



ARTIGO ORIGINAL

Programa Nacional de Crédito Fundiário no Nordeste Brasileiro¹

The National Land Acquisition Credit Program in the Brazilian Northeast

Programa Nacional de Crédito Fundiario en el Nordeste Brasileño

Maria Silne da Silva Galdino², João Bosco de Noronha Filho³, Elayne Ingrid Alves Gomes⁴ e Eliane Pinheiro de Sousa⁵

PALAVRAS-CHAVE

Reforma agrária,
Programa Nacional
de Crédito Fundiário,
Nordeste brasileiro

Resumo: O Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF) caracteriza-se como um conjunto de ações que promove o acesso à terra aos trabalhadores rurais sem terra por meio do crédito fundiário. Em face da relevância desse programa no Nordeste brasileiro, este estudo objetiva analisar seus resultados nessa região no período de 2005 a 2015. Para isso, utilizou-se análise tabular e descritiva do número de famílias beneficiárias, do número de propostas, da área financiada e dos valores do Subprojeto para Infraestrutura Coletiva (SIC) e Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT). Os resultados indicaram que a região Nordeste se destaca com o maior número de famílias atendidas durante o período estudado, sendo que os estados do Piauí e de Alagoas obtiveram, respectivamente, o maior e o menor número de famílias atendidas. Esta região também obteve a maior quantidade de área financiada e o maior valor na obtenção do SAT em termos comparativos com as demais regiões brasileiras. Embora tenha ocorrido uma oscilação nos resultados de todos os indicadores durante o período analisado, constata-se que houve um decréscimo expressivo ao se comparar os dados de 2005 com 2015.

KEYWORDS

Land reform,
National Land Acquisition
Credit Program,
Brazilian Northeast

Abstract: The National Land Acquisition Credit Program (PNCF) is characterized as a set of actions that promotes the access to the land to landless workers through land acquisition credit. In the face of the relevance of this program in the Brazilian Northeast, this study aims to analyze the results of the PNCF in this region in the period from 2005 to 2015. In order to fulfill this goal, was used tabular and descriptive analysis of the number of beneficiary families, of the number of proposals, of the funded areas and of the amounts of the Subproject for Collective Infrastructure (SIC) and Subproject for Land Acquisition (SAT). The results indicated that the Northeastern region stands out exhibiting the largest number of families served during the period under study, with the states of Piauí and Alagoas exhibiting, respectively, the largest and the smallest number of families served. This region also exhibited the largest amount of funded area and the largest amount of the SAT when compared with the other Brazilian regions. Although there has been an oscillation during the period under analysis, one may observe that there has been a significant decrease when comparing the 2005 and the 2015 data.

¹ Submetido em 11/11/2017. Aceite em 03/09/2019. Publicado em 12/11/2019. Responsável Universidade Federal de Campina Grande/UACC/PROFIAP/CCJS/UFCC

² Economista pela Universidade Regional do Cariri - URCA, e-mail: silnegaldino@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9131-3886>

³ Economista pela Universidade Regional do Cariri - URCA, e-mail: joaofilho0602@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9897-5081>

⁴ Economista pela Universidade Regional do Cariri - URCA, e-mail: elayneingrid@hotmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9085-0452>

⁵ Pós-Doutora em Economia Aplicada pela ESALQ/USP, Professora associada do Departamento de Economia da URCA, e-mail: pinheiroeliane@hotmail.com, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4088-0754>

PALABRAS CLAVE

Reforma agraria,
Programa Nacional del
Crédito Fundiario,
Nordeste Brasileño

Resumen: El Programa Nacional del Crédito Fundiario (PNCF) se caracteriza como un conjunto de acciones que promueve el acceso a la tierra a los trabajadores rurales sin tierra a través del crédito fundiario. En vista de la relevancia de este programa en el Nordeste brasileño, este estudio objetiva analizar sus resultados en esa región en el período de 2005 a 2015. Para ello, se utilizó análisis tabular y descriptivo del número de familias beneficiarias, del número de propuestas, del área financiada y de los valores del Subproyecto para Infraestructura Colectiva (SIC) y Subproyecto de Adquisición de Tierras (SAT). Los resultados indicaron que la región Nordeste se destaca con el mayor número de familias atendidas durante el período estudiado, siendo que los estados de Piauí y de Alagoas obtuvieron, respectivamente, el mayor y el menor número de familias atendidas. Esta región también obtuvo la mayor cantidad de área financiada y el mayor valor en la obtención del SAT en términos comparativos con las demás regiones brasileñas. Aunque se produjo una oscilación en los resultados de todos los indicadores durante el período analizado, se constató que hubo un descenso expresivo al comparar los datos de 2005 con 2015.

Introdução

Um dos grandes problemas enfrentados pela população brasileira é, sem dúvida, a elevada concentração fundiária. O país convive com essa questão desde a sua colonização quando o sistema de capitanias hereditárias foi dividido entre pequenos donatários para sua exploração. Nesse sentido, Carvalho (2010) afirma que, quando se estuda a distribuição de terras brasileira, verifica-se que essa desigualdade na sua distribuição ocorreu desde que o país ainda era uma colônia, sendo manifestada inicialmente com o sistema de capitanias hereditárias, e depois com as sesmarias, que deu origem aos grandes latifúndios do país. Assim, percebe-se que esse problema é resultado de um processo histórico consolidado, baseando-se nas grandes propriedades fundiárias.

Essa disparidade dificulta o acesso à terra. Para que o trabalhador rural tenha acesso à terra, é preciso que ocorra uma reforma agrária incluyente. Dessa forma, sua realização é uma questão de inclusão social e de justiça, e que exige uma tomada de decisões de toda sociedade, visando alcançar o desenvolvimento rural do país (MORAIS, 2013). Assim, uma reforma agrária seria um grande salto histórico, uma vez que geraria mudanças significativas para a sociedade ao mesmo tempo em que viabilizaria um maior desenvolvimento no meio rural (MARTINS, 1997).

Apesar de sua notável importância, essa redistribuição de terras no Brasil vem ocorrendo de forma lenta, pois há uma resistência em efetivá-la, uma vez que se colide com os interesses de grandes latifundiários. Diante disso, Greenhalgh (1996, p. 74) concluiu que “talvez o Brasil seja o único e o último país de dimensões continentais que ainda resiste à Reforma Agrária, e que ainda tenta, enfim, a ela se opor”.

No Brasil, a partir do final da década de 1950 e meados da década de 1960, a questão agrária ganhou dimensões nacionais, passando a ser pauta não só nas discussões políticas, mas também em outros setores da sociedade, como econômica e acadêmica. Nesse período, foi elaborado o Estatuto da Terra de 1964 ou Lei nº 4.504 de 30/11/1964 e foram criados órgãos destinados à questão agrária, que visavam o desenvolvimento agrário, e uma redistribuição fundiária. No entanto, isso não se concretizou, ficando claro que essas medidas visavam apenas conter os conflitos camponeses que se expandiam nesse período (STEDILE, 2013).

Após a década de 1960, com a ditadura, essa questão manteve-se silenciada e somente, em 1980, é que volta à tona com a intensificação dos conflitos no campo, de uma forma bem mais estruturada por meio da revitalização dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, o apoio da igreja católica através da Comissão Pastoral da Terra e o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Assim, para conter essas mobilizações, o governo lançou o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). No entanto, mais uma vez os resultados do plano não atenderam as reivindicações básicas dos camponeses (DINIZ, 2010).

Aspirando resolver essa questão, em meados da década de 1990, uma nova proposta de reforma foi inserida no Brasil, baseada nos ideais do Banco Mundial e financiada pelo mesmo. Foi iniciado um novo modelo de reforma agrária através do crédito fundiário. Esse modelo é denominado reforma agrária de mercado, em que o governo

disponibiliza uma linha de crédito para agricultores sem terra ou com pouca terra com o intuito de financiar a sua compra para moradia e exploração (SAUER; PEREIRA, 2006).

O projeto foi implementado inicialmente no estado do Ceará por meio da “reforma agrária solidária”, que era caracterizada pela compra e venda de terras através de sindicatos e associações. Alguns meses depois dessa experiência, originou-se o projeto piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza, mais conhecido como Cédula da Terra, projeto implementado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso a partir de empréstimos do Banco Mundial (PEREIRA; SAUER, 2011).

Essa experiência cearense foi estendida para outros estados nordestinos, como Pernambuco, Bahia, Maranhão e também para a região Norte do estado de Minas Gerais. Entre 1997 e 2002, o programa Cédula da Terra foi executado a nível nacional, tendo como base o programa Reforma Agrária Solidária e teve continuidade no governo de Luís Inácio Lula da Silva com a execução do Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF) (PEREIRA; SAUER, 2011).

Em virtude das irregularidades e descumprimentos de normas do programa Cédula da Terra, surgiu, em 2001, o programa de Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CF-CPR) (PEREIRA, 2005). Segundo Santos e Petsch (2013), por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2003, ocorreu a junção do programa CF-CPR e do Fundo de Terras, dando origem ao Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

O Programa Nacional do Crédito Fundiário teve início no governo de Luís Inácio Lula da Silva, disponibilizando três grandes linhas de crédito, uma destinada à Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), outra para os programas Combate da Pobreza Rural (CPR) e Nossa Primeira Terra (NPT) (LIMA 2011). Com o acesso a terra e aos investimentos disponibilizados, o programa contribui para a diminuição da pobreza rural por meio da geração de emprego e aumento da renda. Nesse sentido, o manual de operações do CAF define o Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF) como “um conjunto de ações que visa, por intermédio do crédito fundiário, a promoção do acesso a terra e investimentos básicos e produtivos, que permitam estruturar os imóveis adquiridos com recursos do fundo de terras e da reforma agrária [...]” (PNCF, 2005, p.10).

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo principal analisar os resultados do Programa Nacional de Crédito Fundiário no Nordeste brasileiro no período de 2005 a 2015. Especificamente, pretende-se fazer o registro histórico da luta pela reforma agrária e também dos programas sociais ao longo das décadas de 1980, 1990 e 2000; discorrer acerca da trajetória dos programas de crédito fundiário implantados no país e caracterizar o Programa Nacional do Crédito Fundiário.

Elementos teóricos da pesquisa

A questão agrária brasileira

De acordo com Oliveira (2001), desde o princípio, houve desigualdades na distribuição de terras. Para deixar evidente, basta recordar que, durante a colonização portuguesa, foi instituído o regime de capitanias hereditárias, sistema de gerência territorial, que consistia em dividir o território brasileiro em grandes faixas e entregar a administração de particulares, e o sistema de

sesmarias, lotes de terras menores, que eram doados com o intuito de principalmente tornar a terra produtiva. Em ambos os casos, foram concedidas grandes extensões de terras a alguns poucos privilegiados.

Diversas tentativas para resolver essa questão foram desenvolvidas no Brasil. A primeira foi a Lei de Terras, em 1850. Essa lei determinou parâmetros e normas sobre sua posse, manutenção, uso e comercialização. Seus objetivos foram estabelecer a compra como única forma de obtenção de terras públicas, arrecadar mais impostos e taxas com a criação da necessidade de tal registro e demarcação, dificultar a compra ou posse por pessoas pobres, tirando das terras o caráter social, sendo mero bem comercial. Como consequência, manteve a sua concentração, aumentou o poder oligárquico, favoreceu a economia cafeeira e a entrada de mão-de-obra estrangeira (CRUZ, 2005).

O governo de João Goulart (Jango) anuncia o lançamento das reformas de base, sendo que a reforma agrária representava o carro-chefe do Plano Trienal. Essa reforma buscava remover os conflitos pela posse da terra e garantir o acesso à propriedade a milhões de trabalhadores rurais, sendo justificada pela necessidade de aumentar a produção de alimentos. O interesse de Jango pelas reformas estruturais não era bem aceitas pelo gabinete parlamentar. Nesse contexto de pressões, João Goulart anunciou, em 13 de março de 1964 a desapropriação de terras localizadas às margens de rodovias, ferrovias e obras públicas. Tais atos do governo resultaram na ruptura com grupos de centro e a deflagração do golpe civil militar de 30 de março de 1964 (DIAMICO, 2007).

Para apaziguar tais conflitos, conforme Condé (2006), foi elaborada a primeira e mais completa lei relacionada à reforma agrária, o Estatuto da Terra de 1964, e também houve a criação de diversos órgãos, como o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Em 1970, esses órgãos foram extintos, originando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

A respeito do Estatuto da Terra, Medeiros (2003) afirma que a lei tinha dois objetivos centrais: realizar a reforma agrária e modernizar a agricultura. Quanto ao primeiro objetivo, pouco foi feito. Em relação ao segundo objetivo, de certa forma foi atingido, pois, nesse período, esse setor ganhou um destaque no cenário nacional. No entanto, segundo Medeiros (2003), o que houve não foi o desenvolvimento da agricultura de um modo geral, e sim uma modernização tecnológica no campo, em que os interesses dos grandes latifundiários, com a concessão de subsídios e incentivos fiscais teve um considerável avanço da agricultura nas grandes propriedades, enquanto os pequenos estabelecimentos ficaram aquém desse desenvolvimento. Na realidade, esse Estatuto prevalece até hoje, porém ainda não foi posto em prática.

Outro marco em relação às políticas destinadas à questão agrária foi o lançamento do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), em 1985, porém essa tentativa de resolver a problemática foi mais uma vez fracassada, pois, conforme Medeiros (2003), no final de 1989, somente 82.689 famílias foram assentadas em pouco mais de 4,5 milhões de hectares. Dessa forma, essas estratégias utilizadas não foram suficientes para alterar os aspectos fundiários do país.

Buscando mudar essa disparidade na estrutura fundiária do país, na década de 1990, foi inserida uma nova proposta de redistribuição dessas terras, por meio do crédito fundiário, denominado reforma agrária de mercado. Baseado nos ideais neoliberais do Banco Mundial e financiado pelo mesmo, esse modelo de reforma agrária assistida pelo mercado (RAAM) tinha como principal característica a mercantilização das terras, cujo principal objetivo era realizar uma reestruturação fundiária de forma rápida e desburocratizada, já que a burocracia era tida como principal entrave na execução da reforma agrária por desapropriação (SAUER 2004). Assim, pautado no discurso de que era preciso “reformular a reforma agrária” (CARDOSO, 1995, p. 25), e visando promover o “novo mundo rural”, deu-se início a política de reforma agrária incluyente, beneficiando o pequeno agricultor.

Caracterização dos Programas de Crédito Fundiário

A reforma agrária de mercado é um modelo promovido pelo Banco Mundial para países em desenvolvimento e com alta concentração fundiária, começou a ser executada no Brasil em meados da década de 1990 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Sauer (2004), a política mantinha as mesmas diretrizes da reforma agrária por desapropriação que era, por um lado, distribuir terra a pequenos agricultores e trabalhadores sem terra; de outro, aliviar pontual e seletivamente a pobreza rural, o que difere esses dois tipos de reforma é o modo como é executada.

Nesse sentido, Sauer e Pereira (2006) afirmam que a reforma agrária distributiva consiste numa ação do governo, onde terras privadas que não cumprem a sua função social são desapropriadas mediante indenização abaixo do preço de mercado. Isso se torna um processo lento, devido à burocracia na sua execução. Já a reforma via mercantilização das terras é fruto de uma negociação voluntária entre o próprio agricultor e o proprietário, em que o governo disponibiliza uma linha de crédito para que esse agricultor possa comprá-la. Além do financiamento para a sua compra, são acrescidos recursos e subsídios para investimentos na propriedade, uma vez que não basta distribuí-la, é necessário oferecer condições para que possa haver desenvolvimento nessas propriedades adquiridas.

O primeiro projeto executado e que serviu de base para os adotados posteriormente foi a Reforma Agrária Solidária, também conhecida como Projeto São José (PSJ), implantado em 1997 e executado somente no estado do Ceará. A escolha do estado como pioneiro na execução da reforma agrária de mercado pode ser atribuída ao elevado índice de desigualdades sociais registrado na região e alta concentração fundiária, ponto característico do estado. Este projeto resultou de um acordo entre o Banco Mundial (BIRD) e o Governo estadual por meio do Convênio de Cooperação Técnica com o Banco do Nordeste do Brasil. Para Juvencio (2011, p.7), “esse investimento se consolidou no financiamento de 44 imóveis, distribuídos no Ceará, atendendo 694 famílias, em 23.700 ha”. De acordo com Pereira (2012), o PSJ tinha como meta atender por volta de 800 famílias em 40.000 hectares no intervalo de um ano, todavia tal aspiração não se realizou devido à elevação do preço médio real dos imóveis comparado aos estimados para adquirir.

Tendo como base o Programa São José, surge no mesmo período o Programa Cédula da Terra (PCT).

Inicialmente a meta era atender 15 mil famílias. No período de três anos, a abrangência do programa foram os estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e o Norte de Minas Gerais. O PCT tinha três objetivos essenciais: promover a redução da pobreza por consequência da elevação da renda, aumentar a produtividade agrícola e tentar incorporar o modelo de reforma agrária de mercado como alternativa ao modelo de reforma agrária tradicional (LIMA, 2008).

Lima (2008) descreve também as características do programa, que tinha como recursos iniciais o valor de US\$ 150 milhões, sendo US\$ 45 milhões provenientes de recursos do governo federal para a aquisição de terras, US\$ 90 milhões oriundos de empréstimo do Banco Mundial, US\$ 6 milhões advindos dos governos estaduais participantes e US\$ 9 milhões referentes a contrapartida das comunidades aportadas, especialmente sob forma de força de trabalho. Para identificar possíveis beneficiários e, para as condições de acesso, são analisadas as características gerais da população. A participação era apenas associativa e as próprias associações escolhiam os beneficiários, o limite de crédito era de US\$ 11.200 para cada família. O PCT era formado pelo Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT) e pelo Subprojeto de Investimentos Comunitários (SIC), sendo o primeiro utilizado para comprar a terra e o segundo para investimentos nas áreas de infraestrutura e produção social. O objetivo do SAT é financiar a obtenção da terra mediante negociação dos próprios beneficiários com o dono da propriedade por meio de uma associação e auxílio de órgãos governamentais, já o SIC disponibiliza crédito destinado à melhoria da propriedade adquirida, como também para o aumento da capacidade produtiva do imóvel, elevando assim a produtividade e o nível de emprego e renda dos beneficiários (LIMA, 2008).

Outro programa que fazia parte das diretrizes da reforma agrária de mercado era o Banco da Terra, lançado em 1999 pela lei complementar nº 93, sancionada em 04 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo decreto nº 3.207 de 13 de abril de 1999 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Esse programa objetiva financiar a compra de terras e infraestrutura básica para os trabalhadores rurais.

Para a inserção de famílias no Banco da Terra, é necessário o cumprimento de algumas normas. Tais critérios são idênticos aos do Programa Cédula da Terra. Quanto à administração, também é descentralizada e conta com a participação de instituições governamentais, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Secretaria de Reordenamento Agrário e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (SANTOS, 2012).

Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF)

Os programas de crédito fundiário adotados anteriormente sofreram severas críticas por parte dos movimentos que lutam pela posse da terra. De acordo com Santos (2012), essas críticas se baseavam nas hipóteses de que tais políticas não contribuíram para minimizar a pobreza rural e, principalmente, ampliaram o endividamento dos beneficiários, uma vez que todos os recursos disponibilizados eram reembolsáveis. Dessa forma, ao executar tais políticas de financiamento, intensificava a concentração de terras, beneficiando os grandes proprietários que recebiam o repasse completo pelas suas terras (que se encontravam improdutivas), como reserva de

valor. É nessa conjuntura marcada por pressões desses movimentos aliada aos conflitos no campo, que Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo em 2003 e com isso aumentaram as expectativas de que essa questão agrária fosse definitivamente solucionada, uma vez que o então governo possuía diversos integrantes oriundos desses movimentos sociais (SANTOS, 2012).

No entanto, o governo Lula não fez grandes alterações no que diz respeito à perspectiva de reforma agrária, o que houve foi uma continuação das medidas que vinham sendo executadas. Dessa forma, dando continuidade aos projetos de reforma agrária de mercado, no início de 2003, foi lançado o Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF), que, conforme Lima (2011), manteve as mesmas características dos programas anteriores, ou seja, o mesmo programa apenas com pequenas modificações e com nomenclatura diferente. Nesse sentido, o manual de operações do Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF) define o programa como um conjunto de ações que visa, por intermédio do crédito fundiário, a promoção do acesso a terra e investimentos básicos e produtivos, que permitam estruturar os imóveis adquiridos com recursos do fundo de terras e da reforma agrária [...] (PNCF, 2005, p.10).

Galindo *et al.* (2015) afirmam que o objetivo fundamental do PNCF é contribuir para uma melhoria de vida no campo, uma vez que a promoção da terra acarretaria em um acréscimo da produção. Dessa forma, o trabalhador rural passa a produzir tanto para o autoconsumo, como também para a comercialização, colaborando para a redução da pobreza rural. Outro foco do programa é a agricultura familiar que vem ganhando destaque nos últimos anos. Assim, o programa disponibiliza uma linha de crédito destinada especificamente para este setor, denominado CAF (Consolidação da Agricultura Familiar), que contempla agricultores sem terra. Além do CAF, são disponibilizadas outras linhas de crédito, como a CPR (Combate à Pobreza Rural), que contempla os agricultores mais pobres e a NPT (Nossa Primeira Terra), que atende aos jovens. Dessa forma, segundo Brito (2013, p. 26), “o CPR é a linha de financiamento mais robusta, representando pelo menos 80% do total de beneficiários”.

A linha CAF atende, em geral, agricultores que já estão instalados, sejam como meeiros e arrendatários, ou ainda os que já possuem uma pequena faixa de terra, os minifúndios e querem aumentar ainda mais sua área. A linha de crédito era formada por dois componentes básicos: Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT) e Subprojeto de Investimentos Coletivos (SIC). Em ambos os casos, utilizam recursos reembolsáveis e o financiamento tanto pode ser adquirido individualmente como de forma coletiva (SANTOS, 2012). Para obter o crédito, o agricultor precisa basicamente atender ao requisito de ter: “renda familiar anual de até R\$ 30 mil e patrimônio anual inferior a R\$ 60 mil” (PNCF, 2005).

A linha CPR é voltada para atender os anseios de pequenos agricultores por terra. O público alcançado concentra-se principalmente na região Nordeste, e possui as mesmas características do CAF, porém somente os recursos destinados à compra da terra são saldados. A fonte de recursos advém do fundo de terras e da reforma agrária. Desse modo, esta linha de crédito incentiva os agricultores a desenvolver sua produção, além de disponibilizar recursos necessários para investir na sua moradia e melhorar a infraestrutura da propriedade adquirida. Já a aquisição só

pode ser feita de forma coletiva, por meio de associações ou cooperativas. Quanto ao valor que cada família recebe, este não é fixo, é instituído conforme o teto de cada região, tendo um limite de R\$ 40 mil por beneficiário (LIMA, 2011).

Nessa perspectiva, Lima *et al.* (2013, p. 35) definem que o Combate à Pobreza Rural (CPR) é uma linha do PNCF realizada com o intuito de apoiar os agricultores familiares mais pobres (com menor renda familiar anual e menor patrimônio) e a Consolidação da Agricultura Familiar (CAF) é uma linha do PNCF que busca apoiar agricultores familiares pobres, que dispõem de renda e patrimônio maiores dos que os agricultores atendidos pelo CPR. Por sua vez, conforme Barcellos (2016), a NPT é uma linha destinada aos jovens sem-terra, agricultores e filhos de agricultores, e/ou egressos das escolas agrotécnicas ou rurais, com faixa etária de 18 a 28 anos.

Em relação à abordagem da temática, poucos estudos avaliaram os resultados do PNCF. Dentre eles, destacam-se os estudos recentes de Lima (2011), Brito (2013), Santos e Petsch (2013), Galindo *et al.* (2015) e Sá *et al.* (2015). Desses estudos, três se preocuparam em aferir os impactos do programa sobre o bem-estar das famílias beneficiadas sob a ótica da linha de financiamento CAF, na região Sul do Brasil (LIMA, 2011), sobre a renda agropecuária e patrimônio, além de mensurar a qualidade de vida dos seus beneficiários (BRITO, 2013) e sobre o valor bruto da produção agropecuária (VBPA) entre 2006 e 2012 (GALINDO *et al.*, 2015). Santos e Petsch (2013) avaliaram a atuação do programa nas regiões brasileiras no período de 2002 a 2012, analisando a quantia de recursos investidos na política. Sá *et al.* (2015) objetivavam delinear o perfil dos assentamentos do Programa Nacional do Crédito Fundiário coordenados pelo Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco (ITERPE) no município de Serra Talhada. Quanto aos resultados obtidos, Lima (2011) verificou que o programa gerou impacto positivo aos beneficiários, pois tanto as variáveis de renda quanto de patrimônio registraram resultados positivos. No entanto, em relação à infraestrutura da moradia, o acesso à rede coletora de esgoto, o acesso à água e a energia elétrica não mudaram entre os períodos analisados. Percebeu-se também um aumento importante na proporção de famílias beneficiadas que possuem casa própria após o período de tratamento do programa. Portanto, constatou-se que existem indícios de que a linha de financiamento CAF vem cumprindo um papel importante para os beneficiários do programa na região Sul do país, gerando impactos positivos no bem-estar das famílias beneficiadas.

Para Brito (2013), o programa proporcionou elevado aumento na renda agropecuária, no período de 2006 a 2010, no entanto por falta de incentivos decresceu posteriormente. Em relação ao patrimônio, o impacto do PNCF foi bem resumido para o mesmo período, concluindo que o PNCF só gera impacto positivo e significativo a partir do quarto ano de aquisição da terra pelo beneficiário. Em sua concepção, esse impasse poderia ser resolvido se aumentassem a carência para quatro anos, a fim de que os beneficiários possam ter condições financeiras para quitar as parcelas do financiamento do crédito fundiário. Quanto à qualidade de vida, constatou-se que o grupo de beneficiários apresentou resultados melhores para a maioria dos indicadores de qualidade de vida, enquanto o grupo de não beneficiários mostrou resultados próximos ao limite de baixa qualidade de vida, concluindo que o programa gerou

impactos positivos para os seus beneficiários.

Santos e Petsch (2013) buscaram identificar os montantes investidos no PNCF nos dez primeiros anos de sua execução. Para isso, analisaram diversas variáveis como o número de operações, número de famílias beneficiadas, total de áreas adquiridas, valor gasto com aquisição de terras (SAT - Subprojeto para Aquisição de Terras) e infraestrutura básica (SIB - Subprojeto para Infraestrutura Básica), valor gasto com infraestrutura comunitária (SIC - Subprojeto para Infraestrutura Coletiva). Este estudo destacou as particularidades de cada região, apontando o Nordeste como a região com maior carência pelo programa, tendo maior demanda por financiamento da linha de Combate à Pobreza Rural, enquanto o Sul se destaca com mais projetos da linha CAF. Assim, constataram que apesar do PNCF ter destinado recursos visando abrandar a questão do acesso a terras nas regiões brasileiras, ainda não é uma política que tenha resolvido o problema de forma definitiva e que, de fato, são necessárias alternativas adicionais para solucionar essa questão.

Galindo *et al.* (2015) analisaram os impactos do PNCF no valor bruto da produção agropecuária nas cinco macrorregiões brasileiras. Os resultados revelaram que o programa não registrou impacto quando foram considerados todos os tipos de trabalhadores rurais, porém, no caso de grupos mais homogêneos de produtores, o PNCF indicou impacto positivo para o grupo de trabalhadores rurais de mais baixos recursos (PRONAF A).

O estudo de Sá *et al.* (2015), realizado no município de Serra Talhada - PE, mostraram que alguns assentados foram beneficiários de programas que antecederam ao PNCF, sendo que 71% participam do PNCF, 23% do Banco da Terra e 6% do antigo programa Cédula da Terra. Esses dois últimos estão relacionados às associações formadas antes de 2003. Apesar das precárias condições de educação e saúde, tais autores verificaram que o PNCF tem sido essencial para a região, uma vez que, em conjunto com outros programas governamentais, tem propiciado melhoria na renda familiar e na qualidade de vida do agricultor associado beneficiário.

Dessa forma, o presente estudo colabora para um melhor entendimento acerca não apenas do PNCF, mas da questão agrária brasileira como um todo, já que traz um retrospecto sobre o assunto. Assim, é de suma importância a sua abordagem, visto que apesar de ser uma temática antiga, ainda é pouco explorada. Com isso, percebe-se a relevância da pesquisa, pois aborda questões importantes, para diversos segmentos da sociedade, impulsionando assim uma maior exploração do tema.

Elementos metodológicos da pesquisa

Para atender aos objetivos propostos, utilizou-se o método descritivo, que busca por meio da análise de dados e levantamento bibliográfico descrever as características do Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF).

Quanto aos dados analisados, foram coletados através do site do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para o período de 2005 a 2015.

Apresentação e discussão dos resultados

Nesta seção, são apresentados e discutidos os dados referentes ao Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) correspondente ao período de 2005 a 2015. Na

Tabela 1, mostra-se a participação das famílias durante esse período considerado. Conforme se observa, o Nordeste se destaca como a região que deteve o maior número de famílias atendidas pelo programa, sendo que a participação relativa oscilou durante o período analisado. Em 2005, parcela majoritária das famílias se encontrava no Nordeste, ao passo que, em 2013, somente cerca de 20% faziam parte desta região.

Tabela 1
Participação absoluta e relativa das famílias atendidas pelo Fundo de Terras

Ano	Nordeste		Demais regiões		Brasil
	Nº de famílias	%	Nº de famílias	%	
2005	6.712	70,60	2.795	29,40	9.507
2006	9.027	54,70	7.475	45,30	16.502
2007	8.083	48,50	8.582	51,50	16.665
2008	5.565	48,15	5.992	51,85	11.557
2009	1.776	27,67	4.643	72,33	6.419
2010	3.038	46,48	3.498	53,52	6.536
2011	2.537	41,39	3.592	58,61	6.129
2012	1.066	25,53	3.109	74,47	4.175
2013	392	20,71	1.501	79,29	1.893
2014	609	36,71	1.050	63,29	1.659
2015	921	46,73	1.050	53,27	1.971
Total	39.726	47,86	43.287	52,14	83.013

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos dados do Ministério Desenvolvimento Agrário (2016).

É relevante destacar que, do total de 39.726 famílias atendidas durante o período analisado, o maior número de famílias assistidas está concentrado no estado do Piauí com 13.727 famílias. Em contrapartida, o estado de Alagoas obteve o menor número de famílias beneficiadas com apenas 1.789 famílias durante esse período. Em média, o número de famílias atendidas nessa região durante esse período foi de 3.611 famílias, representando a região com maior média de famílias assistidas, que excede em mais da metade a média do Brasil, que foi de 7.547.

A Tabela 2 exibe o número de propostas em termos absolutos e relativos. Os dados indicam que a média de propostas para os nove estados do Nordeste foi de 563, sendo a terceira região com o maior número total e médio de propostas, ficando atrás da região Centro-Oeste e da região Sul. A maior quantidade de propostas referentes à região Nordeste ocorreu, em 2008, com 1.141 propostas, já a menor se refere ao ano de 2013 com apenas 83 propostas, que não chega nem a 8% das propostas em termos nacionais.

Tabela 2
Participação absoluta e relativa do número de propostas do Fundo de Terras

Ano	Nordeste		Demais regiões		Brasil
	Nº de propostas	%	Nº de propostas	%	
2005	376	17,18	1.812	82,82	2.188
2006	543	7,55	6.653	92,45	7.196
2007	692	8,96	7.035	91,04	7.727
2008	1.141	18,87	4.907	81,13	6.048
2009	1.014	19,56	4.171	80,44	5.185
2010	946	23,63	3.058	76,37	4.004
2011	849	25,23	2.516	74,77	3.365
2012	308	10,79	2.547	89,21	2.855
2013	83	7,89	969	92,11	1.052

2014	139	15,67	748	84,33	887
2015	104	12,12	754	87,88	858
Total	6.195	14,98	35.170	85,02	41.365

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos dados do Ministério Desenvolvimento Agrário (2016).

A Tabela 3 informa as áreas da região Nordeste e das demais regiões subsidiadas pelo Fundo de Terras. Como se percebe, a região Nordeste se destaca com a maior área em hectares financiada com total de 1.412.348 ha durante o período de 2005 a 2015, obtendo uma média de 128.395 ha. O Estado com maior área financiada corresponde ao Piauí com 369.587 ha, já o Estado com menor quantidade de hectares financiados se refere a Alagoas com 17.988 ha. A maior quantidade de terras obtidas com o financiamento foi no ano de 2011 com 611.016 ha e a menor em 2013 com 8.541 ha. A quantidade de hectares por famílias para essa região foi de aproximadamente 35,55, ficando bem acima da quantidade de hectares por famílias no Brasil, que foi de 23,44.

Tabela 3
Contribuição do Fundo de Terras para o financiamento de terras com a participação do PNCF

Ano	Nordeste		Demais regiões		Brasil
	Área (ha.)	%	Área (ha.)	%	
2005	141.986	84,90	25.247	15,10	167.233
2006	183.285	73,86	64.868	26,14	248.153
2007	164.943	60,30	108.604	39,70	273.547
2008	120.581	61,56	75.309	38,44	195.890
2009	53.614	54,56	44.657	45,44	98.271
2010	73.241	71,10	29.765	28,90	103.006
2011	611.016	94,46	35.813	5,54	646.829
2012	23.857	16,71	118.945	83,29	142.802
2013	8.541	40,80	12.391	59,20	20.932
2014	12.933	60,83	8.329	39,17	21.262
2015	18.351	65,92	9.489	34,08	27.840
Total	1.412.348	72,59	533.417	27,41	1.945.765

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos dados do Ministério Desenvolvimento Agrário (2016).

A Tabela 4 revela o valor gasto com infraestrutura comunitária (SIC - Subprojeto para Infraestrutura Coletiva). Verifica-se que, para a região Nordeste, os três primeiros anos da série apresentaram um crescente investimento do valor SIC, em termos absolutos. Isso pode estar associado ao aumento do número de propostas nesses três anos. Santos e Petsch (2013) atribuem também esses resultados às melhorias no sistema de operacionalização, tramitação e contratação. O valor gasto total com o SIC durante o período de 2005 a 2015 foi de R\$506.809.911, com uma média de R\$46.073.628, em que se destaca o ano de 2007 com investimento de R\$81.705.773 e o menor investimento ocorreu, em 2013, com R\$9.322.767. Esse ano também foi marcado pela menor participação relativa da região Nordeste. O gasto por família foi de aproximadamente R\$12.757,64 e R\$358,84 por hectares de área.

Tabela 4
Participação absoluta e relativa dos valores SIC

Ano	Nordeste		Demais regiões	
	Absoluta	%	Absoluta	%
2005	62.688.532	84,29	11.684.485	15,71
2006	65.459.816	52,75	58.633.901	47,25
2007	81.705.773	18,63	356.908.191	81,37

2008	75.440.843	24,01	238.772.640	75,99
2009	47.475.963	21,32	175.233.225	78,68
2010	52.933.874	28,80	130.892.073	71,20
2011	55.257.189	29,67	131.010.739	70,33
2012	22.361.089	12,71	153.514.295	87,29
2013	9.322.767	7,62	112.944.353	92,38
2014	10.307.147	17,43	48.815.982	82,57
2015	23.856.918	32,44	49.674.367	67,56
Total	506.809.911	25,65	1.468.715.619	74,35

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos dados do Ministério Desenvolvimento Agrário (2016).

O valor gasto com aquisição de terras (SAT - Subprojeto para Aquisição de Terras) é mostrado na Tabela 5.

Tabela 5

Participação absoluta e relativa dos valores SAT

Ano	Nordeste		Demais regiões	
	Absoluta	%	Absoluta	%
2005	32.035.562	28,07	82.100.457	71,93
2006	109.451.281	98,10	2.114.237	1,90
2007	45.562.876	92,40	3.746.546	7,60
2008	40.718.940	94,50	2.370.146	5,50
2009	13.131.804	96,26	509.765	3,74
2010	40.363.091	97,61	986.453	2,39
2011	44.733.453	91,15	4.341.373	8,85
2012	21.489.914	68,58	9.847.499	31,42
2013	14.805.825	40,80	21.480.143	59,20
2014	8.866.366	71,32	3.565.986	28,68
2015	21.837.760	86,64	3.367.072	13,36
Total	392.996.872	74,51	134.429.677	25,49

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos dados do Ministério Desenvolvimento Agrário (2016).

Observa-se que esse valor foi de R\$392.996.872 na região Nordeste, com média de R\$35.726,99. Em todos os anos da série, nota-se que parcela majoritária prevalece na região Nordeste, sendo que o ano com maior investimento foi 2006 (R\$109.451.281) e com menor investimento foi 2014 (R\$8.866.366). Ademais, o valor SAT investido por família foi de aproximadamente R\$9.892,69 e R\$278,26 por hectares de área.

Em todas as tabelas, observam-se uma queda acentuada nos anos de 2008 e 2009. Para Santos e Petsch (2013), esse fato é proveniente da crise financeira, ocorrida em outubro de 2008, com a falência dos principais bancos de investimentos norte-americanos decorrentes do colapso do sistema de compra de derivativos imobiliários.

Conclusão

Os resultados deste estudo sinalizam que distintos recursos vêm sendo aplicados por meio do PNCF, visando abrandar a problemática da questão agrária. Dentre as regiões brasileiras, o Nordeste destaca-se como o de maior demanda por esses recursos, fato que se deve tanto a alta concentração fundiária, como também ao elevado nível de desigualdades sociais no campo, o que torna a região mais carente por políticas públicas voltadas a esse setor.

A região Nordeste lidera a obtenção de Subprojeto de Aquisição de Terra (SAT). Em relação ao número de famílias beneficiadas, percebe que, ao longo dos anos, vem diminuindo gradativamente, o que indica que a política precisa de uma análise por parte dos articuladores que conduzem o programa, uma vez que a demanda por terra

ainda é bastante elevada, enquanto o número de famílias atendidas vem diminuindo.

No entanto, contata-se que, apesar das falhas na execução, o programa tem potencial para atenuar essa questão da concentração fundiária, pois se apresenta como um artifício importante, capaz de reduzir a pobreza, a centralização de terra e a renda e as desigualdades presentes no meio rural.

Levando-se em consideração os resultados obtidos neste estudo, recomenda-se uma maior atenção no que diz respeito às particularidades presentes em cada região, não desconsiderando o fato que apesar de ser um programa executado em nível nacional, cada região deve ser estudada atentando essa heterogeneidade característica do país, principalmente, no que se refere à disparidade tão comum entre as regiões Nordeste e Sul. Vale ainda ressaltar a importância de novos estudos que investiguem políticas inovadoras, ou até mesmo políticas complementares ao PNCF, visando minimizar essa problemática presente no meio rural.

Referências

- Barcellos, S. B. (2016) O crédito fundiário e a linha Nossa Primeira Terra em debate no Brasil. *Novos Cadernos NAEA*, 19 (1), 71-92.
- Brito, M. A. (2013) Impactos do Programa Nacional de Crédito Fundiário sobre a renda, o patrimônio e a qualidade de vida no sertão nordestino. *Tese (doutorado)* - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.
- Cardoso, F. H. (1995) Terra e cidadania. *Folha de S. Paulo*, 24 de março.
- Carvalho, L. H. (2010) A concentração fundiária e as políticas agrárias governamentais recentes. *Revista IDEAS - Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, 4 (2), 395-428.
- Condé, P. A. A. (2006) O acesso a terra e a visão do público não mobilizado em acampamentos: o crédito fundiário do município de Caçador (SC). *Dissertação (mestrado)* - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Cruz, A. G. (2005) Política agrícola e fundiária e reforma agrária. *Âmbito Jurídico*, v.8 (24).
- Diamico, M. S. (2007) Reformas de Base: Goulart e a Estrutura Agrária. *Em Debate*, 3(1), 69-86.
- Diniz, A. S. (2010) Reforma agrária brasileira uma breve discussão. *Revista Homem, Espaço e Tempo*, 4 (2), 25-39.
- Galindo, E. P.; Resende, G. M.; Castro, C. N.; Cravo, T. A. (2015) Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF): uma avaliação de seus impactos regionais. *Texto para Discussão 2042*. Brasília: IPEA.
- Greenhalgh, L. E. (1996) Reforma Agrária. In: Conferência Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil.
- Juvencio, S. M. S. (2011) Reforma agrária a luz das ações do Banco Mundial: a experiência do Projeto São José - ação fundiária no Ceará. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, Maranhão, *Anais*.

Lima, D. F. P. (2011) Avaliação do Programa Nacional do Crédito Fundiário na região sul do Brasil. *Dissertação* (mestrado) - Universidade de São Paulo, Piracicaba.

Lima, S. M. V.; Vieira, L. F.; Castro, A. M. G.; Sarmiento, E. P. M. (2013) *Juventude rural, políticas e programas de acesso a terra no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Martins, J. S. (1997) A questão agrária brasileira e o papel do MST. In: Stédile, J. P. (org.). *A reforma agrária e a luta do MST*. Petrópolis: Vozes.

Medeiros, L. S. (2003) *Reforma Agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra*, Editora Fundação Perseu Abramo.

Morais, M. A. D. (2013) *Reforma agrária: uma questão de justiça e inclusão social*. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/reforma-agraria-uma-questao-de-justica-e-inclusao-social/113959/>>. Acesso em: 19/06/2016.

Oliveira, A. U. (2001) A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e reforma agrária. *Estudos Avançados*, 15 (43), 185-206.

Pereira, J. M. M. (2005) A disputa política no Brasil em torno da implementação do modelo de reforma agrária de Programa Nacional de Crédito Fundiário no Brasil. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Belém, *Anais*.

Sauer, S.; Pereira, J. M. M. (2006) A “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Brasil. *Revista da FASE*, 29 (107/108), 114-119.

Sauer, S. (2004) A terra por uma cédula: estudo sobre a “reforma agrária de mercado”. In: Mônica Martins (org.). *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África*. São Paulo, Viramundo.

Stedile, J. P. (2013) *A questão agrária no Brasil: o debate na década de 1990*. São Paulo, Editora Expressão Popular.

mercado do Banco Mundial (1997 - 2005). *Revista Nera*, 8 (6).

Pereira, J. M. M. (2012) Avaliação do projeto Cédula da Terra (1997-2002). *Estudos Avançados*, 26 (75), 111-136.

Pereira, J. M. M.; Sauer, S. (2011) A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Sociedade e Estado*, 26 (3), 587-612.

PNCF - Programa Nacional de Crédito Fundiário (2005) *Manual de operações da linha de financiamento Consolidação da Agricultura Familiar*. Brasília: MDA.

Sá, M. S.; Oliveira, P. A.; Oliveira, E. J. R.; Santos, J. R. F.; Rocha Júnior, C. J. G. (2015) Perfil dos assentamentos do Programa Nacional do Crédito Fundiário - ITERPE no município de Serra Talhada - PE. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, João Pessoa, *Anais*.

Santos, R. A. V. (2012) Concentração da posse da terra e o Programa Nacional do Crédito Fundiário - uma análise para o estado do Rio Grande do Norte, 2006-2012. *Dissertação* (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Santos, R. A. V.; Petsch, E. B. (2013) Uma análise do