

Estrutura fundiária e reforma agrária no Brasil

Land structure and agrarian reform in Brazil

MARCOS C. CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE*

RESUMO: Este artigo é uma tentativa de analisar os padrões de propriedade da terra no Brasil e sua relação com variáveis econômicas como produção, produtividade, uso da terra e lucratividade. Algumas conclusões e derivadas a respeito da implementação do programa de reforma agrária e seus efeitos sobre os aspectos econômicos do setor agrícola brasileiro. As principais conclusões são: a) do ponto de vista econômico 'a terra deve ser tratada em igualdade de condições com qualquer outro fator de produção; b) não há evidências de uso extensivo da terra para fins especulativos; e) nenhuma mudança significativa vem ocorrendo em relação ao padrão fundiário fortemente concentrado observado no Brasil; d) não foram observadas diferenças significativas entre grupos de diferentes tamanhos de fazendas com relação à eficiência econômica (diferenças parciais de produtividade são explicadas por diferenças na disponibilidade de fatores e refletem o comportamento adequado de alocação de recursos pelos agricultores); e) a reforma agrária no Brasil, tal como proposta pelo governo, não é a política correta para promover o crescimento e desenvolvimento agrícola. PALAVRAS-CHAVE: Reforma agrária; estrutura fundiária; produtividade agrícola.

ABSTRACT: This paper is an attempt to analyse land ownership patterns in Brazil and their relation to economic variables such as production, productivity, land use, and profitability. Some conclusions and derived with respect to the implementation of the land reform program and its effects on the economic aspects of the Brazilian agricultural sector. The main conclusions are: a) from an economic point of view 'land should be treated on equal terms with any other factor of production; b) there is no evidence as to land being extensively used with speculative purposes; e) no significant change has been occurring in regard to the heavily concentrated land ownership pattern observed in Brazil; d) no significant differences were observed among different size-group of farms with respect to economic efficiency (partial productivity differences are explained by differences in factor availability and reflect proper resource allocation behavior by farmers); e) land-reform in Brazil, such as proposed by the government, is not the correct policy to promote agricultural growth and development.

KEYWORDS: Land reform; land structure; agricultural productivity.

JEL Classification: Q15; Q18.

* Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP/FGV, São Paulo/SP, Brasil.

A PROPRIEDADE DA TERRA

Ao longo da história a questão de como organizar as formas de uso da terra tem sido um constante desafio. No processo evolutivo, a Revolução Francesa consagrou a propriedade individual e a liberdade pessoal na definição de suas formas de exploração. Cristalizada no Código de Napoleão, a propriedade da terra tornou-se inviolável, sagrada e absoluta; a euforia individualista chegou a extremos, de tal forma a deixar em segundo plano a função social da terra. Arriscava-se, assim, perder a principal justificativa para a opção individualista da exploração agrícola, ao mesmo tempo em que se abriam espaços para a rediscussão de novas formas de organização dos recursos fundiários.¹ As contestações à propriedade privada da terra encontram sua maior expressão nas palavras de Proudhon (“a propriedade é um roubo”) e apoiam-se em alguns conceitos básicos, tais como a ideia de que a terra é um legado de Deus a toda a humanidade.

Do ponto de vista econômico, foi o conceito de renda diferencial da terra, de Ricardo, que fez tremer a legitimidade da propriedade individual. Uma vez que um produto agrícola terá o mesmo preço no mercado, seja ele produzido em glebas de alta, ou de baixa fertilidade, os maiores lucros gerados nas terras mais produtivas geram renda não produzida pelo trabalho, que estaria sendo ilegitimamente apropriada pelos proprietários. Outros economistas clássicos usaram argumentos semelhantes. Stuart Mill notou que a renda vem da insuficiência da oferta em relação à demanda, e que se toda a terra fosse usada, toda ela estaria gerando renda. J. B. Say avançou um passo na generalização do conceito ao perceber que a renda vem do aumento das necessidades da sociedade e do preço que ela pode pagar.

Vários economistas, contudo, logo se aperceberam de que a renda não é gerada somente pelo uso da terra, mas que isto é uma regra geral nos mecanismos de formação de preços nos mercados livres. Marshall mostrou que existe renda diferencial em outros tipos de bens naturais – até mesmo nas diferenças de força física, inteligência e beleza humana (aptidões ou habilidades diferenciadas); Pareto mostrou que o que distingue a terra da máquina é que a poupança pode ser transformada facilmente em máquinas, e Menger demonstrou que a renda da terra segue as mesmas regras de formação de preço que outros bens, sendo que a única diferença é a que uns duram mais, e outros menos; Schâffle insiste que a terra gera renda porque é imóvel, e não por ser um dom da natureza – assim, bens imóveis rendem juros maiores que capitais circulantes.

J. B. Clark também constatou que dado um estoque de capital, doses sucessivas de trabalho são cada vez menos produtivas, de forma que o capital também pode gerar renda; a seguir inverte o processo, ao alegar que, se a quantidade de trabalho fosse fixa, também estaria recebendo renda.

Nota-se, assim, que a renda diferencial da terra deve ser interpretada como um fenômeno mais geral. É característica do processo de formação de preços no capita-

¹ Sobre a evolução do conceito da propriedade de terra e de sua função social, ver Arboix (1953).

lismo e, como tal, não pode ser usada para diferenciar a renda gerada por um tipo de fator de produção em relação aos demais. Portanto, não há como, dentro do sistema capitalista, exigir diferenciação no tratamento da terra face ao capital, ou ao trabalho.

Assim, a análise das formas de propriedade e uso da terra perde a especificidade que lhe é atribuída. As alegações de que é um “patrimônio comum da humanidade” significa que todos poderão, de imediato, reclamar seu uso? “A terra é de quem nela trabalha” significa que só o trabalho é produtivo? A contribuição dos cientistas, industriais e comerciantes incorporada em máquinas, equipamentos e sementes nada adicionam? São velhos slogans já desgastados pela complexidade dos métodos de produção capitalista.²

Há obviamente um 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. Como qualquer outro meio de produção, a terra 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.

Mais modernamente a concepção da propriedade e uso de terra está ligada aos conceitos utilitaristas de Jeremy Bentham. A propriedade individual é justificada ao maximizar a utilidade social. Assim o Estatuto da Terra (Lei no. 4.504, de 30.11.1964) declara que a função social da propriedade de terra é atendida quando:

- 1) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam e suas famílias;
- 2) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- 3) assegura a conservação de recursos naturais; e
- 4) observa a legislação trabalhista.

Desta forma, a propriedade da terra é legitimada na razão, num contrato social, e não em dogmas ou em fatos históricos. Ao não atender a sua função social justifica-se a intervenção da sociedade para garantir que o contrato seja cumprido, ou, então, para impor as sanções cabíveis.

A REFORMA AGRÁRIA

Segundo Sandroni (1980), a reforma agrária no Brasil vem sendo abordada por três ângulos:

- 1) justiça social;
- 2) eficiência econômica;
- 3) paradigmas ideológicos.

² Paradoxalmente como apontado por Arboix (1953) o primeiro slogan é coletivista e o segundo caracteriza-se por ferrenho individualismo.

No primeiro caso questiona-se a igualdade de oportunidade e a eliminação de privilégios; no segundo, exige-se a maximização da utilidade social; e no terceiro questiona-se o sistema de propriedade e uso da terra *de per se*.

A discussão da reforma agrária em sua conotação produtivista é passível de análise técnica, pela tentativa de identificar as formas de produção que maximizem a eficiência econômica, abordagem que orientará este trabalho. Em sua conotação de instrumento de justiça social, a questão exigiria uma abordagem ampla que, pragmaticamente, identificasse a melhor maneira de obtê-la. Como não há razões para acreditar que os mesmos padrões de distribuição de terra atendessem simultaneamente os dois desideratos – eficiência e equidade – surge a necessidade de uma estratégia sequencial que, em primeiro lugar, maximize o produto da terra e que, em segundo lugar, distribua, como desejado, o seu produto. Isto ocorreria ou pela via de preços mais baixos que a maior eficiência possibilitaria, ou então por mecanismos de redistribuição de renda por vias fiscais. Quanto ao conteúdo ideológico da discussão sobre a reforma agrária, a análise econômica da questão em nada pode contribuir.

Caio Prado Jr. (1981) analisa o problema fundiário do ponto de vista da justiça social ao dizer que no Brasil a questão agrária é problema humano, de padrão de vida do homem do campo. Ao escrever, em 1960, Caio Prado via a agricultura como um setor cuja evolução levaria à crescente concentração de terra em função de supostas economias de escala; ficou provado não ter sido esta a evolução do setor, nos últimos 25 anos, como veremos a seguir.

A mesma crença na maior concentração e consequente acirramento das desigualdades no setor agrícola é mostrada por Guimarães (1982). Segundo ele, a tendência secular de deterioração dos termos de intercâmbio agrícola vis-à-vis do setor industrial é causada pela crescente oligopolização dos mercados, tanto onde o setor agrícola compra insumos, como onde vende seus produtos. A agricultura vê-se, portanto, pressionada a aumentar seus níveis de eficiência pelo aproveitamento de economias de escala e pela utilização de métodos de produção altamente capital intensivos. Desta forma, Guimarães (1982) mostra que a terra gera um tipo de renda inteiramente supérfluo, e sem nenhum interesse social. Mais uma vez, trata-se de um raciocínio não inteiramente confirmado pelos fatos, e que leva a afirmar que a agricultura só teria condições de sobreviver às custas de crescentes subsídios e maior dependência da intervenção estatal.

Uma visão mais ideológica pode ser notada em Silva (1982), e segundo seu raciocínio percebe-se que a reforma agrária não é apresentada como uma forma de aperfeiçoamento econômico da agricultura, mas sim para questionar o sistema capitalista. Em outro trabalho Silva (1985) defende os projetos de reforma agrária como uma política social “independente dos méritos produtivos que possam vir a ter”.³

Entendimento semelhante é demonstrado por Andrade (1980), quando de-

³ Silva (1985) p. 33.

monstra que, além de antieconômica, a agricultura capitalista, latifundiária, é predatória e antissocial.

O peso maior das discussões sobre a reforma agrária recai, contudo, na questão da eficiência econômica do setor agrícola. Segundo Veiga, “a proposta (da reforma agrária do governo) é essencialmente produtivista e nem sequer coloca entre seus principais objetivos uma melhor distribuição de renda”.⁴

Com efeito, é nesses termos que o debate tem sido conduzido no Brasil. Com as exceções que confirmam a regra, o que se pretende com a reforma agrária é garantir o acesso à terra aos trabalhadores rurais – conceito muitas vezes confundido com propriedade da terra – como forma de modernizar e tornar mais produtivo o capitalismo brasileiro. Assim os defensores da ampla reforma agrária no Brasil alegam não ser contra a propriedade privada da terra; contudo, caminham contra uma forte tendência histórica ao preconizar enfoques associativos ou coletivos de produção, como pode ser observado pela leitura dos Planos Regionais de Reforma Agrária aprovados pelo Presidente-da República em maio de 1986.

O programa de reforma agrária no Brasil é ambicioso e visa o assentamento de cerca de 7 milhões de pessoas (cerca de 15% da população agrícola) em 43 milhões de hectares (12% da área dos estabelecimentos rurais). Ademais, altera-se o espírito básico do Estatuto da Terra que tinha como principal diretriz de intervenção no setor rural o uso de mecanismos de indução fiscal que, infelizmente, o INCRA não teve condições de aplicar satisfatoriamente durante os últimos 20 anos. Cabe lembrar que aqui não serão discutidas as condições de viabilidade política e financeira do Plano Nacional da Reforma Agrária, mas tão-somente seus principais aspectos econômicos, como nas conclusões apresentadas na seção 5.

As seções 2-4, que seguem, analisam os principais temas relacionados à reforma agrária, atendo-se sempre às justificativas e implicações econômicas associadas à proposta de uma ampla reforma agrária no Brasil.

1. A RETENÇÃO ESPECULATIVA DE TERRA

Uma das justificativas mais frequentemente apresentadas para a reforma agrária 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, a política agrícola adotada e às condições gerais do mercado agrícola, fatores condicionantes da rentabilidade dos investimentos na agricultura; a segunda refere-se à evolução dos preços 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, carac-

⁴ José Eli da Veiga, diretor regional do INCRA em São Paulo, em artigo publicado na *Gazeta Mercantil* intitulado “‘Pinimbas’ e Vantagens Econômicas da Reforma Agrária”.

terizada 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 torna-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 população, da produtividade e do aproveitamento de áreas foi bastante elevado.

Quanto ao segundo fator, a especulação com terras, cabe apontar que, segundo análise efetuada pela Fundação Getúlio Vargas, os preços de venda de terras no Brasil vêm caindo em termos reais desde 1975-77.

A Tabela 1 mostra que os preços da terra aumentaram sensivelmente entre o período 1971/72 e 1975/77, possivelmente como reflexo do “milagre” e da política de investimentos visando à 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 improdutivo.

As variações nos preços da terra foram muito mais elevadas rias 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 improdutivo visando unicamente a sua valorização frustrou-se inexoravelmente (exceção feita, obviamente, a casos específicos com fortes vantagens locais), resultando em pesadas perdas aos eventuais “especuladores”. Vale lembrar, aceitando-se um custo de oportunidade do investimento na aquisição de terra e 12% reais ao ano, equivalente ao retorno alternativo do capital em aplicações financeiras, que no período de 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 de 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 tenha sancionado a generalizada prática de retenção especulativa da terra agrícola. Mas aqui uma ressalva torna-se necessária – glebas com vantagens locais específicas certamente comportariam serem utilizadas para fins especulativos, principalmente em regiões próximas de centros urbanos e de concentração de grandes investimentos públicos.

Tabela 1: Índice dos preços médios reais da venda de terra no Brasil
(1966 = 100)

Ano	Lavouras	Campos	Pastagens	Matas
1966	100	100	100	100
1967	99	94	92	92
1968	88	83	87	85
1969	89	90	80	89
1970	97	89	78	86
1971	102	101	89	91
1972	126	120	109	103
1973	222	223	168	148
1974	298	326	253	184
1975	339	384	286	211
1976	343	366	268	213
1977	362	367	258	212
1978	333	360	250	195
1979	315	358	240	185
1980	327	382	258	189
1981	365	417	280	206
1982	344	366	238	197
1983	271	285	185	152
1984 (1º Sem.)	293	-294	199	146

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

Assim, a existência de áreas agriculturáveis ociosas deve ser explicada pelas baixas perspectivas de rentabilidade do mercado agrícola em geral;⁵ porém, quando isoladamente ocorram com fins especulativos, justificam-se plenamente medidas corretivas.

2. CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA

As Tabelas 2 e 3 indicam a evolução do padrão da posse de terra desde 1940 até 1980, ano do último Censo Agrícola. O número total de estabelecimentos rurais aumentou de 1,9 milhão para mais de 5,1 milhões durante o período, um acréscimo de mais de 171%, ao passo que a área agrícola total aumentou em aproximadamente 87%, de 197 milhões para 369 milhões de hectares. Os estabelecimentos

⁵ Recente levantamento disponível efetuado pelo Instituto de Economia Agrícola de São Paulo mostrou que neste estado o preço real de terra agrícola havia caído durante o primeiro semestre de 1985. Segundo os responsáveis pelo trabalho, são os preços dos produtos agrícolas que influem mais diretamente no preço de terra, ou seja, o retorno esperado de produção agrícola. Vide *Folha de S. Paulo*, 24.8.1985.

agrícolas com menos de 10 hectares, que em 1940 eram responsáveis por 34,4% do total e que ocupavam apenas 1,5% do total da área rural, correspondiam em 1980 a mais de 50% do número de estabelecimentos, e vieram a ocupar 2,4% do total da terra. Considerando-se que durante esse período de 40 anos, o país passou por transformações estruturais importantes, chega-se à conclusão de que muito pouco foi modificado em termos de estrutura fundiária no que diz respeito a uma grande parte da população agrícola. Realmente, o tamanho médio das propriedades neste grupo diminuiu de 4,42 hectares em 1940 para 3,45 hectares em 1980, obviamente agravando o problema dos minifúndios.

Por outro lado, as grandes áreas de mais de 1 000 hectares, que em 1940 correspondiam a 1,5% do número total de estabelecimentos e ocupavam 48,3% do total da terra, correspondiam em 1980 a menos de 1% das propriedades e mais de 45% da terra disponível. Durante este período, o tamanho médio das propriedades neste grupo aumentou de 3 431 hectares para 3 506 hectares. A dicotomia minifúndios-latifúndios torna-se ainda mais significativa, levando-se em consideração que os estabelecimentos de porte muito grande, acima de 10 mil hectares, em 1980 correspondiam a 0,051% das fazendas (aproximadamente 2 300 propriedades⁶) e ocupavam mais de 17% do total da terra, com um tamanho médio de 27 mil hectares.

Examinando-se a Tabela 3, fica claro que o padrão estrutural da posse de terra no Brasil permanece seriamente desequilibrado, com problemas óbvios para a economia como um todo. Houve pequenas alterações, que foram, de maneira geral, para pior, como demonstrado pelos coeficientes GINI da Tabela 2.

A análise da Tabela 3A, baseada nos dados cadastrais do INCRA mostra um quadro diferente em alguns aspectos. A importância relativa dos imóveis de até 10 ha decresceu entre 1972 e 1978 em termos de ocupação de área. O mesmo ocorreu para os dois segmentos de tamanho intermediário. Houve, contudo, expansão tanto no número quanto na área relativa dos imóveis de mais de 1 000 ha. Tais diversidades podem ser atribuídas às diferenças nos conceitos de estabelecimento (unidade de produção, usado pelo Censo) e de imóveis (unidade jurídica, usada pelo INCRA).⁷

⁶ Em 1940, chegavam a aproximadamente 1 200 fazendas.

⁷ Comparando as Tabelas 3 e 3a é curioso notar que a configuração relativa do número e tamanho dos imóveis em 1973-1978 se assemelha à dos estabelecimentos no período 1940-1950. Notar que, em realidade, os dados não são comparáveis. Notar também que ao nos utilizarmos de dados do INCRA são incluídos dados em relação à categoria dos imóveis (minifúndio, empresa rural, latifúndio por exploração e latifúndio por dimensão). Contudo, os dados assim organizados em nada auxiliam a análise de estrutura fundiária brasileira, uma vez que na definição das próprias categorias usaram-se critérios (tais como área, e utilização de mão-de-obra) que são, em nosso estudo, variáveis de análise propriamente dita. Assim, não há sentido em dizer, por exemplo, que nos latifúndios se concentra o trabalho assalariado, já que este é um dos critérios de sua própria definição.

TABELA 2

ESTRUTURA DA POSSE DE TERRA: PORCENTAGEM DO NÚMERO TOTAL DE ESTABELECIMENTOS E DO TOTAL DA ÁREA DA TERRA

Tamanho da faixa de terra (hectares)	1940		1950		1960		1970		1975		1980	
	Número	Área	Número	Área	Número	Área	Número	Área	Número	Área	Número	Área
menos que 1	2,060	0,010	2,430	0,010	4,000	0,040	8,010	0,080	9,100	0,090	9,190	0,080
1 a menos que 2	5,420	0,070	5,500	0,070	8,300	0,150	9,960	0,220	10,720	0,230	10,000	0,190
2 a menos que 5	14,310	0,470	14,280	0,420	18,570	0,820	18,650	1,020	18,420	0,930	17,550	0,800
5 a menos que 10	12,620	0,910	12,220	0,800	13,970	1,370	14,660	1,760	13,810	1,530	13,740	1,370
10 a menos que 20	16,600	2,300	16,720	2,120	16,380	3,070	15,660	3,650	14,660	3,160	14,950	2,900
20 a menos que 50	23,930	7,230	23,640	6,570	20,180	8,330	16,800	8,640	16,240	7,760	16,550	7,130
50 a menos que 100	10,760	7,210	10,620	6,620	8,180	7,630	6,970	8,120	7,080	7,650	7,590	7,400
100 a menos que 200	6,470	8,690	6,370	7,900	4,720	8,710	4,390	10,100	4,740	9,830	5,060	9,400
200 a menos que 500	4,700	13,870	4,820	13,360	3,500	14,350	3,090	15,620	3,140	14,760	3,290	14,060
500 a menos que 1 000	1,650	10,910	1,790	11,260	1,220	11,370	0,980	11,250	1,050	11,180	1,130	10,890
1 000 a menos que 2 000	0,500	7,220	0,890	11,000	0,550	10,070	0,440	9,950	0,480	10,160	0,530	10,060
2 000 a menos que 5 000	0,780	16,530	0,490	13,140	0,300	12,080	0,230	11,380	0,250	11,430	0,290	12,000
5 000 a menos que 10 000	0,120	7,620	0,120	7,330	0,070	6,430	0,050	5,880	0,060	6,150	0,070	6,520
10 000 a menos que 100 000	0,060	13,300	0,070	14,220	0,050	13,300	0,030	9,910	0,030	11,200	0,050	13,260
100 000 acima de	0,002	3,650	0,003	5,160	*	2,270	*	2,400	*	3,910	0,001	3,930
Coefficiente GINI		0,830		0,840		0,840		0,840		0,850		0,850

Fonte: IBGE

* Não significativo.

TABELA 3
PORCENTAGEM DO NÚMERO TOTAL DE ESTABELECEMENTOS E DO TOTAL DA ÁREA AGRÍCOLA

Ano	menos de 10 ha		de 10 a menos de 100 ha		de 100 a menos de 1 000 ha		1 000 ha ou mais	
	% de estabelecimentos	% área	% de estabelecimentos	% área	% de estabelecimentos	% área	% de estabelecimentos	% área
1940	34,4	1,5	51,3	16,7	12,8	33,5	1,5	48,3
1950	34,4	1,3	51,0	15,3	12,9	32,5	1,6	50,9
1960	44,8	2,3	44,7	19,0	9,4	34,4	1,2	44,2
1970	51,3	3,1	39,4	20,4	8,4	37,0	0,9	39,6
1975	52,0	2,7	37,9	18,6	9,0	35,8	1,1	43,0
1980	50,5	2,4	39,1	17,4	9,5	34,3	0,9	45,8

Fonte: Tabela 2

TABELA 3A

PORCENTAGEM DO NÚMERO TOTAL DE IMÓVEIS E DO TOTAL DA ÁREA — BRASIL

Ano	menos de 10 ha		de 10 a menos de 100 ha		de 100 a menos de 1 000 ha		1 000 ha ou mais	
	% de imóveis	% área	% de imóveis	% área	% de imóveis	% área	% de imóveis	% área
1972	31,1	1,4	54,7	16,1	12,7	31,2	1,5	51,3
1978	28,5	1,0	55,6	13,3	14,1	27,1	1,8	58,6

Ano	Minifúndio		Empresa rural		Latifúndio por exploração		Latifúndio por dimensão	
	% de imóveis	% área	% de imóveis	% área	% de imóveis	% área	% de imóveis	% área
1972	71,9	12,5	4,8	9,8	23,2	72,9	—	4,8
1978	65,6	9,3	3,2	4,9	28,4	75,7	—	8,9

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural — INCRA.

Os dados referentes à categoria dos imóveis (parte inferior da Tabela 3A) mostram que houve um crescimento dos latifúndios no período 1972-78, e uma perda de importância relativa dos minifúndios e principalmente das empresas rurais.

Tanto os dados do Censo quanto os dados do INCRA mostram, contudo, um quadro semelhante, ou seja, de grande concentração na propriedade de terra.

3. IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

Aqui a estrutura de posse da terra no Brasil será analisada frente a três características básicas – produtividade, nível de produção e emprego de mão-de-obra. Na medida do possível, os estabelecimentos agrícolas serão divididos em quatro grupos de área – menores de 10 hectares, de 10 até menos de 100 hectares, de 100 a menos de 1 000 hectares, e os de mais de 1 000 hectares.

Este agrupamento é útil na medida em que separa quatro tipos básicos de padrão de posse de terra.⁸ Os minifúndios concentram-se no grupo das propriedades com menos de 10 hectares.⁹ Estas pequenas unidades agrícolas caracterizam-se normalmente, por baixos níveis de investimento em equipamentos, construções e capital humano. Consequentemente, as mudanças tecnológicas são poucas, embora haja notáveis exceções, como criação de aves e plantações de legumes, próximos aos centros urbanos. Este grupo inclui, ainda, a maior parte da agricultura de subsistência do Brasil. Deste grupo vem uma porcentagem significativa da mão-de-obra assalariada disponível para grandes fazendas; nele também se concentra a maior parte dos locatários e parceiros, como indicado na Tabela 4.

O grupo de estabelecimentos com mais de 1 000 hectares está associado aos latifúndios, às grandes propriedades agrícolas, parcial ou totalmente inaproveitadas. As duas categorias do meio estão associadas ao segmento mais dinâmico da produção rural e concentram grande parte das atividades modernas existentes no setor agrícola. O grupo de 10 a 100 hectares inclui grande parte das propriedades fami-

⁸ Foram feitas poucas tentativas no sentido de analisar as características operacionais do setor agrícola. Normalmente a análise é realizada em termos de fazendas de grande, médio e pequeno portes, sem uma diferenciação clara em seus padrões básicos de comportamento. Foram realizadas algumas tentativas de se introduzir agrupamentos alternativos por Castro (1982), Aidar *et alii* (1981), Silva *et alii* (1983). O agrupamento aqui sugerido baseia-se no tamanho do estabelecimento, pois é desta forma que os dados do Censo são coletados, mas tenta-se correlacionar o tamanho com certos padrões básicos, comportamentais e econômicos, da produção agrícola.

⁹ A divisão do tamanho dos estabelecimentos em 0-10 hectares, 10-100 hectares, 100 a 1000 hectares e mais de 1000 hectares se aproxima do estudo da Pan American Union (1966) que introduziu no período de 1962-63 a ideia do módulo rural. Naquela pesquisa, o minifúndio (*sub-family size*) ia até 10 hectares. As outras categorias de propriedades eram *family size*, *medium sized multifamily* e *large-sized multifamily*.

liares, enquanto os grupos de 100 a 1 000 hectares congregam a maioria das propriedades exploradas comercialmente.¹⁰

Tabela 4: Tipo de operador como porcentagem do número total de estabelecimentos em cada grupo, por tamanho

Grupos de Propriedade por tamanho (hectares)	Proprietário	Locatário	Parceiro	Ocupantes	Outros
Menos de 10	56,7	12,6	10,4	2,0	0,3
10 a menos de 1 00	83,8	4,2	2,5	9,0	0,5
100 a menos de 1 000	85,8	5,2	0,9	7,6	0,5
1000 ou mais	89,2	2,5	1, 1	5,5	1,7

Fonte: Dados básicos da Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário, Brasil, vol. 2, n.0 1, IBGE, 1982.

a) Tamanho do estabelecimento e eficiência

É fato aceito entre muitos economistas brasileiros que as pequenas propriedades têm produtividade mais elevada do que as grandes. Além disso, que elas seriam responsáveis por grande parte da produção de alimentos para o consumo interno, enquanto as de grande porte se concentrariam na produção de itens para a exportação e substitutos de importação (exemplo: cana-de-açúcar para a produção de álcool). Afirma-se, ainda, que a expansão da produção para a exportação e substituição de fontes de energia estaria sendo realizada às custas da produção de alimentos para o consumo interno, tendo como consequência a escassez de gêneros e fortes aumentos nos preços de produtos agrícolas. E, ainda, que o progresso tecnológico teria favorecido principalmente os produtores de itens de exportação, com grande desvantagem para o pequeno produtor, que se concentra na produção para o mercado interno.¹¹

Castro (1982) demonstrou, de forma bastante conclusiva, que, com referência aos dados do Censo de 1975, as maiores produtividades estariam sendo obtidas em propriedades com mais de 10 hectares, desfazendo-se a suposição generaliza-

¹⁰ Vale observar que segundo os dados do INCRA – e supondo que quanto menor o tamanho do imóvel mais provável é que seja classificado como minifúndio – os minifúndios tendem a ser formados pela totalidade dos imóveis de até 10 ha, e mais cerca de 50-60% dos imóveis de 10 ha a menos de 100 ha. Assim, a classe de imóveis entre 10 e 100 ha não pode ser descrita, com segurança, como sendo ou não composta de imóveis com características de minifúndio, uma vez que o tamanho do módulo rural varia enormemente entre as várias regiões do país.

¹¹ Ver Castro (1982), Silva *et alii* (1983), Mello (1979). Com respeito à exportação das terras onde é plantada a cana-de-açúcar e seus efeitos sobre o suprimento de alimentos, para a refutação desta posição, ver Albuquerque (1983). Com relação à hipótese da pesquisa tecnológica estar mais concentrada, recentemente, na produção de bens de exportação, ver Mello (1982). Silva *et alii* (1979, 1980).

damente equivocada de que as pequenas são mais eficientes. Com exceção da cana-de-açúcar, as mais elevadas taxas de produtividade alcançadas concentram-se nos grupos de 10 a 100 hectares.

Antes de tudo é preciso recordar que índices de produtividade parcial – produtividade de 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 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.¹²

O conceito de eficiência tem várias conotações, embora, frequentemente, ele seja interpretado como eficiência “técnica”, ou seja, a maior produção possível por unidade de insumo. Esta visão parcial do conceito de eficiência é frequentemente associada com a maximização da produtividade da terra, ou, às vezes, com a maximização da produtividade do trabalho. Se o objetivo é o lucro, o produtor deve considerar a eficiência econômica do seu empreendimento, mas sempre dentre as várias alternativas de combinações de fatores que sejam tecnicamente eficientes. Caso contrário, estará sendo “alocativamente” eficiente, porém não “economicamente”.

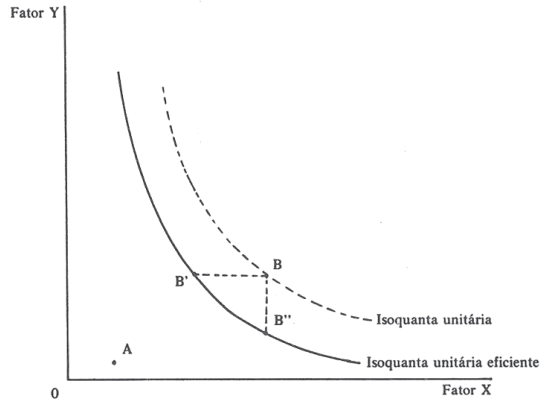
Estes conceitos podem ser melhor exemplificados com o auxílio das curvas de isoquantas e isocustos.

A isoquanta representada no Gráfico 1 identifica todas as combinações dos dois fatores variáveis de produção (X e Y) que produzem uma unidade do produto final, chamada isoquanta unitária eficiente. O conceito de eficiência técnica pode ser ilustrado da seguinte forma:

A isoquanta unitária eficiente é o loci de todos os pontos tecnicamente eficientes. A posição da isoquanta reflete a fronteira tecnológica num dado ponto e num determinado local. A produção de uma unidade do produto no interior da fronteira (por exemplo, em A) é tecnicamente inviável dadas as condições tecnológicas existentes. Se a atividade produtiva utilizar a combinação de insumos B para a produção de uma unidade do produto final, então a atividade será tecnicamente ineficiente, já que será sempre possível se atingir o mesmo nível de produção utilizando-se menores quantidades dos dois insumos variáveis (qualquer ponto entre B' e B”).

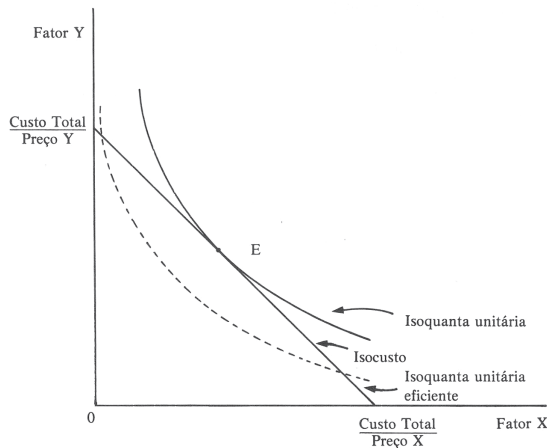
¹² Ver Albuquerque (1981, 1986) para maiores detalhes a respeito do domínio tecnológico e eficiência econômica.

Gráfico 1: Eficiência Técnica



Chama-se *eficiência alocativa* quando, dada uma isoquanta unitária qualquer é selecionada a combinação que minimiza seus custos de produção. Por exemplo a isoquanta que passa pelo ponto B no Gráfico 1 é ineficiente. No entanto ela pode representar a técnica de produção em utilização numa empresa. Tomando-se agora os preços dos insumos X e Y, representados no Gráfico 2 pela inclinação da reta de isocusto, é possível determinar qual a combinação de X e Y que produz uma unidade do produto final ao menor custo dentre as demais combinações representadas.

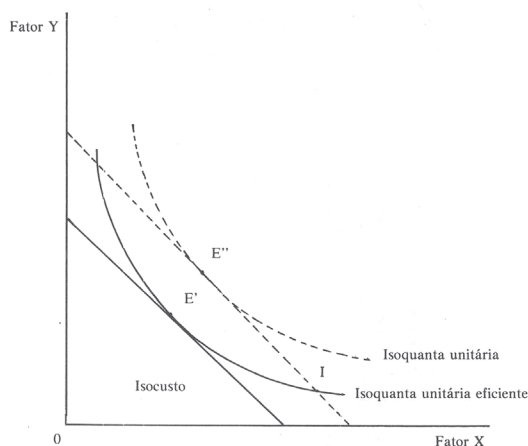
Gráfico 2: Eficiência Alocativa



No caso apresentado no Gráfico 2 a combinação de fatores representada pelo ponto E, onde a isoquanta tangencia o isocusto, é alocativamente eficiente. Nota-se no entanto que a combinação E não é tecnicamente eficiente já que ela não se situa na isoquanta unitária eficiente, e sim em outra isoquanta localizada “acima” dela.

O conceito de *eficiência econômica* pressupõe a seleção de uma combinação alocativamente eficiente e também tecnicamente eficiente, como no Gráfico 3.

Gráfico 3: Eficiência Econômica



O ponto E' identifica a combinação de fatores tecnicamente eficiente que minimiza os custos de produção. É em consequência a combinação de mais baixo custo dentre *todas as combinações possíveis*. Vê-se assim que o conceito de eficiência econômica pressupõe uma tecnologia de produção tecnicamente eficiente; já o conceito de eficiência alocativa não exige o mesmo. A eficiência alocativa pode representar, por exemplo, a “2ª. melhor opção”, ao passo que a eficiência econômica pressupõe um “ótimo”.

É interessante notar, no entanto, que nem sempre uma combinação localizada na isoquanta unitária eficiente implica custos de produção mais baixos do que uma combinação localizada numa isoquanta ineficiente. Este é o caso, por exemplo, no Gráfico 3 onde a combinação I implica custos de produção superiores a alguns pontos localizados na isoquanta ineficiente, entre eles o ponto alocativamente eficiente E". Esta observação é importante pois demonstra claramente o perigo da ênfase na seleção de critérios técnicos sem a devida atenção aos critérios econômicos. Isto ocorre quando um produtor define como seu objetivo, por exemplo, a maior produtividade possível por hectare, sem levar em consideração os custos de produção correspondentes. Nem sempre a alta produtividade de um dado fator significa maior eficiência econômica.

As produtividades parciais da terra referentes a 10 produtos agrícolas acham-se reproduzidas na Tabela 5. 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

TABELA 5
RENDIMENTOS FÍSICOS DA TERRA — POR GRUPOS DE ESTABELECIAMENTOS POR TAMANHO, 1980
 (tonelada por hectare)

Área	Algodão	Arroz	Cana-de-açúcar	Feijão	Milho	Soja	Café	Mandioca	Laranja*	Trigo	Fumo	Cacau
Menos de 10 ha	0,90	1,24	33,12	0,38	1,15	1,38	0,76	7,04	59,39	0,96	1,17	0,62
10 a menos de 100 ha	1,21	1,32	44,12	0,40	1,53	1,62	0,84	8,13	78,48	0,94	1,25	0,77
100 a menos de 1 000 ha	1,26	1,44	50,93	0,34	1,53	1,65	0,93	6,68	86,22	0,88	0,72	0,69
1 000 ha ou mais	1,23	1,34	58,76	0,33	1,52	1,57	1,02	5,72	86,58	0,80	0,23	0,61

Fonte: *Tabulações Avançadas do Censo Agropecuário de 1980 — Resultados Preliminares, IBGE, 1983.*

* Mil laranjas.

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 6. Nota-se que, à medida que aumenta o tamanho, decresce 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 de 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 da 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 na 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 da produtividade parcial estão em 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 elevadas para *todos* os fatores de produção, tomando impossível, com base nestas informações, comparar os padrões de eficiência econômica das diferentes classes de tamanho das propriedades rurais.

A Tabela 6 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 produtividades parciais.

O primeiro grupo, formado por propriedades com menos de 10 hectares, teve a mais alta taxa de retorno sobre os ativos totais, seguido pelo grupo de tamanho entre 10 e 100 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 100 e 1 000 hectares, que mostrou taxa consideravelmente mais baixa de 6%.

Concluiu-se que, embora as produtividades demonstrem uma pequena vantagem dos estabelecimentos de grande porte em relação aos menores, elas oferecem

TABELA 6

MEDIDAS DE PRODUTIVIDADE PARCIAL NA AGRICULTURA BRASILEIRA, POR GRUPOS DE ÁREAS — 1980*

Área	Renda/ha (Cr\$ 1 000)	Renda/número de tratores (Cr\$ 1 000 000)	Renda/número de trab. agr. (Cr\$ 1 000)	Mão-de-obra/ha	ha/trator	Mão-de-obra/trator
Menos de 10 ha	17,31 (19,32)	5,53	19,74	0,88 (0,98)	319 (286)	281
10 a menos de 100 ha	7,19 (14,58)	2,03	53,37	0,13 (0,26)	282 (139)	37
100 a menos de 1 000 ha	3,83 (7,44)	2,47	134,97	0,03 (0,06)	644 (332)	19
1 000 ha ou mais	1,49 (5,42)	2,39	279,16	0,005 (0,02)	2.210 (608)	11

Fonte dos dados básicos: *Tabulações Avançadas do Censo Agropecuário de 1980* — Resultados Preliminares — IBGE, 1983; *Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário*, IBGE, 1982.

* Os números entre parênteses são medidas "corrigidas" de produtividade parcial.

apenas um quadro parcial da eficiência econômica, tornando bastante difícil classificar os grupos de tamanho 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.

A Tabela 7 apresenta dados contábeis das propriedades agrícolas, agrupados por diferentes tamanhos. É interessante notar que a estrutura do ativo é bastante semelhante em todos os quatro grupos.¹³ O mesmo se aplica à estrutura de investimentos e à taxa de formação de capital.

b) Tamanho do estabelecimento e ociosidade da terra

Afirma-se 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, como fizemos acima, que a ordenação de índices de produtividade parcial não implica correspondente ordenação nos índices de eficiência econômica, um ponto de teoria microeconômica elementar frequentemente ignorado por estudiosos da reforma agrária no Brasil.

A Tabela 8 mostra o padrão de utilização da terra por estratos de tamanho dos estabelecimentos agrícolas.

Do total das terras de estabelecimentos agropecuários 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 (agrícolas 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 9) a área total dos estabelecimentos agrícolas atingia 369 milhões de hectares.

De acordo com a Tabela 9, 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

¹³ As únicas diferenças perceptíveis são, primeiramente, a maior percentagem de construções em propriedades de até 10 hectares, facilmente explicada pela maior concentração de construções residenciais neste grupo, e em segundo lugar, a maior percentagem de animais em fazendas com mais de 1000 hectares, também esperada, devido ao maior nível de especialização em criação de gado.

TABELA 7

ATIVO, INVESTIMENTO, RENDA E DESPESAS DE ACORDO COM O TAMANHO DA FAZENDA — 1980
(Cr\$ 1 000 000)

Grupo de tamanho	Ativo total	Terras, culturas permanentes e florestas artificiais			Animais	
		Terras, culturas permanentes e florestas artificiais	Construções	Equipamentos		
Menos de 10 ha	883.503 (100)	574.203 (65,0)	182.320 (20,6)	30.062 (3,5)	96.918 (11,0)	
10 a menos de 100 ha	4.244.374 (100)	3.038.946 (71,6)	550.167 (12,9)	224.450 (5,3)	430.811 (10,1)	
100 a menos de 1 000 ha	5.875.764 (100)	4.343.821 (83,9)	527.720 (9,0)	253.118 (4,3)	751.105 (12,8)	
1 000 ha ou mais	3.543.037 (100)	2.538.860 (71,6)	326.664 (9,2)	124.835 (3,5)	552.678 (15,6)	
Total	14.546.678 (100)	10.495.830 (72,1)	1.586.871 (10,9)	632.465 (4,3)	1.831.512 (12,6)	
Grupo de tamanho	Investimento total	Terras, culturas permanentes e florestas artificiais			Animais	Taxa da formação capital
		Terras, culturas permanentes e florestas artificiais	Construções	Equipamentos		
Menos de 10 ha	27.146 (100)	4.775 (17,6)	9.085 (33,5)	3.737 (13,8)	9.549 (35,2)	3,17
10 a menos de 100 ha	147.498 (100)	39.715 (26,9)	40.684 (27,6)	24.103 (16,3)	42.996 (29,1)	3,60
100 a menos de 1 000 ha	187.990 (100)	44.490 (23,7)	45.757 (24,3)	33.116 (17,6)	64.627 (34,4)	3,30
1 000 ha ou mais	96.175 (100)	23.087 (24,0)	19.930 (20,7)	17.032 (17,7)	36.126 (37,6)	2,79
Total	458.809 (100)	112.067 (24,4)	115.456 (25,2)	77.988 (17,0)	153.298 (33,4)	3,26

Grupo de tamanho	Receita total	DESPESAS			
		Total	Insumos		Outras despesas
			Mão-de-obra	Outros	
Menos de 10 ha	155.742	67.503 (100)	15.150 (22,4)	26.907 (39,8)	25.446 (37,7)
10 a menos de 100 ha	463.449	255.462 (100)	66.414 (26,0)	113.889 (44,6)	75.157 (29,4)
100 a menos de 1 000 ha	486.797	304.620 (100)	108.427 (35,6)	105.222 (34,5)	90.971 (29,9)
1 000 ha ou mais	251.711	158.977 (100)	53.271 (33,5)	47.230 (29,7)	58.476 (36,8)
Total	1.357.699	786.562 (100)	243.641 (30,9)	293.248 (37,3)	250.050 (31,8)

Fonte: Marcos C. C. Albuquerque, *Uma Avaliação do Setor Agrícola Brasileiro no Período 1960-80*, EAESP/FGV, mimeo.

TABELA 8

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
Menores 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 1 000	10,7	37,8	51,5
100 a menos de 1 000	13,3	38,2	48,5
1 000 a menos de 5 000	7,9	37,7	54,4
5 000 a menos de 10 000	4,1	26,1	69,8
10 000 a menos de 100 000	2,1	13,6	84,3
1 000 ou mais	4,5	23,0	72,5
Total	13,3	27,7	59,0

Fontes: Marcos C. C. de Albuquerque, "Agricultura Brasileira no Período 1966-80", EAESP/FGV. Dados primários obtidos da *Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário*, FIBGE, 1982.

TABELA 8A

DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS DOS IMÓVEIS – BRASIL/1978

Área de estabelecimentos (hectares)	Não aproveitável*	Aproveitável não explorada	Inexplorada total
Até 10 ha.	6,7	32,8	39,5
De 10 a menos de 100	7,5	35,9	43,5
De 100 a menos de 1 000	9,2	37,0	46,2
De 1 000 ou mais	28,8	39,8	68,6
Minifúndio	19,8	32,6	52,4
Empresa rural	11,0	6,5	17,5
Latifúndios por exploração	19,6	40,3	59,9
Latifúndios por dimensão	33,1	45,9	79,0

Fonte: dados cadastrais do INCRA, 1978.

* Incluir terras inaproveitáveis e reservas florestais legais.

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 poderia, potencialmente, ser colocadas em uso imediato, sem necessidade de maiores investimentos em infraestrutura física.

Contudo, analisando-se 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 menos nítida do que comumente alardeado.

Nas propriedades de menos de 10 hectares, 10,4% da terra não é utilizada para culturas ou para pastagens. Esta percentagem é pequena, considerando-se a existência de terras não agricultáveis, 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 se torna 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. É interessante observar que esta porcentagem é menor no grupo entre 100 e 1 000 hectares (48,5%) do que no grupo imediatamente abaixo – diferentemente do que é geralmente aceito – é 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 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.

Os dados constantes na Tabela 8A em hora não comparáveis com os da Tabela 8, confirmam a tendência detectada acima. Segundo os dados do INCRA para 1978, 39,5% das áreas dos imóveis de menos de 10 hectares não são exploradas. Tal número é sensivelmente superior às estimativas baseadas em dados censitários de 1980. Para as demais categorias de tamanho, contudo, os números são bastante semelhantes.

Nota-se nos dados cadastrais do INCRA que não há sensíveis diferenças nas taxas de utilização dos imóveis. A observação da coluna “aproveitável não explorada” é mais apropriada que a da coluna “inexplorada total” visto que esta última sofre influência das áreas “não aproveitáveis”. Nota-se assim que em todos os es-

tratos de tamanho cerca de 30% a 40% das terras aproveitáveis não são efetivamente exploradas.¹⁴

TABELA 9
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 9 868 460 hectares de utilização desconhecida.

c) Tamanho do estabelecimento e participação na produção

Com relação à participação de cada grupo na produção total geralmente acredita-se que os pequenos produtores tenham maior participação na produção para o consumo interno, apesar de sua pequena participação em termos do total da área. O corolário desta afirmativa tem sido a generalizada aceitação de sua importância estratégica no suprimento de produtos agrícolas para o consumo interno, especialmente produtos alimentícios. Por outro lado, acredita-se que as grandes propriedades se concentram principalmente na produção para a exportação e para a substituição de produtos importados, sobretudo a cana-de-açúcar para a produção de álcool carburante.

A Tabela 10 apresenta os dados disponíveis do Censo Agropecuário de 1980 relativos à produtividade e valor da produção em algumas das mais importantes lavouras na agricultura brasileira.

Estes produtos foram classificados em duas categorias: uma denominada *alimentos e produtos para o consumo interno* – que inclui também produtos esporadicamente exportados 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

¹⁴ Obviamente, a classificação por categoria do imóvel não pode ser utilizada na apreciação das taxas de utilização das terras, visto que é um dos critérios importantes usados nos próprios procedimentos classificatórios.

TABELA 10

PRODUÇÃO AGRÍCOLA: QUANTIDADE E VALOR DE PRODUÇÃO PARA LAVOURAS SELECIONADAS — 1980
(Quantidade de produção 1 000 ton.)

Grupo de tamanho	Algodão (herbáceo)	Algodão (arbóreo)	Arroz	Cane-de- açúcar	Cacau	Café	Feijão	Fumo	Mandioca	Milho	Soja	Trigo	Laranja
< 10 ha	215 008	24 454	1 095 566	2 215 746	20 259	230 599	491 051	107 278	4 270 955	2 423 057	561 567	60 423	498 614
10 a menos de 100 ha	644 716	69 292	1 969 103	20 157 392	154 012	862 395	869 108	218 752	5 439 333	8 497 755	5 186 853	1 109 502	3 401 590
100 a menos de 1 000 ha	326 083	49 135	3 092 900	73 098 073	139 088	838 694	310 812	5 048	1 173 173	4 015 303	5 239 301	1 137 891	3 387 693
1 000 a menos de 10 000 ha	70 032	9 507	1 800 402	49 556 661	11 633	125 852	39 527	123	129 728	937 513	1 541 769	223 169	847 973
mais de 10 000 ha	825	230	233 989	5 322 124	318	19 734	1 652	—	18 328	41 399	141 402	6 624	2 839
Total	1206 380	147 145	8 041 119	149 749 098	342 244	2 105 520	1 654 403	315 321	10 859 551	15 563 952	12 593 125	2 536 289	8 138 709
VALOR DA PRODUÇÃO (1 000 CRUZEIROS)													
< 10 ha	4 627 180	931 118	10 776 289	1 850 156	1 477 773	10 115 433	22 145 183	4 280 826	17 551 799	15 576 938	4 821 555	662 639	2 019 198
10 a menos de 100 ha	12 945 051	2 606 444	20 254 629	15 168 600	11 666 412	37 554 442	35 792 607	8 191 338	19 806 633	54 546 240	45 928 106	12 024 002	9 582 909
100 a menos de 1 000 ha	7 240 635	1 985 542	32 006 518	61 805 869	10 844 249	36 376 275	14 002 598	177 959*	3 961 127	26 202 937	48 542 318	12 482 139	8 480 684
1 000 a menos de 10 000 ha	1 652 835	380 462	18 863 255	38 609 705	906 709	5 988 781	1 818 832	5 072	447 554	6 138 902	14 861 952	2 477 712	2 233 999
mais de 10 000 ha	28 853	9 739	2 300 448	3 837 142	25 496	674 760	76 025	—	76 605	252 431	1 744 611	69 830	7 690
Total	26 095 925	5 870 997	83 146 312	123 047 659	24 920 266	90 208 199	71 503 135	11 951 802	40 246 689	100 563 172	114 662 441	27 478 786	22 122 240

Fonte: *Tabulações Avançadas do Censo Agropecuário de 1980*, resultados preliminares IBGE, 1983.

Obs.: O Censo relata número de frutas. Aqui foram convertidos a uma taxa de 5 000 frutas por tonelaadas.

Nota: Os totais podem não coincidir com a soma da produção para cada grupo de fazendas devido à produção de fazendas não classificadas.

Tabela 11 apresenta o valor de produção referente a estes dois grupos, por tamanho de propriedade.

As propriedades até 10 hectares produzem 20,4% do total dos alimentos e produtos para consumo interno, enquanto 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) perfazem, em conjunto, 29,6% do total, enquanto os dois grupos de tamanho médios chegam a 70,4%.

No que se refere a produtos de exportação e substitutos de importação, a participação das propriedades com menos de 10 hectares e do grupo de 10 a 100 hectares reduzem-se, respectivamente, para 7,1% e 37,9%, enquanto 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, são 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 importantes estudiosos da reforma agrária no Brasil – chega-se à absurda conclusão de que o tamanho ideal da unidade de produção agrícola seria inferior a 10 hectares, já que a parcela na produção, como mostrado acima, é 3,83 superior à sua participação no total das terras disponíveis.

Os dados acima mostram, em primeiro lugar, que, mesmo no caso do mercado interno, todos os grupos de tamanho ofertam parcelas substanciais do total produzido. Ademais, não se dispõe de dados do Censo Agropecuário de 1980 sobre criação de gado bovino, que, se incluídas nas informações constantes da Tabela 11, poderiam alterar substancialmente o quadro apresentado, reduzindo as discrepâncias observadas entre produção e área ocupada nos grupos de maior tamanho.

Embora, de fato, as pequenas propriedades produzam 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 predominantes, tanto para o mercado interno, como para o externo. Este papel é desempenhado claramente, pelos estabelecimentos de porte médio.

d) Tamanho do estabelecimento e absorção de mão-de-obra

Há, no entanto, uma outra dimensão, relativa aos padrões de posse da terra, que merece atenção: o potencial para a realização de superávits agrícolas, neces-

TABELA 11

VALOR DA PRODUÇÃO DE PRODUTOS DE "CONSUMO INTERNO" E DE "EXPORTAÇÃO E SUBSTITUTOS DE IMPORTAÇÃO"
BRASIL, 1980*

Tamanho do estabelecimento	Alimentos e produtos para consumo interno ¹	Ítems 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 a menos de 1 000 ha	98 059 455 (26,1)	204 734 471 (39,8)	43,14
1 000 ha ou mais	33 589 555 (9,2)	77 829 720 (15,1)	30,57
Total	375 373 926 (100)	514 176 728 (100)	100

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

* Percentagem entre parênteses.

1 Algodão, arroz, feijão, mandioca, milho, trigo, fumo.

2 Cana-de-açúcar, soja, laranja, café, trigo, milho, cacau.

TABELA 12

FORÇA DE TRABALHO AGRÍCOLA EMPREGADA, POR TAMANHO DO ESTABELECIMENTO: 1940- 1980*
(1 000 pessoas)

Grupo de tamanho	1940	1950	1960	1970	1980
Menos de 10 ha	1 980,8 (19,5)	2 241,3 (20,4)	4 820,7 (30,9)	7 129,9 (40,6)	7 890,6 (37,4)
10 a menos de 100 ha	4 666,7 (46,0)	5 070,3 (46,1)	7 061,5 (45,2)	7 432,6 (42,4)	8 683,4 (41,2)
10 a menos de 1 000 ha	2 836,4 (28,0)	2 893,2 (26,3)	3 049,4 (19,5)	2 480,0 (14,2)	3 606,6 (17,1)
1 000 ha ou mais	662,9 (6,5)	790,5 (7,2)	686,6 (4,4)	500,2 (2,8)	901,7 (4,3)
Total**	10 146,8 (100)	10 995,3 (100)	15 618,2 (100)	17 542,7 (100)	21 082,3 (100)

Fonte: vários relatórios do Censo — IBGE.

* Os números entre parênteses são porcentagens do total.

** Não inclui aquelas classificadas como desconhecidas.

sário para dar suporte à urbanização. O setor agrícola deve produzir um superávit de produtos alimentícios, insumos e matérias-primas, acima e além de suas próprias necessidades, o qual deve alcançar e dar suporte às necessidades urbanas destes produtos.

A Tabela 12 mostra a evolução, durante os últimos quarenta anos, da distribuição da força de trabalho agrícola dentro dos vários grupos de tamanho dos estabelecimentos agrícolas. É surpreendente notar a diminuição na porcentagem da força de trabalho absorvida pelos três grupos de tamanhos maiores, compensada pela quase duplicação da participação das propriedades de até 10 hectares. Este grupo, que em 1980 ocupa apenas 24% do total da terra agrícola, acomoda aproximadamente 37% da força de trabalho empregada. Os dois grupos seguintes ocupam 51,7% da terra e 58,3% da força de trabalho enquanto as fazendas maiores ocupam 45,5% da terra e apenas 4,3% da população agrícola empregada.

Sem considerar os problemas de equidade, esta situação gera sérias dificuldades de absorção da mão-de-obra, que geralmente acaba emergindo nos centros urbanos. Além disso, a segmentação existente nos mercados de fatores na agricultura, especialmente da mão-de-obra, leva a consideráveis dificuldades na geração de superávits agrícolas, com limitações óbvias para o potencial de crescimento do sistema econômico como um todo.

A Tabela 13 amplia os dados referentes ao Censo de 1980, indicando que, devido à acentuada concentração da população nas propriedades de até 10 hectares, cada unidade de mão-de-obra empregada tem, aproximadamente, um hectare para trabalhar, sete vezes menos do que a média nacional. Da mesma forma, a disponibilidade do capital, medida pela utilização de tratores em uso, mostra a relação de um trator para 281 empregados e um trator para aproximadamente 275 hectares de terra cultivada. Sendo a mão-de-obra agrícola combinada com estas quantidades restritas de fatores complementares, comparando-se com a média brasileira, o potencial para a geração de superávits de mercado é concomitantemente reduzida.¹⁵ Assim, em princípio, é aí que as principais dificuldades da agricultura brasileira devem ser buscadas.

Outra questão de interesse na análise da estrutura fundiária brasileira refere-se às formas de absorção de mão-de-obra do setor agrícola. Segundo os dados cadastrais do INCRA referentes a 1978 (Tabela 13A) a importância da propriedade familiar no Brasil pode ser aquilatada pela constatação de que 57,3% da população agrícola ocupada referem-se a declarantes dirigentes e dependentes do proprietário, contrariando assim a ideia de que a população rural brasileira seria constituída essencialmente de trabalhadores sem terra.

Em realidade somente cerca de um terço da população ocupada, composta de

¹⁵ Ver Tabela 6, onde a renda por trabalhador é de Cr\$ 19.740, em comparação com a renda de Cr\$ 53.370, Cr\$ 134.970, Cr\$ 279.160 e Cr\$ 279.169 referente às propriedades dos outros grupos de tamanho.

assalariados permanentes e temporários, não teriam acesso à terra, embora nem todos os demais tenham a propriedade.

Nota-se ainda que a grande concentração de assalariados se encontra nos imóveis de mais de 100 hectares. No entanto, a Tabela 13B mostra que quase metade dos assalariados temporários acha-se nas propriedades de 10 a menos de 100 ha, onde se concentra, também, a parcela preponderante de declarantes dirigentes e proprietários.

Em outras palavras, a classe de tamanho que possivelmente concentra as propriedades “familiares” é a que mais absorve mão-de-obra temporária, além de parceiros e arrendatários.

Esta constatação é importante na medida em que, num processo de reforma agrária os assalariados temporários (boias-frias entre outros) seriam importantes beneficiários na distribuição de terras, criando-se, portanto, importantes focos de estrangulamento no mercado de trabalho rural, já que, tornando-se operadores de propriedades familiares, passariam a demandar mão-de-obra sazonal; criar-se-iam, portanto, fortes pressões de demanda concomitantemente com reduções na oferta.¹⁶

Em relação aos assalariados permanentes (que em 1978 eram 50% do número de temporários) os imóveis de menos de 100 ha absorviam cerca de 25% do total, um dado também acima do que geralmente se acreditava ocorrer. A maior concentração se verifica nos imóveis entre 100 e 1000 ha, e os restantes 25% acham-se nos imóveis de mais de 1 000 ha. Também aqui percebe-se a generalização do trabalho assalariado na agricultura brasileira que, ao contrário do que geralmente se acreditava, não está concentrado nas grandes unidades de produção agropecuária.

4. A OPÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA: ALGUMAS CONCLUSÕES

A análise da estrutura da posse da terra no Brasil com base em critérios de tamanho de propriedade parece ser um exercício pouco esclarecedor. É um critério ilusório, pois não são detectadas, com facilidade, diferenças econômicas significativas entre diferentes grupos de tamanho.¹⁷ O problema encontra-se na distribuição inicial de fatores complementares e nos mercados segmentados que impedem um padrão mais uniforme da utilização dos meios de produção disponíveis. Correções nesse sentido sem dúvida aumentariam o potencial para a geração de superávits agrícolas no Brasil.

Portanto, uma política de aglomeração da terra nos grupos de propriedades pequenas, em combinação com uma política de emprego de mão-de-obra e incentivos para a utilização da terra nos outros grupos parece ser o *policy mix* adequa-

¹⁶ A reação natural, nessas circunstâncias, poderia ser o remembramento de pequenas propriedades para possibilitar a mecanização.

¹⁷ Certamente, elas podem existir ao nível das culturas específicas.

TABELA 13

FORÇA DE TRABALHO AGRÍCOLA EMPREGADA E RELAÇÕES DE FATORES POR TAMANHO DOS ESTABELECIMENTOS, 1980

Grupo de tamanho	Força de trabalho agrícola empregada	% do total empregado	Total de hectares por empregado	Hectares cultivados por empregado*	Pessoas empregadas por trator
Menos de 1	1 151 945	5,5	0,24	0,34	1 719
1 a menos de 2	1 447 661	6,9	0,49	0,55	926
2 a menos de 5	2 827 142	13,4	1,04	0,98	313
5 a menos de 10	2 462 875	11,7	2,06	1,66	146
menos de 10	7 890 623	37,4	1,14	1,02	281
10 a menos de 20	2 954 477	14,0	3,63	2,46	64
20 a menos de 50	3 720 866	17,6	7,08	3,63	34
50 a menos de 100	2 008 028	9,5	13,62	5,49	27
10 a menos de 100	8 683 371	41,1	7,42	3,70	37
10 a menos de 200	1 557 129	7,4	22,30	11,93	23
200 a menos de 500	1 369 845	6,5	37,93	19,91	16
500 a menos de 1 000	679 651	3,2	59,21	28,72	14
100 a menos de 1 000	3 606 625	17,1	35,19	18,00	19
1 000 a menos de 5 000	678 479	3,2	12,0	54,81	120
5 000 a menos de 10 000	96 286	0,4	25,0	75,60	250
10 000 a menos de 100 000	116 470	0,5	42,1	66,05	421
100 000 ou mais	901 669	4,3	18,8	51,60	188
Total	21 082 288	100	17	7,18	17

Fonte: Marcos C. C. de Albuquerque. *Uma Avaliação do Setor Agrícola Brasileiro 1960-80*, EAESP/FGV, 1985, mimeo.

* Calculadas com estimativas de terra produtiva não-utilizada, conforme apresentadas na Tabela 1.22.

TABELA 13A

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL OCUPADA
BRASIL, 1978

Grupos de tamanho	Total pessoas ocupadas		Assalariados permanentes		Assalariados temporários		Declarantes dirigentes dependentes do proprietário		Parceiros e arrendatários		Outros	
	%	n.º (1 000)	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Até 10 ha	16,7	1 871,6	1,8	9,9	85,2	1,3	1,8					
De 10 a menos de 100 ha	51,3	5 732,3	4,6	19,3	68,7	3,1	4,3					
100 a menos de 1 000 ha	24,5	2 739,6	18,7	35,7	29,4	5,2	11,0					
1 000 ha ou mais	7,5	838,9	35,1	34,9	8,6	5,7	15,7					
Total	100	11 182,4	9,9	22,9	57,3	3,5	6,4					
Minifúndio	48,3	5 404,8	2,0	14,6	78,6	1,8	4,8					
Empresa rural	8,5	948,7	26,0	36,5	26,8	3,8	6,9					
Latifúndio por exploração	40,4	4 519,4	16,1	30,2	37,6	5,6	10,5					
Latifúndio por dimensão	0,2	23,8	47,5	32,8	1,0	0,7	18,0					
Unidade de projeto fundiário	2,6	285,9	3,9	16,8	72,9	1,5	4,9					
Total	100	11 182,4	9,9	22,9	57,3	3,5	6,4					

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural, INCRA.

do para a suspensão do crescimento agrícola no Brasil. Contudo ainda permanece indefinida a questão basilar, qual seja, a expansão dos mercados para os produtos agrícolas, sem a qual as perspectivas de mudança serão bastante restritas. Tal questão remete à política macroeconômica do país, e em particular à política agrícola adotada.

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

A primeira refere-se à existência de deseconomias de escala na produção agrícola. 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 à escala de produção;¹⁸ o segundo é a maior eficiência dos pequenos estabelecimentos em comparação com os grandes, uma conclusão que nossos resultados não confirmam.¹⁹

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.²⁰ Estas regiões, no entanto, são relativamente pouco importantes como produtoras. agrícolas.

Programas localizados de reforma agrária não serão suficientes para dinamizar a agricultura como um todo, pois as regiões do sul e do centro do País, responsáveis pela maior parte da produção, não comportariam semelhantes planos de reestruturação fundiária.

Em particular, nessas regiões não há por que esperar que a mera redistribuição garanta maior produção ou produtividade mais elevada, mantidos constantes os padrões nacionais de assistência técnica, disponibilidade de créditos, infraestrutura de transporte e armazenamento, e condições de mercado para produtos agrícolas.

Os programas de reforma agrária, para alcançar êxito, implicam a necessidade de crescimento da produção conjuntamente com a elevação da produtividade. Conforme enfatizado por Paiva (1975), a mera redistribuição de terras, sem esforços no sentido de aumentar a eficiência e a produtividade, não resultaria na elevação da produção agrícola *per capita*, que é, em última análise, o principal objetivo da reforma agrária.

Contador (1975a) ressalta que o efeito da reforma agrária no progresso tecnológico pode ocorrer em sentidos conflitantes.

Enquanto os resultados da redistribuição de terras podem não favorecer a difusão das modernas técnicas de produção, a transformação de parceiros e locatários em proprietários favorece o desenvolvimento e a difusão de progresso tecnológico na agricultura. Resta saber, portanto, se objetivarmos a maximização do

¹⁸ Ver Cline (1970), Engler (1978), Pastore *et alii* (1974), UNESP (1982), Albuquerque (1985).

¹⁹ Ver também UNESP (1982), Castro (1982).

²⁰ Ver IBRD (1975).

TABELA 13B

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL OCUPADA
BRASIL 1978

Grupo de tamanho	Assalariados			Declarantes dirigentes		Parceiros arrendatários %	Outros %
	permanentes %	temporários %	dependentes do proprietário %	dependentes do proprietário %			
Até 10 ha	3,0	7,6	24,9	6,3	4,7		
De 10 a menos de 100 ha	23,9	43,1	61,3	45,2	34,6		
De 100 a menos de 1 000 ha	46,5	38,1	12,6	36,3	42,3		
1 000 ha ou mais	26,6	11,2	1,2	12,2	18,4		
Minifúndio	9,8	30,9	66,3	25,2	21,8		
Empresa rural	22,3	13,5	4,0	9,1	9,3		
Latifúndio por exploração	65,8	53,3	26,5	64,6	66,4		
Latifúndio por dimensão	1,0	0,3	—	—	0,6		
Unidade de projeto fundiário	1,1	2,0	3,2	1,1	1,9		
Total (1 000 pessoas)	1 104,4	2 559,7	6 411,3	394,4	712,7		

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural, INCRA.

progresso tecnológico, qual o tamanho ótimo dos estabelecimentos de produção agropecuária, uma questão ainda longe de estar resolvida.

Nakano (1981, 1982) e Guimarães (1982) afirmam que a taxa de retorno do setor agrícola tem sido sensivelmente reduzida pelas estruturas oligopolistas de seus mercados de insumos e de produtos inviabilizando as propriedades agrícolas comerciais como forma de acumulação capitalista.

Tais conclusões têm sido utilizadas na formulação de importante justificativa para a reforma agrária, na medida em que a criação de propriedades familiares, que não necessitam taxas de retorno competitivas para a sua reprodução, poderia gerar um novo foco de dinamismo no crescimento da produção. A terra seria posta em uso por operadores de estabelecimentos familiares, resultando, portanto, em aumentos da produção, enquanto, no momento, as terras permanecem ociosas devido ao pouco interesse dos investidores capitalistas na produção. Tal distorção é importante fator a exigir o surgimento de incentivos governamentais ao aumento da produção. Perosa (1982) e Aidar *et alii* (1981) mostraram que nos Estados Unidos as empresas rurais concentram-se em setores onde existem subsídios e/ou incentivos fiscais disponíveis, garantindo, desta forma, a obtenção de uma taxa de lucro competitiva.

Em recente artigo Veiga²¹ transcreve um trecho de autoria de Ruy Miller Paiva no qual também constatam o mesmo fenômeno notado por Nakano e Guimarães. Afirma que nas propriedades de tamanho familiar torna-se possível o rebaixamento da taxa de lucro para níveis próximos a zero, exigindo-se tão-somente uma remuneração na forma de salários. A partir desta constatação conclui 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 são igualmente utilizadas como justificativa para um programa de reforma agrária na medida em que as propriedades familiares não necessitam taxas de retorno competitivas para sua reprodução.

Trata-se, sem dúvida, de uma justificativa para a implantação da reforma agrária calcada no pauperamento do pequeno proprietário rural, e não, como seria de se esperar, apoiada em esforços no sentido de garantir-lhes melhores condições de rentabilidade e de investimento na produção agrícola; apregoa-se a reversão à produção pré-capitalista e a manutenção, senão proliferação, de uma economia de subsistência. Nada poderia ser tão contrário ao que esperar uma política agrícola orientada ao aumento da produção para o mercado e à modernização dos métodos de produção rural.

Não há tradição campestre no Brasil, como lembrado por Prado Jr. (1981).

Ademais, Sandroni (1980) mostrou que o campesinato não é uma forma de

²¹ José Eli da Veiga, “Justificativas e Precauções com o Subsídio Agrícola”, *Gazeta Mercantil*, 1985. ²

organização da produção que seja “funcional” ao capitalismo, contrariamente às teses de Martins (1975) e Oliveira (1982).²²

A reforma agrária no Brasil, com a intensidade proposta no Plano Nacional de Reforma Agrária, ao criar um campesinato, poderá desarticular a generalização do capitalismo na agricultura,²³ contrariamente aos que tentam mostrar ser ele uma forma de seu aperfeiçoamento. Estar-se-ia impedindo que o capitalismo agrário se estenda também às pequenas e médias propriedades agrárias, como vem ocorrendo ultimamente.

Seria mais recomendável uma política de incentivo ao pequeno produtor capaz de possibilitar-lhe uma taxa de retorno comparável à dos demais segmentos produtivos. Assim, uma política econômica objetivando compensar e/ou enfraquecer as estruturas oligopolistas que envolvem o setor agrícola parece ser mais efetiva, e menos onerosa, do que a reforma agrária. Além disso, a questão da posse de terra localiza-se na proliferação de minifúndios, e não na resiliência dos latifúndios. Uma política econômica apropriada, objetivando a aglomeração dos minifúndios e a manutenção de taxa de lucro competitiva para todos os produtos agrícolas seria, nas atuais circunstâncias, mais apropriada. Ademais, uma política de garantias de controle de contratos de participação no uso da terra possibilitaria o acesso a terras produtivas sem os custos envolvidos em programas de redistribuição fundiária. Como sugerido por Prado Jr. (1981) formas de meação e parceria podem ser consideradas como relações de trabalho mais evoluídas que o trabalho assalariado.²⁴

As reduções de custos poderiam recuperar a taxa de lucros na agricultura incrementando a competitividade nos mercados externos, e ampliando o potencial aquisitivo do mercado interno de produtos alimentícios e de matérias-primas. Além disso, o progresso tecnológico pode fornecer uma base forte para o aumento da produção e da renda no setor agrícola.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aidar, A. C. K. e Perosa Jr., R. M. (1981) “Espaços e Limites da Empresa Capitalista na Agricultura”, *Revista de Economia Política*, vol. 1, n. 3.
- Albuquerque, M. C. C. de (1983) “Pró-Álcool e Produção de Alimentos”, *Revista de Economia Política*, vol. 3, n. 1.

²² Sandroni (1980) critica também a ideia de que o camponês possa colocar produtos no mercado a preços abaixo do custo de reprodução.

²³ Ver Sandroni (1980): “É possível que o desenvolvimento dessa pesquisa revele que a pequena produção mercantil-camponesa seja entorpecedora do desenvolvimento capitalista: a baixa capacidade de resposta desse tipo de produção aos estímulos de preços e a inelasticidade da oferta daí resultante poderiam estar agravando ainda mais os problemas de abastecimento de alimentos nos centros urbanos, pressionando para cima os salários e dificultando o controle do processo inflacionário” (p. 103).

²⁴ Para uma análise da legislação brasileira de amparo aos parceiros, meeiros e outras formas de contratos de participação, iniciada em 1941 por Getúlio Vargas no Estatuto de Lavoura Canavieira, ver Brasil (1952).

- Albuquerque, M. C. C. de (1981) *Escolha de Técnicas e “Trade-offs” entre Produção e Emprego em Países Subdesenvolvidos*, Relatório de Pesquisa n. 10, Núcleo de Pesquisas e Publicações, São Paulo, EAESP/FGV
- Albuquerque, M. C. C. de (1986) *Microeconomia*, São Paulo, McGraw Hill do Brasil.
- Albuquerque, M. C. C. de (1985) *Uma Avaliação do Setor Agrícola Brasileiro no Período 1960-80*, Relatório Núcleo de Pesquisas e Publicações 36/1985, São Paulo, EAESP/FGV.
- Albuquerque, M. C. C. de (1985a) “A Translog Analysis of Technological Change and Scale Effects in Brazilian Agriculture: A Case of Inefficient Modernization”, tese de doutorado, Harvard University, University Microfilms International, Ann Arbor, N. Y.
- Andrade, M. C. de (1980) *Latifúndio e Reforma Agrária no Brasil*, São Paulo, Duas Cidades.
- Arboix, J. de Camps y, (1953) *La Propriedad de la Tierra y su Función Social*, Barcelona, Bosch.
- Brasil (1952) *Reforma Agrária no Brasil e no Mundo*, Ministério da Agricultura, Brasil.
- Carvalho, A. V. e D’Incao, M. C., coords. (1982), *Reforma Agrária – Significado e Viabilidade*, Petrópolis, Vozes.
- Castro, P. R. de, (1982) *Barões de Bolas-Frias: Repensando a Questão Agrária no Brasil*, São Paulo, CEDES/ APEC.
- Cline, W. R., (1970) *Economic Consequences of Land Reform in Brazil*, Amsterdã, North Holland,
- Contador, C. R. (1975) *Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola*, Rio de Janeiro, IPEA, 17.
- Contador, C. R. (1975a) *Tecnologia e Rentabilidade na Agricultura Brasileira*, IPEA.
- Dias, G. L. S. e Lopes, N. R. , eds.(1982) – *Seminário de Política Agrícola: Coletânea de Artigos Técnicos*, Comissão de Financiamento da Produção (CFP).
- Ellis, H. S. ,ed. (1969), *The Economy of Brazil*, University of California Press.
- Engler, J. J. C., (1978) *Análise da Produtividade Agrícola entre Regiões de São Paulo*, ESALQ/USP, 1978.
- Guimarães, A. P., (1982) *A Crise Agrícola*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- IBRD (International Bank for Reconstruction and Development), (1975) *Rural Development Issues and Options in Northeast Brazil*, Report n. 665a-BR, Washington.
- Martins, J. de S., (1975) *Capitalismo e Tradicionalismo*, São Paulo, Pioneira.
- Mello, F. B. H. de, (1979a)”A Política Econômica e o Setor Agrícola no Período Pós-Guerra”, *Revista Brasileira de Economia*, FGV, Rio de Janeiro, vol. 33, n. 1.
- Mello, F. B. H. de, (1979b) “A Agricultura de Exportação e o Problema de Produção de Alimentos”, *Estudos Econômicos*, 9(3).
- Mello, F. B. H. de, (1981) “Política Comercial, Tecnologia de Preço de Alimentos no Brasil”, *Estudos Econômicos*, vol 11 (21).
- Mello, F. B. H. de, (1982) “A Política Econômica e a Pequena Produção Agrícola”, *Estudos Econômicos*, 12(3).
- Nakano, Y.,(1981) “Destruição da Renda da Terra e da Taxa de Lucro na Agricultura”, *Revista de Economia Política*, vol. 1, n, 3, julho.
- Nakano, Y. (1982) “Questões Prioritárias na Formulação da Política Econômica, in Dias et alii (1982).
- Oliveira, F. de, (1972) “A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista”, *Estudos CEBRAP*, n. 2, São Paulo.
- Paiva, R. M. (1971) “Modernização e Dualismo Tecnológico na Agricultura”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, vol. 1, dezembro.
- Paiva, R. M. (1975) “Modernização e Dualismo Tecnológico na Agricultura: Uma Reformulação”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, vol. 5, junho.
- Paiva, R. M. (1979) *A Agricultura no Desenvolvimento Econômico: Suas Limitações como Fator Dinâmico*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro.
- Pan American Union/FAO/OAS/ECLA/IAIAIS (1966) *Land Tenure Conditions and Socio-Economics Development in the Agricultural Sector: Brazil*, 1966.
- Pastore, A. C., Alves, E. R. A. e Rizzieri, J. B., (1974) *A Inovação Induzida e os Limites à Modernização na Agricultura Brasileira*, USP, IPE/FEA, São Paulo, mimeo.
- Perosa, Jr., R. M., (1982) “Política Agrícola no Brasil”, in Dias et alii.

- Prado Jr., E., (1981) *A Questão Agrária*, 3a. ed., São Paulo, Brasiliense.
- Sandroni, P. (1980) *A Questão Agrária e Campesinato*, Ed. Polis.
- Silva, G. L. S. da, Fonseca, M. A. S. da e Martin, N. B., (1979) *Pesquisa e Produção Agrícola no Brasil*, São Paulo, Instituto de Economia Agrícola – IEA.
- Silva, G. L. S. da, Fonseca, M. A. S. da e Martin, N. B., (1980) *Investimento na Geração e Difusão de Tecnologia Agrícola no Brasil*, São Paulo, IEA/Secretaria da Agricultura, Relatório de Pesquisa 02/80.
- Silva, J. G. da, Kageyama, A. A., Romão, D. A., Wagner Neto, J. A. e Pinto, L. C. G., (1983) “Tecnologia e Campesinato: O Caos Brasileiro”, *Revista de Economia Política*, vol. 3, n. 2.
- Silva, J. G. da, in Carvalho et alii (1982), *Para Entender o Plano Nacional de Reforma Agrária*, 2a. ed., São Paulo, Brasiliense.
- UNESP (1982) *Tecnologia na Agricultura*, Convênio UNESP/FINEP, Jaboticabal, São Paulo, maio.

