

10 Questões Essenciais sobre a Reforma Agrária no Brasil

Depoimento de Xico Graziano
à CPI do MST/Câmara dos Deputados

(Brasília, 13 de junho de 2023)

1. O tamanho da reforma agrária

Tabela 1 - Número de famílias assentadas por período de governo, 1979-2018

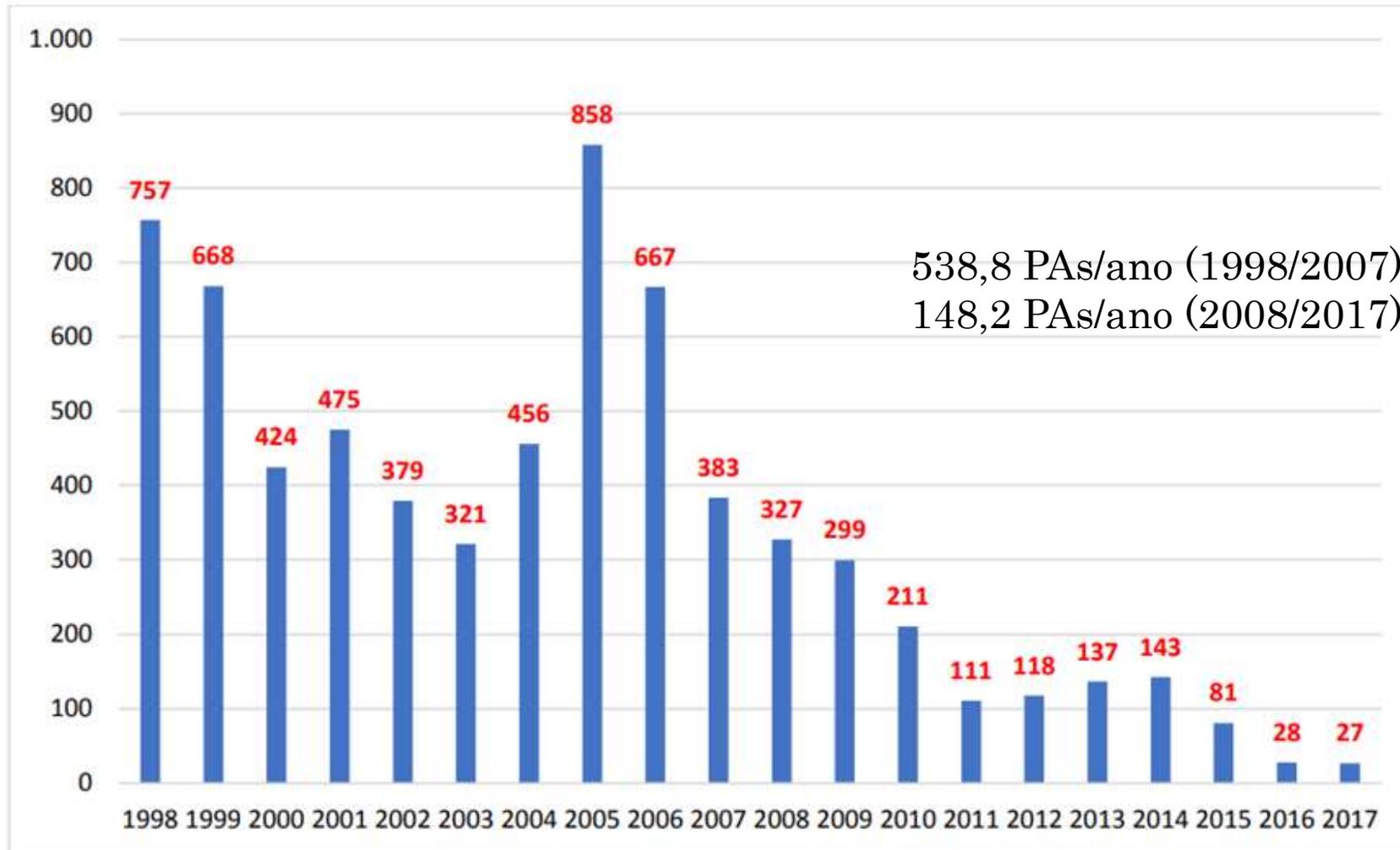
| Titular do Executivo | Período | Área Incorporada (1.000ha) | Famílias assentadas |
|----------------------|-------------|----------------------------|---------------------|
| Governos Militares | Até 1984 | - | 18.500 |
| José Sarney | 1985-90 | - | 18.000 |
| Fernando Collor | 1991-92 | - | 19.000 |
| Itamar Franco | 1993-94 | 16.290* | 11.000 |
| Fernando Henrique | 1995 - 1998 | 12.390 | 287.994 |
| Fernando Henrique | 1999-2002 | 8.686 | 252.710 |
| Lula da Silva | 2003-2006 | 31.889 | 381.419 |
| Lula da Silva | 2007-2010 | 16.412 | 232.669 |
| Dilma Roussef | 2011-2014 | 2.947 | 107.354 |
| Dilma Roussef | 2015-2016 | 234 | 28.021 |
| Michel Temer | 2017-2018 | 656 | 10.077 |
| Jair Bolsonaro | 2019- | - | 5.428 |
| Total | - | 89.504 | 1. 372.172 |

Fonte: INCRA: Números da Reforma Agrária Execução Anual, Famílias Assentadas, Área Incorporada por Exercício (2020). *Compreende a totalidade das áreas incorporadas até esta data

Área cultivada do Brasil: 63,5 milhões hectares

2. Projetos de assentamento rural

Figura 1 - Quantidade de assentamentos de reforma agrária criados no Brasil no período de 1998-2017



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do INCRA (2018).

3. Ocupação dos lotes

Tabela 1 – Número de assentamentos, área total dos assentamentos e famílias assentadas. Brasil, Grande Região e Unidades da Federação selecionadas. 2017.

| Unidade Territorial | Assentamentos | Famílias Assentadas | Área (ha) | Assentamentos | Famílias Assentadas | Área |
|----------------------------|----------------------|----------------------------|------------------|----------------------|----------------------------|-------------|
| Norte | 2.139 | 401.908 | 59.604.605 | 23,0% | 43,3% | 75,1% |
| Nordeste | 4.309 | 320.856 | 10.425.746 | 46,3% | 34,5% | 13,1% |
| Sudeste | 842 | 45.491 | 1.536.974 | 9,0% | 4,9% | 1,9% |
| Sul | 827 | 35.896 | 817.227 | 8,9% | 3,9% | 1,0% |
| Paraná | 324 | 18.427 | 421.583 | 3,5% | 2,0% | 0,5% |
| Santa Catarina | 159 | 5.113 | 103.189 | 1,7% | 0,6% | 0,1% |
| Rio Grande do Sul | 344 | 12.356 | 292.454 | 3,7% | 1,3% | 0,4% |
| Centro-Oeste | 1.189 | 124.956 | 7.021.223 | 12,8% | 13,4% | 8,8% |
| Brasil | 9.306 | 929.107 | 79.405.775 | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fonte: INCRA/SIPRA, 30/9/2017. Elaboração própria.

Área média nacional: 85,5 ha/assentamento.

(Norte: 148,3 ha; Centro-Oeste: 56,2 ha; Nordeste: 32,5 ha
Sudeste: 33,8 ha; Sul: 22,7 ha)

4. Localização dos assentamentos

Tabela 1 Distribuição dos assentados no Brasil

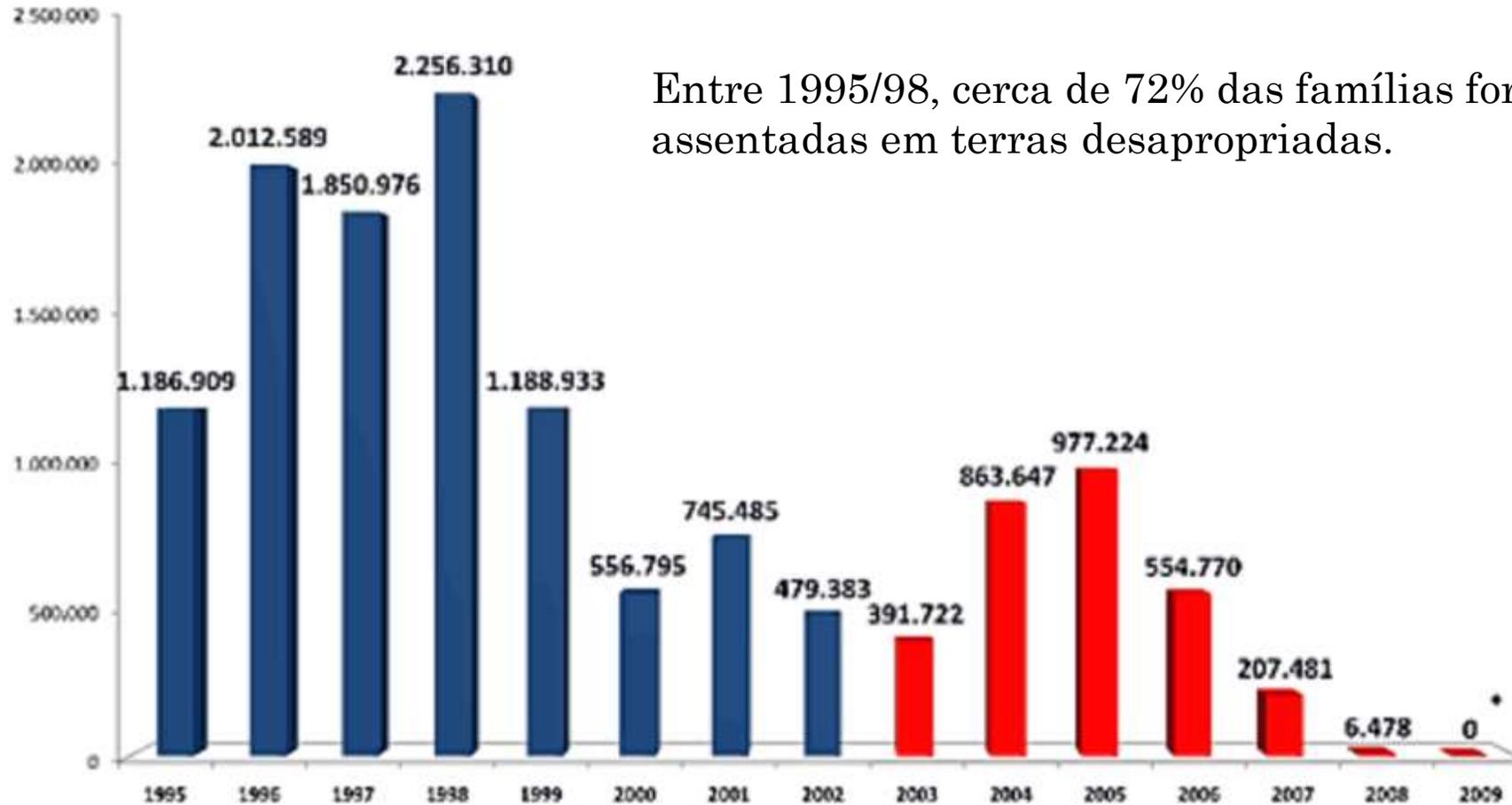
| Porção do território | Número de famílias | % do Total |
|---|--------------------|------------|
| Semiárido | 116.976 | 12,1 |
| Amazônia Legal (Norte, parte do Nordeste e do Centro-Oeste) | 625.655 | 64,3 |
| Resto do Brasil | 229.658 | 23,6 |
| Total | 972.289 | 100 |

Fonte: elaborado pelo autor com base em INCRA (2020a), dados de 2017¹.

Reforma agrária contribuiu com 25 a 30% do desmatamento na Amazônia.
(IPAM, 2016)

5. Arrecadação de terras

Número de hectares desapropriados por decreto
1995 a 2002 - Fernando Henrique
2003 a 2009 - Lula



Entre 1995/98, cerca de 72% das famílias foram assentadas em terras desapropriadas.

Número hectares comprados
1995 a 2002 - Fernando Henrique
2003 a 2009 - Lula



Fonte: www.incra.gov.br — * os números referentes a 2009 não estão disponíveis no site do Incra.

6. Custos da reforma agrária

Tabela 3 - Custo médio para assentamento de uma família no Brasil, por modalidade de obtenção da terra (em R\$)

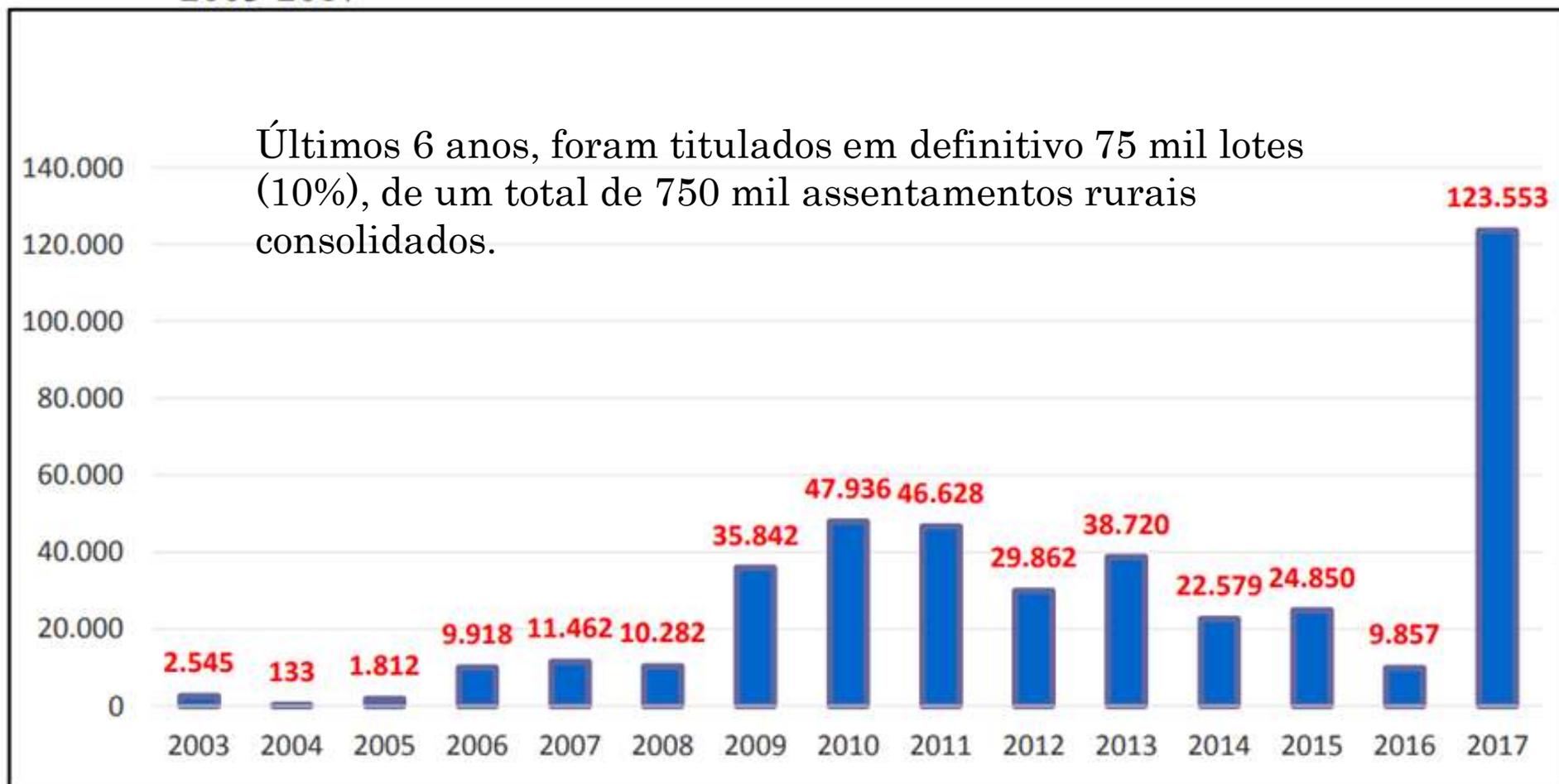
| Região | Desapropriação | | Aquisição | | Não-onerosa | |
|--------------|----------------|------------|-----------|------------|-------------|-----------|
| | 2005 | 2018 | 2005 | 2018 | 2005 | 2018 |
| Brasil | 39.141,00 | 81.432,28 | 65.567,00 | 136.411,19 | 19.043,00 | 39.618,69 |
| Norte | 38.615,00 | 80.337,95 | 49.997,00 | 104.018,03 | 19.592,00 | 40.760,87 |
| Nordeste | 25.853,00 | 53.786,79 | 40.317,00 | 83.878,93 | 18.171,00 | 37.804,50 |
| Centro-Oeste | 54.567,00 | 113.525,85 | 75.764,00 | 157.625,90 | 17.606,00 | 36.629,03 |
| Sudeste | 58.114,00 | 120.905,33 | 81.122,00 | 168.773,14 | 19.250,00 | 40.049,35 |
| Sul | 58.219,00 | 121.123,78 | 78.794,00 | 163.929,77 | 16.432,00 | 34.186,54 |

Fonte: elaboração dos autores com base em Brasil (2000; 2005).

O custo da terra, para cada família assentada, situa-se ao redor de R\$ 145 mil (2023). Somando-se os custos operacionais, sobe para R\$ 217 mil/assentamento. Equivale a 164 meses de 1 SM.

7. Titulação dos lotes

Figura 4 - Quantidade de títulos definitivos e provisórios emitidos pelo INCRA no período 2003-2017



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do INCRA (2018).

8. Geração de renda

Tabela 11 – Valores, rendas e receitas obtidas em estabelecimentos da reforma agrária (em R\$ 1.000). Brasil e Grandes Regiões. 2017.

| UT | VBP | RFE | RAI | VAR | RPG | RAP |
|-------------------|-----------|-----------|---------|---------|---------|-----------|
| Norte | 3.791.972 | 323.563 | 63.558 | 393.650 | 192.448 | 770.078 |
| Nordeste | 1.616.473 | 296.607 | 33.352 | 183.966 | 180.765 | 1.063.289 |
| Sudeste | 914.648 | 95.708 | 11.142 | 53.804 | 15.062 | 262.379 |
| Sul | 1.222.633 | 77.979 | 16.758 | 38.649 | 14.050 | 180.837 |
| Paraná | 668.751 | 39.241 | 9.391 | 11.238 | 5.956 | 98.561 |
| Santa Catarina | 178.956 | 15.285 | 1.573 | 9.547 | 2.219 | 30.276 |
| Rio Grande do Sul | 374.926 | 23.454 | 5.794 | 17.863 | 5.875 | 52.001 |
| Centro-Oeste | 2.190.062 | 248.369 | 52.600 | 118.158 | 17.882 | 453.736 |
| Brasil | 9.735.788 | 1.042.227 | 177.410 | 788.226 | 420.207 | 2.730.320 |

* VBP: Valor Bruto da Produção; RFE: Rendas obtidas em atividades fora do estabelecimento; RAI: Receita da Agropecuária Indireta; VAR: Valor da Produção com a Agroindústria; RPG: rendas provenientes de programas governamentais, exceto aposentadorias e pensões; RAP: rendas provenientes de aposentadoria ou pensões.

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2017 (tabulações especiais 1, 39, 44, 55). Elaboração própria.

RBT=R\$ 11.518 ano/assentamento. RL (30%)= R\$ 3.455/ano ou R\$ 288/mensal. Renda não agrícola= R\$ 4.513/ano

Tabela 14. Rendas anuais dos assentados do Rio Grande do Sul (safra 2004/2005) e da Bahia (safras 2008/2009 e 2009/2010).

| Variável | Rio Grande do Sul | | Bahia | |
|---|-------------------|------------------|--------|------------------|
| | R\$ | Participação (%) | R\$ | Participação (%) |
| Renda agrícola (RA) | 3.919 | 66 | 1.442 | 25 |
| Renda não agrícola (RNA) | 623 | 11 | 539 | 9 |
| Outros ingressos (OI) | 1.352 | 23 | 3.802 | 66 |
| Ingressos totais (IT) | 5.894 | 100 | 5.783 | 100 |
| Unidade de trabalho humano (UTH) | 1,94 | | 1,74 | |
| Salário-mínimo (2005 e 2009, respectivamente) | 300 | | 465 | |
| Renda agrícola esperada (13 salários x UTH) e participação percentual da RA/RA esperada | 7.566 | 52 | 10.518 | 14 |

Rendas anuais abaixo do esperado em função do SM, sendo de 52% no RS e de 14% na Bahia.

9. Evasão dos assentados

Tabela 15. Evasão dos assentados por região de atuação do Incra do Rio Grande do Sul em 2005.

| Região de Atuação do Incra-RS | Nº de famílias | Evasão (%) |
|--------------------------------------|-----------------------|-------------------|
| Norte | 2.385 | 10,19 |
| Metropolitana | 778 | 25,45 |
| Bagé | 1.296 | 33,33 |
| Sul | 2.019 | 29,07 |
| Fronteira Oeste | 909 | 18,48 |
| Total | 7.387 | 22,04 |

Fonte: Mello (2008b).

(Brasil 30%, no mínimo)

³² O autor teve a oportunidade de cadastrar, enquanto servidor do órgão de terras do Estado do Rio Grande do Sul, mais de mil ocupantes de áreas indígenas, quando constatamos que a maioria esmagadora dos agricultores trabalhava no seu lote, sob o regime familiar.

10. Irregularidades na concessão de lotes



Tabela 1 – Registros de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidades

| Irregularidade por unidade familiar | Ocorrências <u>antes</u> da data de homologação | | Ocorrências <u>depois</u> da data de homologação | | Ocorrências sem informação de data | Total |
|--|---|------------|--|------------|------------------------------------|----------------|
| | Descrição | Quantidade | % | Quantidade | % | Quantidade |
| Concessão a pessoas já contempladas na PNRA | 0 | 0% | 0 | 0% | 23.197 | 23.197 |
| Idade inferior a 18 | 0 | 0% | 0 | 0% | 2.117 | 2.117 |
| Proprietários com área maior 1 módulo rural | 0 | 0% | 0 | 0% | 841 | 841 |
| Servidores públicos | 40.008 | 28% | 104.344 | 72% | 269 | 144.621 |
| Empresários | 16.022 | 26% | 45.942 | 74% | 1 | 61.965 |
| Estrangeiros | 0 | 0% | 0 | 0% | 213 | 213 |
| Aposentados por invalidez | 2.573 | 26% | 7.301 | 74% | 0 | 9.874 |
| Maus antecedentes | 15 | 7% | 203 | 93% | 0 | 218 |
| Titulares de mandatos eletivos | 11 | 1% | 1.006 | 99% | 0 | 1.017 |
| Falecidos | 1.151 | 3% | 36.817 | 97% | 29 | 37.997 |
| Renda superior a 3 SM* | 1.064 | 4% | 20.374 | 76% | 5.380 | 26.818 |
| Renda superior a 20 SM* – alta renda | 0 | 0% | 139 | 69% | 63 | 202 |
| Portador de deficiência física ou mental | 1.775 | 17% | 4.926 | 47% | 3.878 | 10.579 |
| Residem em município diferente do que se localiza seu PA | 0 | 0% | 363.111 | 100% | 0 | 363.111 |
| Local do lote fora do Estado de Residência | 0 | 0% | 61.495 | 100% | 0 | 61.495 |
| Sinais exteriores de riqueza - veículos de alto valor | 0 | 0% | 0 | 0% | 19.393 | 19.393 |
| Total | 62.619 | 9% | 584.024 | 83% | 55.318 | 701.961 |
| Total sem duplicidades | | | | | | 578.547 |

Fonte: Compromisso de dados efetivado pelo TCU. Valores incluem duplicidades e não incluem correspondentes e demais unidades.

Tabela 8 - Exemplos de beneficiários que possuem veículos de luxo (sinais exteriores de riqueza)

| Cpf | Uf | Veículo | Valor do veículo |
|----------------|----|------------------------|------------------|
| ***.499.101-** | PA | Volvo FH 460 6X4T | R\$ 470.028,00 |
| ***.299.611-** | PA | Porsche Cayenne GTS | R\$ 460.733,00 |
| ***.091.609-** | MT | Land Rover Range Rover | R\$ 358.650,00 |
| ***.356.309-** | RO | BMW X5 XDRIVE30D | R\$ 307.125,00 |
| ***.728.111-** | MT | Camaro 2SS Conversível | R\$ 213.348,00 |

Sinais exteriores de riqueza = carros de luxo
(TCU/2016)

Proposta: **Censo Agrário**

- 1) Favoreceu a produção no campo?
- 2) Trouxe melhoria de qualidade de vida aos beneficiários?
- 3) Promoveu a emancipação dos pobres do campo?

Obrigado. É uma honra, um privilégio poder me manifestar nessa Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado.

Minha primeira participação na gestão pública da reforma agrária ocorreu em 1987 quando, no governo de José Sarney, participei da equipe do saudoso ministro Marcos Freire, como chefe de Gabinete de meu querido amigo José Eduardo Raduan, que assumira a presidência do Incra. Ambos faleceram em triste acidente aéreo que, em 8 de setembro de 1987, interrompeu, após apenas 2 meses, nossa jornada no INCRA.

Essa minha breve, porém intensa, experiência no comando da reforma agrária inspirou minha Tese de Doutorado, apresentada à FGV/SP em 1989, intitulada “A Tragédia da Terra”. Transformado em livro, meu estudo analisou o cadastro fundiário do país, mostrando já naquela época, há quase 40 anos, que a expansão capitalista do campo estava modernizando os antigos latifúndios, transformando-os em grandes e produtivas empresas rurais.

Minha conclusão foi de que a proposta clássica do reformismo no campo, que denominei de **distributivismo agrário**, estava sendo superada pela história. Tínhamos, portanto, que reformular o projeto de reforma agrária, o que significava um rompimento com o paradigma clássico que dominava o tema na América Latina. A esquerda agrária me criticou fortemente.

Alguns anos depois, em 1995, no primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, fui chamado a assumir a presidência nacional do INCRA. Vivíamos tempos difíceis, cheios de conflitos agrários, com mortes, entre invasores de terras e proprietários rurais. O MST decidira, para desgastar o governo FHC, radicalizar sua ação, invadindo fazendas mesmo que **produtivas**, sob o argumento, quase sempre falso, de que eram terras griladas. Faziam assim, com o esbulho, justiça com as próprias mãos.

Ambos os períodos em que participei da gestão nacional do INCRA, somada aos meus estudos na academia, permitem dar-lhes um terrível veredicto: a reforma agrária é o maior fracasso da política pública brasileira nas últimas décadas.

Gastamos uma fortuna para erigir milhares de **favelas** nos campos: essa é a triste realidade. Considerando um valor médio de R\$145 mil na aquisição de terra, acrescido de custos de implantação, infraestrutura e operacionais, cada família assentada representa um dispêndio médio de R\$220 mil.

Arredondando para 1 milhão de famílias assentadas, nos últimos 30 anos, temos um custo total de R\$ 220 bilhões, cerca de 44 bilhões de dólares.

Qual o resultado da reforma agrária? Favoreceu, em quanto, a produção agropecuária? Trouxe qualidade de vida aos assentados? Promoveu a emancipação dos pobres no campo?

Nós não temos respostas para nenhuma dessas questões. Ou seja, não sabemos qual a relação custo-benefício da reforma agrária brasileira.

Em 1996, a União, através do INCRA, com auxílio de 29 universidades, realizou um Censo da Reforma Agrária visando caracterizar os assentamentos de então. Afora a precariedade das condições de vida, chamou a atenção a elevada **evasão** dos lotes, pois, na média, 35% das famílias sequer foram encontradas.

Desde então, nunca mais ocorreu qualquer levantamento nesse sentido, que pudesse fornecer dados agregados sobre a realidade dos assentamentos rurais. Trata-se de uma lacuna imperdoável: inexistem dados abrangentes, oriundos de fontes oficiais, rotineiramente divulgados, sobre a eficácia da reforma agrária.

Os analistas, como eu próprio, dependemos de estudos de caso, localizados e restritos, para avaliá-la, conforme procedi há cerca de um ano, na chamada CPI do MST, da Câmara de Deputados, cujas informações, tabelas e gráficos anexo a este depoimento.

O dado que mais impressiona diz respeito à **baixa renda média** auferida pelos assentados da reforma agrária. Estudo comparativo entre duas realidades, em assentamentos instalados no Rio Grande do Sul e na Bahia, mostra que a renda anual é de 52% de um salário-mínimo nos gaúchos e de míseros 14% do salário-mínimo no caso dos assentamentos baianos.

Se fôssemos considerar apenas a renda gerada na atividade rural, descontando o assalariamento e as benesses públicas, a situação ficaria mais precária ainda. No RS, a renda agrícola representava 66% da renda total dos assentados; na BA, apenas 25%.

Sim, existem casos exitosos. Meu conhecimento sobre o assunto me permite afirmar que, no máximo, apenas 10% dos assentamentos de reforma agrária progrediram, contando com o auxílio, contínuo, de recursos públicos.

É paradoxal verificar que, em muitas áreas distribuídas, houve **regressão produtiva**, ou seja, a reforma agrária causou redução da produção agropecuária nas antigas fazendas.

Para se entender tal lamentável fenômeno, é fundamental considerar que há muito a aquisição de terras produtivas passou a preponderar sobre as desapropriações de imóveis improdutivos.

Entre 1995/98, cerca de 72% das famílias foram assentadas em terras **desapropriadas**; no período 2003/06, a maioria dos assentamentos (71%) ocorreu em terras **compradas** pela União.

Essa mudança ocorreu exatamente em função da modernização tecnológica do campo e da estabilização da economia trazida pelo plano Real, quando a especulação fundiária perdeu espaço. Assim, progressivamente, as terras ociosas foram sendo ocupadas pela produção agropecuária, e o Brasil se tornou uma das maiores nações agrícolas do mundo.

Como sabem, constitucionalmente somente as fazendas improdutivas podem ser desapropriadas, e com o tempo elas foram se escasseando. Portanto, para atender à demanda por terra, forçada pelas invasões violentas, o governo buscou respaldo

no Decreto 433/92, modificado pelo Decreto 2614/98, para **negociar** a compra de fazendas.

Os negócios da reforma agrária permitiram, conforme se esperava, ocorrer variadas distorções, como invasões forjadas, achaques contra proprietários, superavaliações, conluíus nefastos entre o ente público e o privado.

A execução açodada e politizada da reforma agrária gerou distorções apontadas em parecer do TCU (Acórdão TCU 775/2016). Entre as 578 mil irregularidades, registram-se 144 mil servidores públicos beneficiados, 62 mil empresários, 19 mil famílias com sinais exteriores de riqueza, 10 mil deficientes físicos. A lista é enorme.

Tirando as exceções, tem sido assim nossa política de reforma agrária: uma rosca sem-fim, um processo sem critérios, sem análise de mérito, sem medição de resultados. É como se a política pública se finalizasse ao colocar as famílias na terra.

Tratada, desde há muito, com viés social, se revelou uma caríssima política social. Conforme mostrei, o custo de cada família assentada (ao redor de R\$ 220 mil) corresponde ao valor de 1 salário-mínimo oferecido durante 155 meses, ou 13 anos seguidos de auxílio. Certamente, com tal dispêndio, qualquer outra política traria melhores resultados na geração de empregos, na renda, em educação e qualidade de vida às famílias carentes.

Por que fracassamos?

O fracasso da reforma agrária brasileira deve-se a dois componentes básicos:

- 1) em primeiro lugar, ela remou contra a história. Proposta no Estatuto da Terra (1964), começou a ser realizada com um atraso de 30 anos, quando o êxodo rural já havia esvaziado o campo e a tecnologia da enxada estava sendo substituída pela força do trator. Antigamente, bastava ter vontade de trabalhar para progredir na roça; no mundo da moderna tecnologia e dos mercados urbanos, porém, novas

habilidades se exigem dos agricultores, que precisam ser capacitados para conseguir sucesso;

- 2) em segundo lugar, o fracasso da reforma agrária advém do processo de invasões de terra, que estraçalharam o planejamento da política pública conforme formulada nos anos de 1960. O INCRA perdeu sua racionalidade na urgência dos fatos.

Três variáveis essenciais não puderam ser cumpridas face à demanda política criada pelas invasões: a) a escolha prioritária das áreas a serem desapropriadas; b) a seleção e o treinamento dos beneficiários; e c) a execução da infraestrutura produtiva dos assentamentos.

Recrutados principalmente entre os excluídos urbanos, sem a qualificação desejada para a lide rural, os invasores de terras raramente conseguem viver nos assentamentos. Via de regra, após receber os créditos iniciais para sua instalação, os comercializam (irregularmente) e/ou abandonam o lote. Permanecendo - os aposentados especialmente - fazem de sua terra apenas um local de moradia, sem sentido produtivo.

Esse diagnóstico dramático já estava patente há 20 anos, quando escrevi meu livro "O Carma da Terra no Brasil" (2004) retratando a triste realidade da reforma agrária brasileira. A evasão dos lotes mostrava a decepção das famílias, assentadas em condições precárias e, muitas vezes, deslocadas para regiões distantes.

Basta ver que a maioria dos assentamentos rurais ocorreu na Amazônia Legal (64%) e no semiárido nordestino (12%). Para fugir da miséria e do isolamento, muitas famílias retornaram para sua origem, vendendo ou arrendando seu lote.

Aqui reside a pior deformação, escondida sob o tapete da reforma agrária: a **concentração fundiária** verificada dentro dos projetos de assentamento. Basta conferir o mercado imobiliário de sítios nos projetos de reforma agrárias. É ter dinheiro, e comprar. Normalmente, com suborno de autoridades.

Conclusão:

O Brasil precisa consertar a reforma agrária já realizada, jamais pensar em ampliá-la. Nessa tarefa, será necessário, antes de tudo, **regularizar** juridicamente os assentamentos, excluindo os oportunistas que se apoderaram da reforma agrária.

A **titulação** dos lotes parece uma medida necessária, desde que conjuminada com outra ação: a **democratização** do acesso à reforma agrária.

Poderiam ser realizados editais dos Correios, concursos públicos ou qualquer outro formato que permitisse que filhos de agricultores, ou jovens formados em escolas agrícolas, ou ainda empreendedores agrícolas, das cooperativas, enfim, qualquer critério que selecionasse a aptidão produtiva e a necessidade dos beneficiários.

Tal recrutamento, aberto e publicizado, acabaria com a “fábrica de sem-terras” criada pelo MST, e a invasão de fazendas perderia seu privilégio de ser o passaporte da reforma agrária.

É o meu testemunho. Muito obrigado. Estou à disposição dos Senhores.

SP, 19 de junho de 2024.