

Territórios da Reforma Agrária e da Produção de Grãos no Brasil

Gerson Teixeira¹
Brasília, maio de 2009

1. Considerações Gerais

Os programas de reforma agrária executados no Brasil desde o I Plano Nacional de Reforma Agrária lograram, ao longo do tempo, padronização de perfil, que os distanciaram dos propósitos de ações públicas dessa natureza. Com efeito, já no segundo período de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, restaram consagradas, nesses programas, características que os rebaixaram ante as experiências clássicas capitalistas de reforma agrária, a exemplo daquelas do pós-segunda guerra. No Brasil, o programa de reforma agrária, sequer afetou o grau exacerbado da concentração histórica da propriedade fundiária.²

Neste contexto, abstraindo-se as conhecidas condições de precariedades econômicas e de infra-estrutura social básica dos assentamentos, e sem a pretensão de esgotar o tema, algumas marcas substantivas passaram a dar identidade política às ações de reforma agrária no Brasil, a saber:

1. a natureza **reativa aos conflitos**. Daí derivou o descolamento do programa de uma ação de intervenção pública pela desconcentração da propriedade fundiária e, assim, restringindo-a ao plano da mitigação social;
2. dada a característica anterior, se estabeleceu o caráter **celular e fragmentado** dos assentamentos. Graças a esta marca (não exclusivamente), o programa de reforma agrária perdeu o sentido enquanto via de promoção do desenvolvimento das regiões mais pobres do país, bem assim, frustrou o seu esperado vínculo macro-econômico;
3. o **quadro institucional refratário** à reforma. Na sua dimensão imediata, esta marca está associada à persistência de uma correlação de forças que

¹ Ex-presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária - BRA

² De acordo com o **Atlas da Questão Agrária** disponibilizado no site do próprio Incra, 20 anos após a execução desse programas a concentração da terra se manteve inalterada. O índice de Gini para o Brasil se mantém em torno de 0,816, o que indica grande concentração.

limita o programa aos níveis de tolerância pelo agronegócio, ou seja, da preservação do latifúndio. Por conseqüência, o quadro regulatório é restritivo à desapropriação; a obtenção de terras, quando não limitada às próprias terras públicas, segue parâmetros do mercado com vultosas e indevidas transferências de recursos públicos para os donos de terras; e as lutas pela terra passaram a ser tipificadas como crime;

4. da interação dos pontos anteriores, e tendo em conta a escala sofrível do programa, este passou a ser: a) **concentrado nas regiões da fronteira agrícola**, nas quais passou a desempenhar papel funcional à expansão do agronegócio³; e b) **residual nas áreas de maior concentração da produção agrícola nacional**, neste caso, para não incomodar o agronegócio consolidado.

5. elenco, também, como marcas do programa, a **execução (ou mero reconhecimento) dos projetos de assentamentos, preponderantemente sobre áreas públicas** (daí a inocuidade do programa em termos redistributivos), e as **maquiagens estatísticas** do programa, tecnologia também desvendada e denunciada já durante o governo FHC;

6. por fim, da combinação entre a concentração espacial na fronteira, a natureza reativa aos conflitos, e a manutenção da concentração da terra, contraditoriamente resultou que o programa passou a se constituir em **fonte de estímulo dos conflitos sociais pela terra**. O Pará é, disparado, o estado com o maior número de assentamentos; é, também, o líder em conflitos que crescem, a cada ano. Segundo a Comissão Pastoral da Terra - CPT, em 2008, o número de conflitos registrados no estado, foi três vezes superior ao observado em 2007 (sobre o assunto, consultar os dados em <http://www.cptnac.com.br/>).

2. Contração dos Assentamentos e da Produção

O restante do presente texto será dedicado a um breve exercício exploratório da marca assinalada no item 4, o que pode ser de utilidade para as discussões das estratégias de lutas das organizações dos trabalhadores rurais. Compreende, pois, uma análise bastante simples e sucinta que procura demonstrar a relação assimétrica entre as unidades federadas/regiões que concentram os assentamentos executados e as unidades federadas/regiões que concentram a produção agrícola, neste caso, expressa na produção de grãos. No intuito de reforçar o teste da hipótese admitida, destacamos, dos dados da produção de grãos, para

³ Pela oferta de mão de obra, acessórios produtivos do agronegócio, incluindo a atividade florestal, e pela constituição da base produtora de alimentos.

análise correlata, as estatísticas da distribuição da produção de três dos principais produtos que integram a dieta alimentar da população, e que apresentam aptidão agronômica e tradicionalmente são cultivados em todas as regiões do país (arroz, milho e feijão)⁴. Por suposto, não seria correto concluir, com base nesta correlação, sobre a falta de vocação do programa de reforma agrária com os objetivos da produção de alimentos. Apenas convalida a hipótese geral, antes colocada.

O período considerado é o que se estende do ano de 2003 a 2008 e algumas simplificações foram adotadas para facilitar a análise e torná-la menos cansativa. Nesta direção, basicamente nos restringimos a analisar os casos extremos, isto é, ao cotejo entre as regiões Norte e Sul. No entanto, anexo ao documento, incluímos os dados dos assentamentos, produção de grãos e do milho, arroz e feijão, de todas as unidades federativas, organizados por região, para permitir a análise dos demais casos.

Enfim, a pretensão do presente documento é a de apontar que o programa de reforma agrária acha-se especialmente **concentrado nas regiões da fronteira agrícola, e residualmente presente nas áreas de maior concentração da produção de grãos (e alimentos essenciais) nacional.**

É possível que os gestores do programa recorram ao argumento do preço da terra como razão principal para explicar essa distorção. Não deixa de fazer sentido, aparente. Todavia, primordialmente, o fator que onera a obtenção das terras não é o preço, e sim, os expedientes consagrados nesse processo que implicam na transferência injustificada e ilegítima, para os donos de terra, de vultosas somas de recursos públicos à título de encargos compensatórios, entre outros.

Na realidade, esses fatos refletem um conjunto de excrescências institucionais que resultaram, há tempos, no desvirtuamento do programa, e que levaram à denegação do instituto da desapropriação punitiva das grandes propriedades improdutivas, as quais, via de regra, também não atendem os demais requisitos da função social. Vale considerar que, mesmo com os ajustes de mercado processados no governo FHC, no instituto da desapropriação, que o transformaram em excelente negócio para o latifúndio, o agronegócio consolidado do Sul impôs os "índices de *im*produtividade" para restringir a sua aplicação naquela região. Resultado: nessas regiões, se estabeleceram fortes impedimentos ao programa, mesmo com preços bastante atraentes praticados na obtenção da terra. Então, restam as regiões de fronteira.

Para evitar eventuais julgamentos sobre o suposto sentido refratário do texto à região Norte do Brasil, deixamos expresso que não advogamos a

⁴ Não incluímos o trigo pela concentração da produção no Sul, face razões agronômicas; caso contrário, ensejaria críticas de distorção política da análise.

redução das metas da reforma agrária naquela região com as suas transferências para as demais regiões, em especial, para o Sul. Pelo contrário, a reforma agrária carece de novas concepções e muito mais realizações no Norte, como de resto, em todo o país. Apenas apontamos uma das marcas da reforma agrária no Brasil que resultaram nas suas deformações essenciais.

Cumprе informar, e enfatizar, que as informações sobre os projetos de assentamentos são as oficialmente adotadas pelo Incra e as informações sobre produção têm como fonte a Companhia Nacional de Abastecimento - Conab.

3. Os Casos Norte e Sul

De início, apresentamos a Tabela 1, expondo os dados agregados, em nível nacional, sobre a evolução, no período considerado, do número de famílias assentadas, da produção de grãos e da produção de arroz, feijão e milho, no conjunto.

Tabela 1 - Brasil: Famílias Assentadas pelo programa de reforma agrária - Produção de grãos e produção de arroz, milho e feijão 2003 a 2008.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Famílias assentadas	29.464	36.258	101.647	87.407	28.711	21.681	305.326
Produção (mil ton)	123.168	119.114	114.695	122.531	131.751	144.127	755.386
Produção de arroz, milho e feijão (mil toneladas)	60.983	58.067	51.407	57.708	73.320	74.245	375.730

No período, em referência, os dados correspondentes das regiões Norte e Sul constam das Tabelas 2 e 3.

Tabela 2 - Região Norte: Famílias assentadas pelo programa de reforma agrária, produção de grãos, produção de arroz, milho e feijão e participação nos respectivos totais nacionais - 2003 a 2008.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Famílias assentadas	14.858	9.143	60.028	60.085	6.913	12.731	163.758
Participação no total nacional	50,4%	25,2%	59,1%	68,7%	24,1%	58,7%	53,6%
Produção de Grãos (Mil toneladas)							
	2.944	3.481	4.226	3.546	3.595	4.045	21.837
Participação no total nacional	2,4%	2,9%	3,7%	2,9%	2,7%	2,8%	2,9%
Produção de arroz, milho e feijão (Mil toneladas)							
	2.383	2.547	2.767	2.265	2.626	2.519	15.105
Participação no total nacional	3,9%	4,4%	5,4%	3,9%	3,6%	3,4%	4,0%

Tabela 3 - Região Sul: Famílias assentadas pelo programa de reforma agrária, produção de grãos, produção de arroz, milho e feijão e participação nos respectivos totais nacionais - 2003 a 2008.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Famílias assentadas	392	2.192	1.057	914	623	1.011	6.189
Participação no total nacional	1,33%	6,05%	1,04%	1,05%	2,17%	4,66%	2,03%
Produção (Mil toneladas)							
	57.874	49.278	40.541	52.089	58.313	59.607	317.702
Participação no total nacional	46,99%	41,37%	35,35%	42,51%	44,26%	41,36%	42,06%
Produção de arroz, milho e feijão (Mil ton.)							
	30.041	26.593	21.060	28.066	33.628	34.381	173.768
Participação no total nacional	49,26%	45,80%	40,97%	48,63%	45,86%	46,31%	46,25%

Um breve exercício comparativo entre os dados das regiões Norte e Sul, conforme as Tabelas 2 e 3, leva às seguintes conclusões:

- a) a região Norte, nos resultados acumulados do período de 2003 a 2008: (i) concentrou 53.6% do número total de assentamentos de famílias realizado no Brasil; (ii) produziu o equivalente a 2.9% da produção nacional de grãos; e (iii) participou com 4% da produção nacional de arroz, milho e feijão;
- b) por sua vez, a região Sul, respondeu, no período, por 42% da produção nacional de grãos e 46% da produção brasileira de arroz, feijão e milho. Em contraste, recebeu 2% do total de famílias assentadas.

Afora tais relações possibilitadas pelas Tabelas, do exame do conjunto dos dados que compõem o anexo, destacamos:

- a) o estado do Pará é a unidade da federação que concentra o maior número de assentamentos do Brasil. No período em questão foram assentadas, no estado, 117.279 famílias, o equivalente a 38.4% do total nacional. A produção de grãos do estado do Pará, de 2003 a 2008, totalizou 7.5 milhões de toneladas, ou 1% da produção brasileira no mesmo período;
- b) ainda no caso do Pará, o estado, isoladamente, concentrou mais assentamentos que a totalidade dos assentamentos realizados nos demais estados do Brasil, juntos. No período, o Brasil, menos o Pará, assentou 112.886 famílias, ou seja, 4.393 famílias menos que o Pará;
- c) No estado do Amazonas foram assentadas, no período, 23.366 famílias, contra 18.554 famílias na somatória das regiões Sul e Sudeste;
- d) Enquanto o Amazonas participou com 0.04% da produção total de grãos e 0.1% da produção de arroz, milho e feijão, as regiões Sul e Sudeste, juntas, responderam por 55.42% da produção nacional de grãos, e 65% da produção de arroz, milho e feijão, no período;
- e) o estado de Minas Gerais foi responsável por 7.6% dos grãos e 10% da quantidade de arroz, milho e feijão produzidos no Brasil, de 2003 a 2008; quase três vezes os respectivos volumes produzidos pelo conjunto dos estados da região Norte. No entanto, em Minas foram assentadas apenas o correspondente a 1.8% do número de assentamentos totais do Brasil;

f) as regiões norte e nordeste, em conjunto, foram objeto de 82% dos assentamentos realizados (250.850) e produziram, ao longo do período, 81.593 mil ton de grãos; o que representou 10.8% da produção brasileira.

5. Anéxos

Anexo 1 - Número de Famílias Assentadas pelo Programa de Reforma Agrária - 2003 a 2008 - Brasil e Unidades Federadas

Unidade Federada	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total Período
Brasil	29.464	36.258	101.647	87.407	28.711	21.681	305.326
Pará	8.099	4.940	50.134	45.224	847	8.035	117.279
Amazonas	94	2.335	4.911	9.124	3.924	2.978	23.366
Acre	3.922	1.546	1.905	910	209	624	9.116
Tocantins	499	139	1.980	1.280	1.025	447	5.370
Amapá	1.474		287	2.174			3.935
Roraima	499		797	1.188	225		2.709
Rondônia	271	183	14	185	683	647	1.983
Norte	14.858	9.143	60.028	60.085	6913	12.731	163.758
Maranhão	2.508	7.113	9.382	6.951	1.573	977	28.504
Pernambuco	868	1.781	2.887	6.575	1.982	926	15.019
Bahia	1.938	4.013	3.657	2.825	584	821	13.838
Piauí	599	1.736	6.164	2.275	1.030	1.233	13.037
Alagoas	68	586	1.192	203	2.715	335	5.099
R.G. Norte	381	1.779	900	305	543	202	4.110
Ceará	196	433	721	350	268	778	2.746
Paraíba	390	421	745	262	322	311	2.451
Sergipe	63	225	1.183	253	92	472	2.288
Nordeste	7.011	18.087	26.831	19.999	9.109	6055	87.092
Mato Grosso	5.967	1.454	2.199	1.374	4.325	50	15.369
Mato G. do Sul	18	2.668	4.554	837	3.070	420	11.567
Goiás	215	853	1.440	2.079	1.041	44	5.672
Distrito Federal	148	391	726	283	1.429	159	3.136
Centro-Oeste	6.348	5.366	8.919	4.573	9.865	673	35.744
Minas Gerais	361	501	2.963	647	855	131	5.458

Unidade Federada	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total Período
São Paulo	376	681	1.178	820	1.217	927	5.199
Rio de Janeiro	19		501	265	103	59	947
Espirito Santo	99	268	170	104	26	94	761
Sudeste	855	1450	4.812	1836	2201	1211	12.365
Paraná	123	2.052	724	259	225	186	3.569
R. G. do Sul	166	33	259	487	273	679	1.897
Santa Catarina	103	107	74	168	125	146	723
Sul	392	2.192	1057	914	623	1011	6.189

**Anexo 2 - Evolução da Produção de Grãos - 2003 a 2008 - Brasil-
Unidades Federadas - Regiões
Em Mil Toneladas**

UF/REGIÃO	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	Total Período
RR	157	207	225	176	154	188	1.106
RO	465	664	758	751	768	886	4.292
AC	90	98	110	95	93	65	552
AM	49	48	62	53	70	48	331
AP	5	6	6	5	5	7	35
PA	1.195	1.222	1.497	1.296	1.137	1.175	7.522
TO	983	1.236	1.569	1.169	1.368	1.675	8.000
MA	1.816	2.123	2.188	2.209	2.298	2.521	13.155
MT	18.482	21.712	24.731	22.581	23.496	28.193	139.194
PI	865	748	1.059	1.100	867	1.476	6.115
CE	1.083	658	558	1.142	549	1.133	5.123
RN	152	143	125	123	102	126	772
PB	212	227	171	305	128	229	1.271
PE	174	222	364	415	276	382	1.831
AL	61	61	104	121	111	114	572
SE	212	199	239	249	282	527	1.707
BA	3.694	4.881	5.201	4.140	5.216	6.077	29.209
MT	18.482	21.712	24.731	22.581	23.496	28.193	139.194
MS	7.906	6.497	6.015	7.303	8.410	8.632	44.763

UF/REGIÃO	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	Total Período
GO	11.219	11.190	11.330	10.826	11.289	13.062	68.916
DF	356	355	450	437	504	570	2.673
MG	8.662	9.715	10.414	8.798	9.799	10.220	57.608
ES	179	156	151	112	116	119	832
RJ	36	38	42	41	38	33	228
SP	7.243	7.431	6.786	6.991	6.362	7.063	41.876
PR	29.045	25.714	22.474	25.344	28.401	30.518	161.496
SC	6.415	5.359	4.865	5.432	6.441	6.458	34.969
RS	22.413	18.205	13.202	21.313	23.472	22.631	121.237

Norte	2.944	3.481	4.226	3.546	3.595	4.045	21.837
Nordeste	8.268	9.261	10.008	9.805	9.828	12.584	59.756
C-Oeste	37.963	39.753	42.526	41.148	43.699	50.458	255.547
Sudeste	16.119	17.341	17.393	15.942	16.315	17.434	100.544
Sul	57.874	49.278	40.541	52.089	58.313	59.607	317.702
C-Sul	111.956	106.372	100.461	109.179	118.327	127.498	673.793
BRASIL	123.168	119.114	114.695	122.531	131.751	144.127	755.386

Anexo 3 - Arroz, Milho e Feijão - Evolução da Produção - 2003 a 2008
- Brasil-Unidades Federadas - Regiões
Em Mil Toneladas

UF/REGIÃO	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	Total Período
RR	150	178	162	148	127	139	904
RO	342	486	531	468	572	575	2.973
AC	90	98	108	95	79	65	536
AM	43	43	53	48	61	48	297
AP	5	6	6	5	6	7	35
PA	1.150	1.127	1.281	1.058	1.087	974	6.678
TO	602	610	625	443	693	710	3.683
MA	1.154	1.185	1.159	1.171	1.241	1.230	7.139
PI	554	340	488	524	501	615	3.021
CE	1.058	622	517	1.112	948	1.105	5.362
RN	121	109	57	93	101	104	585
PB	203	211	158	298	183	225	1.278
PE	167	213	310	372	325	368	1.754

UF/REGIÃO	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	Total Período
AL	56	58	102	118	106	112	552
SE	210	198	237	248	534	525	1.952
BA	1.808	2.039	2.142	1.512	2.318	2.360	12.179
MT	4.561	5.440	5.495	4.813	8.608	8.635	37.553
MS	3.304	2.627	1.655	2.463	3.762	3.732	17.543
GO	3.983	3.920	3.470	3.583	5.537	5.446	25.937
DF	213	198	264	269	371	368	1.682
MG	6.046	6.667	6.995	6.016	7.320	7.339	40.382
ES	179	156	151	112	120	119	837
RJ	36	38	42	41	34	33	224
SP	4.908	4.908	4.337	4.632	5.058	5.032	28.875
PR	14.462	12.035	9.098	12.097	16.343	16.305	80.340
SC	5.463	4.489	3.984	4.433	5.397	5.288	29.054
RS	10.116	10.069	7.978	11.536	11.888	12.787	64.374

NORTE	2.383	2.547	2.767	2.265	2.626	2.519	15.105
NORDESTE	5.330	4.974	5.171	5.449	6.256	6.643	33.823
CENTRO-OESTE	12.061	12.185	10.885	11.127	18.278	18.180	82.715
SUDESTE	11.168	11.769	11.525	10.801	12.532	12.522	70.317
SUL	30.041	26.593	21.060	28.066	33.628	34.381	173.768
NORTE/NORDESTE	7.713	7.521	7.938	7.714	8.882	9.162	48.928
CENTRO-SUL	53.270	50.547	43.470	49.994	64.438	65.083	326.801
BRASIL	60.983	58.067	51.407	57.708	73.320	74.245	375.730