Por uma reforma agrária não essencialmente agrícola

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA*

3A reforma agrária é ainda necessária no Brasil dos anos 90? Para quê? Buscando fornecer uma resposta afirmativa a duas questões tão polêmicas, tentarei propor os elementos básicos do que considero um novo programa agrário para o país neste final de século.

As propostas de políticas públicas que resultaram dos intensos debates dos anos 50 e 60 foram materializadas no Estatuto do Trabalhador Rural (1963) e no Estatuto da Terra (1964). Apesar das profundas divergências de concepção que podem separar as análises sobre a necessidade e a perversidade dos resultados alcançados, é preciso reconhecer a importância decisiva desses dois grandes instrumentos legais no que diz respeito à extensão da legislação trabalhista ao meio rural e à consolidação da empresa rural como a unidade de produção básica da agricultura brasileira moderna. E se o sucesso é apenas relativo em função do que é preciso ainda ser alcançado, é inegável que o pouco (ou muito, dependendo da ótica de julgamento) conseguido na sua implementação não teria sido possível sem a forte e decisiva presença do Estado brasileiro.

Nossa reforma agrária não precisa mais ter caráter estritamente agrícola, dado que os problemas fundamentais de produção e preços podem ser resolvidos por nossos complexos agroindustriais.

Mas há uma outra vertente do debate dos anos 60 que ficou "esquecida"[1] pelos nossos formuladores de políticas para o agro: é a visão de Ignácio Rangel, que entendia *A questão agrária brasileira* (o seu livro de 1962) basicamente como o problema do excedente populacional decorrente da rapidez com que a nossa agricultura se modernizou. Para ele, o crescimento da produtividade do trabalho no interior dos complexos rurais liberava força de trabalho muito rapidamente. Gerava-se assim uma capacidade ociosa nos campos, de terras que não mais eram necessárias à produção; e nas cidades, de mão-de-obra que já não encontrava ocupação produtiva nos novos setores criados pela industrialização substitutiva de importações. A proposta óbvia de política que daí deveria seguir-se era a de juntar esses dois recursos ociosos: terra e mão-de-obra. O que impedia isso de acontecer era o *alto preço da terra*.

Mais tarde, já nos anos 70, convencido de que os preços das terras não cairiam tão cedo, em função da inflação crônica que tomara conta da nossa economia, e de que a forma como se estavam resolvendo as nossas questões agrícolas (processo que ficou conhecido como "a modernização conservadora") terminaria por agravar ainda mais a questão agrária, Rangel passou a defender uma reforma que utilizasse pouca terra, para não acirrar os ânimos dos latifundiários e seus representantes políticos no Congresso. O lote deveria ser suficiente apenas para recompor, nas periferias urbanas do Centro-Sul do país, o núcleo familiar daquilo que para Rangel era o símbolo da população excedente expulsa do campo, os bóias-frias.

O momento em que vivemos confere muita atualidade às propostas de Rangel. Primeiro porque novamente o projeto de modernizar o país, proposto por uma aglutinação de interesses conservadores, excluiu de sua agenda a alternativa de uma ampla reforma agrária redistributiva. E o plano de estabilização econômica, imposto pela coalizão de forças vitoriosa nas eleições presidenciais de 1994, vem combinando até agora uma política externa de rápida abertura econômica com base numa taxa de câmbio fortemente valorizada com políticas internas recessivas, capitaneadas por juros altos, restrição ao crédito e congelamento por um ano do salário mínimo. O resultado desse conjunto de políticas para a agricultura não poderia ter sido pior, depois de uma safra recorde: preços agrícolas em queda; endividamento crescente de praticamente todos os segmentos produtivos relevantes do setor agropecuário e depreciação patrimonial resultante da queda acentuada dos preços de terras e outras formas de reserva de valor, como o gado e demais estoques de commodities tradicionais. Nos termos colocados por Rangel, a permanecer esse cenário, o agravamento da crise agrária nos próximos anos parece inevitável, envolvendo especialmente as regiões periféricas do Sul, Norte e Nordeste.

[1] Digo "esquecida" porque na verdade todas as políticas de modernização da nossa agricultura eram respaldadas pela visão neoclássica de que era preciso acelerar a transferência de população dos campos (onde sua produtividade era muito baixa) para as cidades.

Além dessas razões, digamos, "conjunturais" decorrentes da forma como o país está buscando inserção na nova divisão internacional que se esboça, há outro conjunto atual de fatores que recoloca a reforma agrária no rol das opções de políticas públicas: é preciso criar novas formas de ocupação para a parte significativa da população brasileira sem qualificação profissional que a habilite a procurar outra forma de inserção produtiva no novo mundo do trabalho. A equação fordista "mais investimentos = maior produção = maior nível de emprego" já é coisa do passado mesmo para o Brasil, um país com 160 milhões de pessoas, 1/3 ou mais da população urbana com níveis de renda considerados insuficientes para permitir uma vida digna e que possui ainda 25% da população no meio rural.[2]

O nosso mundo rural já não é mais só agricultura e pecuária, à semelhança do que ocorre em outras partes do mundo desenvolvido, em especial na Europa. Segundo a Pnad de 1990, de cada três pessoas que residiam no meio rural brasileiro, duas estavam ocupadas em atividades agropecuárias e uma em outras atividades, com destaque para a prestação de serviços não-agrícolas, indústria de transformação, comércio e construção civil, evidenciando o que chamei de urbanização do meio rural brasileiro nos anos 80.[3] Vale a pena destacar ainda que, de acordo com as Pnad de 1981 e 1990, a taxa de crescimento do número de pessoas residentes no meio rural ocupadas em atividades agropecuárias cresceu a 0,7% ao ano, enquanto a das pessoas residentes no meio rural ocupadas em atividades não-agrícolas crescia a 5,9%. E o impacto das novas tecnologias baseadas na microeletrônica e na informática sobre a nossa agricultura deverá ser ainda mais excludente que a revolução verde dos anos 60, uma vez que deverá atingir com igual intensidade nossos produtos tropicais, tradicionais geradores de emprego agrícola, como cana-de-açúcar, café, cacau, banana etc.[4]

Por isso tudo, no final do século XX a nossa reforma agrária não precisa mais ter caráter estritamente agrícola, dado que os problemas fundamentais de produção e preços podem ser resolvidos por nossos complexos agroindustriais. Hoje a reforma agrária precisa ajudar a equacionar a questão do nosso excedente populacional até que se complete a "transição demográfica" recém-iniciada. E uma reforma agrária que permita a combinação de atividades agrícolas e não-agrícolas teria a grande vantagem de demandar menos terra, barateando significativamente o custo por família assentada, forte limitante para a massividade requerida pelo processo distributivo, especialmente nos estados do Sul e Sudeste. Por que não um assentamento que, além de arroz e feijão, produzisse também casas populares? Ou um "pesque-pague" que desse uma opção de lazer barato à classe média baixa confinada nas grandes metrópoles? Ou guardas ecológicos que protegessem o entorno de nossos parques e reservas florestais e servissem de guias turísticos? Ou de caseiros de chácaras de recreio com acesso gratuito às terras garantido por regime de comodato? Trata-se no fundo de buscar novas formas de ocupação para essa população de ex-parceiros, ex-meeiros, ex-bóias-frias, ex-pequenos produtores rurais marginalizados pela modernização conservadora das décadas passadas. Trata-se de buscar, nas franjas do crescimento da *prestação de serviços pessoais* que caracteriza o mundo atual, um conjunto de novas ocupações cujos níveis de qualificação exijam apenas um treinamento rápido para esses milhões de "sem-sem" que, além de terem perdido o acesso à terra, não têm o privilégio de estar organizados no Movimento dos Sem-Terra.

Por que não assentamentos que, além de arroz e feijão, produzissem também casas populares, opção de lazer barato e caseiros de chácaras com acesso gratuito às terras.

Os que pensam que isso seria confinar a miséria em favelas rurais estão muito enganados. Na visita que tive oportunidade de fazer em agosto de 1993 ao *kibutz* Ramot Menashe, situado à beira da estrada para a aldeia de Barta em Israel, encontrei mais de 900 pessoas ocupadas em pouco mais de 10ha irrigados com culturas, 400 cabeças de gado de leite estabulado e uma pequena granja avícola! É que a grande maioria trabalhava em atividades não-agrícolas dentro (e fora) do *kibutz*: um restaurante e motel; diferentes formas de trabalho a domicílio, como montagem de peças industriais e artesanato; e até uma escola-creche que inicialmente se destinava somente aos filhos dos próprios membros do *kibutz* e depois foi aberta aos membros das comunidades vizinhas. "Os *kibutzim* que mantêm indústrias de irrigação faturam hoje mais com a venda de equipamentos do que com a agricultura. A Bertrand, por exemplo, que produz válvulas volumétricas, movimenta US$20 milhões por ano e responde por 70% da receita do *kibutz* Evron", escreveu Bruno Blecher, enviado especial da *Agrofolha* (edição de 1-7-1993), documentando a tecnologia de irrigação localizada (gotejamento e microasper-

[2] Graziano da Silva, J. Condicionantes para um novo modelo agrário e agrícola. *Crise brasileira: anos oitenta e governo Collor*. São Paulo, Instituto Cajamar/CUT, 1993. p.177-218.

[3] Graziano da Silva, J. A industrialização e a urbanização da agricultura brasileira. *Brasil em artigos*. São Paulo, FSEADE bolso, 1995. p.197-222.

[4] Graziano da Silva, J. Evolução do emprego rural na década de 80. *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo, Página Aberta, 1994. p. 619-40.

sores) que está sendo transferida com grande sucesso para o Nordeste brasileiro.

A reorientação dos instrumentos de política para o meio rural que advogamos não se esgota na proposta de uma reforma agrária não essencialmente agrícola para as regiões Sul e Sudeste do país. Ela implica a retomada da concepção de um programa regionalizado de reforma agrária para o país, com decretação das zonas prioritárias previstas no antigo Estatuto da Terra, de modo a se conseguir a concentração de assentamentos agropecuários do tipo clássico em determinadas regiões. Já tive oportunidade de dizer que uma intervenção massiva sobre a estrutura fundiária do país tem que ser repensada para algumas regiões especiais, como o sertão nordestino por exemplo, dado que as restrições fixadas pela atual Constituição impossibilitam uma ampla distribuição de terras em todo o país.[5] A zona semiárida nordestina tem vastas regiões em condições particulares que facilitam a obtenção de um razoável consenso social sobre a necessidade de uma intervenção ampla e massiva do Estado, tais como: a presença de grandes latifúndios tradicionais (inclusive de proprietários absenteístas, o que enfraquece muito seu poder local), baixo preço das terras sem disponibilidade de água, existência de financiamentos externos para projetos de irrigação, recursos subsidiados do Fundo Constitucional do Nordeste para financiar os investimentos e o custeio de milhões de famílias de pequenos rendeiros sem terra com larga experiência de gestão tradicional, esperando apenas a retomada do crescimento econômico do Centro-Sul para migrarem etc. Creio que nessas regiões prioritárias poderíamos evitar as ilhas de reforma agrária que caracterizam os atuais assentamentos, dispersos aqui e ali, resultado de soluções paliativas *ad hoc* e que apenas servem de vitrine do que não deve ser uma política de reforma agrária. A definição de regiões prioritárias permitiria estabelecer zonas reformadas com políticas públicas e regras diferenciadas do restante do país (como por exemplo um serviço de extensão rural específico, crédito do Procera etc.), que garantissem o sucesso dos novos produtores rurais em seus primeiros anos, combinadas com programas especiais de previdência social que garantissem uma renda mínima àquelas famílias rurais ou urbanas sem condição de serem beneficiadas com um lote.

O momento atual é muito favorável para se iniciar um programa regionalizado de reforma agrária no país. É preciso aproveitar a precária estabilização alcançada até aqui pelo Plano Real, para implantar políticas que simultaneamente reforcem a tendência atual de baixa do preço da terra e favoreçam a criação de novos mecanismos para facilitar o acesso à terra sem reativar os mercados de compra e venda desse ativo. Isso é fundamental: qualquer reativação dos mercados de terras no país interromperia a queda de seus preços, fazendo-os talvez voltar aos patamares anteriores ao Plano Cruzado, quando não tinham ainda incorporado o risco da instabilidade financeira do final dos anos 80 e início dos 90. O imóvel rural não-produtivo caminha para ser um ativo sem liquidez, na medida em que as terras agrícolas vêm perdendo a expectativa de valorização futura que constituía um dos pilares de sustentação de seu preço elevado. Por isso devem-se descartar de imediato mecanismos de financiamento que favoreçam a liquidez dos imóveis rurais ou impliquem compra significativa de terras por parte do poder público, especialmente à vista e/ou em dinheiro; e, pela mesma razão, aceitar todas as outras formas possíveis de arrecadação de terras, como a retomada de áreas cedidas para os projetos agropecuários falidos das regiões Norte e Centro-Oeste, troca de terras por dívidas dos usineiros do Nordeste, revisão das doações de terras na Amazônia como estabeleceu a Constituição de 1988, troca pelas dívidas do Banco do Brasil para os não-atingidos pela securitização etc.

Na minha opinião, o ITR deveria ser tratado como um tributo sobre a propriedade, à semelhança do IPTU, com participação decisiva das municipalidades na sua implantação.

Mas a atual baixa dos preços de terras não assegura que elas venham a trocar de mãos, gerando novas possibilidades de acesso por parte da população excedente. Fundamentalmente porque as terras — além de muito caras — podem hoje ser mantidas ociosas praticamente sem ônus adicional para seus proprietários. Para quebrar essa possibilidade de a terra ser mantida como reserva de valor — o outro pilar do seu preço elevado — é preciso reduzir o atual *status* do direito de propriedade, condicionando-o explicitamente a determinados usos socialmente aceitos.[6] Aqui se situa a discussão sobre o imposto territorial rural que, na minha opinião, deveria ser tratado como um tributo sobre a propriedade, à semelhança do IPTU, com participação decisiva das municipalidades na sua implantação.[7] É obvio que nas prefeituras do interior

[5] Graziano da Silva, J. Por um Novo Programa Agrário. *Reforma Agrária*, Campinas. *23*(2):5-16 maio/ago. 1993.

[6] Nunca é demais lembrar que a Constituição atual estabelece no mesmo artigo que trata dos direitos fundamentais, como o direito à vida, também o direito à propriedade privada.

[7] Por exemplo: a Receita Federal continuaria estabelecendo os valores mínimos das terras a serem tributadas em função de uma renda presumida que se poderia obter delas; mas as municipalidades poderiam estabelecer alíquotas progressivas para as propriedades em função da sua localização, condições de acesso e serviços públicos que se beneficiam.

do Nordeste, dominadas pelos coronéis do PFL, esse imposto não seria cobrado, o que não seria muito diferente do que ocorre hoje, quando ele é cobrado mas não é pago... Em compensação poderia vir a ser um instrumento poderoso de reordenação produtiva e espacial — com implicações fundamentais para o abastecimento local e a preservação do meio ambiente — em municípios controlados por forças políticas mais progressistas e hoje praticamente desprovidas de um instrumento de ação que possa ser controlado pelas comunidades locais. Essa é a melhor possibilidade de uma aliança com os "verdes", grupos ecológicos de corte urbano — condição necessária, ainda que não suficiente — para o apoio das cidades à causa dos sem-terra: o reconhecimento da necessidade de interferir localmente no reordenamento e na gestão do espaço agrário. Como até mesmo o Banco Mundial admite hoje que o imposto territorial rural não tem poder de redistribuir a propriedade da terra,[8] a falsa dicotomia ITR *versus* desapropriação poderia ser afinal superada, recuperando-se importante fonte de arrecadação fiscal que poderá até mesmo ser usada para financiar (parte) do processo de reforma agrária.

A grande reivindicação dos arrendatários e parceiros é uma legislação que permita maior transparência das quantidades de terras ofertadas e que contribua para aumentar a oferta de arrendamentos.

O arrendamento capitalista vem crescendo rapidamente no Brasil, já podendo ser considerado prática normal de acesso à terra e meio de não-proprietários e pequenos proprietários aumentarem sua escala na maioria das regiões onde o seu preço é muito elevado. O conflito com os proprietários para regular a renda paga e as condições de retomada das terras é evidente. Nas minhas andanças pelo país em 1994 pude constatar *in loco* um forte conflito de interesses, que permaneceu até aqui ignorado, entre grandes pecuaristas e arrendatários de arroz no Rio Grande do Sul, de soja no Paraná e de grãos no Centro-Oeste sobre as condições de retomada das terras para reforma de pastagens. Na situação atual, embora previsto no Estatuto da Terra, a legislação relativa ao arrendamento e à parceria não é cumprida. A grande reivindicação dos grandes arrendatários e parceiros é por uma legislação específica, levando à institucionalização de mecanismos locais que permitam maior transparência das quantidades ofertadas (tipo bolsa de arrendamento) e que contribuiria para aumentar a oferta de terras para arrendamento numa dada região. Isso poderia beneficiar também os pequenos e médios proprietários que necessitam de mais terra para atingir a escala necessária para permanecerem na atividade agropecuária.

A alternativa de gerar empregos (agrícolas e não-agrícolas) no meio rural através da redistribuição do acesso à terra não se impõe apenas pelo lado microeconômico de representar menores custos. Não há dúvida que hoje até mesmo a elevada estimativa com que opera o Incra, US$40 mil por família assentada,[9] gerando renda mensal superior ao salário mínimo por pessoa ocupada, só perde para as aplicações financeiras. Mas, não dá para abrir uma caderneta de poupança para cada "sem-sem" deste país, como propôs recentemente o ministro José Serra — o mesmo que em 1983, quando secretário do governo Montoro, queria dar um táxi a álcool à família de sem-terra. Afinal de contas, do mesmo modo como terminaram os fartos subsídios do Proálcool, espera-se que as atuais taxas de juros estratosféricas não continuem para sempre. Ironias à parte, o fato é que a alternativa de uma política social compensatória do tipo "passe no caixa" tem-se mostrado muito cara até mesmo para os países desenvolvidos; e a de inserção em serviços pessoais urbanos requer um aprendizado que não está ao alcance da maioria das famílias sem terra e principalmente dos "sem-sem". Além, é claro, do custo macroeconômico da urbanização dessas famílias em termos de infra-estrutura de transportes, saneamento básico, habitação etc. Restaria, portanto, a opção de continuarmos na rota do *apartheid* social, cientes de que o nosso mundo terá que conviver cada vez mais com as tentativas de integração da marginalidade — que já não é mais marginal no sentido literal do termo — via tráfico de drogas, crime organizado, prostituição etc. E isso também tem um custo extremamente alto, não só econômico mas sobretudo social e político, para a sociedade brasileira que queremos construir.

* Professor titular de economia agrícola do Instituto de Economia da Unicamp (e-mail:"GRAZIANO@TURING.UNICAMP.BR").

[8] Depoimento de Hans Binswanger, economista sênior da missão do Banco Mundial no Brasil, no Seminário Internacional sobre Reforma Agrária e Agricultura Familiar promovido pela Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados em Brasília, em 29-11-1995.

[9] É usual na literatura internacional a estimativa de US$10 a 15 mil por família, sem se considerar o valor pago pela terra, que pode representar até 2/3 do total gasto nos assentamentos de reforma agrária. Supõe-se que cada família obtenha uma renda mensal por pessoa ocupada maior que o salário mínimo, embora os dados de uma avaliação realizada recentemente pela FAO/Pnud (*Principais indicadores sócio-econômicos dos assentamentos de reforma agrária*. Brasília, 1993) mostre valores bastante superiores a esse.