

Introdução

O Brasil, nos últimos anos, tem intensificado suas políticas de reforma agrária e combate à pobreza rural. Houve uma notória aceleração do programa de reforma agrária com base em desapropriações e a criação de novos programas que visam o fortalecimento dos pequenos agricultores e outras formas de acesso à terra.

As razões que levariam um governo a empreender essas ações podem ser diversas. O debate sobre o tema no Brasil tem girado principalmente em torno da justiça social e equidade. Nesse caso, a política fundiária teria um impacto direto sobre a redução da pobreza rural, determinando uma aceleração na acumulação de capital e promovendo o desenvolvimento econômico [Alesina e Rodrik (1994), Person e Tabellini (1994)].

Horowitz (1993) e Grossman (1994) exploram os aspectos relacionados à economia política, em que a reforma agrária é tratada como um mecanismo para a solução de conflitos. Horowitz (1993) concentra-se na dinâmica da reforma agrária, mostrando que para qualquer distribuição inicial de terras, existe uma trajetória ótima para a reforma. Grossman (1994), utilizando um modelo estático, analisa a relação entre as atividades produtiva e de apropriação de renda. Como resultado, a reforma agrária torna-se mais provável quando o salário é baixo em relação aos ganhos dos beneficiários com a redistribuição de terras.

Deininger e Olinto (2000), utilizando um painel de 60 países, mostram que a desigualdade inicial na distribuição de riqueza, medida em termos da desigualdade da propriedade de terras, tem um impacto negativo e significativo sobre o crescimento, e que as políticas educacionais em países com grandes desigualdades na distribuição da riqueza têm um impacto menor do que nos demais países. Portanto, segundo os autores, a desigualdade na distribuição de terra não afeta apenas o crescimento como também reduz a eficácia de políticas de desenvolvimento.

Dessa forma, esses argumentos de economia política, justiça social e equidade apontam a necessidade de um esforço para a redução da desigualdade da distribuição de terras. Entretanto, ao considerar critérios de

eficiência econômica, a relação entre distribuição de terra e produtividade agrícola não é clara. Países como a Argentina, Austrália, Itália, Espanha e Estados Unidos apresentam índices de produtividade muito melhores que os brasileiros, mas um coeficiente de Gini da distribuição de terra comparável. Por outro lado, países como Bangladesh e Índia, com uma concentração fundiária bem menor que a brasileira, tem uma agricultura menos produtiva.

O objetivo central da tese é o de analisar o papel de políticas públicas voltadas ao mercado de terras em uma economia como a brasileira, considerando um critério de eficiência econômica. Em particular, são enfatizadas duas características básicas do caso brasileiro e de outros países latino-americanos. Primeiro, o fato de que terra vem sendo utilizada não só como um insumo produtivo, mas também como um ativo que provê outras formas de benefícios. E segundo, que o mercado de arrendamento não funciona adequadamente.

A terra tem oferecido benefícios não-agrícolas a seus proprietários principalmente em países em desenvolvimento [Deininger e Feder (2000)]. Em uma economia com mercado de crédito imperfeito, em que o destino dos recursos emprestados ou o tipo do tomador de recursos não são observados, o uso de colateral surge como uma forma de aliviar o racionamento de crédito. Os títulos de propriedade de terra passam a desempenhar, nesse ambiente, o papel de colateral [Stiglitz e Weiss (1981); Hoff, Braverman e Stiglitz (1993)].

Em economias isoladas, a propriedade da terra também é um meio de apropriação de rendas. Conning (2001) desenvolve um argumento sobre a capacidade de grandes proprietários de terra, que detém poder de mercado, de apropriar-se de rendas de monopólio (na produção de bens) e monopsonio (na contratação de trabalhadores). A idéia básica é que latifundiários procuram impedir o acesso a terra por parte dos trabalhadores com o objetivo de pressionar o mercado de trabalho e reduzir salários.

Uma terceira fonte de benefícios não-agrícolas, que é tratada mais explicitamente na análise a seguir, surge de uma imperfeição no mercado financeiro. Se o mercado financeiro não for capaz de gerar um ativo que replique as características da terra, em momentos de grande instabilidade macroeconômica e alta inflação, há uma demanda por terra como parte da carteira ótima de agentes em busca de maior segurança. Dessa forma, a propriedade da terra é vista como um seguro contra tais instabilidades ou mesmo como um mecanismo de poupança [Brandão e Rezende (1992), Feldstein (1980)].

O mau funcionamento do mercado de arrendamento de terras vem

sendo analisado por economistas desde Adam Smith e Marshall. As explicações baseiam-se em partição de risco, informação assimétrica e restrições financeiras. Em um contrato de arrendamento, o proprietário de terras recebe um montante fixo pelo aluguel da terra e todo o risco da produção é repassado ao arrendatário. Caso o arrendatário seja avesso ao risco, um contrato do tipo de parceria torna-se mais adequado [Cheung (1969), Stiglitz (1974)].

O mesmo ocorre quando a produção é afetada não apenas pelas ações do arrendatário como também pelas ações do proprietário de terras, quando essas escolhas não são contratáveis, isto é, sob assimetria de informação. Nesse caso, um contrato de parceria provê um incentivo mais adequado para as duas partes, tornando-se mais eficiente [Eswaran e Kotwal (1985)].

Por fim, o arrendamento de terras pode não se desenvolver devido a problemas de crédito. Usualmente, a parcela fixa referente ao aluguel das terras é paga no início do período de produção. Dessa forma, na ausência de um mercado de crédito que seja capaz de antecipar recursos ao arrendatário, o contrato de arrendamento não pode ser implementado [Laffont e Matoussi (1995)].

A tese está organizada em 4 capítulos. O capítulo 1 apresenta uma análise sistemática das imperfeições do mercado de terras brasileiro e suas consequências para a política econômica. O capítulo apresenta um modelo com agentes heterogêneos e escolha ocupacional endógena, em que a terra é utilizada como insumo produtivo e também como instrumento de poupança. O equilíbrio no caso em que não há mercado de arrendamento é ineficiente. Agricultores desqualificados, que não são capazes de gerenciar a atividade agrícola, demandam terra como um mecanismo seguro de transferência de recursos entre períodos. Essas terras, na ausência de um mercado de arrendamento, são mantidas ociosas, determinando a ineficiência. Após a introdução da notação e a caracterização do equilíbrio, o modelo é utilizado para discutir o papel de três instrumentos de política: reforma agrária redistributiva, imposto sobre terra e melhorias no mercado de arrendamento. Evidências sobre o uso não-agrícola da terra são apresentadas na última seção, utilizando uma comparação entre as séries de preço de venda e preço de arrendamento de terras. Em seguida, os capítulos 2, 3 e 4 discutem com mais detalhes questões específicas a cada um dos instrumentos de política mencionados.

O capítulo 2 apresenta a experiência brasileira com dois tipos de programas de redistribuição de terras: o Programa Nacional de Reforma Agrária e o Banco da Terra. O programa de reforma agrária tradicional, que sofreu

uma aceleração significativa a partir de 1995, vem encontrando dificuldades importantes em sua implementação. São apresentados indicadores sobre a abrangência do programa e alguns exemplos que ilustram a natureza desses obstáculos. O Banco da Terra, que é um programa recente, é descrito em seguida com a apresentação de algumas estatísticas disponíveis sobre o seu desempenho. O capítulo encerra-se com um modelo que aponta as vantagens inerentes ao Banco da Terra em relação à seleção dos beneficiários e a negociação do preço da terra.

O Imposto Territorial Rural é o objeto do capítulo 3. O capítulo investiga a eficácia de um esquema de taxaçaõ como o atual ITR em um ambiente em que o governo não consegue inferir com precisão os parâmetros de produtividade dos agricultores. De um lado, o modelo apresentado explica alguns padrões identificados com a experiência brasileira. Por outro lado, sugere uma reformulação no esquema de taxaçaõ que, em princípio, resolveria os problemas de evasão e subtributaçaõ observados na aplicaçaõ do imposto no Brasil. O modelo teórico mostra que um esquema de taxaçaõ como o ITR seria efetivo se o governo observasse com precisão os parâmetros de produtividade dos agricultores ou se não houvesse terra ociosa. Sob informaçaõ assimétrica e quando os agricultores tendem a manter terra ociosa, o modelo sugere a utilizaçaõ de um esquema de tributaçaõ misto, que considera também informaçaõs provenientes do imposto sobre produto.

O capítulo 4 trata do mercado arrendamento, apresentando uma metodologia para a determinaçaõ do tipo de imperfeição que impede o seu funcionamento. Inicialmente, o capítulo apresenta uma estrutura geral através da qual pode-se analisar como casos particulares quatro argumentos tradicionais na literatura. Em seguida, são derivadas implicaçaõs para a política econômica e para testes empíricos.

A conclusãõ reúne os principais resultados da tese assim como suas limitaçaõs e indicaçaõs de pesquisa futura.