

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A
REFORMA AGRÁRIA

MARCOS CINTRA CAVALCANTI DE
ALBUQUERQUE

25 *

* CADERNOS LIBERAIS: 25/86

MARCOS CINTRA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE - Professor do Departamento de Economia da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo - produziu esta coletânea de artigos publicados na "Folha de S. Paulo", entre os meses de julho e agosto de 1985, e é aqui divulgada por iniciativa do

INSTITUTO TANCREDO NEVES,
República Federativa do Brasil, e

FUNDAÇÃO FRIEDRICH NAUMANN,
República Federal da Alemanha

Seria interessante indagar porque a idéia de reforma agrária é tão frequentemente trazida à discussão nas sociedades capitalistas.

Inicialmente é preciso lembrar que a reorganização da estrutura fundiária tem como principal característica o esforço de estender a posse e uso da terra a maior número de pessoas, e portanto, tende a reforçar a instituição da propriedade privada. Evidentemente, o processo ocorre em detrimento dos interesses específicos de certos segmentos sociais - o que explica a tentativa por parte daqueles que se sentem prejudicados, de dar-lhes conotação de ameaça ao sistema econômico constituído - mas, se bem sucedida, a reforma agrária tem como resultado final o fortalecimento das pequenas e médias propriedade agrícolas, uma espécie de lei "antitrust" rural. Destarte, seria errôneo considerá-la, necessariamente, uma ameaça, ou uma reação, ao sistema capitalista e à instituição da propriedade privada.

Outro ponto que surge no debate da reforma fundiária é a questão da equidade e da justiça social. O que é intrigante, contudo, é a assimetria no tratamento do problema comparando-se as políticas adotadas no setor rural face aos demais.

É pouco discutível, pois acha-se absolutamente consagrado nas economias capitalistas, que justiça social e melhor distribuição de renda podem ser obtidos por intermédio de medidas de caráter fiscal, principalmente por meio de impostos progressivos incidentes sobre a renda ou sobre o valor da propriedade. Assim, a redistribuição dos bens de produção na indústria, no comércio, e nos serviços não são reivindicados como tentativas de aperfeiçoamento do sistema capitalista. No setor agrícola, contudo, tenta-se não somente a redistribuição da renda,

como também da terra, que é um meio de produção.

A explicação para tal diferença de tratamento pode ser encontrada na concepção de que a terra é um "bem não-produzido". Tal concepção, de que são exemplos as palavras de João Paulo 2º: "A terra é um dom de Deus", justifica que se impeça alguns poucos de se apoderarem de um patrimônio comum, e que se garantam meios de uso e posse da terra para todos.

Nas sociedades modernas a concepção da terra como um "bem não-produzido" é anacrônica, uma reminiscência de origem atávica.

A terra é um meio de produção cujas características econômicas não a diferenciam dos demais, exigindo que nela se façam investimentos e melhorias. Contudo, ao ser deixada ociosa, sem utilização produtiva, torna-se então justificável, e mesmo necessária, a intervenção governamental para garantia de sua função econômica.

A discussão sobre o projeto de reforma agrária, embora limitada pela exigüidade de tempo imposta pelo governo por sua implantação, já produziu conclusões sobre as quais há ampla concordância.

A primeira - o projeto foi mal lançado. Seus idealizadores e eventuais executores falharam em apresentar à sociedade brasileira um projeto factível, capaz de aglutinar o apoio político que tal tarefa exigiria. O prazo para discussão é curto, e o projeto foi mantido em sigilo - poucos foram consultados previamente até sua espalhafatosa apresentação em Brasília no dia 27.5.85 - dando margem à conclusão de

que o governo não parece ter o real intento de incorporar críticas e sugestões ao texto enunciado. Criou-se, portanto, um desnecessário clima de apreensões no meio rural, com danosos reflexos nas perspectivas da produção agropecuária.

Igualmente polêmicas são as propostas de atuação prioritária em áreas de conflito social (que quando presentes devem ser tratadas exclusivamente pelo processo judicial), bem como intenção de atuar-se nas áreas de maior concentração populacional rural, o que na grande maioria dos casos coincidirá com as regiões de agricultura mais poderosas e produtivas.

A segunda conclusão refere-se à propalada identificação entre o atual projeto de reforma agrária e o Estatuto da Terra. A leitura daquele texto, publicado em 1964, deixa claro que eram previstas várias formas de aprimoramento do setor agropecuário brasileiro, tais como a colonização, a assistência técnica, políticas de desenvolvimento rural, e, principalmente, a taxaçoão progressiva da propriedade fundiária; e dentre tais medidas, colocou-se também a desapropriação. Esta última, segundo a mensagem que acompanhava o Estatuto ao Congresso seria utilizada "se e quando necessário", ao passo que o atual projeto vê nesta forma de intervenção sua principal estratégia operacional. Não procede, portanto a afirmativa de que se trata da mera aplicação de legislação pré-existente, mas antes, de uma substancial alteração nos meios de ação propostos pelo Estatuto.

A terceira conclusão é de que o projeto não foi financeiramente dimensionado; portanto sua aplicação, da forma proposta, tornar-se-á uma remota possibilidade. É le-

viano afirmar-se, como feito pelo governo, que milhões de famílias serão assentadas em propriedades de tamanho médio de 35 hectares, principalmente pela via da desapropriação, ao custo unitário de US\$ 3.500 por família.

Ou o assentamento se dará nas regiões de fronteira, onde o custo da desapropriação da terra é reduzido - no entanto os investimentos serão excessivamente elevados - ou então, ocorrerá em regiões onde já existe a infraestrutura de produção - mas o custo da terra excederá a previsão de recursos. Em ambos os casos, o projeto de reforma agrária poderá ser inviabilizado. Torna-se patente, portanto, que respeitados os mecanismos legais existentes, o dimensionamento financeiro do projeto não permitirá sua implementação.

Nota-se, assim, que o projeto de reforma agrária apresentado pelo ministro da Reforma e Desenvolvimento Agrário é de difícil execução. Ademais em pouco contribui para a identificação de linhas de ação que efetivamente tornem possível o aumento da produção, principalmente de gêneros alimentícios para o mercado interno, ou a redução de êxodo rural.

MITOS NO DEBATE DA REFORMA AGRÁRIA

1) A RETENÇÃO ESPECULATIVA

A pauta de discussão a favor ou contra a reforma agrária no Brasil sempre girou ao redor de alguns conceitos, ou dogmas, aceitos sem maiores questionamentos acerca de sua validade empírica.

Aponte, acima, para o equívoco implícito na concepção de que a terra seria um bem não-produzido, e que sendo um "dom de Deus, legado a toda a humanidade" devesse ser distribuída de forma mais equitativa. Obviamente, como qualquer outro meio de produção, é originariamente um produto da natureza, o que não implica poder ser utilizada sem que nela se efetuem investimentos e melhorias. Portanto, tal argumentação para justificar o acesso à terra ao trabalhador rural não é sustentável em economias capitalistas mais do que seriam pleitos pela distribuição dos bancos aos bancários, ou as indústrias aos operários que nelas trabalham.

Sobre a reforma agrária, existem outras "verdades absolutas" que precisam ser melhor analisadas. Uma delas refere-se à utilização da terra como reserva de valor e como meio de especulação imobiliária em detrimento de sua função produtiva.

O problema precisa ser analisado em duas partes. A primeira refere-se ao potencial produtivo da terra, à política agrícola adotada e às condições gerais do mercado agrícola, que são fatores condicionantes da rentabilidade dos investimentos na agricultura; a segunda refere-se à evolução do preço da terra, justificando, ou não, sua utilização como forma de especulação e reserva de valor.

Com a evolução da conjuntura econômica brasileira dos últimos anos, caracterizada por profunda recessão, alta inflação e elevados juros, torna-se relativamente branda a tarefa de justificar a queda nas inversões, a redução na produção per capita de produtos para o mercado interno, e o mau aproveitamento das terras disponíveis. Esta demonstração tor-

na-se ainda uma empreitada mais amena ao verificar-se que nas lavouras de exportação, ou substituidoras de importações, onde as condições de mercado permitiram rentabilidade mais elevada, o crescimento da produção, da produtividade e do aproveitamento de área foi bastante elevado.

Quanto ao segundo fator, a especulação com terras, cabe apontar que, segundo recente análise efetuada pela Fundação Getúlio Vargas, os preços de vendas de terras no Brasil vêm caindo em termos reais desde 1975-77. O quadro abaixo mostra que os preços da terra aumentaram sensivelmente entre o período 1971-72 e 1975-77, possivelmente como reflexo do "milagre" e das políticas de investimentos visando a interiorização da agricultura brasileira. Contudo, a partir de 1975-77, os preços sofreram declínio real tornando-se, portanto, más aplicações especulativas de capital, não justificando a alegação de que teria prevalecido no Brasil a prática de sua retenção improdutiva.

TABELA

1

ÍNDICE DOS PREÇOS MÉDIOS REAIS DA VENDA DE TERRAS NO BRASIL (1977=100)				
Ano	Lavouras	Campos	Pastagens	Matas
1966	100	100	100	100
67	99	94	92	92
68	88	83	87	85
69	89	90	80	89
70	97	89	78	86
71	102	101	89	91
72	126	120	109	103
73	222	223	168	148
74	298	326	253	184
75	339	384	286	211
76	343	366	268	213
77	362	367	258	212
78	333	360	250	195
79	315	358	240	185
80	327	382	258	189
81	365	417	280	206
82	344	366	238	197
83	271	285	185	152
84(10 sem)	293	294	199	146

Fonte: Computado a partir de dados do CEA/IBDE/FGV

As variações nos preços da terra foram muito mais elevadas nas áreas de lavouras e campos do que das glebas de pastagens e matas. Destarte, guardou-se correlação entre o potencial produtivo da terra e a evolução de seus preços, demonstrando que a demanda por terra não foi preponderantemente condicionada pela prática de especulação; caso contrário a tendência seria no sentido de uma relativa uniformização na variação de seus preços.

Cabe apontar ainda que a retenção especulativa da terra só foi justificável entre o período 1971-72 e 1975-77, quando efetivamente os preços elevaram-se bruscamente. A partir de então, a retenção da terra improdutiva visando unicamente a sua valorização frustrou-se inexoravelmente (excessão feita, obviamente, a casos específicos com fortes vantagens locacionais), resultando em pesadas perdas aos eventuais "especuladores". Vale lembrar, aceitando-se um custo de oportunidade do investimento na aquisição de terra de 12% reais ao ano, equivalente ao retorno alternativo do capital em aplicações financeiras, que no período entre 1966 e 1977 - quando os preços da terra atingiram valorização máxima - as aplicações financeiras teriam gerado um retorno bruto de 348%. Somente o valor de terras da lavoura e campos superaram aquele índice - mesmo assim a níveis minimamente superiores - ao passo que o preço de pastagens e matas evoluiu a níveis inferiores às aplicações financeiras.

Não há, portanto, como sustentar que, no geral, a evolução dos preços no Brasil tenham sancionado a generalizada prática da retenção especulativa da terra agrícola. Mas aqui uma ressalva torna-se necessária - glebas com vantagens locacionais específicas certamente comportariam serem utilizadas

para fins especulativos, principalmente em regiões próximas de centros urbanos e de concentração de grandes investimentos públicos.

Assim, a existência de áreas agriculturáveis ociosas deve ser explicada pelas baixas perspectivas de rentabilidade do mercado agrícola em geral; porém, quando isoladamente ocorram com fins especulativos justificam-se plenamente medidas corretivas.

2) TAMANHO DA PROPRIEDADE E GRAU DE OCIOSIDADE

Um segundo mito na discussão da reforma agrária refere-se a hipótese de que nas propriedades de maior área os índices de ociosidade da terra são mais elevados.

Curiosamente, tenta-se consubstanciar tal hipótese por vias tortuosas, tais como pela comparação entre percentagem da área total ocupada por propriedades num determinado estrato de tamanho, e a percentagem do valor da produção global nelas originada. Tal raciocínio é evidentemente falacioso, já que eventuais discrepâncias nas proporções observadas podem originar-se na utilização de funções de produção distintas ou seja, nos diferentes graus de intensidade com que a terra é explorada. Convém ressaltar que a ordenação de índices de produtividade parcial não implica correspondente ordenação nos índices de eficiência econômica, um ponto de teoria micro-econômica elementar frequentemente ignorada por estudiosos da reforma agrária no Brasil.

A tabela 2 mostra o padrão de utilização da terra por estratos de tamanhos dos estabelecimentos agrícolas.

Do total das terras de estabelecimentos agro

pecuários brasileiros 13,3% acham-se sob cultivo de lavouras, 27,7% são pastagens e 59% acham-se "sem utilização" - assim, chamadas as áreas efetivamente não aproveitadas (agriculturáveis ou não), bem como aquela parcela da área total que seria liberada caso a ocupação do solo, principalmente na pecuária, atingisse os padrões médios nacionais de eficiência.

Tais estimativas indicam que cerca de 218 milhões de hectares não estariam sendo utilizados para fins produtivos, pois segundo o Censo Agropecuário de 1980 (tabela 3) a área total dos estabelecimentos agrícolas atingia 369 milhões de hectares.

De acordo com a tabela 3, as terras em descanso, as florestas e as terras improdutivas chegam a aproximadamente 111 milhões de ha, restando 107 milhões de hectares, que, segundo nossas estimativas, estariam efetivamente ociosas (ou desempregadas por limitações de mercado?), e aptas a serem colocadas em uso produtivo. Vê-se, portanto, que cerca de 30% do total das áreas agrícolas poderiam potencialmente, ser colocadas em uso imediato, sem necessidade de maiores investimentos em infraestrutura física.

Contudo, analisando o fenômeno da não utilização da terra segundo grupos de área dos estabelecimentos agrícolas nota-se que a alegada diferenciação nos índices de utilização, segundo classes de tamanho, é bem mais nítida do que comumente alardeada.

Nas propriedades de menos de 10 hectares, 10,4% da terra não é utilizada para culturas ou para pastagens. Esta porcentagem é pequena, considerando-se a existência de terras não agriculturáveis, e também a necessidade de áreas

para a construção de prédios e estradas. Desta forma, esses estabelecimentos utilizam praticamente a totalidade das áreas disponíveis com fins produtivos.

Por outro lado, as de mais de 1.000 hectares, mantêm sem aproveitamento 72,5% de sua área total. É possível justificar parcialmente tal fato, principalmente nas áreas da fronteira agrícola, pela necessidade de grandes investimentos para torná-las produtivas, tais como os custos de derrubada, construção de estradas, aquisição de equipamentos, além de impedimentos fixados pela legislação de proteção ambiental.

É nas duas categorias intermediárias, no entanto, que o problema da terra produtiva não utilizada torna-se socialmente pernicioso, já que nelas concentra-se a maior parte dos investimentos efetuados no passado.

No grupo de estabelecimentos entre 10 e 100 hectares, 50,7% da terra permanece ociosa, ao passo que no grupo entre 100 e 1.000 hectares esta porcentagem é menor, isto é, de 48,5%. É interessante observar que esta porcentagem é menor no grupo entre 100 e 1.000 hectares do que no grupo imediatamente abaixo - diferentemente do que é geralmente aceito - e que este fenômeno ocorre nos dois grupos não considerados "problemas" dentro da dicotomia minifúndio-latifúndio.

Convém notar ainda, que os índices de ociosidade da terra observados nos estabelecimentos de tamanho entre 20 hectares e 500 hectares (que segundo o FIBGE representavam, em 1980, 71% da área total e 35% do total de estabelecimentos) situam-se entre os valores extremos de 46,5% e 59,7%, mostrando diferenças que provavelmente não são estatisticamente significativas.

Tais constatações dão uma clara indicação de que a solução para o problema deve ser buscada na escolha de uma política econômico-agrícola adequada, e não necessariamente em modificações na estrutura da posse da terra, embora em casos específicos esta última possa tornar-se imperiosa.

Assim, políticas de preço, comercialização e incentivo de crescimento do mercado consumidor interno poderão ser eficientes mecanismos para induzir a maior utilização das áreas disponíveis, mesmo mantendo-se o atual padrão de propriedade de terra.

TABELA 2

PADRÃO DE UTILIZAÇÃO DA TERRA BRASIL - 1980			
Área de Estabelecimentos (hectares)	% da Área Total com lavouras	% da Área Total com pastagens	% não aproveitada para fins agropecuários
Menos de 10	64,6	25,0	10,4
10 a menos de 20	45,3	22,5	32,2
20 a menos de 50	31,2	20,0	48,8
50 a menos de 100	21,2	19,1	59,7
10 a menos de 100	29,3	20,0	50,7
100 a menos de 200	16,1	37,4	46,5
200 a menos de 500	13,5	39,0	47,5
500 a menos de 1000	10,7	37,8	51,5
100 a menos de 1000	13,3	38,2	48,5
1000 a menos de 5000	7,9	37,7	54,4
5000 a menos de 10000	4,1	26,1	69,8
10000 a menos de 100000	2,1	13,6	84,3
1000 ou mais	4,5	23,0	72,5
TOTAL	13,3	27,7	59,0

Fonte: Marcos C.C.de Albuquerque "Agricultura Brasileira no Período 1960-80",
EAESP/FGV
Dados Primários obtidos da "Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário" FIBGE,
1982

TABELA 3

UTILIZAÇÃO DA TERRA NO BRASIL - 1980		
Utilização da terra	Área declarada	% da Área
Culturas permanentes	11.119.754	3.1
Culturas Temporárias	40.245.938	11.2
Áreas em descanso	9.217.922	2.6
Pastagens Naturais	107.097.798	29.7
Pastagens Artificiais	64.315.567	17.9
Florestas e Matas	78.296.210	21.8
Florestas artificiais	5.523.913	1.5
Terras não agriculturáveis	17.962.922	5.0
Terra produtiva-não utilizada	25.939.565	7.2
TOTAL	358.719.589 (1)	100.0

Fonte: Tabulações avançadas do Censo Agropecuário de 1980, IBGE 1983
 (1) É reportada a existência de 9.888.460 hectares de utilização des-
 conhecida

3) ÁREA TOTAL E PRODUTIVIDADE

O terceiro mito se refere a uma alegada relação entre tamanho do estabelecimento agrícola e produtividade. Os defensores da reforma sustentam que as pequenas propriedades têm índice mais elevados de produtividade parcial da terra, ao passo que seus opositores afirmam serem os grandes estabelecimentos mais modernos, e portanto mais eficientes.

Antes de tudo é preciso recordar que índices de produtividade parcial-produtividade da terra, da mão-de-obra, ou do capital - não medem o conceito relevante que é a produtividade total, ou seja, a eficiência econômica. Este último é o conceito chave na análise do desempenho da produção agrícola, já que incorpora uma avaliação global acerca

do uso de recursos e de sua valorização social face ao retorno que produzem.

Índices de produtividade parcial, como rendimentos físicos por hectares, medem uma dimensão isolada do processo produtivo, podendo refletir métodos de produção diferenciados, impossibilitando, assim, comparações de eficiência econômica. Somente se as medidas de produtividade parcial forem mais elevadas para todos os fatores de produção (trabalho, terra e capital) seriam justificáveis afirmações inequívocas a respeito de níveis comparativos de eficiência econômica.

As produtividades parciais da terra referentes a dez produtos agrícolas acham-se reproduzidas na tabela 4. Com exceção do trigo, as produtividades das pequenas propriedades são inferiores - e, exceto o feijão, substancialmente inferiores - às das de maior porte. Na verdade, para o algodão, arroz, cana-de-açúcar, milho, soja, café e laranja as produtividades mais elevadas foram encontradas nas propriedades de mais de 100 hectares. O que se pode concluir é que, em relação aos coeficientes de rendimentos físicos da terra, o quadro mostra-se bastante diferenciado por tipo de produto, tornando inadequada qualquer afirmação genérica acerca da relação entre tamanho do estabelecimento e produtividade de terra.

Outros índices de produtividade acham-se na tabela 5. Nota-se que à medida que aumenta o tamanho, cresce a produtividade da terra e do capital (medida pelo número de tratores utilizados), e aumenta a produtividade da mão-de-obra.

Isto se justifica perfeitamente, pois a terra é fator relativamente escasso em propriedades menores,

o que motiva seus operadores a aumentar a renda por unidade de área. Também a utilização da mão-de-obra por unidade de área segue a mesma racionalidade já que quanto mais escassa for a disponibilidade de mão-de-obra, maior a renda por unidade de trabalho empregada. Finalmente, a elevação da renda por hectare está em perfeita concordância com as teorias de localização e uso da terra, que enfatizam que o valor por unidade de produto tende a aumentar em áreas mais próximas dos "lugares centrais", e que é sabido que o tamanho das propriedades diminui à medida em que estejam localizadas mais próximas desses "lugares centrais" e de outras áreas consumidoras.

Com relação à utilização do capital o quadro torna-se menos claro. Seria de se esperar que, como a mão-de-obra se torna mais escassa à medida que o tamanho da propriedade aumenta, a utilização de capital (tratores) deveria também aumentar. Na verdade, ela aumenta até o segundo grupo de tamanho, e depois decai nos dois grupos seguintes. Isto pode ser explicado pelo fato de que a pecuária, que utiliza tecnologia menos intensiva em equipamentos, concentra-se nos dois grupos de maior tamanho. De maneira geral, contudo, dada a disponibilidade relativa de fatores, a produtividade do capital segue o padrão esperado, sendo mais alta para propriedades menores do que para os demais tamanhos.

Conclui-se que os produtores rurais, em todos os grupos, são alocativamente eficientes no sentido de que suas medidas de produtividade parcial estão de acordo com a disponibilidade relativa de fatores. Além disso, nenhum dos grupos tende a apresentar um padrão tecnológico dominante em relação aos métodos de produção dos demais. Conforme descrito, nenhum grupo tende a apresentar medidas de produtividade mais

elevada para todos os fatores de produção, tornando impossível com base nestas informações, comparar os padrões de eficiência econômica das diferentes classes de tamanho das propriedades rurais.

A tabela 5 mostra também o lucro bruto em relação aos ativos totais dos estabelecimentos agrícolas, um indicador mais confiável de eficiência econômica do que a análise de produtividade parciais.

O primeiro grupo, formado por propriedades com menos de dez hectares, teve a mais alta taxa de retorno sobre os ativos totais, seguido pelo grupo de tamanho entre dez e cem hectares. O grupo das grandes propriedades veio a seguir, com uma taxa de retorno um pouco acima da média global, que foi de 9%. De maneira geral, as taxas de retorno sobre o ativo não se desviaram significativamente da média - com exceção do grupo de propriedades entre cem e mil hectares, que mostrou taxa consideravelmente mais baixa, de 6%.

Conclui-se que embora as produtividades demonstrem uma pequena vantagem dos estabelecimentos de grande porte em relação aos menores, elas oferecem apenas um quadro parcial da eficiência econômica, tornando bastante difícil classificar os grupos de tamanhos em termos de eficiência. Poder-se-ia dizer que todos os grupos são alocativamente eficientes, e que dadas as limitações impostas por suas funções de produção (isto é, sua tecnologia) todos parecem alcançar níveis semelhantes de eficiência econômica.

TABELA 4: RENDIMENTOS FÍSICOS DA TERRA POR GRUPOS DE ESTABELECIMENTOS POR TAMANHO, 1980 (Toneladas por hectare)												
Área	Algodão	Arroz	Cana-de- Açúcar	Feijão	Milho	Soja	Café	Mandioca	Laranja*	Trigo	Rumo	Cacau
Menos de 10 ha	.90	1.24	33.12	.38	1.15	1.38	.76	7.04	59.39	.96	1.17	.62
10 a menos de 100 ha	1.21	1.32	44.12	.40	1.53	1.62	.84	8.13	78.48	.94	1.25	.77
100 a menos de 1000 ha	1.26	1.44	50.93	.34	1.53	1.65	.93	6.68	86.22	.88	.72	.69
1000 ha ou mais	1.23	1.34	58.76	.33	1.52	1.57	1.02	5.72	86.58	.80	.23	.61

* 1000 laranjas - Fonte: Tabulações Avançadas do Censo Agropecuário de 1980 - Resultados Preliminares - IBGE, 1983

TABELA 5: MEDIDAS DE PRODUTIVIDADE NA AGRICULTURA BRASILEIRA, POR GRUPOS DE ÁREA - 1980							
Área	Renda/ha (CR\$ 1000)	Renda/Número de Tratores (CR\$ 1.000.000)	Renda/Número Trabalhadores (CR\$ 1000)	Mão-de- obra/ha	ha/Trator	Mão-de- obra Trator	Lucro bruto/ Ativo
Menos de 10 ha	17.31	5.53	19.74	.88	319	281	.11
10 a menos de 100 ha	7.19	2.03	53.37	.13	282	37	.10
100 a menos de 1000 ha	3.83	2.47	134.97	.03	644	19	.06
1000 ha ou mais	1.49	2.39	279.16	.005	2.210	11	.095

Fonte: Marcos C.C. de Albuquerque "Agricultura Brasileira no Período 1960-80" EAESP/FGV mimeo

Dados Primários: Tabulações Avançadas do Censo Agropecuário de 1980 - Resultados Preliminares - IBGE 1983: Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário, IBGE, 1982

4) TAMANHO E PRODUÇÃO

Aqui tentarei mostrar quem são os responsáveis pela produção agrícola no Brasil.

Os mais ardorosos defensores da reforma agrária alegam que os pequenos estabelecimentos agropecuários são os grandes responsáveis pela produção de gêneros para o mercado interno, sugerindo que a redução do tamanho das propriedades agrícolas resultaria no incremento de oferta de produtos para o consumo doméstico.

Deixando de lado a óbvia necessidade de alargar o mercado interno para tornar possível a absorção de acréscimos na produção - este sim, o fator limitante no aumento da oferta agrícola - tentar-se-á detectar qual a participação, no total produzido, dos vários grupos de tamanho das propriedades agrícolas.

O Censo de 1980 contém informações sobre o valor da produção de algumas das mais importantes lavouras, por grupo de tamanho dos estabelecimentos agrícolas. Estes produtos foram classificados em duas categorias: uma denominada alimentos e produtos para o consumo interno - que inclui também produtos esporadicamente exportador e/ou importados - e a outra denominada produtos de exportação e substitutos de importação - que inclui produtos que, embora consumidos internamente, são itens importantes no comércio exterior brasileiro. A tabela 6 apresenta o valor de produção referente a estes dois grupos, por tamanho de propriedade.

As propriedades até dez hectares produzem 20,4% do total de alimentos e produtos para o consumo interno,

enquanto que os dois grupos seguintes produzem respectivamente, 44,3% e 26,1%. Embora substancial, a participação tanto das pequenas quanto das grandes propriedades (mais de 1.000 hectares) perfaz, em conjunto, 29,6% do total, enquanto que os dois grupos de tamanho médio chegam a 70,4%.

No que se refere a produtos de exportação e substitutos de importação, a participação das propriedades com menos de dez hectares e do grupo de dez a cem hectares reduzem-se, respectivamente, para 7,1% e 37,9%, enquanto que as dos grupos seguintes aumentam para 39,8% e 15,1%, naquela ordem.

Nota-se que o grupo das pequenas propriedades, que ocupa 5,32% da terra agrícola, é responsável por 20,4% da produção dos itens alimentícios básicos e bens para o mercado interno. Destarte, este grupo tem uma participação na produção 3,83 vezes superior à sua participação no total de terras agrícolas. Esta mesma medida relativa, referente aos outros três grupos, é respectivamente de 2,11, 0,60 e 0,30.

Com relação à produção de produtos para exportação e substitutos para a importação, estas mesmas medidas ficam em 1,33, 1,81, 0,92, e 0,49, indicando um aumento na importância relativa dos grupos de propriedades de maior porte.

Caso o critério de fixação do tamanho ótimo de propriedade agrícola seja a maximização da produção para o mercado interno relativamente à parcela da área total dos estabelecimentos ocupada pelas propriedades num determinado grupo de tamanho - critério implícito no raciocínio de alguns im-

portantes estudiosos da reforma agrária no Brasil - chega-se à absurda conclusão de que o tamanho ideal da unidade de produção agrícola seria inferior a dez hectares, já que a sua parcela na produção, como mostrado abaixo, é 3,83 vezes superior à sua participação no total das terras disponíveis.

Os dados abaixo mostram, em primeiro lugar, que mesmo no caso de mercado interno todos os grupos de tamanho ofertam parcelas substanciais do total produzido. Ademais, não se dispõem de dados do Censo Agropecuário de 80 sobre criação de gado bovino, que, se incluídos nas informações constantes da tabela poderiam alterar substancialmente o quadro apresentado, reduzindo discrepâncias observadas entre produção e área ocupada nos grupos de maior tamanho.

Embora, de fato, as pequenas propriedades produzem proporcionalmente mais do que a sua ocupação relativa da terra agrícola, sua contribuição para a produção total não é tão grande que possa fazer com que sejam consideradas produtoras dominantes, tanto para o mercado interno, como para o externo. E o papel é desempenhado, claramente, pelos estabelecimentos de porte médio.

O que fica evidenciado, portanto, é que embora os estabelecimentos tenham sido agrupados de forma a maximizar a probabilidade de surgimento de diferenças de comportamento e/ou econômicas, tais diferenças não apareceram de maneira acentuada. Todos os grupos parecem seguir padrões de comportamento econômico compatíveis com suas disponibilidades de fatores, alcançando níveis praticamente equivalentes de e-

ficiência na produção agrícola.

TABELA 6

VALOR DA PRODUÇÃO DE "CONSUMO INTERNO" E DE "EXPORTAÇÃO E SUBSTITUTOS DE IMPORTAÇÃO" (Porcentagem em parênteses-1980)			
Tamanho de Estabelecimento	Alimentos e Produtos para Consumo Interno (1)	Itens de Exportação e Substitutos de Importação (2)	% da Área de Terra Ocupada pelo Grupo de Tamanho
Menos de 10 ha	76.551.972 (20,4)	36.523.692 (7,1)	5,32
10 a menos de 100 ha	166.166.944 (44,3)	195.088.845 (37,9)	20,97
100 ha a menos de 1000 ha	98.059.455 (26,1)	204.734.471 (39,8)	43,14
1000 ha ou mais	33.598.555 (9,2)	77.829.720 (15,1)	30,57
Total	375.373.926 (100)	514.176.728 (100)	100
(1) Algodão, arroz, feijão, mandioca, milho, trigo, fumo (2) Cana-de-açúcar, soja, laranja, café, trigo, milho, cacau			

Fonte: Marcos C.C.de Albuquerque "Agricultura Brasileira no Período 1960-80, EAESP/FGV. mimeo, 1985

5) CAMPONES OU AGRICULTOR

Comentarei aqui a esdrúxula justificativa a apresentada pelos que defendem uma política de opção preferencial pelo pequeno produtor pré-capitalista, em detrimento da exploração comercial (familiar ou não).

Vários economistas têm afirmado que a taxa de retorno do setor agrícola tem sido sensivelmente reduzida pelas estruturas oligopolistas de seus mercados de insumos e de produtos, inviabilizando o processo de acumulação capitalista nas propriedades agrícolas comerciais, já que estas últimas mostram-se incapazes de gerar, na agricultura, a taxa média de lucro normalmente obtida em outras atividades.

Afirmam que nas propriedades de tamanho familiar torna-se possível a compreensão da taxa de lucro para níveis próximo a zero, sendo exigida, tão somente, uma remuneração na forma de salários. A partir desta constatação concluem que "havendo uma substituição das grandes pelas pequenas propriedades a curva de custo da oferta de produtos agrícolas deve situar-se em nível mais baixo, e com isto, os preços dos produtos agrícolas no mercado deverão também situar-se em nível pouco inferior ...".

Tais conclusões têm sido utilizadas para consubstanciar a necessidade de um programa de reforma agrária, na medida em que as propriedades familiares não necessitariam gerar a taxa de retorno competitivo para sua reprodução.

Trata-se, sem dúvida, de uma justificativa para a implantação da reforma agrária calcada na pauperização do pequeno proprietário rural, e não, como seria de se esperar, a apoiada em esforços no sentido de garantir-lhe melhores condições de rentabilidade e de investimento na produção agrícola; apregoa-se, portanto, a reversão à produção pré-capitalista, e a generalização de práticas agrícolas de subsistência.

Nada poderia ser tão contrário ao esperado, pois tais sugestões chocam-se com uma desejável política agrícola orientada para o aumento da produção comercial, principalmente para o mercado interno, e para a modernização dos métodos de produção rural.

Antes, seria mais recomendável a adoção de uma política de incentivo ao pequeno produtor, capaz de possibilitar-lhe uma taxa de retorno comparável à dos demais seg-

mentos produtivos. Assim, uma política econômica objetivando compensar e/ou enfraquecer as estruturas oligopolistas que envolvem o setor agrícola é certamente mais efetiva, e menos onerosa, do que a reforma agrária. Além disso, a questão da posse de terra está mais na proliferação de minifúndios, do que na resistência dos latifúndios. Uma política econômica objetivando a aglomeração dos minifúndios, e a manutenção de taxa e lucro competitiva para todos os produtos agrícolas seria, nas atuais circunstâncias, mais apropriada do que programas de reforma agrária.

Concomitantemente urge a obtenção de maior eficiência através do progresso tecnológico, uma base sólida para o aumento da produção e da renda do setor agrícola. As reduções de custos poderiam recuperar a taxa de lucro na agricultura, incrementando a competitividade nos mercados externos, e ampliando o potencial aquisitivo do mercado interno de produtos alimentícios e de matérias-primas.

A reforma agrária envolve, frequentemente, considerações que fogem do âmbito da análise econômica. Deve-se dizer, contudo, que as duas principais alegações econômicas a seu favor não foram confirmadas.

A primeira refere-se à existência de de seconomias de escala na produção. Os dados empíricos apontam para a existência de uma curva de custos médios de longo prazo bastante plana, quase horizontal, indicando custos unitários constantes em relação ao volume de produção; a segunda é a maior eficiência dos pequenos estabelecimentos em comparação com os grandes, uma conclusão também não confirmada.

Sem dúvida, a reforma agrária é necessária, especialmente em algumas regiões do país, onde o acesso à terra produtiva é efetivamente um fator de impedimento ao crescimento da produção agropecuária. Estas regiões, no entanto, são relativamente pouco importantes como produtoras agrícolas. Ademais, programas localizados de reforma agrária não serão suficientes para dinamizar a agricultura como um todo, pois as regiões do Sul e do Centro-Sul do País, responsáveis pela maior parte da produção, não comportariam semelhantes programas de reforma fundiária.

A série CADERNOS LIBERAIS divulgou os seguintes textos de análise e estudos:

1. OLAVO SETUBAL - O LIBERALISMO E OS DESAFIOS DO BRASIL CONTEMPORÂNEO
2. DANTE GIADONE - O LIBERALISMO E A UNIÃO CÍVICA RADICAL DA ARGENTINA
3. MARCO MACIEL - A PROPOSTA LIBERAL PARA O PAÍS DE NOSSOS DIAS
4. MARCOS CINTRA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE - CARGA TRIBUTÁRIA E SEU IMPACTO NA ECONOMIA
5. CLÁUDIO LEMBO - BRASIL: RETROSPECTIVA E PROJEÇÃO
6. OLAVO SETUBAL - O ITAMARATY E SEUS CRÍTICOS *
7. LÚCIO ALCÂNTARA/ULRICH N. GUENTHER - LIBERALISMO E CONSTITUINTE-PALAVRAS PRELIMINARES
8. VICENTE BARRETO - UMA PROPOSTA DO LIBERALISMO SOCIAL
9. RAINER FUNKE-LIMITES CONSTITUCIONAIS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA *
10. RONALDO POLETTI - LIBERALISMO E A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PROPRIEDADE *
11. JORGE BORNHAUSEN - O PARLAMENTARISMO
12. ULRICH N. GUENTHER /CLÁUDIO LEMBO - O FUTURO DA LIBERDADE - PALAVRAS PRELIMINARES E PALAVRAS DE ENCERRAMENTO
13. HENRY MAKSOUD - O FUTURO DA LIBERDADE E O DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA
14. CLÁUDIO LEMBO - O LIBERALISMO E A DEFESA DA DEMOCRACIA *
15. MARTIN BANGEMANN - PROTECIONISMO E ECONOMIA DE MERCADO NO COMÉRCIO INTERNACIONAL
16. JOSÉ EDUARDO FARIA - MITOS E CONFLITOS: OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL
17. RALF DAHRENDORF - LIBERALISMO RADICAL
18. RONALDO POLETTI - ESTADO, ECONOMIA E LIBERDADE
19. VICENTE BARRETTO - QUAL CONSTITUIÇÃO LIBERAL?
20. CARLOS ALBERTO GONZALEZ - EL FUTURO DE LA LIBERTAD EN EL PARAGUAY
21. JOSÉ EDUARDO FARIA - A NEW APPROACH TO HUMAN RIGHTS
22. NORBERT MANN - DO FIRME CAMINHAR DEMOCRÁTICO SOBRE DUAS PERNAS
23. WERNER KALTENFLEITER - O PARLAMENTO - EDIFÍCIO OU INSTITUIÇÃO POLÍTICA
24. GERHARD RAICHLE - PARLAMENTARISMO, DIVISÃO DE PODERES E O PAPEL DOS DELEGADOS
25. MARCOS CINTRA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE-ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA AGRÁRIA

