

A insustentável distribuição da terra no semiárido brasileiro

José Newton Pires Reis¹

Resumo: O problema que se coloca neste estudo é: a má distribuição da propriedade da terra continua sendo um obstáculo relevante para o desenvolvimento rural no semiárido brasileiro? O trabalho compara a definição de rural utilizada pelo IBGE com bibliografias recentes e aplica para o caso regional. Em seguida, estuda de forma agregada o comportamento da área média dos estabelecimentos agropecuários e o Índice de Gini, que mede a desigualdade da distribuição. Ao evidenciar a importância demográfica do meio rural no Nordeste do Brasil, os resultados abrem um debate sobre a estratégia de concentração da reforma agrária, que poderia ter no semiárido uma fronteira privilegiada. Os dados mostram que existe um remanescente de 23 milhões de pessoas vivendo no semiárido nordestino, das quais, dependendo do conceito aplicado, de 8,6 a 12,8 milhões se concentram na zona rural. Isso representa aproximadamente 30% de toda a população rural brasileira. Considerando apenas o grupo mais privilegiado de proprietários, a área média no semiárido estava 8,6 hectares abaixo do módulo fiscal médio. Os resultados encontrados indicam a importância de um plano de reforma agrária concentrado no Nordeste que poderia favorecer os indicadores sociais de todo o país.

Palavras-chave: Brasil. Distribuição da terra. Nordeste.

Abstract: The problem that arises in this study is: the poor distribution of land remains a relevant obstacle for rural development in the Brazilian semiarid? The work compares the definition of rural used by the IBGE with recent bibliographies and applies for the regional case. Then studies the aggregate level the behavior of the average area of agricultural establishments and the Gini index which measures the inequality of distribution. To highlight the demographic importance of rural areas in northeastern Brazil, the results open a debate on the strategy of concentration of land reform that could have in the semiarid a prime border. The data show that there is a remaining of 23.0 million people living in the northeastern semiarid region, which, depending on the concept applied, of 8.6 to 12.8 million in the countryside. This represents approximately 30% of the entire Brazilian rural population. Considering only the most privileged group of owners, the average area in the semiarid region was in 8.6 hectares below the average fiscal module. The results indicate the importance of an agrarian reform plan concentrated in the Northeast that could favor social indicators throughout the country.

Keywords: Brazil. Land distribution. Northeast.

¹ Graduação em Agronomia pela Universidade Federal do Ceará. Doutor em Economia Aplicada pela Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (ESALQ/USP). Professor Titular no Departamento de Economia Agrícola da Universidade Federal do Ceará. E-mail: newton@ufc.br.

1 Introdução

A região nordeste do Brasil está entre as mais pobres do país. Nessa região, o semiárido destaca-se pela fragilidade dos indicadores de pobreza. Por sua vez, a zona rural do semiárido brasileiro, quando comparada à zona considerada urbana, detém resultados inferiores em termos de desenvolvimento.

Dentro de alguns ambientes sociopolíticos, o semiárido brasileiro, em especial a zona rural, é associado à carência, precariedade, assistencialismo e subordinação, condenado ao fatalismo ambiental (secas e desertificação), demográfico, econômico, político e cultural.

Acontece que, segundo o IBGE, aproximadamente 23 milhões de pessoas moram no semiárido e 37,8% desse total habitam na zona rural. Além disso, milhares de tradicionais unidades produtivas ainda subsistem no meio rural, marginalizadas em pequenas escalas e na instabilidade de acesso a terra e ao mercado.

Essa constatação induz à necessidade de tentar contestar ou, pelo menos, lançar uma dúvida sobre esse fatalismo que cerca a relação da sociedade com o semiárido nordestino.

A ideia central deste trabalho considera que o contingente da população rural na região semiárida do Nordeste (que vive em condições de pobreza e vulnerabilidade associada a dramáticos indicadores sociais) não deveria depender de “prêmios compensatórios”, como os de transferência de renda direta que mascaram a realidade, mas de mudanças estruturais de forte impacto, fundamentalmente de natureza social e fundiária. Por mais que o desenvolvimento rural suponha transferência de recursos, ele não pode consistir simplesmente na tentativa de compensar carências localizadas por meio da chegada de assistência do governo.

No objetivo geral desta pesquisa, o interesse na perspectiva fundiária apresenta-se na análise da insustentabilidade da má distribuição da posse da terra no semiárido brasileiro, privilégio consolidado historicamente por classes sociais locais para legitimar a dominação sobre as populações em situação de vulnerabilidade, como gênese de um ambiente institucional que favorece a ineficiência de políticas de desenvolvimento.

É evidente que não é imediata a relação de causa e efeito entre certo tipo de estrutura agrária e o acesso à condição de região desenvolvida. Mas parece importante ter em mente a constatação de que, nas regiões e nos países que tiveram essa modalidade de crescimento agrícola, o desenvolvimento foi muito mais articulado e menos excludente que naquelas onde prevaleceram os obstáculos que impediram o acesso à terra.

Portanto, o problema que se coloca é: a má distribuição da propriedade da terra continua sendo um obstáculo relevante para o desenvolvimento rural no semiárido brasileiro? A questão se aplica à sobrevivência dos agricultores familiares, principalmente nas regiões menos dinâmicas, dependente, não apenas do acesso a recursos financeiros como crédito para financiar produção e comercialização, mas, fundamentalmente, da garantia de descentralização dos ativos fundiários.

O trabalho busca, especificamente, comparar a definição de rural utilizada pelo IBGE com bibliografias recentes e aplicar para o caso do semiárido nordestino. Em seguida, analisa a distribuição da posse da terra no chamado “polígono das secas”, considerando os dados do Censo Agropecuário de 2006. O propósito é estudar a nível agregado no semiárido o comportamento da área média dos estabelecimentos agropecuários e o Índice de Gini que mede a desigualdade da distribuição. Aceitando o pressuposto da relativa importância das “especificidades regionais” que, se enfocadas corretamente, poderiam gerar um padrão interdependente, cumulativo e virtuoso de desenvolvimento local, abre-se um debate sobre a estratégia de concentração regional da reforma agrária que poderia ter no semiárido uma fronteira privilegiada.

O texto organiza-se em quatro seções, além desta introdução. Em primeiro lugar, o trabalho apresenta as definições mais usuais de rural apresentadas pela literatura recente. As partes seguintes expõem a metodologia e o exame crítico dos resultados encontrados para que se possa chegar às conclusões sobre a problemática da distribuição da posse da terra no semiárido brasileiro.

2 Conceitos e significados de ruralidade

Ruralidade é um conceito de natureza territorial e não setorial. As cidades não são definidas pela indústria nem o campo pela agricultura. Graziano da Silva (1999) destaca que há crescente evidência de que os domicílios rurais (agrícolas e não agrícolas) engajam-se em atividades econômicas múltiplas, mesmo nas regiões menos desenvolvidas. Assim sendo, não é fácil definir de maneira rigorosa os limites entre o rural e o urbano.

Segundo Abramovay (2000), atualmente prevalecem três formas de delimitação do rural:

a) A delimitação administrativa – critério usado no Brasil e em outros países da América Latina.

O critério brasileiro é definido pelos poderes públicos municipais, em que a natureza fiscal é mais importante que os aspectos geográficos, econômicos e culturais. O que vale não é a intensidade ou certas qualidades dos assentamentos humanos, mas o fato de um mínimo de adensamento ser

contemplado por infraestruturas e serviços básicos como suficiente para que a população se torne “urbana”. Na expressão de Saraceno (1996/99), a definição para áreas rurais no Brasil é de natureza residual. Ou seja, segundo a definição do IBGE (1997), “na situação urbana consideram-se as pessoas e os domicílios recenseados nas áreas urbanizadas ou não, correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas isoladas. A situação rural abrange aquela população e os domicílios recenseados em toda a área situada fora dos limites das cidades, inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados e os núcleos”. Esse critério contribui para uma subestimação da população rural, de modo que sedes municipais e mesmo distritais com algumas poucas centenas de residências são consideradas urbanas.

b) A delimitação econômica – critério usado, por exemplo, em Israel e no Chile.

Nesse caso, o principal critério para a definição de ruralidade é o peso econômico da mão de obra na agricultura. Conforme Dirven (1997), as localidades são consideradas urbanas em Israel quando 2/3 dos chefes de famílias exercem ocupações não agrícolas. No Chile, a localidade rural deve ter menos de 50% de seus habitantes ocupados em atividades secundárias, além do patamar populacional de 1.500 habitantes.

A aplicação desse critério eliminaria o espaço rural dos países desenvolvidos e faria com que fosse fortemente declinante nos países em desenvolvimento onde o trabalho não agrícola cresce mais que o agrícola no meio rural (ISLAM, 1997).

c) A delimitação populacional – critério usado nos EUA, França, Portugal, Itália, Grécia, Argentina, México, entre outros.

Apesar de distintas variantes, como relação com a natureza e as cidades, numerosos países consideram rurais as localidades dentro de um limite populacional que varia entre 1.000 e 10.000 habitantes.

A conveniência básica com relação a esse critério é evitar a definição residual do meio rural. Ou seja, o rural não é definido por oposição, abrindo caminho para que se enxergue a existência do que Abramovay (2000) chamou de “cidades rurais”.

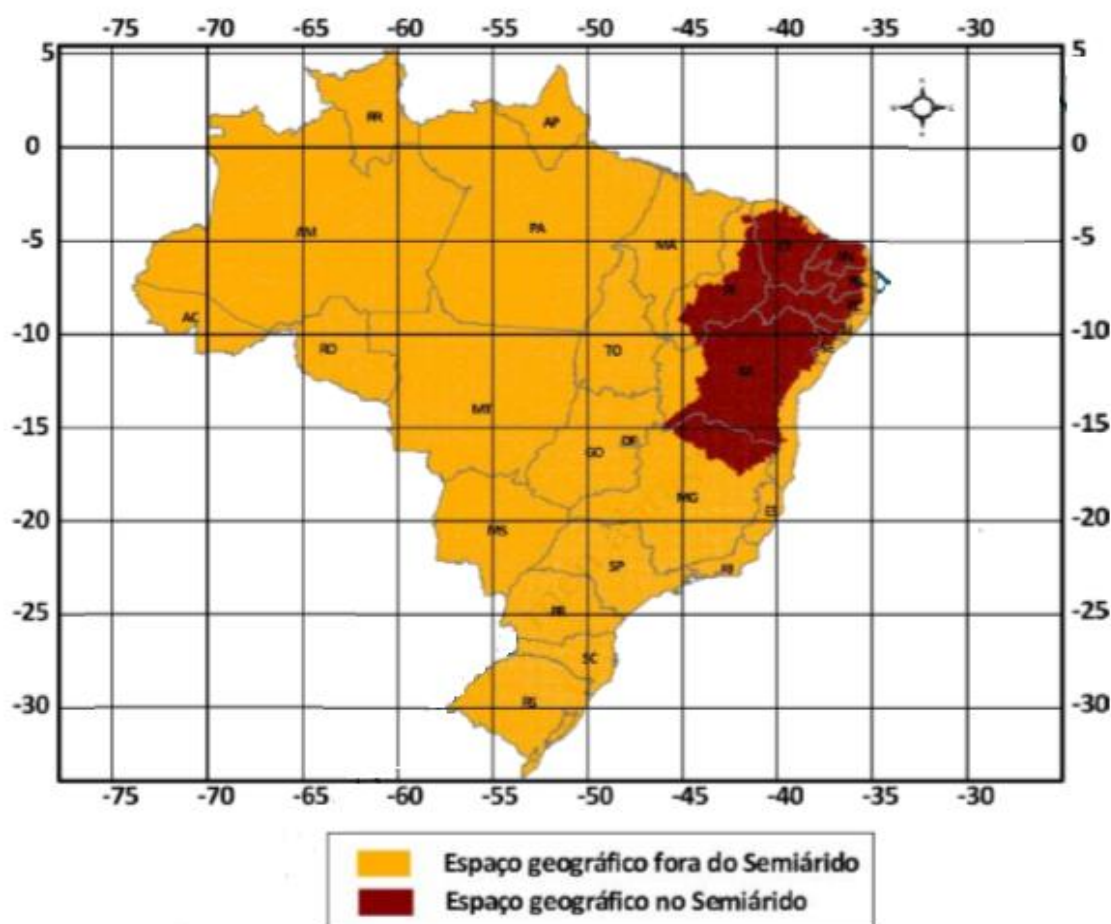
3 Metodologia

3.1 Demarcação da área de análise

Uma das dificuldades que se interpõem para as ações do poder público sobre o semiárido brasileiro é a sua delimitação. O estabelecimento dos seus contornos não tem sido tarefa fácil e já demanda alguns anos sem que até aqui, tenha sido feito sem cometer injustiças (LEMOS, 2015). Isso porque as populações que estão sobrevivendo no semiárido brasileiro recebem tratamento diferenciado das políticas públicas para lhes amenizar as dificuldades (ARY, 2013).

Atualmente, o Ministério da Integração Nacional (MINTER, 2005) do Governo Federal, reconhece como semiárido brasileiro uma área que se estende por 1.133 municípios e agrega um espaço físico de 969.584,4 km², abrangendo nove estados (Mapa 1).

Mapa 1: Limitação do Semiárido Brasileiro



Fonte: Ministério da Integração Regional (2005).

Lemos (2015) mostra que, se essa delimitação priorizasse o Índice de Aridez (IA)², pelo menos quinze municípios maranhenses poderiam fazer parte do semiárido brasileiro, dadas as magnitudes dos IA estimados. Para efeito deste estudo, apesar de os 15 municípios maranhenses não serem reconhecidos oficialmente como pertencentes ao semiárido brasileiro, serão incluídos na análise conforme apresentados na Tabela 1.

Tabela 1: Delimitação do semiárido brasileiro, incluindo municípios do Maranhão não reconhecidos oficialmente.

Estado	Número Total Municípios	Número de Municípios no Semiárido
MA	217	15
PI	224	127
CE	184	150
RN	167	147
PB	223	170
PE	185	122
AL	102	38
SE	75	29
BA	417	265
MG	853	85
TOTAL	2647	1.148

Fonte: Ministério da Integração Nacional, 2005.

Portanto, a análise será desenvolvida com base na agregação de resultados para os 1.148 municípios a nível de semiárido conforme demarcado anteriormente.

3.2 Métodos de análise

Na tentativa de exprimir sobre uma demanda social potencial pelo recurso terra e medir quantitativamente o peso da população rural vivendo no semiárido nordestino, o trabalho usa o critério da delimitação populacional com base no Censo Demográfico 2010. A referência é o conceito do IBGE na definição de zona rural. O estudo apresenta ademais a área municipal em quatro classificações:

- Área ruralizada: corresponde à área urbana não urbanizada, à área urbana isolada e à área rural;

² O Índice de Aridez (IA) baseia-se na metodologia desenvolvida por Thornthwaite (1948), mundialmente reconhecida, que mede a relação entre evapotranspiração potencial, tal como definida por esse autor, e o total precipitado de chuvas numa determinada localização. O Índice de Aridez (IA) é estimado de acordo com a seguinte equação: $IA = 100 \times (Pr / ET_o)$. Na qual Pr é a precipitação de chuvas em milímetros; e ET_o é a Evapotranspiração potencial também em milímetros.

- b) Área ruralizada com corte da área urbanizada correspondente em 2.000 habitantes: nesse caso, considera-se a área ruralizada como calculada no item (a) mais a área definida pela IBGE como urbanizada com menos de 2.000 habitantes;
- c) Área ruralizada com corte da área urbanizada correspondente em 5.000 habitantes: nesse caso, considera-se a área ruralizada como calculada no item (a) mais a área definida pela IBGE como urbanizada com menos de 5.000 habitantes;
- d) Área ruralizada com corte da área urbanizada correspondente em 10.000 habitantes: nesse caso, considera-se a área ruralizada como calculada no item (a) mais a área definida pela IBGE como urbanizada com menos de 10.000 habitantes.

A análise estatística da distribuição da posse da terra entre os estabelecimentos rurais baseia-se no Índice de Gini (G), conforme Hoffmann (1998), e utiliza a área média em hectares por estabelecimentos nos municípios (X_i , com $i = 1, \dots, n$):

$$G = 1 - \sum_{i=1}^n (\phi_i + \phi_{i-1}) \pi_i$$

Onde:

$$\phi_i = \frac{1}{\mu} \sum_{j=1}^i X_j \pi_j, \text{ com respectivas proporções } \pi_i \text{ dos estabelecimentos rurais; e}$$
$$\mu = \sum_{i=1}^n X_i \pi_i$$

A Tabela 2 apresenta o módulo fiscal médio dos Estados inseridos no semiárido brasileiro, calculados com base nos módulos fiscais dos municípios, obtidos na Instrução Especial/INCRA nº 20 (1980). O módulo fiscal médio é usado como parâmetro na discussão da concentração fundiária.

Tabela 2: Módulo fiscal médio, em hectares, dos municípios inseridos no semiárido brasileiro por Estado.

Estado	Módulo fiscal médio (ha)
MA	67,0
PI	63,8
CE	49,4
RN	41,1
PB	40,8
PE	32,2
AL	36,7
SE	38,9
BA	47,2
MG	67,0
TOTAL	47,7

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do INCRA (1980).

4 Resultados e discussão

4.1. Caracterização do semiárido nordestino

A agricultura que caracteriza os estados do semiárido é marcadamente dual. A agricultura de sequeiro, por exemplo, é muito pobre e estagnada. A irrigada, ao contrário, é dinâmica, exporta milhões de dólares por ano e tem forte participação no abastecimento nacional de frutas, sucos e hortaliças. Nesta, as propriedades se destacam pela produtividade e alta produção.

Os dados da Tabela 3 evidenciam que, apesar de 84,4% da população brasileira viver nas cidades, ainda existe um remanescente de 23 milhões de pessoas vivendo no semiárido nordestino, dos quais, 8,6 milhões estão na zona rural. Esse contingente rural representa 16,4% da população nordestina e 29,1% de toda a população rural brasileira.

O peso demográfico da população rural do semiárido transforma a agricultura familiar³ no elemento central de qualquer estratégia em que a luta contra a pobreza passe pela ampliação das possibilidades de participação das populações em situação de miséria na economia de mercado hoje.

³ O poder público caracteriza a agricultura familiar quando cria a Lei nº 11.326/2006. No meio acadêmico, existem vertentes quanto a sua delimitação conceitual, entre as quais duas se destacam: uma, considera a moderna agricultura familiar uma nova categoria, gerada no bojo das transformações experimentadas pelas sociedades capitalistas desenvolvidas. A outra defende ser a agricultura familiar brasileira um conceito em evolução, com significativas raízes históricas. Para a segunda corrente de pensamento, as transformações vividas pelo agricultor familiar moderno não representam ruptura definitiva com formas anteriores, pelo contrário, mantêm uma tradição camponesa que fortalece sua capacidade de adaptação às novas exigências da sociedade.

Tabela 3: Distribuição da população rural no Brasil: Nordeste e semiárido, 2010.

Unidade	Rural (A)	Total (B)	(A/B)%
Brasil	29.830.007 (a)	190.755.799	15,6
Nordeste	14.260.704	53.081.950 (c)	26,9
Semiárido	8.688.121 (b)	23.009.894	37,8
	(b/c)% = 16,4	(b/a)% = 29,1	

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do Censo Demográfico (2010).

Se esses resultados não chegam a surpreender aqueles que se dedicam a analisar os processos sociais em áreas rurais no período contemporâneo, espera-se que, pelo menos, lancem uma luz em direção aos milhares de agricultores familiares que, com o estritamente necessário, resistiram ao intenso êxodo rural das décadas passadas.

Particularmente, os números são mais expressivos na medida em que a definição de rural do IBGE subestima esse contingente populacional. Caso se adotasse a classificação ruralizada com delimitação em menos de 10.000 habitantes, mais de 800 das cidades do semiárido seriam consideradas rurais. A adoção desse limite ampliaria de aproximadamente 38% para 55% a população rural do semiárido (Tabela 4), o que corresponderia a 12,8 milhões de pessoas. Parafraseando Veiga (2002), quando um dos mais importantes economistas agrícola do Brasil comentava sobre a realidade rural brasileira, “o semiárido é mais rural do que se pensa”.

Tabela 4: População rural no semiárido nordestino, em porcentagem da população total por Estado, 2010.

Estados	Rural	Ruralizada	Ruralizada corte 2000	Ruralizada corte 5000	Ruralizada corte 10000
MA	33,5	33,5	33,5	33,8	34,6
PI	50,0	50,2	58,8	69,7	78,6
CE	36,1	37,5	37,6	39,9	46,8
RN	30,9	31,5	33,6	42,8	57,4
PB	32,2	32,5	35,4	43,4	53,4
PE	35,0	36,6	36,9	38,2	47,1
AL	44,1	45,4	45,5	50,2	60,2
SE	44,1	45,4	47,2	52,1	61,8
BA	40,7	41,6	41,8	44,9	55,7
MG	41,2	41,9	43,1	50,4	62,4
MÉDIA	38,8	39,6	41,3	46,5	55,8

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do Censo Demográfico (2010).

Ainda sem a contribuição dos resultados de distribuição da posse da terra a ser analisada a seguir, um aspecto pode ser mencionado. Trata-se do seguinte fato: se não existe demanda social

suficiente de um lado e nem recursos estatais de outro para realizar um processo nacional de reforma agrária (NAVARRO, 2008), por que não pensar em realizá-la em áreas rurais do semiárido brasileiro e oferecer um processo de redenção social e econômica para essa enorme população⁴.

4.2. Distribuição da posse da terra

A partir desse ponto examinam-se alguns dados do Censo Agropecuário de 2006 quanto à distribuição da posse da terra no semiárido. O objetivo neste tópico é mostrar que a desigualdade fundiária, uma das marcas históricas da economia nordestina, presente desde o surgimento da economia colonial, permanece.

A Tabela 5 mostra, em cada Estado, a área média dos estabelecimentos agropecuários no semiárido conforme a condição legal do produtor.

Tabela 5: Área média dos estabelecimentos agropecuários no semiárido, por hectare, conforme a condição legal do produtor por Estado.

Estado	Área média	Próprias	Sem titulação	Arrendadas	Parcerias	Ocupadas
MA	26,7	90,9	9,8	4,6	3,5	4,0
PI	41,0	59,9	20,5	7,9	6,1	11,6
CE	22,0	39,4	23,9	5,5	3,7	7,8
RN	38,9	50,6	17,6	21,1	6,8	13,8
PB	26,0	32,3	13,5	11,8	7,7	11,5
PE	17,6	21,1	14,4	6,3	4,0	6,0
AL	12,1	15,3	7,5	5,3	2,3	4,2
SE	20,9	22,7	13,9	5,4	7,7	6,4
BA	32,9	35,7	31,3	12,7	5,4	8,5
MG	53,6	62,5	27,7	27,8	7,9	10,8
Total	29,2	43,0	18,0	10,9	5,5	8,5

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do Censo Agropecuário (2006).

Ao compararem-se os resultados médios com as informações sobre módulos fiscais (tabela 2), nota-se que em nenhum dos Estados do semiárido os estabelecimentos agropecuários alcançaram a área mínima necessária para que sua exploração fosse considerada economicamente viável. A categoria de produtores cujas áreas mais se aproximam do módulo fiscal é a de proprietários, na qual normalmente se enquadra o latifúndio monocultor. Considerando apenas esse grupo, a tabela 5 mostra que, em 2006, a área média em todo o semiárido estava aproximadamente 5 hectares abaixo do módulo

⁴ Segundo Navarro (2008), a reforma agrária é uma política encurralada em sua justificação política e social. Nas palavras do autor: “talvez em função de sua visível desnecessidade, pelo menos como política nacional, estamos observando o ocaso de um tema que ocupou, muitas vezes centralmente, a agenda política brasileira”.

fiscal médio, resultado que subiria para 8,6 hectares, no caso de se desconsiderar o estado do Maranhão.

É importante ressaltar que, para as demais categorias, há uma clara deterioração desse quadro. Nesse sentido, os dados reforçam as evidências de que os grupos com maiores dificuldades de acesso a terra são, ao mesmo tempo, os mais vulneráveis em termos de sustentabilidade produtiva.

Aqui reside uma contradição entre o que o governo anuncia em termos de fortalecimento da agricultura familiar e o que faz em termos de política fundiária. Se o fortalecimento da agricultura familiar representa um caminho de valorização do meio rural, é difícil entender por que não se promove um ambicioso plano de reestruturação fundiária do semiárido, no qual os pobres agricultores rurais se integrem em um processo de novas oportunidades econômicas capazes de alterar de maneira expressiva as condições de vida de milhões de pessoas⁵.

Os dados do Censo Agropecuário de 2006 demonstram uma profunda desigualdade na distribuição da posse da terra na região Nordeste do Brasil, caracterizada pela enorme proporção da área total agropecuária ocupada pelos estabelecimentos com área maior ou igual a 50 hectares. Eles representam apenas 9,9% do total de estabelecimentos agropecuários na região e ocupam 77,4% da área total dedicada à atividade, ao passo que aqueles com área inferior a 5 hectares constituem 50,8% dos estabelecimentos e ocupam apenas 2,9% da área total (Tabela 6).

⁵ O aprofundamento do conhecimento da estrutura social do desenvolvimento agrícola dos países capitalistas avançados (LAMARCHE, 1993) mostrou um fato que a sociedade brasileira demorou muito para perceber: em todas as nações do capitalismo central, sem exceção (isto é, Estados Unidos, Canadá, Europa Ocidental, Japão e Tigres Asiáticos), a base social do desenvolvimento agrícola foi a unidade familiar de produção. Mesmo no Brasil, em muitas regiões, a agricultura familiar mostra inegável dinamismo.



Tabela 6: Condição legal das terras na região Nordeste, segundo grupos de área total, 2006.

Grupos de área total (ha)	Total de estabelecimentos	Área total (ha)
Maior de 0 a menos de 0,1	46117	1654,49
De 0,1 a menos de 0,2	29266	4216,68
De 0,2 a menos de 0,5	114142	38953,41
De 0,5 a menos de 1	192924	135959,29
De 1 a menos de 2	293358	377386,14
De 2 a menos de 3	183099	401205,58
De 3 a menos de 4	144994	463111,11
De 4 a menos de 5	96206	408321,91
De 5 a menos de 10	262275	1776559,81
De 10 a menos de 20	233697	3159069,83
De 20 a menos de 50	246531	7458937,42
De 50 a menos de 100	102602	6869241,36
De 100 a menos de 200	50636	6740676,96
De 200 a menos de 500	32472	9654431,86
De 500 a menos de 1 000	10086	6763663,04
De 1 000 a menos de 2 500	4686	6752578,36
De 2 500 e mais	1810	12034875,98
Total	2167021	63040843,23
Estabelecimentos com área acima 50 ha	202292 (9,9%)	48815468 (77,4%)
Estabelecimentos com área inferior 10 ha	1362381(62,9)	3607368 (5,7%)
Estabelecimentos com área inferior 5 ha	1100106 (50,8%)	1830809(2,9%)

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do Censo Agropecuário (2006).

Alves e Souza (2015) destacam o dinamismo de um setor irrigado que se contrapõe à estagnação de uma grande área de sequeiro, citando, contudo, que a pobreza é enorme tanto na classe de área de mais de 100 hectares quanto na de até 100 hectares. Em ambas, a renda bruta é muito concentrada – poucos estabelecimentos geraram a maior parte da produção e a maioria deles ficou à margem da modernização da agricultura. Na mesma direção, a noção de concentração dos recursos produtivos fundiários no semiárido é reforçada na Tabela 7.



Tabela 7: Índice de Gini para a distribuição da posse da terra no semiárido, 2006.

Estados	Índice de Gini
MA	0,87
PI	0,86
CE	0,86
RN	0,82
PB	0,82
PE	0,83
AL	0,87
SE	0,82
BA	0,84
MG	0,80
Semiárido	0,84

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do Censo Agropecuário (2006).

Em uma sociedade tão fortemente marcada pela desigualdade, é incerta a eficácia da ação governamental na implementação de políticas de desenvolvimento para o meio rural se a problemática da concentração fundiária não for superada.

Essas dimensões têm sido destacadas por autores como Hoffmann e Ney (2010), com resultados similares no tocante ao estudo da estrutura fundiária para as grandes regiões no Brasil.

Aliás, ousa-se falar de um radical programa de reforma agrária que deveria ser dirigido a essa região semiárida rebaixando os atuais Índices de Gini. Navarro (2001) chegou a sugerir que esses parâmetros não ultrapasassem o valor de 0,5.

Nesse sentido, Valente (2008) considera equivocada a ação governamental de desapropriar ou comprar terra com foco na região Norte do país e desprezar implicações ambientais graves e urgentes⁶. A autora é muito expressiva ao sugerir a concentração da reforma agrária em uma grande região que cobre metade do norte de Minas Gerais e se estende até o Maranhão, concentrando-se, nessa região, nas partes onde os índices pluviométricos são mais altos e os solos de melhor qualidade. Além desses fatos, a região indicada para a ação reformista, além de contemplar os estados com as duas maiores populações negras do país, Bahia e Maranhão, possui ainda o mérito de estabelecer a transversalidade com a questão racial, capaz de amenizar conflitos étnicos e atender à demanda de terras pelos negros.

⁶ Segundo Scolese (2005), metade das 381 mil famílias (187,7 mil) que o governo diz ter assentado entre 2003 e 2006 está no Norte do país. Ao adotar tal prioridade, rapidamente a expansão dos assentamentos na Região Amazônica associou-se a preocupações ambientais. O autor citou denúncia que o INCRA teria estabelecido grandes assentamentos em áreas florestais em detrimento das desmatadas e povoou essas áreas com famílias urbanas que, em seguida, venderam seus direitos a empresas de exploração madeireira.

Outros resultados corroboram as conclusões na mesma direção. Um importante estudo realizado por Marques (2007) revelou grande heterogeneidade nos valores obtidos em termos do custo médio para o assentamento de uma família para cada uma das cinco regiões do país. No caso, os valores para as regiões Sul e Sudeste podem duplicar em relação às regiões Norte e Nordeste, sendo esta última com a menor composição dos custos. Ou seja, há evidências de que os custos totais para a implementação de assentamentos são bem mais altos no centro-sul. Pela mesma razão, essa deve ser a tendência no Centro-Oeste, com valores mais baixos no Nordeste.

Graziano da Silva (2007), ao citar dados do Instituto de Economia Agrícola de São Paulo, indica que o preço da terra de primeira subiu quase 30% no Estado entre 2001/2006. Ao mesmo tempo, o preço da terra na região Nordeste está muito abaixo da média nacional, com um custo de R\$ 25 mil por família na desapropriação e R\$ 40 mil no caso da aquisição. Segundo o autor, surge, portanto, uma oportunidade para o país repensar a geografia da reforma agrária nos próximos anos. Uma estratégia de concentração regional da reforma agrária - a exemplo do que se fez na Itália no pós-guerra - teria no Nordeste uma fronteira privilegiada.

Convém destacar que um processo de mudanças capaz de reduzir as desigualdades sociais e econômicas exigiria uma “aliança pelo desenvolvimento rural do semiárido” e incluiria a mobilização de forças sociais distintas para o triunfo da função social da propriedade. Do conjunto dos grandes proprietários territoriais, o subsetor composto por aqueles que usam a terra especialmente como reserva de valor e como arma de reprodução política deveria sofrer impacto reduzido.

É claro que a integração dos agricultores familiares no semiárido não depende apenas do acesso a terra. A qualidade de qualquer que seja a estratégia de desenvolvimento rural precisa se assentar em uma prioridade educacional articulada a programas centrados em exercício da cidadania, serviços de saúde e manejo sustentável de recursos naturais. Sem considerar essa convergência, pelo menos parcial, os recursos tenderão a ser esterilizados e dificilmente se alcançariam os resultados almejados⁷.

⁷ Em sua obra, Martins (1981) indica exemplos de práticas cuja proposta de “ajudar os outros” cria formas de dominação e controle desses outros. Essa trajetória vai desde o clientelismo e o patriarcalismo do período pré-republicano, passa pelo populismo do Estado Novo até chegar ao período contemporâneo, quando assume a feição social-comunitarista que orienta a ideologia dos partidos de esquerda. Segundo o autor, “o poder do atraso” atingiria diversas esferas da sociedade, tornando-se uma prática política corrente, inclusive presente nas organizações ligadas à Igreja, tal como a Comissão Pastoral da Terra, no movimento dos sem-terra e nos assentamentos de reforma agrária. O autor sustenta que o caráter revolucionário e transformador dos movimentos sociais foi lentamente esvaziado e confinado a um discurso retórico e a uma ideologia ultrapassada que estariam em contradição com as próprias práticas que vigoram no interior dessas organizações, que seriam assentadas em formas de dominação e controle clientelistas e pouco democráticas.

Já do ponto de vista social, o aproveitamento econômico dos recursos que o Governo Federal destina hoje às populações rurais vivendo em situação de pobreza no semiárido carece de mudanças profundas no formato institucional. O potencial catalisador dessa estratégia deve estar em fazer da transferência de renda a base da formulação de projetos capazes de ampliar iniciativas e capacidades.

Contudo, compreende-se que, não obstante enorme esforço já realizado, os “atores locais” talvez não estejam preparados para o desempenho dessas ações. As organizações representativas dos agricultores familiares demonstram insuficiência em número, limitações de iniciativas e baixa capacidade de emancipação social. Essa fragilidade decorre das bases sociais em que se apoiam, cuja característica seria a instabilidade financeira e a subordinação a agentes externos. A falta de preparo advém da baixa qualidade de seus quadros técnicos, às vezes refletidas em propostas e projetos sem potencial transformador e no reduzido interesse em promover mudanças efetivas que estimulem a democratização real da sociedade.

Mas, ao ressaltar o foco em uma forte reestruturação fundiária, com base na constatação anterior, vislumbram-se possibilidades de mudanças técnicas elementares ao alcance de famílias hoje vivendo em situação de muita pobreza, mas que podem aumentar proporcionalmente sua renda de forma significativa com base em investimentos relativamente modestos. O programa de construção de um milhão de cisternas exemplifica esse caminho que associa combate à pobreza, aumento do produto e valorização dos recursos naturais. Aqui, as inovações sociais e organizacionais são as premissas para um conjunto de mudanças técnicas e econômicas capazes de alterar o estado de atraso nas condições de vida.

5 Conclusão

Tendo em vista que o semiárido é a região onde a pobreza é mais expressiva no Brasil, não é por acaso que as políticas assistencialistas do governo definiram como prioridade de atendimento esse território.

Com base neste estudo, são evidentes os números que destacam a importância demográfica do meio rural no Nordeste do Brasil. Os dados revelam que, apesar de 84,4% da população brasileira viver nas cidades, ainda existe um remanescente de 23,0 milhões de pessoas concentradas no semiárido nordestino, das quais, 8,6 milhões estão na zona rural. Esse contingente rural representa 16,4% da população nordestina e 29,1% de toda a população rural brasileira.

Tomando como referência um corte que considera zona rural as cidades com população urbana inferior a 10.000 pessoas, estima-se um contingente de 12,8 milhões de pessoas no meio rural do semiárido nordestino.

É importante destacar que essa população simboliza a demanda potencial por recursos fundiários. Por outro lado, o público que exigiria ações mais emergentes, como pequenos produtores pauperizados, proprietário ou não (nesse caso, meeiros, arrendatários, parceiros e posseiros) enfrenta dificuldades crescentes, sobretudo pela concentração dos estabelecimentos em diminutas parcelas de terra aquém do módulo fiscal, insuficientes para sua reprodução social. Em 2006, considerando apenas o grupo mais privilegiado de proprietários, a área média em todo o semiárido estava aproximadamente 8,6 hectares abaixo do módulo fiscal médio.

A ideia que perpassa ao longo do estudo é que o desenvolvimento rural no semiárido deve estar baseado no desenvolvimento capitalista da agricultura apoiada fundamentalmente no trabalho familiar e que a possibilidade das populações rurais nordestinas construírem uma autonomia econômica passa pela concretização de um processo de descentralização da base fundiária.

Não é menos verdade, também, que um plano bem-sucedido de adensamento da reforma agrária no Nordeste poderia contribuir favoravelmente para modificar os indicadores sociais de todo o país. Nesse sentido, esse é um arranjo que o Estado brasileiro tem capacidade de implementar, basta existir vontade política para renovar as esperanças de milhares de famílias rurais carecidas de independência social.

Sob essa ótica, consagrar o direito de propriedade e ampliar o número de proprietários privados integrados aos circuitos comerciais são condições básicas para inserção social dos indivíduos com vistas a vencer a pobreza. Tais ações farão sentido se estiverem acompanhadas do acesso a um conjunto de condições que alterem o ambiente institucional local e regional e revelem o potencial de cada território para participar do processo de desenvolvimento. Isso não depende apenas da transferência de recursos por parte do Estado, mas, fundamentalmente, da mobilização das próprias forças sociais interessadas na valorização do meio rural. Dessas iniciativas poderão nascer instituições capazes de impulsionar o desenvolvimento de regiões condenadas (socialmente) ao atraso e ao abandono.

Referências

- ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n. 702).
- ALVES, E.; SOUZA, G. da S. O Semiárido segundo o Censo Agropecuário 2006 e os censos de população 1991, 2000 e 2010. **Revista Política Agrícola**. Brasília, DF, n.1, jan/fev/mar, 2015.
- ARY, J.C.A. FNE e o Semiárido: da obrigação à otimização. **Revista de Econômica do Nordeste**, Número Especial. Fortaleza, v.44, p. 199-212, 2013.
- DERVIN, M. **El empleo agrícola em América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas**. Santiago: Cepal/Unidad de Desarrollo Agrícola, 1997.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 1999. (Série Pesquisas, n.1).
- _____. **Uma nova agenda para a reforma agrária**. FGV: Centro de Estudos em Sustentabilidade, São Paulo. 2007. Disponível em: <<http://gvces.com.br/uma-nova-agenda-para-a-reforma-agraria?locale=pt-br#sthash.NWp2IU6H.dpuf>>. Acesso em: 09 set. 2015.
- HOFFMANN, R. **Distribuição de renda: medidas de desigualdades e pobreza**. São Paulo: Editora EDUSP, 1998. 279p.
- HOFFMANN, R.; NEY, M. G. **Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. 109p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006_segunda_apuracao/default.shtm>. Acesso em: 03 ago. 2015.
- _____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 03 ago. 2015.
- _____. **Contagem da População 1996**. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv26412.pdf>> Acesso em: 05 ago. 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Especial/INCRA/nº 20, de 28 de maio de 1980. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao_especial/IE20_280580.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.
- ISLAM, N. **The nonfarm sector and rural development – review of issues and evidences**. Washington, IFPRI, 1997 (Discussion Papers, n.22).

LAMARCHE, H. (Org). **Agricultura familiar**. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

LEMOES, J. de J. S. **Pobreza e Vulnerabilidades Induzidas no Nordeste e no Semiárido Brasileiro**. 2015. 141f. Tese de Titular. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

MARQUES, V. P. M. de A. **Aspectos orçamentários e financeiros da reforma agrária no Brasil (2000-2005)**. Brasília: INCRA, NEAD/MDA, 2007.

MARTINS, J.S.M. **Os camponeses e a política no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 1981.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL. Nova delimitação do semiárido brasileiro. Brasília. 2005. Disponível em: <http://www.asabrasil.org.br/UserFiles/File/cartilha_delimitacao_semi_arido.pdf>. Acesso em: 16 set. 2015.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.15, n.43 set/dez, 2001.

_____. Nunca cruzaremos este rio - a estranha associação entre o poder do atraso, a história lenta e a Sociologia militante, e o ocaso da reforma agrária no Brasil. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v.13, p. 5-51, 2008.

SARACENO, E. **O conceito de ruralidade**: problemas de definição em escala europeia. Roma: Programa de seminários INEA sobre desenvolvimento nas áreas rurais – métodos de análise e políticas de intervenção, 1996/99.

SCOLESE, E. **A reforma agrária**. São Paulo: Publifolha, 2005.

THORNTHWAITE, C.W. An Approach toward a rational classification of climate. *Geographical* 38(1), 55-94. 1948.

VALENTE, A. L. E. F. Mas qual reforma agrária? – revisitando um inconcluso debate. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 46, 2008, Rio Branco (AC). **Anais...** Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/9/105.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2015.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**. Campinas: Autores Associados, 2002.

*Recebido em 29 de junho de 2018
Aprovado em 05 de abril de 2019*