

# pesquisa e planejamento econômico

volume 19 • abril 1989 • número 1

## Quais são as perspectivas para a reforma agrária? \*

HANS P. BINSWANGER \*\*

MIRANDA ELGIN \*\*\*

*Existem várias circunstâncias em que a reforma agrária tem sentido econômico. Entretanto, acreditamos que ocorrerão apenas esforços simbólicos de reforma agrária no futuro. A razão principal é que o seu custo raramente pode ser transferido aos beneficiários, implicando a necessidade de desapropriações confiscatórias ou grandes custos tributários. Outras medidas devem ser concebidas para melhorar o acesso dos pobres à terra ou aumentar a sua renda do trabalho derivada da agricultura.*

### 1 — Introdução

A reforma agrária dá aos pobres o direito de propriedade ou o direito de cultivo a parcelas específicas de terra. Ela faz sentido quando aumenta

Nota do Editor: Tradução não-revista pelos autores.

\* Preparado para a VII Sessão Plenária — *Land Markets, Agricultural Development and Agricultural Adjustment* — da International Conference of Agricultural Economists, Buenos Aires, Argentina, 24 a 31 de agosto de 1988.

\*\* Da Divisão de Operações Agrícolas, do Departamento II, da Região da América Latina e do Caribe do Banco Mundial.

\*\*\* Do Banco Mundial.

suas rendas, o consumo ou seu patrimônio. E falha se seu consumo não aumenta ou é reduzido.

A lei de Abolição dos Zamindars na Índia Oriental e as reformas do pós-guerra no Irã, no Japão e na China são exemplos notáveis de reformas agrárias bem-sucedidas. A criação na China de unidades familiares a partir de explorações coletivas — sob o sistema de Responsabilidade em 1978 — e a reforma de arrendamento das Filipinas em 1972 são outros exemplos de reformas agrárias bem-sucedidas. Nenhuma delas deu direitos de propriedade aos fazendeiros ou arrendatários. Mas elas deram direitos de cultivo permanente e, através da fixação de tetos para o aluguel da terra, propiciaram aos agricultores uma porção da renda da terra. Em ambas essas reformas a produtividade agrícola começou a crescer mais rápido. Entre 1978 e 1984 a produção na agricultura chinesa cresceu 61% [McMillan *et alii* (1988)]. O estudo de Otsuka (1988) sobre o impacto do Código de Reforma Agrária das Filipinas de 1962 e sua implementação em 1973 conclui que a reforma repartiu com êxito as grandes propriedades. O resultado tem sido maior equidade social e mais elevada produtividade agrícola, de vez que os arrendatários adotaram a moderna tecnologia de sementes.

Outro sucesso é o programa de Assentamento de Terras do Quênia na década de 60. Com financiamento dos ingleses logo depois da independência, o governo comprou grandes propriedades dos agricultores brancos, subdividiu a terra em pequenas propriedades e redistribuiu-as aos agricultores africanos. A renda e a produtividade elevaram-se bastante quase imediatamente.

Em contraste, a nacionalização pela Argélia das propriedades francesas em 1964 criou grandes explorações cooperativas que deram poucos incentivos diretos aos trabalhadores. O Estado reteve a propriedade da terra e nomeou gerentes para administrar as fazendas. Pagou aos membros das cooperativas o que equivalia a um salário, não lhes dando nem direitos de propriedade nem de cultivo. Conseqüentemente, a taxa real de crescimento na agricultura caiu de 1% ao ano nos anos 60 para 0,2% no período 1969/71 a 1978/80 [Cleaver (1982)].

Hoje, reconhecendo esse insucesso, o governo argelino está reformando o setor de fazendas estatais. Em conformidade com suas reformas agrárias de 1987, o governo desmantelou as fazendas estatais — que tinham cerca de 60% do potencial agrícola do país — e substituiu-as por cerca de 25 mil novas fazendas coletivas. Essas novas fazendas coletivas dão direitos de cultivo permanentes e hereditários aos grupos e aos indivíduos. Mas, com a súbita mudança de política, os agricultores ainda têm que ser convencidos da permanência de seus novos direitos agrários. E a falta de garantias governamentais na lei pode significar que os investimentos e a manutenção das melhorias nas terras permanecerão subótimos.

## 2 — Por que a reforma agrária faz sentido economicamente?

Se unidades pequenas eficientes substituem grandes explorações ineficientes, há um benefício. Mas, se as unidades menores não são tão eficientes, há uma perda. Berry e Cline (1979) mostraram que, em muitos países, a produtividade é maior nas pequenas explorações do que nas maiores (ver tabela a seguir, baseada em seus cálculos).

Muitos questionam, entretanto, se esses resultados significam realmente que transferências de terra de grandes para pequenas unidades aumentam a produção. Alguns críticos tentaram mostrar que as diferenças observadas em eficiência desaparecem quando as diferenças na qualidade da terra são levadas em conta, argumentando que as unidades grandes freqüentemente estão em terra de má qualidade. Bhalla (1983), usando o Levantamento Indiano de Demanda de Fertilizantes para tentar eliminar estatisticamente as diferenças de qualidade da terra, achou que, quando se introduzem as variáveis de qualidade do solo, a relação inversa declina para quase todos os estados, o que é observado tanto para a magnitude como para a significância do coeficiente de LAND. Trabalho semelhante de Kutcher e Scandizzo (1981) no Nordeste do Brasil mostra que as diferenças de produtividade entre explorações grandes e pequenas declinam, mas que não desaparecem. Mesmo depois de fazer ajustes para a proporção de terra usada para cultivo e para o valor da

*Diferenças de produtividade segundo tamanho de propriedade em países escolhidos*

Tamanho da propriedade <sup>a</sup>	Nordeste do Brasil <sup>b</sup>	Punjab, Paquistão <sup>c</sup>	Muda, Malásia <sup>d</sup>
Pequena propriedade (ha)	563 (10,0—49,9)	274 (5,1—10,1)	148 (0,7—1,0)
Maior fazenda (ha) (500+)	100 (20+)	100 (5,7—11,3)	100

FONTE: Berry e Cline (1979).

<sup>a</sup> 100 = maior tamanho de propriedade comparado com o segundo menor tamanho. Foi usado o segundo menor tamanho de propriedade no cálculo para evitar resultados anormais de produtividade freqüentemente registrados para os menores lotes.

<sup>b</sup> Berry e Cline (1979, Tab. 4.1, p. 46). Índice calculado usando-se receitas médias brutas/área para grupo do tamanho 2 (pequeno), calculando-se as médias para todas as zonas, com exclusão da zona F, onde plantações de cana-de-açúcar e de cacau distorcem a média da produtividade para as grandes propriedades.

<sup>c</sup> Berry e Cline (1979, Tab. 4.29, p. 84). Índice calculado na base do valor adicionado por acre cultivado para o segundo menor grupo e o maior.

<sup>d</sup> Berry e Cline (1979, Tab. 4.49, p. 117). Índice calculado com base no valor adicionado na agricultura *freelanc* (0,283 ha = 1 *re lang*).

*Quais são as perspectivas para a reforma agrária?*

terra, eles ainda encontraram declínios em produtividade com relação ao tamanho da propriedade, com uma elasticidade média de  $-0,69$  (com exclusão do sudoeste úmido, onde as plantações de cana-de-açúcar e cacau causam desvios na produtividade na maioria das unidades grandes).

## 2.1 — Por que as propriedades pequenas são mais eficientes que as grandes?

O trabalho teórico de Binswanger e Rosenzweig (1986) mostra que a principal razão para a produtividade mais baixa das grandes unidades é que elas usam mais mão-de-obra contratada do que as unidades familiares menores. E os trabalhadores das famílias são mais baratos e mais eficientes do que os trabalhadores contratados.

Há três explicações: primeiro, os membros das famílias recebem uma parte dos lucros e por isso têm mais incentivo do que os trabalhadores assalariados para trabalhar para um dada supervisão; segundo, não há custos de busca nem de contratação para o trabalho familiar; e, terceiro, ao contrário da mão-de-obra contratada, cada membro da família participa no risco.

As deseconomias de escala associadas à mão-de-obra contratada podem ser parcialmente contornadas pelos mercados de aluguel de terra. Historicamente, a maioria dos grandes proprietários de terra percebeu que a mão-de-obra familiar é mais barata do que a contratada. Assim, ao invés de administrar mão-de-obra contratada, eles arrendam sua terra aos arrendatários, tirando vantagem do custo mais baixo da mão-de-obra familiar. Mesmo se a escala ótima é pequena, o tamanho das propriedades fundiárias pode ser grande, de vez que é razoavelmente simples subdividir e arrendar parcelas menores.

A subdivisão das plantações do Sul dos Estados Unidos após a Guerra Civil em pequenas unidades ilustra este ponto. Uma vez que o trabalho escravo barato não mais existia, os fazendeiros do Sul logo descobriram que a produção e as rendas se elevavam se eles subdividissem e arrendassem as propriedades. Similarmente, os Zamindars, na Índia Oriental, e os proprietários de terras na China, no Japão, em Taiwan e no Irã desenvolveram propriedades subdivididas, supervisionadas de perto, que eles arrendavam. Os sistemas permitiam que os proprietários contornassem o custo de mão-de-obra mais alto da operação de grandes explorações e tirassem vantagem da mão-de-obra familiar mais barata.

O arrendamento tem seus próprios problemas porque os meeiros não recebem seu produto marginal. Mas, aqui também, os proprietários rurais têm maneiras de estruturar seus contratos com os arrendatários para contornar ou minimizar esses problemas. Os proprietários rurais podem participar no custo dos adubos e sementes, supervisionar com rigor as operações e dar crédito aos arrendatários para empregar melhores níveis de insumos.

Embora essas maneiras de reestruturar contratos possam reduzir os problemas de incentivos, elas não podem eliminá-los. O artigo de Shaban (1987) mostrou que em seis aldeias indianas os insumos e as produções por acre eram mais altos nos lotes de propriedade de parceiros mistos do que nos lotes inteiramente sob o regime de parceria. As diferenças percentuais situam-se entre 19 e 55% para os insumos e é de 33% para a produção. Essas diferenças podem ser limites superiores, porque os parceiros mistos têm a oportunidade de desviar insumos dos lotes sob o regime de parceria para seus próprios lotes. O estudo de Hayami e Otsuka (1985) acha que a diferença entre os lotes de parceiros puros e puros operadores proprietários são menores. O resultado do longo debate é que os arrendatários são menos eficientes do que os proprietários, mas não tanto quanto se esperava.

A reforma agrária tem tido êxito onde os grandes proprietários rurais têm usado arrendatários em grande escala e constituído uma classe odiada de proprietários ausentes. As reformas agrárias no Irã, no Japão e em Taiwan (China) e sob a Lei de Abolição dos Zamindars, na Índia, eram simples transferência de terras para os antigos arrendatários. As reformas devem seu sucesso ao fato de que os agricultores conheciam a terra, tinham animais de tração, mão-de-obra familiar, implementos e talentos de administração agrícola. Hoje em dia, quase não há mais essas oportunidades em grande escala.

As unidades coletivas sofrem dos mesmos desincentivos de mão-de-obra que a mão-de-obra contratada. Esses efeitos são freqüentemente agravados por uma relutância idcológica para usar pagamento por tarefa e outros sistemas de pagamento baseados na produção. Além disso, as unidades familiares nas explorações coletivas têm que tomar decisões de poupar e investir conjuntamente — uma tarefa extremamente difícil se houver grandes diferenças nas preferências de consumo intertemporal.

A magnitude desses desincentivos pode ser enorme. Uma grande proporção da produção agrícola soviética é produzida não pelas fazendas estatais e coletivas, mas pelos lotes distribuídos a indivíduos. Comparar a produtividade nas fazendas coletivas e nos lotes privados é complicado porque o *product mix* difere e a qualidade da terra pode não ser a mesma. Além do mais, pode-se desviar insumos dos lotes administrados coletivamente para os lotes privados. Entretanto, as diferenças de produtividade são tão grandes que se tornam notáveis. Os lotes privados na Rússia, ocupados por 23 milhões de famílias [Shamelev (1982)], representam apenas 3% da área semeada total, mas produzem mais de 25% da produção agrícola bruta. Estes lotes privados produzem mais de 30% do total de carne e leite e em torno de 60% das verduras e frutas [Johnson e Brooks (1983)]. Na China, após a introdução do sistema de Responsabilidade da unidade familiar, a produção agrícola aumentou em 61% entre 1978 e 1984. Os dados sobre o desempenho agrícola após 1978

sugerem que acima de três quartos do aumento de produtividade é devido à mudança nos incentivos individuais e o resto a aumentos de preços para os agricultores [McMillan *et alii* (1988)].

Há muitos casos onde a descoletivização pôde aumentar a produtividade substancialmente, como ocorreu na China, nas fazendas estatais etíopes, em alguns sistemas da Europa Oriental e no Vietnã. Os problemas de reassentamento ou de financiamento de uma reforma não surgem nos estados centralmente planejados, de vez que os governos têm a propriedade da terra, os agricultores estão lá e é um assunto simples redistribuir a terra para os membros das fazendas coletivas.

## 2.2 — Mecanização e produtividade

Karl Marx e seus seguidores acreditavam que, como na indústria manufatureira, as economias de escala associadas à mecanização agrícola eram tão grandes que tornavam a produção familiar obsoleta. É verdade que insumos indivisíveis como animais de tração ou tratores dão origem a economias de escala iniciais nas unidades operacionais — isto é, os custos médios decrescem à medida que o tamanho das explorações aumenta. E a mudança técnica implica que maiores tratores e máquinas operam a custos unitários mais baixos, de modo que os tamanhos operacionais ótimos aumentarão.

Então, a mecanização torna as propriedades muito pequenas obsoletas? Não. Os pequenos proprietários podem arrendar sua terra ao invés de vendê-la — e ainda reservar a vantagem de possuir a terra para levantar crédito [Binswanger e Rosenzweig (1986)]. Mais uma vez o arrendamento torna a distribuição de propriedade parcialmente independente da distribuição operacional. Assim, a economia de escala inicial associada às máquinas não implica que o reverso da reforma agrária é necessário em áreas com muitas propriedades pequenas.

Além do mais, mercados de aluguel para máquinas podem contornar as economias de escala inerentes nas máquinas — mas apenas parcialmente. No fim do século XIX, as debulhadoras mecânicas na agricultura europeia eram muito grandes para as unidades individuais. Como debulhar pode ser feito em qualquer época do ano, as máquinas faziam rodízios entre as fazendas durante os meses de inverno, debulhando a produção das fazendas individuais. Da mesma forma, a expansão atual de debulhadoras nos países em desenvolvimento reflete um próspero e eficiente mercado de aluguel de máquinas de debulhar. Alugam-se tratores para arar pequenas parcelas na Ásia e América Latina, mas os mercados não são tão livres de problemas como os para debulhadoras [IBRD (1984)]. Frequentemente, os mercados de aluguel não são viáveis para operações com limite de tempo, tais como semear em climas secos, ou fazer colheita onde os riscos climáticos são altos. Os agricultores competem pelo primeiro serviço e preferem possuir suas próprias máquinas.

Os mercados de aluguel para máquinas figuram proeminentemente nos recentes esforços de descoletivização. Na China, o sistema de Responsabilidade gerou unidades muito pequenas. Algumas unidades familiares se especializam em alugar máquinas para essas pequenas explorações. O sistema pressupõe que os mercados de aluguel para equipamento podem eliminar completamente as economias de escala inerentes no equipamento grande. Isto pode parecer excesso de otimismo e algumas fazendas dão a impressão de estar crescendo em tamanho. Por outro lado, na Argélia, as reformas agrárias de 1987 reduziram o tamanho médio das explorações de 1.000 para 80 hectares. O governo esperava que esses 80 hectares fossem suficientemente grandes para usar integralmente um conjunto completo de maquinaria. Entretanto, Rogers *et alii* (1988) sugerem que sem mercados de aluguel as pequenas parcelas não podem usar as máquinas a plena capacidade, uma vez que elas são geralmente apropriadas para as unidades maiores. Eles predizem que o aumento de pressão para um mercado de aluguel pode levar algumas unidades familiares ou coletivas a saírem da agricultura para se especializar em aluguel de máquinas.

Como mostrou Hanumantha Rao (1977), a relação negativa entre o tamanho da fazenda e a sua produtividade desapareceu inicialmente com a introdução de tratores no Noroeste da Índia. Mas, uma vez que o tamanho das unidades operacionais se ajustou para cima, as fazendas pequenas ressurgiram com taxas de produtividade mais elevadas que as grandes. As economias de escala para máquinas aumentam os tamanhos mínimos das fazendas eficientes, mas em menos do que se esperava, devido aos mercados de aluguel.

### 2.3 — Tecnologia moderna, administração e tamanho da fazenda

A administração, como uma máquina, é um insumo indivisível. Assim, a necessidade de administração dá inicialmente origem a economias de escala: quanto melhor o administrador, tanto maior o tamanho ótimo da fazenda. O argumento vai dessa maneira: os adubos e pesticidas modernos requerem modernos talentos administrativos. O mesmo se pode dizer quanto à obtenção de financiamento para os insumos modernos e o *marketing* de produtos de alta qualidade. Por isso, o tamanho ótimo das fazendas tenderá a aumentar com a mudança técnica.

Mas isto pode tornar-se exagerado. Alguns talentos administrativos podem ser alugados. Se a tecnologia se torna exageradamente complexa, os agricultores podem contratar técnicos de extensão privados para assessorá-los por hora ou por dia. O sistema *T e V* de extensão agrícola tem sido um meio muito bem-sucedido para alcançar e assessorar pequenos agricultores sobre tecnologias novas [Feder e Slade (1984)]. Outra solução

para o problema de administração é o *contract farming*, em que grandes firmas dão assessoria técnica e financiamento e executam serviços de *marketing* para pequenos agricultores.

Mais uma vez, entretanto, mercados de aluguel para administração e arranjos contratuais alternativos podem contornar apenas parcialmente a *lumpiness* dos talentos administrativos: as decisões reais em uma fazenda e a supervisão da mão-de-obra não podem ser compradas em um mercado. Os próprios administradores têm que executar essas tarefas. Tampouco existe substituto para a importante experiência específica do lote que tem o agricultor ou o administrador. Logo, o tamanho *operacional* mínimo pode elevar-se no tempo com a introdução de máquinas ou outra tecnologia.

## 2.4 — Podem-se redistribuir plantações?

Acabamos de discutir por que as unidades pequenas são mais eficientes do que as grandes. Então, por que existem plantações — grandes unidades operacionais — usando trabalhadores contratados em base permanente ou semipermanente ao invés de mão-de-obra familiar? A explicação é que para certas culturas as economias de escala em processamento e *marketing* são transmitidas à fazenda através da necessidade de uma coordenação estrita entre a colheita e o processamento.

Considere-se a coordenação entre a colheita e o processamento. Para produtos que são facilmente armazenados em forma bruta, uma grande usina pode simplesmente comprar o grão na época da colheita no mercado aberto e armazená-lo para processamento durante o ano. Isto mostra que as economias de escala apenas em processamento não são uma condição suficiente para plantações — explicando por que as plantações ou *contract farming* para trigo e outros grãos alimentícios nunca sobreviveram.

Mas, em contraste com o trigo, a colheita e o processamento de cana-de-açúcar devem ser bem coordenados. Se a cana cortada fica sem ser processada por mais de 12 horas, o açúcar é perdido para fermentação. Assim sendo, o administrador deve fazer um arranjo para que o plantio e a colheita sejam feitos de tal maneira que a usina de açúcar opere durante uma grande parte do ano. Alguma cana deve ser plantada em épocas subótimas do ano, quando os fazendeiros não estariam dispostos a fazê-lo sem pagamento. Para contornar esse problema as usinas de açúcar operam suas próprias plantações, usando um único administrador que decide sobre os *trade-offs* entre os custos de plantar cana e de processá-la.

Os problemas de coordenação de plantar e processar bananas para exportação são um exemplo extremo. As bananas maduras devem ser postas em um barco frigorífico dentro de 24 horas de sua colheita para evitar ulterior amadurecimento. Isto representa um imenso desafio para a plantação e para a companhia de navegação. A coordenação é possível

se o plantador opera um número suficientemente grande de plantações em uma dada área para garantir que o barco seja cheio e se ele tem certeza de que um barco chegará quando as bananas amadurecerem. Assim, algumas das maiores operações mundiais de proprietários são as companhias de bananas, cujas propriedades incluem dezenas de plantações operadas por administradores contratados. Em contraste, os mercados locais de banana podem ser servidos por caminhões ou trens. Esses mercados são comumente servidos por pequenos proprietários operadores.

Dependendo da cultura, a *contract farming* pode substituir a plantação. Para a cana-de-açúcar, a contratação com pequenos agricultores está espalhada pela Índia, Tailândia e outros países. Para bananas, entretanto, os controles de qualidade são tão rigorosos que a contratação é menos viável. Hayami *et alii* (1987) propuseram redistribuir as plantações de banana das Filipinas para pequenos agricultores, que então produziriam sob contrato. A proposta dos autores era criar fazendas de talvez 20 a 30 hectares, mas esse tamanho de fazenda não permitiria a distribuição de terras aos pobres. Propriedades de cinco a seis hectares que resultariam da redistribuição aos trabalhadores pobres são muito pequenas para atender aos requisitos de contratos rigorosamente planejados. Na América Central, quando a legislação proibiu que as multinacionais possuíssem grandes plantações, as principais companhias de banana aumentaram seus suprimentos através de contratação. Mas tipicamente essas fazendas têm centenas de hectares, e seus contratos são tão estritos que elas são virtualmente administradas pelas multinacionais. Por esta razão, a proposta de dividir as plantações de bananas em pequenas unidades operacionais não levaria provavelmente a uma indústria de banana internacionalmente competitiva.

### 3 — Principais oportunidades que restam para reforma agrária

A maioria das grandes propriedades operadas por arrendatários desapareceu ou foi reformada — na Índia, no Irã, na China, para mencionar uns poucos países. Restam os sistemas agrícolas que são difíceis de reformar por questões políticas e econômicas. Onde grandes unidades de 30-40 hectares estão espalhadas junto com unidades médias e pequenas — como na Índia e em outras partes do Sul da Ásia — as grandes explorações são operadas por seus proprietários e são difíceis de ser reformadas. O mesmo ocorre no sistema de fazendas coletivas na União Soviética, na Europa Oriental, no Vietnã e na Etiópia. Como se descreveu há pouco, as plantações não podem ser facilmente distribuídas sem perdas de eficiência.

Isto reduz as oportunidades para reforma das grandes fazendas no Brasil, na Nicarágua, na Guatemala (e em outros países da América Latina), no Zimbábue e na África do Sul. Durante os tempos coloniais, os proprietários de terra nesses países expulsaram as populações nativas da maior parte das áreas mais férteis e geralmente para montanhas inférteis ou áreas secas. Por volta de 1964, no Zimbábue, menos de 200 mil fazendeiros brancos consolidaram sua ocupação de quase metade da terra, e era a melhor terra, deixando sete milhões de africanos na outra metade da terra de má qualidade. Apesar de tentativas desde 1979 para reformar e reassentar os agricultores africanos, a situação permaneceu em grande parte sem mudança. Os tamanhos das grandes propriedades nesses países excedem o justificado pelas economias de escala das máquinas ou dos talentos administrativos. Diferenças de produtividade segundo o tamanho das unidades são freqüentemente enormes entre essas propriedades e as pequenas, dando margem a uma forte justificativa para a reforma agrária.

Entretanto, a reforma agrária nesses países requereria reassentamento, o que traz problemas. Primeiro, as pessoas reassentadas devem adquirir capital e talentos agrícolas apropriados a essa nova área. Isso difere fortemente de simplesmente dar terra aos arrendatários preexistentes. Segundo, os colonos podem não ser compatíveis etnicamente (por exemplo, atritos tribais no Zimbábue depois que os Ndebele foram transferidos para as regiões dos Shona). Terceiro, os novos assentamentos dessa espécie necessitam infra-estrutura e serviços caros.

Alguns desses problemas podiam ter sido evitados. Grandes fazendas na América Latina costumavam ser operadas com arrendatários, mão-de-obra contratada, ou a peculiar combinação dos dois, a *hacienda*. No regime de *hacienda*, os trabalhadores assalariados recebiam pequenos lotes de terra para seu próprio cultivo. Mas nos últimos 30 anos os arrendatários e trabalhadores foram expulsos dessas propriedades [De Janvry e Sadoulet (1986)]. Ironicamente, eles foram expulsos por reformas bem intencionadas mas perversas — reformas relativas ao arrendamento e relações de trabalho.

No Brasil, por exemplo, o Estatuto da Terra, de 1964, impôs tetos aos aluguéis fixos, limites à participação na produção que um proprietário podia obter de seu arrendatário e provisões dando segurança aos arrendatários de longo prazo, o que levava na prática a uma perda do direito de propriedade. Além disso, as leis trabalhistas tornaram ilegal para os trabalhadores receberem pagamentos em espécie. Nessas circunstâncias, qualquer proprietário racional tentaria expulsar arrendatários e trabalhadores com contratos de longo prazo. Alternativamente, os proprietários podiam tentar vender suas terras, mas os subsídios para mecanização e de crédito constituíam importantes “doações” aos grandes fazendeiros. O *policy mix* do governo encorajou as grandes fazendas a se mecanizarem ou se dedicarem à pecuária e a despedir trabalhadores e arrendatários, destruindo sistematicamente as oportunidades de emprego ou de auto-emprego dos pobres.

## 4 — Como pagar as transferências de terra

Apesar das dificuldades de reformar esses sistemas remanescentes de grandes propriedades, os benefícios econômicos seriam provavelmente grandes. Permanece a pergunta: se os pequenos agricultores são tão mais eficientes, por que os agricultores pequenos e pobres não compram terras das grandes fazendas? A principal razão é que, mesmo sob circunstâncias ideais, eles não podem comprar terra sem reduzir seu consumo — porque não têm reservas líquidas.

### 4.1 — Distorções tornam impraticável para os pobres comprar terra no mercado de terras

Dada uma situação de mercado perfeito, o valor da terra reflete o valor presente dos lucros agrícolas, capitalizados ao custo de oportunidade do capital. Se os pobres têm que usar crédito para comprar terra a seu valor atual, o único fluxo de renda de que eles dispõem para consumo é o valor imputado do trabalho familiar. Eles devem usar o resto dos lucros para pagar o empréstimo. Se os pobres podem conseguir o mesmo valor no mercado de trabalho, eles não estarão mais ricos como proprietários de terra do que seriam como trabalhadores. Este exemplo é, além do mais, uma situação ideal onde a taxa de juros paga pelos pobres é igual à que os tomadores mais confiáveis podem obter. Geralmente, os pobres têm que pagar taxas de juros mais altas e, por isso, têm que reduzir o consumo abaixo do que eles poderiam ter ganho no mercado de trabalho.

Se, em uma situação menos ideal, o valor da terra excede os lucros capitalizados da agricultura, os pobres devem cortar o consumo abaixo do valor imputado do trabalho familiar para pagar pela terra. Qualquer coisa que leve o preço da terra acima do valor capitalizado do fluxo da renda agrícola torna impossível para os pobres comprar terra sem reduzir o consumo.

Na maior parte das situações no mundo real, diversos outros fluxos de renda são capitalizados no preço da terra. Primeiro, com a população e a demanda por terra aumentando, parte da futura valorização real esperada do preço da terra é capitalizada no preço corrente da terra. A única maneira de uma pessoa pobre poder ter acesso àquele fluxo de renda é vendendo cada ano uma pequena parcela da terra para poder pagar o custo do juro, o que é claramente inviável para o pequeno proprietário.

Segundo, onde a propriedade da terra torna-se atraente como uma proteção contra a inflação, um prêmio de inflação é embutido no preço real da terra, como é claramente mostrado por Brandão e Rezende (1988) para o Brasil e por Just e Misanowski (1988) para os Estados Unidos.

Terceiro, os incentivos fiscais são freqüentemente capitalizados no preço da terra. A maioria dos países isenta a renda agrícola do imposto de renda, e mesmo onde não existe uma isenção geral as provisões para depreciação são tão generosas que ninguém recebendo rendas da agricultura paga qualquer imposto de renda sobre elas. Mas como de qualquer maneira os pobres têm uma taxa de tributação nula, eles não recebem tal benefício dos incentivos do imposto de renda e, assim, não têm qualquer renda para pagar a porção do preço da terra correspondente aos incentivos fiscais capitalizados.

Quarto, os grandes proprietários de terra têm uma vantagem de custo para conseguir crédito, mesmo na ausência de subsídios de crédito, e essas vantagens do custo de crédito são capitalizadas também nos valores da terra [Binswanger e Rosenzweig (1986)]. Os sistemas de crédito oficiais freqüentemente alocam o grosso do crédito aos grandes fazendeiros, aumentando ainda mais essa vantagem do custo do crédito. Brandão e Rezende (1988) demonstram econometricamente como esses subsídios de crédito são capitalizados nos preços da terra.

Em suma, a valorização real futura, o prêmio de inflação, as isenções do imposto de renda e as vantagens do custo de crédito dos grandes proprietários rurais elevam o preço da terra bem além do valor capitalizado dos lucros agrícolas. Os economistas agrícolas conhecem bem esse problema. Quando eles tentam computar a taxa de retorno global do capital investido na agricultura, comumente descobrem que o custo de oportunidade do capital excede a taxa de retorno na agricultura. Na Suíça a relação é 5:1. E, segundo qualquer estudo de administração de fazendas na Índia, a agricultura não é lucrativa quando medida em termos do custo de oportunidade do capital. Dada essa situação, a vantagem de produtividade dos pequenos agricultores teria que ser imensa para tornar possível aos pobres sem ativos financiar compras de terras com base nos lucros agrícolas. Assim, geralmente um mercado de terras não pode ser um substituto de uma reforma agrária.

#### 4.2 — Fazendo uma reforma agrária funcionar

Se os governos introduzirem uma reforma agrária em um meio distorcido que favorece as grandes fazendas, seria de esperar que a população-alvo — os pequenos agricultores — venderia a terra aos grandes fazendeiros, derrotando os propósitos de uma reforma agrária. Porque tais distorções, como isenções do imposto de renda ou distorções de crédito, favorecem os ricos, uma pré-condição para uma reforma agrária é a prévia eliminação de todas as distorções que favorecem as grandes fazendas. Por exemplo, instituir uma reforma agrária sob o regime da atual política no Brasil seria arriscado. Escolhas políticas corajosas eliminando subsídios explícitos e implícitos aos grandes fazendeiros devem ser feitas a fim de que uma reforma agrária tenha sucesso.

### 4.3 — Impostos progressivos sobre a terra e o mercado de terras

Com um imposto progressivo sobre a terra, o preço da terra em grandes propriedades cairia. Poderiam os governos impor um tributo suficientemente grande para reduzir os preços da terra a um nível que os pobres pudessem comprar? Perguntas como esta são comuns. O Banco Mundial usou esta idéia no Zimbábue. Hayami explicitamente propôs um imposto sobre a terra como o principal caminho para uma reforma agrária nas Filipinas. E o Brasil na realidade tem um imposto progressivo sobre a terra em vigência.

Em princípio, os governos podem impor um tributo sobre a terra suficientemente grande para contrabalançar qualquer prêmio não agrícola nos preços da terra em grandes fazendas. Mas não é provável que isto beneficie os verdadeiramente pobres, porque eles ainda necessitam de algum capital para comprar a terra. Mesmo nas melhores circunstâncias, um imposto progressivo sobre a terra redistribuiria terra dos ricos para a classe média. E as circunstâncias raramente são as melhores, porque os governos têm usado os impostos sobre as terras para tentar elevar a produtividade agrícola, cortando as alíquotas do imposto para as grandes fazendas que usam a terra intensivamente ou são muito produtivas. No Brasil, os fazendeiros podem reduzir a alíquota do imposto sobre a terra pela metade convertendo terras improdutivas ou terra de florestas em pastagem. E, com uma modesta produção de culturas agrícolas, eles podem cortar seu imposto sobre a terra quase a zero. Logo, tudo o que o sistema brasileiro faz é dar incentivo adicional à criação de gado ou à produção agrícola extensiva.<sup>1</sup> Ele não aumenta o número de vendas de terra dos fazendeiros grandes para os agricultores pequenos.

#### 4.3.1 — Fazendo com que os beneficiários paguem por uma reforma agrária

Se os governos não podem usar o mercado de terras voluntário para reformar o tamanho da propriedade agrária, pode-se fazer com que os beneficiários de uma reforma agrária compulsória paguem? Aqui outra vez a proposta típica é para as Filipinas e o Brasil. O Estado compra a terra e compensa os proprietários aos preços de mercado com títulos da reforma agrária, ao invés de dinheiro. Ele honra os pagamentos dos juros e do principal, que ele então recupera dos beneficiários. Algumas vezes, agências privadas, como a Fundação de Desenvolvimento Rural da Guatemala, executam tais programas de redistribuição de terra. A agência

<sup>1</sup> Isto é parte das medidas que De Janvry e Sadoulet descrevem como parte da estratégia do Estado para forçar os grandes fazendeiros a se modernizarem como uma alternativa à reforma agrária. Outros elementos da estratégia são os subsídios ao crédito anteriormente discutidos neste documento.

privada compra grandes propriedades, subdivide-as e vende os lotes aos colonos. Naturalmente, se o preço da terra contém qualquer prêmio refletindo fluxos de renda não agrícola, os beneficiários desses esquemas não poderão pagar.

Se tais esquemas são implementados em face desses problemas, haverá três resultados prováveis. Primeiro, os beneficiários não conseguem pagar e o programa pára. Muitos planos ambiciosos de reforma agrária simplesmente diminuem gradualmente e desaparecem, como tem sido comum nos países da América Latina. Segundo, os títulos podem ter características embutidas que corroem seu valor real no tempo. Assim, embora os proprietários de terra recebam seu valor nominal, o tempo desgasta o valor real de mercado e o governo não compensa essa perda. Terceiro, os governos podem não pagar empréstimos de emprestadores estrangeiros, tornando o programa efetivamente financiado por uma doação.

Como os beneficiários de uma reforma agrária não podem pagar pela terra, as compras de terra devem ser financiadas ou por doações externas, ou por receitas tributárias internas, ou por expansão inflacionária, ou por uma combinação das três. As doações provêm o capital que os pobres não têm. O crédito aos beneficiários pode exercer um papel suplementar, porém pequeno.

Porque os pobres não podem pagar pela reforma agrária, acredita-se que as perspectivas para a reforma agrária ofereçam pouca esperança. Os proprietários de terra se opõem a qualquer forma de desapropriação aberta ou disfarçada, as doações externas não se concretizarão e os governos não alocarão recursos para este propósito.

## 5 — Outros meios de aumentar as oportunidades para os pobres na agricultura

Muitos governos têm tentado melhorar as condições de arrendamento dos parceiros pobres, por legislação, mas essas tentativas em grande medida tiveram resultados perversos. Primeiro, os proprietários têm muitos meios de contornar a legislação — reduzindo os tamanhos dos lotes alocados a cada arrendatário ou reduzindo crédito, adubos e outros insumos que eles fornecem ao arrendatário. Segundo, se os proprietários não podem contornar as leis, eles expulsam os arrendatários e retornam ao auto-cultivo. Como se discutiu anteriormente, o impacto de muitas dessas reformas de arrendamento reduziu o bem-estar dos arrendatários.

Se a reforma agrária não pode ser financiada e as reformas do arrendamento levam a resultados perversos, outras políticas devem ser seguidas para auxiliar os pobres sem terra e os pequenos produtores. Longe de serem novas, elas são a receita-padrão dos programas de desenvolvimento do pequeno produtor e têm gozado de muito êxito. Elas continuam válidas e devem ser seguidas.

Primeiro, os governos devem reformar as políticas que favorecem as grandes fazendas e que levam a altos prêmios da terra em relação ao valor capitalizado dos lucros agrícolas. Eles devem também eliminar as isenções do imposto de renda para a agricultura e crédito subsidiado para as grandes fazendas.

Segundo, os governos devem eliminar os subsídios explícitos e implícitos para máquinas. Como exemplo, a Lei da Reforma Tributária, de 1986, dos Estados Unidos alongou as taxas de recuperação de ativos depreciáveis como maquinaria agrícola de cinco para sete anos e aboliu o crédito de imposto de investimento para os fazendeiros.

Terceiro, os governos devem abolir reformas de arrendamento perversas e leis trabalhistas perversas, permitindo às pessoas arrendar novamente suas terras ou fazer uso mais intenso do trabalho. A proposta de Hayami para as reformas recentemente planejadas nas Filipinas requer explicitamente a abolição de todas as limitações sobre o arrendamento. Na América Latina, a abolição de tais limitações beneficiaria grandemente o auto-emprego na agricultura.

Quarto, os governos devem redistribuir as terras que possuem, mas com alguns tetos razoáveis no tamanho das propriedades. Na Amazônia brasileira, os posseiros podem obter até 3 mil hectares de terra se derrubarem as árvores de metade dessa área, o que acelera o desflorestamento e reduz drasticamente a terra disponível para os pequenos proprietários. Uma política mais sensata seria um teto de terra de 50 ou 100 hectares. Um bom exemplo de um esquema de redistribuição bem-sucedido, usando uma menor alocação de terra, é o "Homestead Act" dos Estados Unidos, que abriu o meio-oeste para os colonizadores no Século XIX.

Quinto, devem ser feitos esforços para dar títulos de propriedade aos pequenos produtores. Mesmo se seus direitos à terra são seguros, eles não podem competir por crédito oficial sem os títulos. O estudo de Feder (1988) sobre a titulação de terra na Tailândia mostra quão grande podem ser as vantagens para os pequenos agricultores que não têm títulos de propriedade. Como foi mencionado anteriormente, as recentes reformas agrárias na Argélia não deram garantias firmes de arrendamento da terra aos novos agricultores; por isso os agricultores de lá continuarão tendo dificuldade para levantar empréstimos nos bancos.

Sexto, esforços especiais devem ser dedicados aos programas que ajudam os pequenos produtores. Muito populares nos anos 70, esses projetos ainda são uma parte integral da estratégia do Banco Mundial no sentido de aliviar a pobreza. Tais esquemas como programas de desenvolvimento de áreas, programas *T* e *V* de extensão, e os grandes projetos de laticínios segundo as linhas da Cooperativa de Laticínios de Anand fizeram muito para ajudar os pequenos agricultores. Apesar desses sucessos, em anos recentes a discussão tem-se focalizado no projetos de pequenas unidades que não foram bem-sucedidos. Eles ocorreram onde as políticas econômicas gerais foram contra o setor agrícola, ou onde o desenho do projeto era excessivamente complexo para a capacidade de implementação dos

serviços agrícolas. Na África Sub-Saara, muitos projetos também foram focalizados em zonas com um potencial agroclimático muito pequeno e onde não existe qualquer tecnologia de alto rendimento. Assim, os fracassos não põem em dúvida os programas de desenvolvimento do pequeno produtor, mas, ao contrário, dão lições de como desenhá-los melhor.

## 6 — Conclusão

Não é provável que a reforma agrária seja um instrumento importante para melhorar o bem-estar dos pobres nos países em desenvolvimento. Mesmo onde ela teria um grande sentido econômico, isso não acontecerá porque os beneficiários não podem pagar a reforma agrária, implicando a necessidade de apropriações confiscatórias ou grandes custos tributários, nenhum dos quais é politicamente palatável. Logo, devem ser concebidas outras medidas para melhorar o acesso dos pobres à terra ou aumentar sua renda da agricultura. Mas essas medidas só podem ajudar os pequenos agricultores se os governos abandonarem as políticas que favorecem as grandes fazendas e que colocam prêmios nos preços de terra. Um compromisso muito mais forte dos governos e agências é assim necessário para resolver esses problemas de política e, desse modo, reduzir os incentivos à acumulação de grandes propriedades, aumentar a produção agrícola e assegurar maior equidade e maior auto-emprego na agricultura.

### Abstract

*Land reform makes economic sense in a number of circumstances. Nevertheless we believe that no more than token efforts of land reform will happen in the future. The main reason is that the cost of land reforms can rarely be put on the beneficiaries, implying the need for confiscatory expropriations or large tax costs. Other measures have to be devised to improve poor people's access to land or increase their labor income from agriculture.*

### Bibliografia

- BERRY, R. A., e CLINE, W. R. *Agrarian structure and productivity in developing countries*. ILO, 1979.
- BHALLA, S. S. *Does land quality matter: theory and measurement*. IBRD, dez. 1987.

- BINSWANGER, H. P., e ROSENZWEIG, M. R. *Contractual arrangements, employment, and wages in rural labor markets in Asia*. 1984.
- . Behavioural and material determinants of production relations in agriculture. *Journal of Development Studies*, 22 (3), abr. 1986.
- BRANDÃO, A., e REZENDE, G. *The behaviour of land prices and land rents in Brazil*. Trabalho preparado para a XX International Conference of Agricultural Economists, "Land Markets, Agricultural Development and Agricultural Adjustment". Buenos Aires, Argentina, 24-31 ago. 1988.
- CLEAVER, K. M. *Agricultural development experience of Algeria, Morocco, and Tunisia; a comparison of strategies for growth*. Washington, D. C., IBRD, 1982.
- DE JANVRY, Alain, e SADOULET, Elisabeth. *A study in resistance to institutional change: the lost game of Latin American land reform*. Documento apresentado na conferência sobre "The Role of Institutions in Economic Development". Cornell University, Nova York, 14-15 nov. 1986.
- DURST, R. The new tax law and its effects on farms. *Agricultural Outlook*. Economic Research Service, Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, Washington, D. C., nov. 1986.
- FEDER, G. *The implications of land registration and tilling in Thailand*. Trabalho preparado para a XX International Conference of Agricultural Economists. Buenos Aires, Argentina, ago. 1988.
- FEDER, G., e NORONHA, R. *Land rights systems and agricultural development in Sub-Saharan Africa*. World Bank, 1987.
- FEDER, G., e SLADER, R. *Aspects of the training and visit system of agriculture in India*. World Bank, 1984 (Staff Working Paper, 656).
- HAYAMI, Y., e OTSUKA, K. *Theories of share tenancy: a critical survey*. Tokio Metropolitan University, dez. 1985 (primeira versão).
- HAYAMI, Y., ADRIANO, L. S., e QUISUMBING, A. R. *Agribusiness and agrarian reform: a view from the banana and pineapple plantations*. University of Los Banos, nov. 1987.
- IBRD. *The agricultural development experience of Algeria, Morocco, and Tunisia*. Washington, D. C., 1982.
- HANUMANTHA RAO, C. H. *Technological change and distribution of gains in Indian agriculture*. New Delhi, Institute of Economic Growth, 1977.

- . *Agricultural mechanization — a comparative historical perspective*. Washington, D. C., 1984.
- JOHNSON, G., e BROOKS, M. *Prospects for soviet agriculture in the 1980s*. The Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, Bloomington, Indiana University Press, 1983.
- JUST, R., e MIRANOWSKI, J. *U. S. Land prices: trends and determinants*. Trabalho preparado para a VII Sessão Plenária, XX International Conference of Agricultural Economists, "Land Markets, Agricultural Development and Agricultural Adjustment". Buenos Aires, Argentina, 24-31 ago. 1988.
- KUTCHER, G. P., e SCANDIZZO, P. L. *The agricultural economy of Northeast Brazil*. Washington, D. C., IBRD, 1981.
- McMILLAN, J., WHALLEY, J., e ZHU, L. J. *The impact of China's economic reforms on agricultural productivity growth*. Mar. 1988, mimeo.
- OTSUKA, K. *The determinants and consequences of land reform implementation in the Philippines*. Tokyo Metropolitan University and International Rice Research Institute, maio 1988.
- ROGERS, R., KRAFFT, N., e ROONEY, C. After land reform: implementing the break-up of the state farms. IBRD, jun. 1988 (primeira versão).
- ROSENZWEIG, M. Risk, private information, and the family. *American Economic Review*, 78 (2) :245-50, jun. 1988.
- SHABAN, R. A. Testing between alternative models of sharecropping. *Journal of Political Economy*, 95 (5), out. 1987.
- SHAMELEV, G. Social production and personal household plots. *Problems of Economics*, 25:39-54, jun. 1982.

(Originals recebidos em janeiro de 1989.)