

REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO*

D. Edward Schuh**

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho considerará os elementos ou características de uma reforma agrária que são necessários para obter taxa mais rápida de desenvolvimento econômico. Argumentaremos: (a) que o setor agrícola pode contribuir para o desenvolvimento econômico; (b) que para fazer isso, é necessário aumentar a produtividade da mão-de-obra e terra; (c) que nossos critérios ou metas para selecionar as reformas devem visar aquelas que vão ajudar a aumentar a produtividade.

A discussão será desenvolvida em torno das seguintes partes:

- A. Definição de reforma agrária, em sentido abstrato.
- B. Motivos usuais para uma reforma agrária.

* - Apresentado como contribuição à série de palestras informativas sobre reforma agrária, de 26 de outubro a 6 de novembro, 1964, na Universidade Rural de Minas Gerais, Viçosa, Minas Gerais. A série de palestras foi patrocinada pela SUPRA, Superintendência de Reforma Agrária. O autor beneficiou-se dos comentários de Lytton Leite Guimarães, Russ Youmans e Erly Dias Brandão sobre o primeiro manuscrito. Ele quer agradecer aos Srs. Guimarães, Brandão e Euter Paniago pela tradução do Inglês.

- Recebido em 12/1/66 para publicação.

** - Professor de Economia Rural, Universidade de Purdue, INDIANA - E. U. A.

- C. Definição e caracterização de desenvolvimento econômico.
- D. Contribuição da agricultura para o desenvolvimento econômico.
- E. Elementos de um programa de reforma.
- A. Definição de Reforma Agrária, em sentido abstrato.

O conceito de reforma agrária significa coisas diferentes pessoas. Na verdade, há quase tantas interpretações da expressão quantas são as pessoas. A fim de focalizar nossa discussão, é importante que nós definamos, rigorosamente, o termo, para que possamos separá-lo analiticamente de outras ações ou forças.

Nós, no Brasil, pelo menos em discussões públicas, tomamos uma definição mais ou menos restrita e tendemos a encerrar a reforma agrária como sendo nada mais do que a divisão de grandes propriedades e a distribuição das unidades resultantes entre um número maior de pessoas. Por outro lado, alguns escritores que se têm ocupado do assunto usam uma definição muito mais ampla, e tentam abranger quase tudo, incluindo todas as possíveis mudanças ou ações que entidades governamentais podem empreender, mudanças em valores e atitudes das pessoas, atividades específicas de investimento e mudanças na política fiscal, a respeito do setor agrícola.

A definição que eu gostaria de usar aqui é uma que se encaixa entre esses dois extremos. Nós podemos obter uma definição, se pensarmos a respeito da natureza do problema econômico que uma sociedade ou um país tem e da maneira que essa sociedade ou país se organiza para resolver esse problema econômico.

A sociedade dispõe de determinada quantidade de recursos, os quais podem ser físicos ou intangíveis, isto é, tem terra, determinada quantidade de capital, força de trabalho e conhecimento ou certo nível de tecnologia.

No Ocidente, estes recursos são tipicamente usados para produzir utilidades para o consumo, ou seja, o fim ou objetivo do setor econômico do país é transformar esses recursos em produtos e distribuí-los entre os membros da sociedade.

O conceito de produção aqui empregado deve ser tomado em um sentido amplo. Não nos referimos apenas à produção de itens físicos ou materiais, mas à produção de qualquer coisa

que um indivíduo gostaria de ter. Estritamente, podia ser um serviço, como, por exemplo, assessoramente técnico, ou podia ser a criação de música ou arte.

A fim de transformar êsses recursos em produtos e serviços e distribuí-los entre membros, uma sociedade torna-se organizada. A organização da sociedade corporifica-se em um grupo de instituições, ou, se preferem, em uma estrutura.

As instituições podem ser definidas em dois níveis. Em um primeiro, a instituição não é nada mais do que um padrão de comportamento organizado pelos membros da sociedade. Mais especificamente, a instituição é um padrão de comportamento complexo, contínuo, integrado, através do qual é exercido o controle social e por meio do qual os desejos ou necessidades sociais fundamentais são satisfeitos (FAIRCHILD (1)). Esta é uma instituição. Como exemplos temos os "mores" ou normas pelas quais vivemos, as nossas religiões e a instituição do casamento. O elemento importante, em cada uma destas instituições, é o padrão de comportamento organizado, que, por definição, envolve relações entre pessoas.

Em um nível um pouco mais concreto, uma instituição pode ser definida, segundo FAIRCHILD (1), como uma organização de caráter público ou semipúblico, envolvendo ou não um fim socialmente reconhecido e autorizado. Esta definição está mais próxima de definição de instituição econômica. Como exemplos podem ser lembrados a instituição da propriedade privada, a instituição de um mercado no qual os bens são permutados, a organização de uma companhia, de uma universidade ou de um serviço de pesquisa.

O conjunto das instituições de uma sociedade, em certo sentido, define uma estrutura, dentro da qual ocorre a interação social, inclusive na forma de atividades econômicas. Uma reforma nós definiremos como a mudança em alguma instituição ou aspecto da estrutura de uma sociedade. Tal mudança inclui, como casos especiais, a criação ou eliminação de uma instituição. Neste contexto, reforma agrária envolve mudança nas instituições ou estrutura do setor agrícola, relacionando uns com os outros. Outras possibilidades incluem novos arranjos de mercado, mudanças nos direitos de propriedade, criação de um novo serviço de pesquisa etc.

a) Reforma deve ser cuidadosamente diferenciada de mudanças em valores e crenças, por um lado, e mudanças em gastos governamentais, por outro lado. Uma mudança em valores e crenças pode ser necessária para que se tenha uma re-

forma ou ser o resultado de uma reforma, mas a mudança em si mesma não é uma reforma. Por outro lado, o govêrno pode aumentar investimento no setor agrícola como resultado de uma reforma, mas isso não é pròpriamente uma reforma. Por exemplo, o ato de criar um serviço de pesquisa é uma reforma. O aumento no fluxo de recursos públicos que é dirigido para êsse setor por causa dessa reforma é uma outra q̃lestão. Dêsse modo, nós seremos capazes de separar a q̃lestão a respeito da quantidade de investimento feito em agricultura, o que é um meio de estimular crescimento econômico, sob o aspecto estritamente estrutural de se determinar como a sociedade devia ser organizada.

Deve-se reconhecer que reformas, por definição, envolvem alguma forma de ação de grupo, geralmente de um govêrno. A etimologia da palavra envolve volição, o que quer dizer "um fim" e "com vontade". Reformas não são coisas que acontecem simplesmente.

B. Motivos usuais para uma reforma agrária.

Històricamente, reformas agrárias têm sido feitas, por vários motivos. A compreensão dêsses motivos nos ajudará a alcançar uma perspectiva sôbre o processo. Poderíamos citar, pelo menos, quatro:

1. Motivo Econômico. Reconhece-se, com freq̃uência, que os arranjos institucionais existentes estão resultando em utilização pobre e ineficiente dos recursos disponíveis, e que são necessárias as reformas, a fim de aumentar a eficiência do uso dêsses recursos. Nesta época de expectativas crescentes, na qual os povos de quase todos os países estão exigindo uma taxa de crescimento mais rápida e mais altos padrões de vida, isto se torna um dos principais motivos para a reforma agrária.

2. Motivo Político. Direitos políticos e poder político estão freq̃uentemente associados com a propriedade privada ou poder econômico. Aquêles que têm poder econômico controlam, muitas vêzes, quase todo o poder político, com isenção quase completa do resto da sociedade. Isto, naturalmente, não é democracia, pela definição aceita do têrmo.

Torna-se a reforma agrária, dêste modo, um meio para redistribuir êsse poder econômico, a fim de se chegar à re-

distribuição do poder político. É neste contexto, toma, não raro, caráter revolucionário e, freqüentemente, envolve a desapropriação de certos direitos de propriedade, dentro de um quadro de referência legal ou extra-legal. Neste caso, as reformas não são algo imposto ao povo pelo governo, mas um movimento que vem de baixo para cima, numa tentativa de obter novo equilíbrio de poder político.

3. Motivo Social. Muito freqüentemente, a motivação para reforma agrária tem aspecto estritamente social, ou seja, a motivação se manifesta basicamente em termos de mudanças nas relações sociais entre os membros da sociedade. Por várias razões, tem sido argumentado que é necessária uma classe média representativa, a fim de se ter uma sociedade estável. Às vezes, a reforma agrária tem como seu principal objetivo a criação dessa classe média.

Está claro que isso tem implicações políticas e econômicas. Por exemplo, a criação de uma classe média aumenta a estabilidade política, que, por sua vez, permite a criação de um ambiente econômico favorável e, conseqüentemente, taxa mais rápida de desenvolvimento. Estes, entretanto, são muito freqüentemente objetivos secundários ou implícitos, sendo o objetivo básico a criação de uma classe média, por si mesma.

4. Motivo Igualitário. À medida que as sociedades se desenvolvem e produzem maiores quantidades de bens, a maneira pela qual estes bens devem ser distribuídos, entre os membros da sociedade, torna-se importante. Freqüentemente, a motivação para a reforma agrária é o desejo de redistribuição de renda ou, mais particularmente, de riquezas. Isto se torna incorporado a um apêlo para a justiça social.

Existem formas alternativas de redistribuição de renda, as quais incluem medidas tais como: "progressivo imposto de renda", pagamento de transferência e investimento público em pessoas, através da educação pública e pesquisa. Estas alternativas, freqüentemente, são mais difíceis de obter, em parte, por causa da má distribuição do poder político, ou, por outro lado, porque são mais demoradas. Por esta razão, os países em processo de desenvolvimento voltam-se para formas mais rápidas, violentas, de redistribuição, envolvendo redistribuição dos direitos de propriedade.

Não é nosso objetivo julgar a validade ou conveniência desses motivos, nem discutir todas as suas implicações. Naturalmente, consideraremos a reforma agrária, na base de um

motivo econômico, isto é examinaremos que as reformas são necessárias, a fim de obter utilização mais eficiente de recursos econômicos, visando a obtenção de taxa maior de crescimento econômico.

Devemos reconhecer que as reformas realizadas por outros motivos têm implicações econômicas e as medidas que iremos sugerir terão implicações, em termos de cada um dos outros motivos, ou melhor, elas terão implicações políticas, sociais e distributivas, mas consideraremos esses aspectos apenas de passagem.

C. Definição e Caracterização de Desenvolvimento Econômico.

Vamos apresentar agora uma definição funcional de crescimento ou desenvolvimento econômico. Isto pode ser definido de diversas maneiras. Em sentido mais amplo, abrange muito mais do que apenas os acréscimos na renda ou bem-estar material. Pode referir-se às mudanças nas características de uma sociedade, à medida que ela evolui, e pode referir-se a muitas outras atividades que não sejam estritamente econômicas.

Por exemplo, a mudança de uma forma auto-suficiente de produção à outra em que a produção é organizada, através de um sistema econômico altamente integrado, pode ser considerada como desenvolvimento econômico. Neste caso, a essência do desenvolvimento é a maior especialização das atividades econômicas pelos membros da sociedade e uma dependência quase completa de trocas de mercadorias com outros membros da sociedade. Entre as outras dimensões do desenvolvimento econômico, podemos incluir a modificação nas atitudes e nos valores, por parte dos membros da sociedade, ou o desenvolvimento de instituições e tipos de organizações, comumente associados a países desenvolvidos.

Em cada um destes casos, o desenvolvimento significa muito mais do que aumento na produção de bens. Refere-se, na realidade, às características do processo de produção e às condições necessárias para essa produção no país. Diz-se que um país está passando por uma fase de desenvolvimento ou crescimento quando suas condições de valores básicos se modificam ou quando a forma da organização econômica se altera ou ainda, quando se criam novas instituições.

Definição mais restrita de crescimento econômico refere-se apenas à quantidade de bens produzidos ou ao nível de

renda. Mesmo aqui há quem argumente que para haver crescimento, basta que a economia produza maior quantidade, não sendo preciso levar em conta o que vai acontecer à produção, "per capita". Em outras palavras, se a população estiver aumentando em taxa maior do que a renda total, de modo a reduzir a renda, "per capita", há quem considere isto crescimento econômico, desde que a renda total esteja subindo.

Definição mais útil para nossos propósitos seria em termos de renda "per capita" ou de produção "per capita" de bens e serviços. Neste esquema, qualquer aumento na renda média "per capita" de um país constitui crescimento econômico. Esta é uma definição mais operacional para os nossos objetivos, uma vez que inclui as dimensões mais facilmente mensuráveis do conceito, e a maioria concorda que o aumento do nível de renda "per capita" conduz a um nível de bem-estar social mais elevado. De mais a mais, a maior parte dos problemas econômicos ligados a este processo pode ser analisada dentro deste esquema. Neste trabalho, daqui por diante, todas as referências ao crescimento ou desenvolvimento econômico dizem respeito a acréscimos em renda "per capita", medidos em termos de média para todos os membros da sociedade.

O processo de desenvolvimento econômico pode ser caracterizado mais aprofundadamente. Consiste ele na transformação geral de uma economia caracterizada por relativa abundância de mão-de-obra e extrema escassez de capital para outra onde o capital se torne mais abundante e a mão-de-obra relativamente mais escassa.

Ademais, ocorrem transformações relativas a mudanças de uma economia caracterizada por grande setor agrícola, em termos relativos, e pequeno e desenvolvido setor industrial para uma na qual a agricultura decresça em importância relativa, porém não absolutamente, e o setor industrial se torne relativamente mais importante.

Muitos países, no processo de desenvolvimento, percebendo essa associação de amplo setor industrial, em relação ao setor agrícola, acreditam que a chave do problema seja o desenvolvimento de forte setor industrial, obtendo assim desenvolvimento econômico. Isto confunde sistemas com variáveis causais básicas, acarretando a adoção de políticas errôneas.

O ponto básico é que o setor agrícola pode propiciar importante contribuição ao desenvolvimento econômico e que os recursos desenvolvimentistas devam ser aplicados tanto no se-

tor industrial quanto no agrícola. Insucesso na agricultura para desenvolver-se paralelamente ao setor industrial terá como efeito a não obtenção, pelo país, de uma taxa auto-suficiente de desenvolvimento econômico.

D. Contribuição da Agricultura para o Desenvolvimento Econômico.

Podemos observar esta contribuição, mais claramente, pelo exame do modo em que ela é feita. Especificar os meios pelos quais a agricultura contribui para o desenvolvimento econômico ajudar-nos-á a selecionar, entre as reformas alternativas, as medidas que mais irão auxiliar no aceleração da contribuição que o setor agrícola pode prestar ao processo de desenvolvimento, SCHUH (2).

É importante reconhecer, de início, que a agricultura contribui para o desenvolvimento econômico de um país, através de aumentos na produção do setor agrícola. E mais, que a contribuição da economia de alimentos será maior, se houver aumentos na produção, conseguidos por meio de aumentos na produtividade da terra e do trabalho, em vez do uso de mais recursos. Aumentos de produção, alcançados através de aumentos na produtividade da terra, em contraste com a adição e desenvolvimento de mais terra, requerem, tipicamente, menores desvios de capital nacional para o setor agrícola. Maior produtividade do trabalho, por outro lado, resulta em maiores rendas por trabalhador agrícola, podendo, potencialmente, redundar em considerável economia de recurso.

Aumentos na produção agrícola, através de aumentos na produtividade da terra e do trabalho, podem contribuir para o desenvolvimento, pelo menos, de cinco modos. Consideremos cada um destes meios:

1. Pela libertação do trabalho para os setores não agrícolas. É axiomático que um país, acima de tudo mais, tem que alimentar sua população. Os recursos são livres, para a produção de outros produtos, somente depois que os membros da sociedade gozarem de dieta adequada.

A mão-de-obra pode ser liberada da produção de outros produtos e serviços, apenas depois de ser a produtividade dos recursos na agricultura tão alta que a indústria esteja produzindo excedentes ou mais do que o necessário à alimentação do povo diretamente engajado na agricultura. Quando isto é con-

seguido, os recursos são liberados da indústria e empregados na produção de outros produtos e serviços que são procurados, em virtude de aumentos de renda.

2. Como fonte de poupança ou formação de capital para a economia total. Aumentos na produtividade agrícola conduzem a aumentos nas rendas no setor da agricultura. Depois que as rendas superarem o nível de subsistência, os consumidores passam a economizar determinada fração de suas economias. Quanto maiores forem as suas rendas, "per capita", tanto maiores serão, em termos absolutos, as suas respectivas economias. Quando essas economias são adequadamente organizadas, podem transformar-se em fonte de formação de capital, tanto no setor agrícola, como fora da agricultura. Os melhores exemplos neste particular são os oferecidos pelos Estados Unidos, Japão, Iugoslávia e Polônia. Todos usaram o setor agrícola como fonte de capital para o resto da economia.

Grande parte do capital formado no Japão proveio do setor agrícola. Esse país, inicialmente, concentrou esforços no aumento da produtividade agrícola e depois aplicou vários processos de taxaço de impostos sobre a terra e sobre a renda, e com isso pôde canalizar recursos para os setores não agrícolas. O Japão é hoje, talvez, o melhor exemplo de país cujo crescimento econômico se baseou num setor agrícola forte e é de notar que ele nunca se notabilizou como país de apreciáveis recursos agrícolas.

2. Produzindo alimentos, por preços mais baixos, que aumentem a renda real. Aumentos na produção agrícola, mantendo-se constantes as outras coisas, tendem a causar declínio nos preços dos produtos agrícolas, e, conseqüentemente, nos alimentos que passam a ser oferecidos ao consumidor, por preços mais baixos. Para dada renda monetária, o declínio no preço dos alimentos representa aumento na renda real ou no poder de compra dessa renda, e como temos todos de consumir alimentos, isso quer dizer que todos os membros da sociedade passam a experimentar melhorias no seu bem-estar ou padrão de vida.

Este caso pode ser mais bem ilustrado, tomando-se o exemplo da população que percebe rendas mais baixas. Como esta população gasta a maior parte do que ganha na compra de alimentos, torna-se fácil entender que se ela pagar menos pelos produtos alimentícios, maior será o poder de aquisição de

sua renda. Em outras palavras, isso quer dizer que, se o país, na fase de desenvolvimento, obtém aumento de produção, através do setor agrícola, o crescimento observado será mais amplamente distribuído, em favor da população relativamente mais pobre.

Obter aumentos na produção agrícola representa, portanto, um processo segundo o qual os benefícios do crescimento econômico são distribuídos de maneira mais ampla, entre toda a população. Com base nesta opinião, os aumentos de produção no setor da agricultura podem ser apresentados como argumentos favoráveis à tese de igualdade para todos.

4. Provendo mercado para os produtos obtidos no setor mão-de-obra. Um acréscimo na produção, "per capita", no setor agrícola reflete-se em acréscimo nas rendas, "per capita", naquele setor. Quando as rendas se elevam acima do nível de subsistência, uma fração maior daquela renda pode destinar-se à aquisição de bens do setor não agrícola. Em países como o Brasil, que têm mais da metade de sua população no setor agrícola, aumentos nas rendas desse setor proverão um mercado de amplas bases para o setor não-agrícola em expansão. Mercados de bases, como este, permitem a produção de bens não-agrícolas, em grande escala, com a possibilidade de tirar partido da economia de tamanho.

5. Como fonte de receitas cambiais. Muitos países em desenvolvimento ressentem-se da falta de adequadas receitas cambiais. Necessitam comprar itens que outros países podem produzir mais barato, nos quais os outros países têm vantagem comparativa. A fim de adquirir tais itens, o país necessita exportar. Produtividade crescente no setor agrícola pode conduzir a uma vantagem comparativa em alguns produtos agrícolas. A exportação de tais produtos fornece meio de adquirir os produtos que os outros países podem produzir mais barato. Mesmo os países altamente industrializados, tais como os Estados Unidos, formam importante parcela de suas receitas cambiais, através da venda de produtos agrícolas.

É verdade que o Brasil enfrenta hoje forte competição nos mercados mundiais, para muitos de seus produtos agrícolas, especialmente o café, porém a maneira de enfrentar esta competição não é a desesperança, mas sim a de elevar a eficiência da produção de café, de tal modo que ele possa ser vendido no mercado mundial a baixo preço, e ainda prover um retôr-

no razoável aos cafeicultores. Posterior auxílio, neste sentido, pode vir da melhoria na qualidade do café e no desenvolvimento de variedades ajustadas à elaboração de café instantâneo. Grande parte deste declínio na procura de café brasileiro tem sido provocada por um deslocamento da procura, entre os consumidores mundiais de café, em favor de variedades ajustadas à elaboração de café instantâneo.

O Brasil deveria explorar sua vantagem comparativa na produção de produtos agrícolas e usar as receitas dela provenientes para promover sua própria industrialização.

E. Elementos de um Programa de Reforma

Quais serão, pois, os elementos de um programa de reforma que capacitarão a agricultura a contribuir, de maneira efetiva, para o desenvolvimento econômico? Basicamente, as reformas são as que nos habilitarão a aumentar a produtividade de recursos agrícolas, especialmente terra e mão-de-obra.

Basicamente, a produtividade dos recursos pode ser aumentada de quatro modos:

1. Pelo uso de combinações mais eficientes dos recursos. É proposição básica em teoria econômica, a existência de combinação ótima dos recursos. Esta condição é definida em termos da produção do máximo que a sociedade deseja com o emprego dos recursos totais existentes. Os valores relativos com os quais a sociedade manifesta sua preferência pelos produtos são, naturalmente, refletidos em preços relativos.

Se os recursos existentes não estão combinados de maneira ótima, a produção e, em consequência, a produtividade, serão aumentados pela recombinação dos recursos, do modo desejado. Deste ponto de vista, as reformas desejadas serão aquelas que facilitem a combinação ótima dos recursos existentes.

2. Pelo aumento da quantidade de um recurso usado, em relação a outro. É ponto pacífico que se um homem tem mais capital para trabalhar, sua produtividade é maior. O homem com um trator e seus implementos produz muito mais que o homem que possui apenas a enxada.

Desde que nosso objetivo é aumentar a produtividade da terra e da mão-de-obra, as reformas desejáveis são as que possibilitarão aumento no uso dos outros recursos a serem

combinados com aqueles dois.

3. Pela redução de risco. É amplamente reconhecido que a agricultura é indústria de altos riscos, contudo, não é tão amplamente reconhecido que tal risco resulte em combinação ineficiente de recursos. Se os preços relativos variarem grandemente, de um ano para outro, o agricultor não está em posição de saber nem que produtos deveria combinar seus reque suas decisões relativas à produção quase sempre são re- rôneas, com prejuízos para o produtor e para a sociedade. suas decisões relativas à produção quase sempre são errôneas, com prejuízos para o produtor e para a sociedade.

Medidas que reduzem este risco ou transfiram parte dêle a outros grupos da sociedade podem resultar em aumentos apreciáveis na produtividade. Alguns economistas argumentam que o colossal aumento na produção agrícola dos Estados Unidos, nos anos recentes, proveio grandemente dos programas de suporte de preços, que transferiram considerável fração do risco do setor agrícola para o não-agrícola. Essa transferência acarretou combinação de recursos próxima à ótima, crescimento dos investimentos no setor agrícola e mais rápida adoção de novas técnicas.

4. Pela adoção de nível tecnológico mais alto. Apenas recentemente se reconheceu a contribuição potencial de novos conhecimentos ou tecnologia no aumento da produção, contudo, deve-se reconhecer que o uso de milho híbrido, por exemplo, que pode resultar na duplicação de produção, em certas circunstâncias, está, em verdade, aumentando tanto a produtividade da mão-de-obra quanto a da terra. Há muito pouca mão-de-obra adicional no cultivo de um hectare de milho híbrido, em comparação com um hectare de milho comum. Ademais, não requer nenhuma terra adicional.

Pesquisas mostrando que o retôrno para cada dólar invertido no melhoramento de milho híbrido, nos Estados Unidos, tem acarretado um rendimento ou retôrno de mais de 700%, vêm contribuindo para reformulação completa da teoria de desenvolvimento econômico, segundo SCHUH (3). Nossas teorias estão agora colocando maior ênfase no papel da tecnologia no desenvolvimento. Os aumentos potenciais em crescimento, decorrentes da redistribuição de recursos e o uso de capital físico adicional, assemelham-se a pigmeus em face do gigante "tecnologia", ou seja, a introdução de novos conheci-

mentos nos processos de produção.

Com base nestes quatro meios de aumento da produtividade, quais são as reformas agrárias que aumentarão a produtividade da agricultura e, conseqüentemente, ampliarão a contribuição dêste setor para se conseguir taxa mais elevada de desenvolvimento econômico no Brasil? Podemos grupar tais reformas em quatro classes. Vamos discutir estas classes separadamente:

a) Mudanças na forma em que o elemento humano exerce contrôlê da terra ou mudanças nos sistemas de posse, arrendamento ou outros meios de exploração. Se discutimos êste aspecto em primeiro lugar, não é porque possui grande potencial no que se refere ao aumento da produtividade de agricultura, mas somente porque êle usualmente recebe muita atenção, quando se discute a reforma agrária.

Arranjos inadequados sôbre o direito de uso e posse da terra podem conduzir a produtividade baixa na agricultura, por três razões. Primeiro, os arranjos ou sistemas existentes podem concorrer para combinação deficiente de recursos. Isto significa que a relação terra-homem talvez não se encontre no desejável equilíbrio. Além disso, a falta de garantia no sistema reinante costuma gerar outro elemento de risco, o qual, por sua vez, pode concorrer para inversões inadequadas na terra, causando, portanto, baixas na produtividade. Quem não está seguro de que a terra em que trabalha hoje continuará sob seu contrôlê, no próximo ano, por certo, não se inclinará a inverter numerário em práticas conservacionistas ou de melhoramento das condições dos solos. Passará, assim, a explorar a terra, em vez de usá-la racionalmente.

Várias medidas ou políticas poderiam ser seguidas, em tais situações. Se, por exemplo, o problema é apenas o de proporção inadequada entre o homem e a terra, a redistribuição dessa terra será claramente uma possibilidade, do mesmo modo como poderiam ser indicados os programas de colonização desde que implantados em condições de infra-estrutura adequada.

De outro lado, temos de reconhecer que possuir a terra não representa a única forma que permite controlá-la ou usá-la sabiamente. Outras alternativas, tais como as de arrendamento em dinheiro e os contratos de parceria, também possibilitam o contrôlê da terra.

Possuindo, pagando arrendamento ou sendo parceiro

são três alternativas de arranjos institucionais, que permitem ao homem exercer controle sobre a terra. Cada uma, de per si, é governada por uma série específica de normas. Uma reforma envolveria modificações nessas regras pelas quais o homem se relaciona com a terra ou a controla.

Todos nós estamos como quem tenta provar que a única solução é mudar as normas, de modo que o camponês passe de parceiro a proprietário. Já chegou a ser quase um artigo de fé, segundo a qual basta que se dê ao agricultor um pedaço de terra, e todos os nossos problemas serão resolvidos.

Temos de reconhecer que as outras regras de jogo também podem ser mudadas, isto é, as normas relacionadas com os parceiros ou com os arrendamentos podem ser modificadas. E essas modificações podem aumentar a eficiência com que os recursos são combinados, eliminando ao mesmo tempo a injustiça social.

Nosso intento, ao modificar essas normas, deve ser:

- (1) prover flexibilidade e mobilidade, de modo que seja conseguida a combinação homem-terra mais eficiente, e que o controle da terra recaia nas mãos competentes para cultivá-la;
- (2) prover segurança bastante para que o parceiro ou o arrendatário possa planejar inteligentemente o uso da terra, inclusive fazendo inversões, visando ao aumento de sua produtividade.

O tempo de que dispomos não nos permite entrar em mudanças específicas e em pormenores relacionados com o assunto em causa. Devemos reconhecer, entretanto, que não será apenas pelo caminho da transformação em proprietários que o problema em apreço poderá ser resolvido. Devemos antes pensar cuidadosamente sobre a possibilidade de outros arranjos institucionais.

b) Programas para reduzir ou transferir riscos. Qualquer modificação institucional que reduza os riscos, ou transferir parte destes para outros setores da economia, conduzirá a decisões mais racionais no campo da produção e concorrência, também, para que haja maiores inversões no setor agrícola. Possíveis reformas aqui, ou mudanças institucionais, são as seguintes:

- 1) Criação de um sistema de preços mínimos. Nosso conhecimento relativo ao mundo econômico não está suficientemente desenvolvido, a ponto de permitir que essa política se-

ja usada em bases extensivas, contudo, a garantia de determinados preços mínimos, mesmo quando estes são estabelecidos abaixo do eventual preço de equilíbrio, será medida de grande valor para ajudar o agricultor a tomar decisões mais acertadas. À medida que acumulamos informações adicionais, com respeito às condições da procura e da oferta, estes preços poderão ser movidos para os seus respectivos níveis potenciais de equilíbrio.

Uma alternativa importante relacionada com a fixação antecipada de preços é a criação de mercados de entrega futura para vários produtos, que permitirá a transferência de riscos do setor agrícola para outros setores, que desejarem arcar com essa responsabilidade, como parte de seus negócios.

2) Desenvolvimento de programas de seguros para as culturas. Programas de preços estabelecidos antecipadamente reduzem e distribuem os riscos provocados pelas mudanças nos preços. Os riscos causados pelo fator tempo constituem outro importante aspecto - por isso os programas de seguros para as culturas reduzem grandemente esse sério problema dos agricultores. Se tais programas nem sempre podem atrair o interesse das empresas particulares, por motivos atuariais, (ou seja, pelos ganhos não compensarem os riscos) então seria o caso de o governo entrar no assunto, quer financiando, quer auxiliando nos esquemas que forem estabelecidos.

3) Criação de serviços de informação sobre mercados e produção. Os agricultores atualmente tomam decisões relacionadas com a produção, ignorando completamente as informações que poderiam e deveriam ter para ajudá-los a tomar decisões, de modo mais racional. Eles precisam saber como os preços se encontram hoje, como serão no futuro e quais são as forças básicas que os afetam e são responsáveis pela alterações.

Essas informações podem ser fornecidas somente através de serviços governamentais, capazes de prover dados diversos e séries temporais sobre a situação do mercado, em bases extensivas ou regulares. Com esses elementos, será possível prover as chamadas previsões de safras e desenvolver, previsões sobre relevantes fatores econômicos, as quais por serem divulgadas previamente, muito auxiliarão os agricultores nas suas decisões.

4) Cooperativas. Os fazendeiros, muito freqüentemente, não usam certos recursos ou produzem determinados produtos, por causa de sua inabilidade em obtê-los ou vendê-los, em bases regulares. Nessas condições, o estabelecimento de cooperativas viáveis poderá eliminar ou reduzir essa importante fonte de riscos.

c. Melhoramento nos mercados dos fatores de produção. Melhoramentos nos mercados dos fatores de produção poderão transformar-se em importante expediente para:

- 1 - Reduzir os riscos em agricultura;
- 2 - Melhorar a combinação em que os recursos são combinados;
- 3 - Aumentar o uso de outros recursos, em relação à terra e mão-de-obra;
- 4 - Facilitar a introdução de nova tecnologia.

Os maiores problemas que atualmente enfrentamos, nesta área, dizem respeito à terra e ao capital que se encontram muito relacionados, mas melhorias nas estruturas do mercado de mão-de-obra podem contribuir também significativamente.

Nosso objetivo no mercado de terra deverá ser o de facilitar a transferência desse fator de tal modo que êle possa eventualmente, passar às mãos dos agricultores mais capazes. Serviços de cadastro bem organizados, informações adicionais sobre a tendência dos preços das terras, no mercado de vendas, a expansão dos programas creditícios, com o objetivo de facilitar a transferência da terra de uma pessoa para outra, são outras tantas iniciativas que muito podem favorecer o ponto que estamos discutindo. É bastante grande o potencial para a imaginação criadora e desenvolvimento da área em referência.

Nosso objetivo, no mercado de capital, devia ser o de criar e desenvolver uma estrutura institucional adequada para coleta e organização, não somente das economias, no setor agrícola, mas também das provenientes da economia total. Tornam-se indispensáveis alterações dos sistemas bancário e de crédito, que permitam à economia aproveitar a poupança existente a canalizá-la para a agricultura.

Possuímos alguns programas de crédito, mas, de modo geral, estão enquadrados em termos de crédito, a curto prazo.

O uso difundido de crédito a longo prazo, talvez por intermédio do emprêgo de garantias governamentais, pode facilitar a transferência da terra para as mãos daqueles que forem mais capazes de cultivá-la.

No mercado de mão-de-obra, temos, atualmente, pessoas trabalhando em uma área, recebendo salários baixos, quando, de fato, poderiam estar trabalhando em outra área, e recebendo salários mais elevados. Encontramos em uma área excedentes de mão-de-obra, enquanto que, em outra área, enfrentamos a falta de braços. Um serviço de informações atualizado a respeito de salários e de oportunidades de emprêgo poderia provocar uma utilização mais eficiente das nossas reservas de mão-de-obra, tanto dentro da própria agricultura, quanto entre os setores agrícola e não-agrícola.

d. O estabelecimento de instituições para a produção e disseminação de novos conhecimentos. Incluímos aqui a criação de serviços de extensão e estações experimentais, a passagem dos novos conhecimentos à população agrícola e a ampliação da instrução, em todos os níveis, a fim de aperfeiçoar a qualidade de agente humano.

Possuímos cada uma destas três condições, em escala limitada. O que se torna imprescindível é a modificação de nossas instituições, de sorte que todos recebam um nível mínimo de instrução e sejam criados novos conhecimentos, em base extensiva e sistemática. Esses novos conhecimentos devem ser introduzidos na agricultura, de modo rápido e amplo.

Cada um dêstes servirá para acelerar o processo de consecução de níveis mais elevados de tecnologia, isto é, eles aumentarão a produção que obtemos do estoque de recursos que possuímos. É também importante reconhecer que a adoção de níveis mais elevados de tecnologia aumenta o incentivo para investir no setor agrícola. A tecnologia nova penetra, muito frequentemente, no processo de produção, em forma de capital. O capital recebe o retôrno aumentado, pelo menos em parte, estimulando realmente o investimento de somas adicionais na agricultura. Se a agricultura receber um fluxo constante de tecnologia nova, vemos razões por que deixe de ser potencialmente uma indústria tão lucrativa para investimento como a indústria de televisões ou de automóveis.

2. SUMÁRIO

Os principais argumentos dêste trabalho são:

- A. que o setor agrícola pode contribuir para o desenvolvimento econômico;
- B. que, para fazer isso, é necessário aumentar a produtividade de mão-de-obra e terra;
- C. que os critérios ou metas para selecionar as reformas devem visar os que vão aumentar a produtividade.

Reformas, por definição, envolvem uma ação de grupo, geralmente de um governo. Historicamente, os motivos para reforma agrária têm sido os seguintes:

- 1. motivos econômicos;
- 2. motivos políticos;
- 3. motivo social;
- 4. motivo igualitário.

O trabalho examina reforma agrária na base de um motivo econômico, sob a pressuposição de que reformas são necessárias, a fim de se obter utilização mais eficiente de recursos econômicos, visando a obtenção de taxa maior de crescimento econômico.

Crescimento ou desenvolvimento econômico diz respeito aos acréscimos em renda, "per capita" e medidos em termos de média para todos os membros da sociedade. O processo de desenvolvimento econômico consiste na transformação geral de uma economia caracterizada por relativa abundância de mão-de-obra e extrema escassez de capital para outra onde o capital se torna mais abundante e a mão-de-obra relativamente mais escassa.

O setor agrícola pode propiciar importante contribuição ao desenvolvimento econômico e os recursos desenvolvimentistas devem ser aplicados tanto no setor industrial quanto no agrícola. O insucesso da agricultura, no sentido de desenvolver-se paralelamente ao setor industrial, terá como efeito a não obtenção, pelo país, de uma taxa auto-suficiente de desenvolvimento econômico.

Aumentos na produção agrícola, através de aumentos na produtividade da terra e do trabalho podem contribuir para o desenvolvimento, pelo menos, de cinco modos:

- 1. pela liberação de trabalho para os setores não agrícolas;
- 2. como fonte de poupança ou formação de capital para

a economia total;

3. produzindo alimentos, por preços mais baixos, que sejam, um aumento na renda real;
4. promovendo mercado para os produtos no setor não agrícola;
5. como fontes de receitas cambiais.

Básicamente, a produtividade dos recursos pode ser aumentada de quatro modos:

1. pelo uso de combinações mais eficientes dos recursos;
2. pelo aumento da quantidade de um recurso usado, em relação a outro;
3. pela redução do risco;
4. pela adoção de nível tecnológico mais alto.

Com base nestes quatro meios de aumento da produtividade, podemos agrupar as reformas agrárias que aumentarão a produtividade da agricultura e, conseqüentemente, ampliarão a contribuição deste setor para se conseguir taxa mais elevada de desenvolvimento econômico, no Brasil, em quatro classes:

1. mudanças na forma em que o elemento humano exerce controle da terra ou mudança nos sistemas de posse, arrendamento ou outros meios de exploração;
2. programas para reduzir ou transferir riscos;
3. melhoramentos nos mercados dos fatores de produção;
4. o estabelecimento de instituições para a produção e disseminação de novos conhecimentos.

Muitos aspectos deixaram de ser mencionados no trabalho. Em geral, foram evitados os casos intangíveis. Isto quer dizer que não se tomou conhecimento de todo e qualquer aumento potencial na motivação, que pode surgir do fato de se possuir terra própria, bem como das motivações latentes, originais de instrução etc. A atitude ao ignorá-los traduz apenas a idéia de que tais casos dificilmente podem ser tratados, sob bases analíticas.

3. SUMMARY

The arguments of this paper are:

- A. the agricultural sector can contribute to economic development;

B. in order to do this, it is necessary to increase labor and land productivity; and

C. the criteria or goals to select the reforms should aim at those which are going to increase productivity.

Reforms, by definition, involve a group action, usually a government.

Historically the motives for agrarian reform have been the following:

1. economic motives;
2. political motives;
3. social motives; and
4. equalitarian motives.

The paper reviews agrarian on the basis of economic motive, under the presupposition that reforms are necessary in order to obtain a more efficient utilization of economic resources, aiming at obtaining a higher rate of economic growth.

Economic growth or development deals with increases in per capita income, measured in average terms for all society members. The economic development process consists of the overall transformation of an economy characterized by abundance of labor and extreme capital shortage to one where capital becomes more abundant and relatively scarcer.

The agricultural sector can supply an important contribution to economic development and the developmental resources should be applied in the industrial sector as well as in the agricultural sector. Failure of agriculture to develop parallelly with industrial sector will have as an effect of obstructing, throughout the country, a self-sufficient economic development rate.

Increases in agricultural production, through increases in land labor productivity, may contribute to development in at least five ways:

1. liberation of labor to non-agricultural sectors;
2. as a savings source or capital build-up for overall economy;
3. manufacturing food for lower prices, being an increase of actual income;
4. promoting markets for products obtained in non-agricultural sector; and
5. as exchange revenue sources.

Basically, resource productivity can be increased in four ways:

1. using more efficient resource combinations;

2. increasing the amount of a used resource, in relation to another;
3. reducing risk, and
4. adopting a higher technological level.

With a base on these four ways to increase productivity, we can group the agrarian reforms which will increase agriculture productivity and, therefore, will amplify the contribution of this sector in order to obtain a higher economic development rate in Brazil, in four classes:

1. changes in the way in which element exercises control on the land or changes in systems of ownership, leasing or other means of exploitation;
2. programs for reducing or transferring risks;
3. improvements in the markets of production factors; and
4. establishment of institutions for production and dissemination of new knowledge.

Several aspects have been omitted in this work. In general, intangible cases have been avoided. This means that any potential increase in motivation, that may arise from the fact of owning land or latent motivations originating from education etc. have been ignored. The attitude of ignoring them only introduces the idea that such cases can hardly be dealt with under analytical bases.

8. LITERATURA CITADA

1. FAIRCHILD, Henry P. - Dictionary of Sociology. Ames-Iowa, Littlefield, Adams & Co, 1959. p. 157
2. SCHUH, G.E. - Agricultura e Desenvolvimento Econômico Revista Ceres, Viçosa 12(67): 1 - 14. 1963.
3. SCHULTZ, T.W. - Transforming Tradicional Agriculture, Yale University Press, New Haven and London, 1964. pp. 212.