Reforma agrária e emprego no setor rural

ANTÔNIO SALAZAR P. BRANDÃO

A evidência internacional é eloqüente para mostrar a inviabilidade de que o setor agrícola no Brasil venha a produzir o milagre da multiplicação dos empregos e do aumento dos rendimentos ao mesmo tempo. Ou um ou outro.

Os dois últimos números de *Agroanalysis* apresentaram uma interessante discussão sobre reforma agrária, tema que ainda hoje faz parte das agendas política e econômica da sociedade brasileira. Os artigos vinculam de forma estreita reforma agrária e aumento de emprego. O que está em discussão, de maneira mais geral, é essencialmente a questão da pobreza e o papel que uma modificação na estrutura de posse da terra pode ter para atenuá-la.

Pretendo desenvolver os seguintes argumentos neste artigo: a) a capacidade de absorção de mão-de-obra na agricultura é baixa; b) existem iniciativas que o poder público pode tomar para aumentar a capacidade de absorção de mão-de-obra no campo; c) existem iniciativas que o poder público pode tomar para aumentar o grau de utilização das terras no setor rural e com isso aumentar o emprego rural; e d) a redistribuição de terras para assentamento *poderia* ser uma forma de melhorar *temporariamente* o nível de vida de determinados segmentos da população rural.

A redistribuição de terras para assentamento poderia ser uma forma de melhorar temporariamente o nível de vida de determinados segmentos da população rural.

Agricultura e emprego

Parto do seguinte fato estilizado: à medida que a renda de um país cresce, as participações da agricultura no PIB e no emprego diminuem. Nas economias mais desenvolvidas, apenas 3% da população em idade de trabalho se encontram na agricultura. Este número é 44% para o conjunto dos países de renda mais baixa do mundo (*Relatório do Desenvolvimento Mundial 1995*, p. 13). A participação da agricultura no PIB segue o mesmo padrão. Como ilustração, utilizando ainda o *Relatório do Desenvolvimento Mundial*, nas economias mais avançadas da América Latina, como Argentina, Brasil e México, as participações no PIB em 1993 eram, respectivamente, 6, 11 e 8%. Em economias com renda *per capita* mais baixa, como Guatemala e Paraguai, as percentagens em 1993 eram respectivamente 25 e 26%. A evidência internacional é eloqüente para mostrar a inviabilidade de que o setor agrícola no Brasil venha a produzir o milagre da multiplicação dos empregos e do aumento dos rendimentos ao mesmo tempo. Ou um ou outro.

Capacidade de absorção de mão-de-obra na agricultura

Não se pode negar entretanto que as políticas adotadas pelos governos brasileiros desde a II Guerra Mundial contribuíram para reduzir ainda mais a capacidade de absorção de mão-de-obra no setor. A política de *comida barata* que reduziu artificialmente os preços recebidos pelos produtores agrícolas e os elevados subsídios à taxa de juros do crédito rural induziram a substituição de mão-de-obra por capital e por insumos modernos. Ao lado dessa política de reprimir artificialmente os preços e baratear o capital, a legislação se encarregou de elevar os encargos trabalhistas praticamente aos mesmos níveis do que no setor urbano.

Naturalmente, hoje os subsídios ao crédito são menores e não existe mais repressão artificial de preços. Entretanto persistem os excessivos encargos trabalhistas. Sua redução certamente aumentará o emprego no setor rural.

Maior utilização das terras na agricultura

O aspecto central do tema reforma agrária, não obstante, é o grau de utilização das terras no setor rural. Quanto maior o nível de utilização de terras maior o emprego na agricultura. Entretanto, aumentar o grau de utilização de terras não é sinônimo de redistribuir terra. A propriedade e o uso da terra são coisas distintas. Enquanto convivíamos com elevadas taxas de inflação, a propriedade da terra tinha como uma de suas finalidades proteger o patrimônio dos efeitos dos aumentos generalizados de preços e das intervenções do governo no mercado financeiro. Numa economia sem inflação e com menor apetite intervencionista, esse *uso* generalizado da terra tende a desaparecer. Os proprietários se vêem diante da decisão de produzir diretamente para extrair rentabilidade adequada, ceder direitos de uso, através de arrendamentos ou parcerias ou ainda vender a terra para interessados em explorá-la. Em qualquer dos casos, certamente haverá um aumento do nível de emprego assalariado no campo.

As práticas de arrendamento e parceria não são novas no Brasil. Importantes segmentos da agricultura se desenvolveram utilizando largamente contratos

dessa natureza, como é o caso do setor arrozeiro no sul do país. O governo pode contribuir para que tais práticas venham a se disseminar ainda mais. Em primeiro lugar, tendo uma postura mais firme com relação à garantia dos direitos de propriedade no campo. Em segundo lugar, melhorando os instrumentos de administração de terras, principalmente o Sistema Nacional de Cadastro Rural. Em terceiro lugar, reduzindo o grau de incerteza quanto à posse de terra (através da titulação, da demarcação de limites e da resolução dos conflitos existentes), pois a certeza de posse é essencial para o desenvolvimento do mercado de arrendamento. Em quarto lugar, propiciando condições adequadas para a negociação de contratos, o que poderia ser feito através de *bolsas de arrendamentos* localizadas em regiões estratégicas. Nesse caso, o papel do governo se resumiria a propiciar infra-estrutura de funcionamento, auxiliar no desenvolvimento dos instrumentos de negociação de tal forma que sejam atendidos também objetivos sociais (tais como controle de erosão e manutenção da fertilidade do solo) e desenvolver mecanismos ágeis que forneçam as necessárias garantias para os participantes do mercado.

Persistem os excessivos encargos trabalhistas no setor rural. Sua redução certamente aumentará o emprego.

O mercado de terras, quer no que se refere a arrendamento, quer no que se refere a transferência de direitos de propriedade, tem peculiaridades importantes. De interesse para o desenvolvimento do mercado de arrendamento é o fato de que o proprietário normalmente tem muito mais informações sobre sua propriedade do que o potencial arrendatário. Assim sendo, disponibilizar amplamente as informações do Cadastro Rural, cobrando uma tarifa de acesso compatível com o custo do serviço, é fundamental para dinamizar esse mercado.

Gostaria ainda de notar que a melhoria do sistema de administração de terras no Brasil (ou seja, aperfeiçoamento do Cadastro Rural, resolução dos conflitos existentes, demarcação de limites e titulação) é igualmente importante para aumentar o investimento na agricultura, aumentar o potencial produtivo da atividade e conseqüentemente aumentar seu potencial de absorção de mão-de-obra. Investimentos públicos federais nesse processo de modernização terão certamente um retorno social muito elevado; infinitamente mais elevado do que aqueles realizados para assentamentos de miseráveis para que sua miséria se perpetue, como tem sido a experiência brasileira e de outros países da América Latina. Como benefício adicional desse investimento em modernização administrativa, poder-se-ia ter um sistema de avaliação de terras para fins tributários mais realista, evitando os problemas hoje existentes em que o tributo é baseado em preços correntes de terra que nem sempre refletem adequadamente seu *potencial produtivo*, que é a base mais adequada para a tributação.

Assentamentos

"Em essência, trata-se de criar um chão para o bóia-fria e sua família voltarem a ter raízes na terra, assegurando moradia e trabalho pleno, prevenindo a evasão rural e *dando às cidades o tempo necessário para equipar-se a fim de absorver a inevitável imigração*" (grifo nosso). Esta sentença do governador Jaime Lerner em seu artigo para o número de março de *Agroanalysis* sobre as Vilas Rurais resume de maneira admirável o papel que os assentamentos de terra podem ter no atual contexto da agricultura brasileira. Constituem-se em iniciativas de efeito temporário que podem minorar a pobreza, dando aos assentados garantia de subsistência e um período de tempo para que também eles se preparem para ser absorvidos pelas cidades. Para que esses objetivos se cumpram de forma plena, faz-se necessário que os assentamentos sejam localizados nas proximidades do mercado de trabalho urbano e que tenham um contínuo suporte do poder público, oferecendo assistência médica e educacional e condições mínimas para a prática de agricultura, nos moldes indicados pelo governador no artigo citado. A localização de assentamentos nas proximidades dos centros urbanos se justifica também porque a busca de emprego complementar fora da fazenda tem-se mostrado, na experiência internacional, uma das formas mais bem-sucedidas para que os pobres no setor rural consigam quebrar o ciclo da pobreza e atinjam rendas compatíveis com aquelas dos demais setores da economia.

Sob o ponto de vista de implementação e concepção política, assentamentos dessa natureza são mais adequados aos estados e municípios. Por sua proximidade administrativa e seu grau de informação, estes governos estão em melhores condições do que o governo federal para implementá-las e monitorá-las. Ademais, as pressões sociais decorrentes do processo migratório se fazem sentir primariamente dentro dos municípios, e portanto são eles os maiores interessados em encontrar mecanismos para aliviá-las.

A principal mensagem a extrair das reflexões acima é que a reforma agrária, entendida como um processo de redistribuição de terras, não pode fazer muito pela erradicação da pobreza no Brasil. Existem mecanismos de aumentar o emprego no setor rural que podem ser acionados com uma modernização da legislação trabalhista e a disseminação de contratos de arrendamento na agricultura. Contudo, para que possamos reduzir de forma significativa e duradoura os níveis de pobreza no Brasil são necessárias medidas de maior alcance.

Antônio Salazar P. Brandão é diretor do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas.