

2

Reforma Agrária Redistributiva

O programa de reforma agrária brasileiro sofreu, a partir de 1995, uma aceleração notável. E, a partir de 1997, foi criado um programa complementar - o Banco da Terra.¹ O objetivo deste capítulo é apresentar alguns aspectos da experiência brasileira com a implementação desses dois tipos de política redistributiva. Em seguida, o impacto de um programa como o Banco da Terra sobre a seleção dos beneficiários e o preço da terra é analisado em um modelo teórico simples.

2.1

Reforma Agrária Tradicional

Nos trinta anos seguintes à edição do Estatuto da Terra em 1964 o programa de reforma agrária havia assentado 218 mil famílias em 360 projetos de assentamento. A partir de 1995, há uma aceleração no programa e, apenas no período 1995-2000, o número cresceu para 482 mil famílias assentadas em 3736 projetos.

A tabela 2.1 apresenta algumas estatísticas sobre o balanço da reforma agrária no período de 1995 a 2000. Os números revelam a magnitude do programa. Durante o período, foram obtidos um total de 18 milhões de hectares, nos quais foram assentadas mais de 2 milhões de pessoas. A queda no valor total do imóvel por família mostra, de um lado, a queda nos preços das terras caracterizada no capítulo 2, mas é também o resultado do esforço dos procurados do INCRA na contestação dos cálculos e nas ações rescisórias das indenizações das terras desapropriadas.

O procedimento de desapropriação tem gerado onerosos dispêndios para o governo devido a contradições na legislação vigente. Se por um lado permite que estabelecimentos ociosos sejam desapropriados, por outro, determina que a indenização seja calculada com base no valor de mercado

¹O Banco da Terra é a expansão de um projeto piloto denominado *Cédula da Terra*, implantado em alguns estados em 1997.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Famílias assentadas</i>	42.912	62.044	81.944	101.094	85.226	108.986
<i>Projetos criados</i>	314	433	637	850	782	720
<i>Hectares obtidos (mil)</i>	1.314	4.452	4.395	2.541	1.479	3861*
<i>Valor total do imóvel por família</i>	19.412,74	16.385,04	14.614,59	10.116,34	9.393,00	9.094,91
<i>Número de invasões</i>	—	397	502	446	455	226

Tabela 2.1: Balanço da Reforma Agrária

tanto das terras nuas quanto das benfeitorias, mesmo que não tenham valor econômico. Para a teoria econômica, isso constitui uma contradição em termos pois, para adquirir terras ao preço de mercado, o governo, assim como qualquer outro agente, não deveria precisar fazer nenhum esforço legal, uma vez que estaria pagando um preço ao qual o proprietário estaria disposto a vender.

A legislação, ao atribuir ao governo um poder de punir grandes latifúndios improdutivos e, contraditoriamente, exigir que essa punição não seja efetiva, acaba por gerar distorções que são refletidas em processos judiciais milionários. Recentemente o Ministério do Desenvolvimento Agrário (1999a) publicou o “Livro Branco das Superindenizações” que mostra a situação de alguns processos de desapropriação ainda em curso. Para dar uma idéia do valor dessas superindenizações, basta dizer que em apenas quatro processos judiciais a União poderia ser condenada a pagar R\$ 1.7 bilhões, o que representa todo o orçamento da reforma agrária para o ano de 1999. Esse impasse faz com que o custo inicial das desapropriações seja aumentado 5 vezes em média para o Brasil. Na região Sudeste esse fator multiplicativo chega a 14,64. A ação dos procuradores do INCRA tem provocado uma redução significativa das indenizações. Enquanto no ano de 1997 foram gastos R\$ 780 milhões, no ano de 2000 o valor foi de R\$ 55,7 milhões.

Além dos custos com as desapropriações, o sucesso das políticas de redistribuição de terras no Brasil depende da sustentabilidade das famílias assentadas. Na medida em que as famílias beneficiadas se tornam auto-suficientes, capazes de gerar excedentes produtivos que financiem seu consumo e investimento necessários à plena utilização de seu potencial, o programa de reforma agrária promove, de fato, uma melhoria na eficiência no uso dos recursos produtivos.

Entre os meses de maio e julho de 1998 foi realizada uma pesquisa, resultado de um convênio de cooperação técnica entre o INCRA e a FAO, cujo principal objetivo foi identificar os fatores que têm potencializado e

restringido o desenvolvimento dos projetos de assentamento. Para isso, foi feita uma pesquisa de campo em 10 projetos de assentamentos considerados de maior desenvolvimento e 10 projetos de menor desenvolvimento. A pesquisa abrangeu os estados da Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo.

Bittencourt *et al.* (1999) enfatizam a importância das condições de formação dos projetos. Basicamente, o que é necessário para o êxito de uma reforma agrária com desapropriações é a transformação das condições que restringiam o exercício da potencialidade produtiva da agricultura familiar. Naqueles assentamentos onde essas transformações fizeram-se presentes, os objetivos propostos foram atingidos. As dificuldades envolvem tanto a seleção dos beneficiários quanto das áreas destinadas aos assentamentos.

O crédito rural é um dos fatores importantes que acompanham o programa de reforma agrária. Em 1985, o Conselho Monetário Nacional criou o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Propera) com o objetivo de aumentar a produção e produtividade agrícola dos assentados e, assim, permitir a sua emancipação. Mas, segundo Rezende (1999), o programa está longe de atingir seus objetivos de tornar as famílias independentes da tutela do governo. O autor conclui que a hipótese mais provável é de que o crédito tenha causado apenas uma melhoria artificial no consumo das famílias.

Durante o período de alta inflação, os empréstimos continham um subsídio muito elevado, sob a forma de um rebate que cobrava apenas 50% da correção monetária e zero de juros. Usando o exemplo de Rezende (1999), uma inflação de 20% ao mês faz com que um empréstimo de R\$ 7.650,00, com sete anos de prazo e dois de carência, seja pago com apenas R\$ 243,32 em termos reais. A última parcela seria equivalente a R\$ 0,85. E assim, o mecanismo de empréstimo não contém incentivos ao investimento, uma vez que não repassa riscos para o agricultor.

Em suma, o programa de reforma agrária tem-se mostrado efetivo em alcançar o público desejado, entretanto, sua implementação tem encontrado dificuldades: o custo elevado das desapropriações, problemas na seleção dos beneficiários e das áreas, a incapacidade de sustentabilidade de longo-prazo dos beneficiários.

2.2

Banco da Terra

O Banco da Terra foi criado pela Lei Complementar no. 93 de 4 de fevereiro de 1998, sendo regulamentado pelo Decreto no. 3.475 de 19 de maio de 2000. O programa é a expansão do projeto piloto, denominado *Cédula da Terra*, implantado em 1997 nos estados do Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia e norte de Minas Gerais. Criado para atender 15 mil famílias no prazo de 3 anos, o Cédula da Terra superou as expectativas, atingindo essa meta na metade do tempo. A seguir, são apresentadas as principais características do programa, indicando suas vantagens em relação ao programa de reforma agrária com base em desapropriações e as principais dificuldades detectadas nos primeiros anos de operação.

O Banco da Terra atribui aos próprios beneficiários, organizados em associações ou em cooperativas, a seleção, a negociação do preço da terra e a forma de produção nos imóveis adquiridos. Para promover maior agilidade e adequação às especificidades regionais, as operações são descentralizadas, delegadas aos Estados. Os beneficiários do programa são os trabalhadores rurais que comprovem um mínimo de 5 anos de experiência na atividade rural, preferencialmente assalariados rurais, parceiros, arrendatários e proprietários de imóveis cuja área não ultrapasse a dimensão de propriedade familiar e possua renda insuficiente para o sustento de sua família.

O governo, através do programa, repassa até R\$ 40 mil por família para o custeio da terra, infra-estrutura e assistência técnica, com prazo de amortização de até 20 anos, com 3 anos de carência. Para a produção, os agricultores podem utilizar os recursos do Pronaf-Planta Brasil. Segundo o Ministério de Política Fundiária e da Agricultura Familiar (1999b), o governo brasileiro, em parceria com o Banco Mundial irá aplicar US\$ 2 bilhões no Banco da Terra nos cinco anos que sucedem à sua regulamentação.

Segundo Buainain et al. (1999), as características do Cédula da Terra (que ainda se mantém no Banco da Terra) produziriam uma estrutura eficiente e sustentável pelas seguintes razões:

- seleção de ativos de melhor qualidade - como a terra é comprada e paga pelos próprios beneficiários, há um incentivo para a seleção de áreas com potencial produtivo suficiente para a geração da renda necessária à quitação da dívida. E as associações poderiam reduzir os erros de avaliação, promovendo uma maior compatibilidade entre as características da terra e as aptidões dos beneficiários;

- melhor seleção dos beneficiários - como a responsabilidade do empréstimo é coletiva, apenas os indivíduos com capital humano, poupança prévia e conhecimentos adequados ao aproveitamento das oportunidades se selecionariam para participar do programa;
- eficiência alocativa e produtiva - a formação dos grupos permite um melhor acesso aos mercados, diversificação de risco e gera incentivos cruzados de monitoramento do esforço empregado na produção.

A tabela 2.2 ilustra o efeito dos incentivos criados sobre o custo de obtenção de terras para o programa. O aumento de demanda por terras causado pelos subsídios do Banco da Terra poderia determinar um aumento no custo das operações realizadas. Entretanto, os dados mostram que a pressão induzida pelo programa sobre as negociações de compra das terras mais do que compensam esse aumento de demanda e determinam uma redução significativa no preço das áreas adquiridas. E esse efeito, aliado aos custos judiciais das desapropriações mencionados anteriormente, fazem com que o custo por hectare do programa Cédula da Terra seja bem mais barato que o custo por hectare obtido pelo processo de desapropriação.

	Preço médio do hectare de terras para lavoura IBRE/FGV	Custo de cada hectare do Cédula da Terra 1998	Custo de desapropriação do INCRA (média por ha 1996-1998)
<i>Nordeste</i>	396,0	167,3	539,4
<i>Maranhão</i>	189,2	93,6	244,6
<i>Ceará</i>	171,2	132,2	385,6
<i>Pernambuco</i>	659,7	593,2	687,8
<i>Bahia</i>	572,1	191,9	333,9
<i>Minas Gerais</i>	978,7	306,5	604,6

Tabela 2.2: Comparação dos Preços de Terras

A questão fundamental por trás das vantagens do programa enunciadas acima decorre da necessidade de que o contrato de empréstimo seja exequível, com responsabilidade coletiva. Os incentivos que são criados pelo Banco da Terra dependem de forma essencial da necessidade de quitação dos empréstimos.

Navarro (1998), por outro lado, aponta alguns pontos que podem comprometer a eficácia do programa para a alteração da estrutura fundiária. A magnitude dos empréstimos restringe as operações às pequenas e média propriedades. Os grandes latifúndios são excluídos do programa, o que reforça a idéia de que o Banco da Terra constitui um programa complementar ao processo de reforma agrária com desapropriações.

O autor julga que os agricultores dificilmente pagarão os financiamentos, se mantidas as condições atuais. O argumento consiste na falta de condições sociais de cooperação entre os beneficiários. A tradição de cooperação entre os agricultores mais pobres, no Brasil, e incipiente, restrita a algumas regiões como o Nordeste, e quase sempre relacionada ao mero acesso a programas assistenciais financiados pelo governo.

Dessa forma, o Banco da Terra revela-se um programa promissor na democratização do acesso à terra, complementar ao programa de reforma agrária com desapropriações, cujo sucesso está atrelado à superação de obstáculos importantes. Além da consolidação do capital social mencionado por Navarro(1998) e da exequibilidade do contrato de empréstimo, é necessário também que o preço da terra reflita apenas as possibilidades futuras de ganhos produtivos para que o repagamento seja viável.

2.3

Seleção de Beneficiários e Preço da Terra

Esta seção discute questões relacionadas à seleção dos beneficiários e à negociação das terras, analisando características relevantes do Banco da Terra. Utilizando uma estrutura analítica semelhante à literatura de micro-crédito, pode-se examinar o efeito de arranjos coletivos como o Banco da Terra. O modelo apresentado, apesar de estar estreitamente associado aos modelos de micro-crédito,² introduz um componente adicional relacionado à aquisição de terras.

Considere uma situação abstrata em que agricultores, incapazes de oferecer qualquer tipo de colateral, necessitam tomar recursos emprestados para financiar a produção. A tecnologia agrícola é bastante simples - uma unidade de trabalho combinada com uma unidade de capital e uma unidade de terra produz q unidades de produto com probabilidade θ . Como cada agricultor é dotado com uma unidade de trabalho, necessita financiar a aquisição de terra e capital.

Capital é um insumo móvel que é adquirido a um preço fixo normalizado em 1. Entretanto, o preço de terra é flutuante, apesar da qualidade das terras manter-se homogênea, devido a custos de busca e transporte. O valor pago pelo agricultor por uma unidade de terra depende do tempo gasto na pesquisa por preços mais baixos. Assume-se que o preço da terra $p(e)$ é uma função decrescente do tempo gasto na procura e .

²O modelo a seguir assemelha-se bastante ao utilizado por Ghatak e Guinane (1999) em uma resenha da literatura de micro-crédito.

Os agricultores, como no capítulo 1, dividem-se em dois tipos - capacitados e não-capacitados. A diferença entre os tipos de agricultores refere-se apenas à produtividade agrícola esperada, o que pode ser representado por diferenças em θ . Os parâmetros θ_C e $\theta_N < \theta_C$ representam as probabilidades de sucesso de agricultores capacitados e não-capacitados, respectivamente.

Os empréstimos tomados para financiar a produção agrícola, assim como no caso do Banco da Terra, são individuais mas com responsabilidade coletiva. Para simplificar a análise os grupos são constituídos por apenas duas pessoas. Caso um único membro do grupo não tenha sucesso na produção agrícola e, conseqüentemente, não consiga saldar sua dívida, o outro membro do grupo é penalizado. Se ambos apresentarem fracasso na produção agrícola, não há o que possa ser feito e o banco não recebe nenhum repagamento. O contrato de empréstimo é representado pelo par (r, c) onde r é a taxa de juros (bruta) e c uma multa que deve ser paga se o outro membro do grupo não quitar sua dívida.

Assumindo neutralidade ao risco, a função de utilidade de um agricultor do tipo i que associa-se com um agricultor do tipo j é dada por

$$EU_{ij}(r, c, e_i) = \theta_i \theta_j [q - (1 + p(e_i))r] + \theta_i (1 - \theta_j) [q - (1 + p(e_i))r - c] - v(e_i), \quad (2-1)$$

onde $v(e_i)$ representa o custo do tempo envolvido com a compra de terra e $v' > 0$, $v'' > 0$. Se os dois membros do grupo são bem-sucedidos, o que ocorre com probabilidade $\theta_i \theta_j$, o agricultor i utiliza parte da produção para pagar o empréstimo devido. Caso apenas o agricultor j obtenha fracasso na atividade agrícola, o que ocorre com probabilidade $\theta_i (1 - \theta_j)$, o agricultor i deve não apenas pagar o seu empréstimo como também uma multa devido ao calote de seu parceiro.

Para facilitar a derivação dos resultados, assume-se que $v(e) = \frac{1}{2}me^2$ e que $p(e)$ seja linear com $p'(e) = -1$. Ou seja, uma unidade adicional de tempo gasto na procura de terras mais baratas reduz o preço pago em uma unidade.

Com base em (2-1), pode-se definir a utilidade indireta de um agricultor do tipo i que associa-se com um agricultor do tipo j como sendo

$$U_{ij} \equiv \max_{e_i} EU_{ij}(r, c, e_i). \quad (2-2)$$

É fácil verificar que $e_i^* = \arg \max_{e_i} EU_{ij}(r, c, e_i) = \frac{\theta_i r}{m}$. Logo, um agricultor mais capacitado emprega mais tempo na busca de terras mais baratas porque $\theta_C > \theta_N$. Os agricultores capacitados obtêm sucesso com mais

frequência e, portanto, efetuam repagamento com uma probabilidade mais alta. Como o montante a ser pago cresce com o preço da terra, agricultores capacitados tendem a gastar mais tempo para comprar terras mais baratas e assim reduzir o valor da dívida.

Para cada contrato (r, c) , ambos os tipos de agricultores preferem associar-se a agricultores capacitados. De fato, pode-se constatar a partir de (2-2) que

$$\Delta U_C = U_{CC} - U_{CN} = \theta_C (\theta_C - \theta_N) c > 0$$

e

$$\Delta U_N = U_{NC} - U_{NN} = \theta_N (\theta_C - \theta_N) c > 0.$$

E ainda, o benefício de associar-se a agricultores capacitados é maior para os próprios agricultores capacitados pois

$$\Delta U_C - \Delta U_N = (\theta_C - \theta_N)^2 c > 0.$$

Como consequência, obtém-se que os grupos tendem a ser formados por indivíduos de mesmo tipo [Ghatak e Guinane (1999)]. Ghatak (2000) mostra que essa característica permite aos bancos discriminar os tipos de agricultores. A proposição abaixo resume as principais conclusões desse modelo.

Proposição 2.1 *Organizações de crédito individual com responsabilidade coletiva induzem a formação de grupos homogêneos. Os grupos mais produtivos, formados por produtores capacitados, adquirem terras mais baratas e apresentam taxas mais altas de repagamento.*

O resultado acima apresenta, também, implicações testáveis do modelo de crédito em questão. Se os mecanismos representados no modelo são realmente relevantes, grupos mais produtivos deveriam cultivar terras mais baratas, com taxas menores de inadimplência.

O modelo mostra também a importância da responsabilidade coletiva para a seleção dos beneficiários. Se $c = 0$ o banco não conseguiria utilizar o conhecimento dos agricultores sobre seus potenciais parceiros para a solução do problema de racionamento de crédito. Nesse caso, não seria possível dispensar a exigência de colateral.

Concluindo, o modelo acima mostra que o Banco da Terra tem um bom potencial para melhorar a seleção dos beneficiários e a para reduzir os custos de uma reforma agrária redistributiva via o efeito sobre o preço da terra. Por outro lado, esses efeitos dependem de forma crucial do aspecto de responsabilidade coletiva presente nesse instrumento de política.