Esta edição de Agroanalysis *oferece a seus leitores oportuno artigo de Luiz Antonio Pinazza sobre a ainda irresolvida reforma agrária no Brasil.*
O debate sobre reforma agrária prosseguirá na edição de março, com o ponto de vista de outros dois experts *em economia agrícola — José Graziano da Silva e Paulo Rabello de Castro — abordando as mais candentes questões ligadas ao tema e traçando um lúcido esboço da realidade do campo brasileiro, além de uma visão histórico-acadêmica da evolução das políticas para o setor e de sugestões concretas para a reforma propriamente dita.*

Os novos paradigmas para a reforma agrária

LUIZ ANTONIO PINAZZA*

A questão da reforma agrária volta à baila com força no país. Para este fim de século, após a grande transformação provocada pela revolução verde na agricultura, o tema poderia ser considerado fora de tempo e espaço. No Brasil, porém, onde ainda existe uma longa caminhada para se chegar a um consenso sobre essa polêmica questão, novos fatos e números precisam ser trazidos à luz do debate.

Normalmente se conclui pela extemporaneidade do assunto, uma vez que o crescimento da população tende a centralizar-se na área urbana. Isso tem ocorrido no mundo inteiro intensivamente, há pelo menos 50 anos, sem qualquer sinal de reversão. O próprio Brasil, em algum momento dos anos 60, deixou de ser predominantemente rural. E se considerarmos o cenário demográfico brasileiro para o ano 2000, que projeta 175 milhões de habitantes, verifica-se que para cada cidadão do campo haverá quatro nas cidades. As luzes da cidade escurecem celeremente o paradigma da fixação do homem no campo.

No tocante a espaço, vêm à tona dois pontos. O primeiro decorre do declínio secular da renda agrícola *vis-à-vis* outros setores da economia. O segundo é conseqüência do impacto tecnológico sobre o processo de produção.

Hoje, a sustentação do homem na atividade agropecuária depende fundamentalmente da sua capacidade de gerir variáveis como ganho de produtividade, redução de custo de produção e menor preço auferido pelo produtor. Esse é o grande desafio a enfrentar para que os objetivos de política fundiária sejam alcançados a médio prazo.

A partir dos anos 80, a tibieza da política agrícola, aliada à baixa competitividade de um amplo segmento da agricultura, tem feito com que um contingente maior de brasileiros deixe o campo e parta para as cidades. É uma realidade dura, que a sociedade contempla passivamente. Apesar de ser impossível evitá-lo, esse processo poderia ter sua intensidade bastante reduzida, tomando por base o que ocorreu nos países desenvolvidos.

Nos estados do Sul do país — onde se pratica a chamada agricultura familiar, cujas raízes vêm dos imigrantes europeus — dos quase 500 mil imóveis rurais gaúchos, mais da metade é composta por minifúndios ou pequenas propriedades, com um grau de sobrevivência de elevado risco. As estimativas apontam cerca de 150 mil sem-terra no estado, que para serem assentados absorveriam mais de R$1 bilhão. Nestes anos 90, a relação de assentados e ex-pequenos proprietários é de um para três.

Em Santa Catarina, das 200 mil propriedades, aproximadamente 20% podem desaparecer antes do ano 2000, sendo que apenas 30%, ligadas ao sistema de integração com as agroindústrias, contam com alguma garantia para o futuro. As demais correm perigo. E para o Paraná, o tradicional celeiro produtor nacional de cereais e oleaginosas, o quadro também é ameaçador. A crise nas culturas do café e do algodão no início desta década expulsou do campo mais de 600 mil pessoas; a queda na renda e a crise de liquidez enfrentadas pelo setor na safra 1994/95 fizeram aumentar a quantidade e despencar o valor das terras oferecidas para venda.

Tudo isso pode ser pouco diante das estatísticas que revelam a magnitude do mundo rural no país. Dos 4.492 municípios nacionais, aproximadamente 85% possuem menos de 20 mil habitantes cada um. Se a este número somarem as vilas, os distritos e os núcleos de pessoas circunvizinhas das localidades maiores, a totalidade vai para mais de 8 mil pequenas comunidades. O contingente de pessoas que vivem nesses pontos do mapa e os rurícolas existentes nos 5 milhões de imóveis agropecuários representam mais de 50% dos brasileiros.

Daí o alerta desconfortável: o inchaço das megalópoles como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife, dentre outras, tenderá a crescer. Entre 1986 e 1994, apenas 131,7 mil famílias foram assentadas pelo Incra. É um resultado muito fraco, ante a montanha de desafios que o país precisa remover. Quase nada tem sido feito: em 1993 foram assentadas 4,2 mil famílias e em 1994 cerca de 4,5 mil.

Para complicar a situação, a agricultura tecnificada alcança apenas 10% dos imóveis rurais que devem representar mais de 80% da produção agropecuária nacional. Não é de estranhar que o número de contratos contemplados pelo sistema nacional de crédito rural seja infe-

rior a 15% da quantidade operacionalizada há quase 10 anos, em torno de 2,7 milhões de contratos.

O Brasil já passou da hora para romper de vez o cordão umbilical que o liga a sua história colonial. Conforme os números freqüentemente citados pelo senador Darci Ribeiro, existiam no território brasileiro mais de 12 milhões de índios na fase do descobrimento; posteriormente importaram-se mais de 6 milhões de negros para trabalhar como escravos nas fazendas. Foram séculos de predomínio dos senhores de escravos, que só perderam poder em função da pressão externa contra o tráfico e o emprego de mão-de-obra escrava. Veio então a conservadora Lei das Terras, em 1850, que revelava a influência da nova elite constituída de senhores de terras. Outra novidade só apareceu em 1964, com a promulgação do Estatuto da Terra, que ficou longe de ser levado à risca. E assim segue o Brasil sem quebrar seus laços históricos.

Um caminho bem diferente foi trilhado pelos Estados Unidos. Lá, em 1886, promulgou-se o Homeasted Act, logo após a Guerra de Secessão, que levou famílias e pessoas a se lançarem na conquista do Oeste. Esta saga, narrada até hoje pelo cinema e pela mídia, serve para fortalecer a imagem do setor perante a sociedade.

Como a estrutura do agribusiness não é homogênea no país, cumpre priorizar as regiões onde prevalece a agricultura tradicional, de baixa agregação de valor e incipiente tecnificação.

As autoridades governamentais brasileiras estarão cometendo um brutal erro estratégico, se colocarem em segundo plano a primeira onda da atividade econômica, a agropecuária, em favor de outras, ligadas a indústria, comércio e serviços. Os países desenvolvidos fizeram e continuam administrando gradativamente essa transição. O resultado da Rodada Uruguai é uma prova disso. Tanto a Política Agrícola Comum da União Européia como o Farm Bill dos EUA continuam fortíssimos. Aqueles que criticam os custos dessa política costumam dizer que "exceto o bebê de berço, o agricultor é a criatura mais mimada do mundo desenvolvido".

Não se deve estranhar, portanto, que as pesquisas de mercado mostrem que no mundo desenvolvido, com o respaldo do eleitor urbano, até hoje prevalece o conceito da segurança alimentar, ainda que passando do enfoque quantitativo (orientado para a produção e eliminação da fome e subnutrição da população) para o qualitativo (orientado para o abastecimento e defesa dos direitos do consumidor).

Nunca será tarde para o país conscientizar-se de que, adotando uma política de segurança alimentar, pode encontrar respostas estratégicas para os problemas sociais agudos que afligem a população brasileira. Os números mostram a importância da implementação de políticas agrícolas e agrárias, guardadas as diferentes realidades do país.

Não se podem esquecer alguns aspectos do agribusiness globalizante em curso. Um deles, sem dúvida, refere-se à rentabilidade da atividade agrícola propriamente dita, onde os ganhos de produtividade provocados pela tecnologia oferecem margens positivas e estreitas para produtos com preços cadentes. Os investimentos fogem das atividades que propiciam menor retorno, como é comum na agricultura.

Daí que a estratégia empresarial de usar a terra como reserva de valor e segurança de patrimônio tenha se tornado muito arriscada em nosso tempo. No Brasil, o preço da terra ainda é alto, comparado com o de outros países e o retorno propiciado pela atividade.

O Brasil já conta com um agribusiness consolidado, fortíssimo e competitivo, que adota medidas modernizantes integrando os elementos do sistema, fibras e biomassa, pontos importantes quando se trata de política agrária. A integração da agricultura no sistema de fibras, alimentos e biomassa está se dando em ritmo intenso que muitas vezes ultrapassa a própria capacidade das organizações, privadas e governamentais, de detectarem as mudanças e formularem estratégias e ações.

Como a estruturação do agribusiness não tem sido homogênea no país, é imprescindível priorizar as regiões onde prevalece a agricultura tradicional, de baixa agregação de valor e incipiente tecnificação. Os programas agrícolas e agrários devem ter como objetivo a verticalização da cadeia produtiva. A ordem é agregar o maior valor possível ao produto em nível local, estimulando formas criativas de organização da produção. A política fiscal deve ser utilizada como instrumento para elevar a produtividade.

As estratégias para verticalizar as atividades agropecuárias no próprio município podem ser extraídas de lições de *benchmarking*, com base no que se pratica com sucesso em alguns lugares do Brasil e no exterior. Ou seja, o município elege os produtos nos quais tem vantagens comparativas e que podem ser produzidos com qualidade total, inclusive nas atividades pós-porteira, para atender o mercado local, regional, estadual, nacional e internacional. Os japoneses usam para isso o *slogan* "uma cidade, um produto".

Deve ficar bem claro que as estratégias de política agrária e verticalização das atividades agropecuárias, em nível municipal, devem ser norteadas por conceitos empresariais modernos de produtividade e qualidade, onde se busca maior competitividade nacional e internacional, o que requer pensar globalmente e agir localmente.

Como a visão da política agrária e agrícola sob o enfoque sistêmico do agribusiness leva em conta os aspectos de mercado, tem-se que na implementação de programas de segurança alimentar não há como desconsiderá-los na questão associada ao abastecimento. No Brasil, a prioridade básica é atacar o problema de fome e subnutrição, especialmente em áreas de pobreza e baixa renda urbana, com distribuição de cesta básica, merenda escolar, vale-refeição etc. Os programas de produção, incluindo os relativos à questão fundiária, devem ser concebidos e implementados de modo complementar.

---

* Gerente de planejamento de estudos econômicos da Agroceres.