ESTRUTURA FUNDIÁRIA E DISPONIBILIDADE DE TERRA

Intervir para democratizar

BASTIAAN P. REYDON

Persiste ainda no país uma série de obstáculos que impedem a democratização do acesso à terra.

O problema fundiário no Brasil, que é grave desde a sua ocupação, atinge na atualidade um elevado nível de conflito e tensão. Suas origens remontam às concessões de sesmarias, mas se consolidaram pela promulgação da Lei de Terras de 1850, que generalizou, na sociedade brasileira, o caráter mercantil da terra. Essa lei estabeleceu que o acesso à terra deveria se dar através do mercado ou pela posse, isto é, a ocupação legalizada. Isso permitiu que um recurso natural fosse usado tanto como fator de produção na agropecuária quanto como ativo de reserva de valor ou especulativo, que vem determinando o processo de ocupação da fronteira agrícola brasileira nos diferentes momentos, sempre viabilizando ganhos expressivos para os que nela aplicaram suas riquezas. Neste momento há necessidade de uma efetiva intervenção, imediata e profunda, para não agravar ainda mais os problemas sociais e políticos existentes.

A utilização especulativa da terra, urbana ou rural, é uma característica da realidade brasileira, e exerce um papel importante na acumulação dos capitais e na determinação da estrutura política. Assim, vem determinando o processo de ocupação da fronteira agrícola brasileira nos diferentes momentos, sempre viabilizando ganhos expressivos para os que nela aplicaram suas riquezas.

Essas características, que têm suas origens na própria história e na cultura do país, fazem com que os preços da terra agrícola no Brasil tenham atingido um patamar excessivamente elevado, principalmente por sua expressiva liquidez estrutural. Como se observa no gráfico, os preços médios praticados no mercado brasileiro são significativamente superiores aos do Uruguai. Pelo mesmo gráfico, comparando-se com os Estados Unidos, observam-se preços superiores em alguns momentos e apenas pouco inferiores na maior parte do período, confirmando o elevado patamar de preços da terra no Brasil.

As características da Lei de Terras e da forma de sua apropriação no Brasil, além de determinar preços históricos elevados, acarretaram uma série de outros problemas: concentração elevada da propriedade, baixo poder de compra dos demandantes, problemas de titulação e grande quantidade de requisitos burocráticos para realizar transações com terras. Apesar desses problemas, há evidências de que o mercado de terras brasileiro é dinâmico, se comparado aos de outros países, apresentando número significativo de negócios. Mesmo assim há necessidade de implementar políticas para torná-lo ainda mais efetivo.

A redução das restrições aos negócios e a democratização do acesso à terra não devem afetar significativamente a produção e a produtividade da agricultura brasileira. Podem, quanto muito, diminuir a pobreza rural, gerando empregos e fomentando a agricultura familiar, quando integrada aos complexos agroindustriais ou voltada para algum nicho de mercado. Portanto, o problema do aumento da produtividade está fundamentalmente associado, no caso brasileiro, ao mercado de produtos e de insumos.

A dinâmica recente do preço

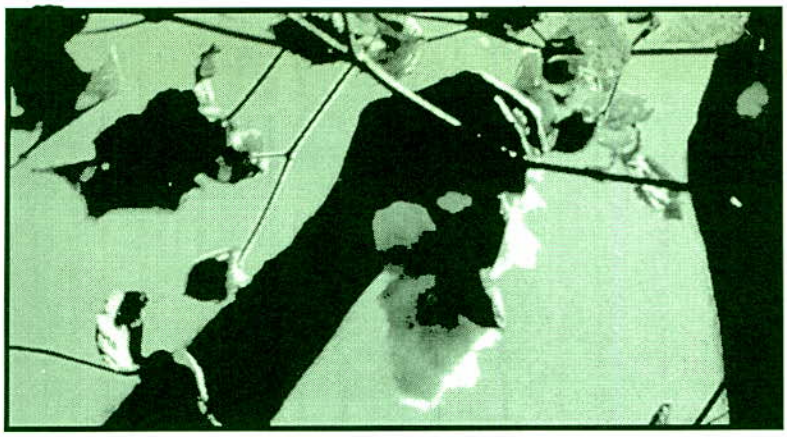
No período recente, transformações na dinâmica do mercado de terras geraram redução de aproximadamente 60% nos preços médios de terras. Isso acarretou, por um lado, uma grande desvalorização da riqueza dos proprietários e, por outro, a diminuição de sua demanda. As causas para a queda na demanda são as seguintes:

- o Plano Real, que trouxe a queda da inflação, diminuindo a demanda de terras para reserva de valor, e redução na atividade agropecuária e nos seus retornos produtivos (a queda do preço também teve como causa os melhores retornos esperados nos mercados financeiros e de títulos comparativamente à terra);
- ocupações de terras empreendidas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST);
- elevação das alíquotas do imposto territorial rural (ITR) e transferência da cobrança para a Receita Federal, conhecida por sua eficiência em arrecadação, modificando as expectativas dos agentes que mantinham terras rurais ociosas;
- um sentimento coletivo no país a favor da solução do problema agrário.

As causas da queda na demanda podem ser divididas em dois grandes grupos. A primeira, resultado indireto da

Bastiaan P. Reydon é professor doutor do NEA/IE/Unicamp. O endereço eletrônico é: basrey@eco.unicamp.br

Este estudo é uma versão resumida e modificada de Reydon e Plata (1998), no prelo.



política de estabilização (Plano Real), portanto na alçada das políticas econômicas gerais. A segunda e a terceira causas estão diretamente associadas às políticas agrárias e atuações nos mercados de terras e podem ser reproduzidas e/ou aprofundadas. A quarta causa faz parte de mudanças mais profundas pelas quais a realidade brasileira vem passando e deve ser discutida em outros fóruns.

Apesar desta mudança por que passou o mercado de terras recentemente, persiste no Brasil uma série de obstáculos que impedem a efetiva democratização do acesso à terra. Entre eles:

- preço elevado da terra decorrente do alto grau de concentração da propriedade;
- pouca efetividade na cobrança e fiscalização do imposto territorial rural (ITR);
- sistema de registro de terras precário, realizado através de cartórios privados locais, que não consolidam e não garantem os títulos de propriedade;
- número significativo de propriedades sem títulos ou com títulos precários;
- falta de garantias, para ambas as partes, nas relações estabelecidas entre proprietários de terras e arrendatários ou parceiros;
- inadequada estrutura institucional do Estado para eliminar os problemas mencionados.

Os preços médios praticados no mercado brasileiro são significativamente superiores aos do Uruguai, em alguns casos superiores e bem pouco inferiores em sua maior parte aos dos Estados Unidos, indicando o elevado patamar de preços da terra no Brasil.

Na atual conjuntura econômica, política e institucional do mercado de terras, existem dois níveis de ações necessárias e complementares que devem ser realizadas. As primeiras, apesar da resistência política e institucional, têm que ser implementadas na ordem apontada abaixo para que não agravem os obstáculos do mercado de terras.

As ações complementares necessitam basicamente de recursos e de algum apoio político/institucional. Além da implementação dessas ações, é preciso que fique muito claro que podem ser uma alternativa importante para diminuir os problemas existentes no setor rural brasileiro.

Na tarefa de programar, executar e avaliar as ações que têm por objetivo a democratização da terra rural, devem participar tanto a população interessada, através de suas organizações, como as instituições nacionais públicas e privadas (Incra, institutos de terras, ONG).

Principais ações para dinamizar o mercado de terras:

- reestruturação institucional que oriente as instituições do Estado relacionadas diretamente com o problema agrário a adotarem uma nova postura diante da atual problemática de acesso à terra; tais instituições deveriam reestruturar-se para se tornarem agentes catalisadores do processo de democratização da terra através do mercado;
- tributação da terra ociosa – ação que requer decisão política e empenho das instituições do Executivo, principalmente o Incra (Ministério de Agricultura) e a Receita Federal (Ministério de Fazenda). Além disso, outras forças políticas como as ONG, os partidos políticos, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), favoráveis à liberalização do mercado de terras, devem pressionar o Executivo para o cumprimento efetivo da legislação em vigor;
- desapropriações, aquisições e assentamentos, medidas que contam com o apoio de parte significativa dos organismos envolvidos e da população e requerem apenas que sejam eficientemente administradas para alcançar seus objetivos. Essas medidas podem ser mais eficientes se o Congresso Nacional legislar a favor de:

a) modificar a legislação para garantir redução nos custos de desapropriação;

b) estabelecer um plano de emancipação dos assentamentos já efetuados que defina os preços e prazos para o pagamento dos lotes;

- crédito para compra de terras, política que encontra alguma resistência nos órgãos responsáveis pela política agrária brasileira. O êxito da experiência do Banco Mundial nos estados do Nordeste, entretanto, pode mudar essa tendência. Sua efetividade, para não distorcer mais o mercado de terras, requer políticas de redução do preço e que os lotes para assentamentos de reforma agrária sejam cobrados. Sua implementação requer participação das seguintes instituições:

a) institutos de terras para assessorar e realizar os negócios;

b) sindicatos de proprietários de terras, Incra e as ONG para organizar a oferta de terras;

As características da Lei de Terras determinaram preços históricos elevados, alta concentração da propriedade, baixo poder de compra dos demandantes, problemas de titulação e complicada burocracia para realizar transações com terras.

c) sindicatos de trabalhadores rurais e dos agricultores sem terra reunidos em cooperativas e associações para organizar a demanda;

- programas de colonização. Este tipo de política conta com menor apoio devido aos impactos negativos sobre o ecossistema e aos altos custos das experiências do passado recente. Uma efetiva fiscalização do aproveitamento das terras públicas e dos investimentos do Estado poderiam tornar este programa factível.

Ações complementares para tornar mais efetivo o mercado de terras:

- expansão e transparência do arrendamento e da parceria. A implementação desta medida requer modificações legais relativamente pequenas, mas institucionalmente importantes, principalmente no que se refere à garantia de cumprimento dos contratos. Pode ser uma importante forma de colocar terras à disposição do mercado utilizando uma estrutura institucional semelhante à do crédito de terras;

- modernização e unificação dos sistemas de registro da terra. Um conjunto de ações que vem sendo implementado e requer a compatibilização dos cartórios locais com os cadastros do Incra e demais cadastros, tais como o da Receita Federal. A realização imediata desta ação somente depende da prioridade dada pelo Executivo;

- regularização e titulação de terras, a que vem sendo implementada com menores restrições. Há necessidade de aprofundá-la, com a obtenção de recursos adicionais, principalmente no que se refere à regularização de terras. O Incra deveria ser o principal órgão executor, junto com os institutos de terras dos estados da federação.

BIBLIOGRAFIA
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra. *Diretrizes para o Programa Nacional de Reforma Agrária.* Brasília, DF, 1995.
Reydon, B. & Ramos, P. *Mercado y políticas de tierras* (experiencias en la América Latina). Campinas, SP: Unicamp.IE/FAO, 1996.

ESTRUTURA FUNDIÁRIA E DISPONIBILIDADE DE TERRA

Experiência encorajadora

TÚLIO BARBOSA

O Projeto Cédula da Terra é uma experiência pioneira de obter terras para redistribuição utilizando os mecanismos de mercado.

Crescimento econômico modesto, associado a desemprego aberto e subemprego, historicamente vem acompanhado de demanda crescente a favor da reforma agrária, vista como capaz de gerar oportunidades de emprego e renda (pelo menos de subsistência) a custo relativamente baixo. A combinação de: a) terra abundante, sem ou com pouco uso; b) mão-de-obra rural desempregada ou subempregada; c) prevalência de retornos constantes à escala na produção agrícola representa um conjunto de fatores favoráveis a se considerar *a priori* a reforma agrária como instrumento viável para a geração de empregos produtivos, além de contribuir para satisfazer considerações como redistribuição de riqueza e de renda – ou seja, justiça social.

O que não parece tão óbvio, posto que se presta a infindáveis discussões, é se há formas mais ou menos eficientes para se conseguir alcançar determinada meta de assentamento, ou seja, de pessoas empregadas através da reforma agrária (colonização de novas áreas, regularização fundiária, arrendamento e parceria são formas, entre outras, de acesso à terra não incluídas no conceito clássico de reforma agrária, a qual envolve necessariamente transferência da propriedade e do controle da terra).

Não há que se estranhar a falta de consenso sobre formas menos ou mais eficientes, já que não tem havido,

Túlio Barbosa é pesquisador licenciado da Embrapa e consultor do Banco Mundial. As opiniões e conceitos aqui expostos não refletem, necessariamente, os daquelas instituições.