A reforma agrária aparece novamente com grande destaque no cenário nacional. A discussão econômica de cunho analítico e acadêmico poderá contribuir para um melhor encaminhamento das questões. É desnecessário reafirmar a complexidade do tema, que certamente vai além das fronteiras da ciência econômica. Na própria ciência econômica suas múltiplas dimensões requerem estudo cuidadoso. Os artigos apresentados a seguir não esgotam o assunto, porém contribuem para o debate e explicitam prós e contras de distintas opções de política. São resumos dos textos apresentados no painel Estrutura Fundiária e Disponibilidade de Terra do Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (Sober), realizado em Poços de Caldas entre 10 e 14 de agosto.

ESTRUTURA FUNDIÁRIA E DISPONIBILIDADE DE TERRA

Sem terra, sem documento

ANTÔNIO SALAZAR P. BRANDÃO

A falta de titulação pode retardar o processo de desenvolvimento e modernização da agricultura no Brasil.

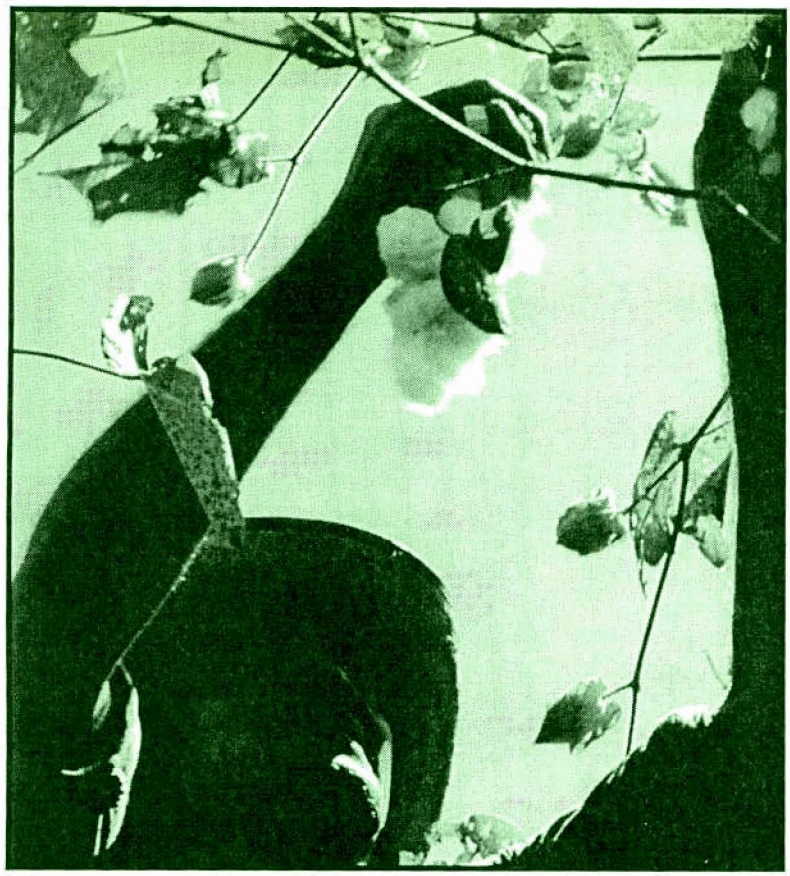
A reforma agrária é uma intervenção no mercado de terras que tem como objetivo alterar a distribuição da propriedade e também as quantidades transacionadas em equilíbrio. Isto exige conhecimento deste mercado.

É na demanda que residem os aspectos mais complexos da questão. Primeiramente porque os serviços da terra entram de forma importante nas funções de produção do setor agrícola (e também nas de produção do setor habitacional). A terra é um fator de produção. Em segundo lugar, porque o estoque deste fator serve como reserva de valor. Mesmo em países onde existem mercados financeiros bem desenvolvidos e menos sujeitos aos sobressaltos que ocorreram no Brasil nos últimos 20 anos, os poupadores destinam uma parcela de sua riqueza à compra de terra. Mais ainda, a terra é uma forma de garantia de empréstimos muito valorizada por instituições financeiras, pois normalmente propicia boa proteção contra a inflação e tem uma baixa taxa de depreciação.

Existem ainda outros dois componentes da demanda: projetos de infra-estrutura e projetos ambientais (parques, zonas protegidas etc.). A magnitude dessas demandas é determinada essencialmente por políticas governamentais e pelas preocupações com a preservação ambiental, não estando diretamente ligada a decisões baseadas em custos e benefícios privados.

A oferta de terra, por outro lado, é largamente determinada pela natureza, pelas condições topográficas, pela fertilidade do solo e pelo volume de investimentos realizados no passado. Este último aspecto é fundamental, pois diversos tipos de investimentos têm potencial de aumentar o volume de serviços obtidos a partir do mesmo esto-

Antônio Salazar Brandão é professor da Universidade Santa Úrsula e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.



que. Em outras palavras: estes investimentos *aumentam a oferta efetiva de terra*.

Além dos elementos de oferta e demanda, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos países desenvolvidos, os mercados estão sujeitos a inúmeras regulamentações que influenciam as quantidades transacionadas e os preços. Na maioria das vezes essas intervenções contribuem para reduzir a eficiência alocativa e elevam as barreiras ao acesso, restringindo a participação das pessoas de renda mais baixa na atividade agropecuária. Diversos países proíbem aluguel e contratos de parceria. Ora, esta restrição exclui aqueles que, apesar de conhecerem a tecnologia, não dispõem de recursos para comprar terras. Isso pode reduzir a eficiência da produção agrícola e piorar a distribuição de renda.

Devemos continuar com os assentamentos? Devemos abandonar esta política e procurar criar um sistema de administração de terras mais eficaz? Ou devemos combinar os dois?

A questão da posse

Um aspecto do mercado de terras que merece especial atenção é a segurança da posse. Nos países em desenvolvimento, a falta de segurança em relação à propriedade é generalizada. Freqüentemente isso ocorre pela inexistência de títulos de propriedade ou porque os registros de títulos são falhos, dando origem a conflitos de fronteiras ou titulação múltipla. Mais uma vez os mais pobres saem prejudicados, sem recursos suficientes para regularizar títulos (às vezes nem sequer têm títulos) ou para utilizar adequadamente o sistema judicial.

A ausência de titulação pode retardar de maneira significativa o processo de desenvolvimento e modernização da agricultura. É inestimável a importância de um título sem contestações de qualquer natureza sobre as decisões do agricultor e também dos ofertantes de crédito. A segurança de posse leva à maior demanda de investimento, que por sua vez aumenta a demanda de insumos variáveis. Ao mesmo tempo o sistema bancário se dispõe a aumentar a oferta de crédito de longo (para investimento) e de curto prazos para esses agricultores. A conjugação destes fatores aumenta o valor da terra como fator de produção, incrementa sua produtividade e a renda agrícola.

A política fundiária deve, portanto, dar prioridade à garantia da efetividade da posse e à titulação. Existem regiões no Brasil onde os conflitos se originam em grande parte pela falta de clareza dos títulos. Uma parte importante de um programa de reestruturação fundiária deve ser a regularização de tais títulos. Mas além disso é preciso reformar ou criar o sistema de cadastro rural e integrá-lo com o registro de imóveis de forma a que as informações sejam unificadas.

Além de contribuir para aumentar a segurança, essas medidas tornarão o mercado mais transparente, facilitando a realização de negócios. A heterogeneidade e o elevado custo de informação são aspectos importantes deste mercado. Muitas das características do bem transacionado (normalmente uma propriedade caracterizada por segurança de posse, pela fertilidade do solo, pela localização, pelas benfeitorias existentes etc.) não são facilmente observáveis pelo comprador, e a existência de um cadastro que possa fornecer as informações relevantes a custo baixo permitirá que o mercado funcione melhor, cumprindo as funções de promover eficiência e reduzir barreiras à entrada.

O governo federal no Brasil optou pelo assentamento. Nada, ou quase nada, se fez na direção de sanear os títulos existentes nem da criação de um mecanismo transparente de informações (cadastro, registro etc.). Do ponto de vista do uso dos recursos públicos, qual é a melhor forma de dar continuidade ao processo? Devemos continuar com os assentamentos? Devemos abandonar esta política e procurar criar um sistema de administração de terras mais eficaz? Ou devemos combinar os dois? Infelizmente não temos estudos no Brasil que nos permitam responder a estas perguntas de maneira satisfatória.

O painel da Sober também não apresenta soluções nem estudos conclusivos sobre o assunto, porém chama a atenção para diversos aspectos novos da análise da reforma agrária. Reydon apresenta um conjunto de propostas para tornar o preço da terra mais próximo de seu valor produtivo, reduzindo sua atratividade como reserva de valor; Barbosa analisa o projeto de reforma agrária descentralizada que vem sendo experimentado em alguns estados do Nordeste e Dias analisa os novos componentes econômicos, políticos e sociais ligados à retomada da reforma agrária no Brasil.