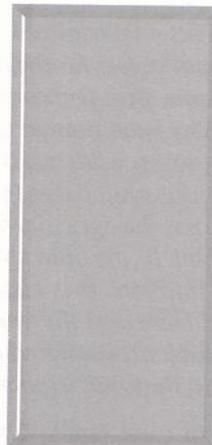




Ludwig E. Agurto Plata (Uniso)
Bastiaan P. Reydon (Unicamp)

*O mercado de arrendamento e
parceria no Brasil*



RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar os mercados de arrendamento e parceria de terras rurais no Brasil, partindo da evolução da condição do produtor, entre o período de 1970 e 1995/96, colocando em evidência o período de 1970 e 1985. Propõe-se a responder às seguintes questões: a) por que estes mercados se mostram ineficientes ou pouco dinâmicos, embora exista uma grande oferta de terra, materializada em um alto grau de concentração e demanda potencial significativa, que luta pelo acesso à terra? b) por que os proprietários e arrendatários, em termos gerais, fecham poucos contratos (formais e informais) quando comparados com outros países? c) por que o mercado de arrendamento não está funcionando como um degrau para o acesso à terra? Coloca-se em evidência que a redução se deve, em grande parte, à diferença que o último censo estabelece em relação aos anteriores, principalmente, em duas coisas: a) A referência é o ano agrícola e não o ano civil, como tinham os censos anteriores; b) a coleta dos dados foi feita no segundo semestre, na entressafra. Estuda-se, também, dois casos (Uberaba e Uberlândia), onde o arrendamento e a parceria tiveram sucesso. Finalmente, são analisados os resultados de uma pesquisa qualitativa sobre o arrendamento e a parceria, do ponto de vista dos agentes que participaram em programas de arrendamento.

Palavras Chave: Mercado de terras rurais; arrendamento; políticas públicas.

ABSTRACT

This article has as objective to analyze the rural lease market and partnership of rural lands in Brazil, from the evolution of the producer condition between 1970 - 1995/96, being in evidence the 1970 ? 1985 period. It intends to answer the following questions: a) why have these markets been inefficient or little dynamic although a great offer of land exists, materialized in a high concentration degree and a potential significant demand strives for the access to the land? b) Why do the owners and lessees, in general terms, firm few contracts (formal and informal) if compared to other countries? c) Why is the market of rural lease not working as a way to access to the land? It is placed in evidence that the reduction is largely due to the difference that the last census establishes in relation to the previous ones, mainly in two points: a) the reference is the agricultural year and not the calendar year, as previous censuses were based on; b) the data collection was made in the second semester, in the period between harvests. It is also studied two cases (Uberaba and Uberlândia), where the rural lease and the partnership were successful. Finally, the results of a qualitative research are analyzed on the rural lease and partnership, from the agents? Point of view that participated in programs of rural lease.

Key words: Market of rural lands; rural lease; public policies.

Introdução

A questão agrária no Brasil ainda se apresenta como um dos maiores problemas a ser resolvido. A terra não cumpre sua função social. Em termos do mercado, pelo lado da oferta, há uma alta concentração da propriedade e um elevado nível de ociosidade, no que se refere a sua demanda potencial, além de uma grande parcela de produtores da agricultura familiar e de sem-terra que foram marginalizados tanto do processo de modernização da agricultura quanto da indústria e que lutam pelo acesso à terra para assegurar sua sobrevivência. Tanto a oferta quanto a demanda de terras são muito significativas, porém a dinâmica dos mercados de terras (compra-venda, arrendamento e parceria) não tem conseguido conciliar estas duas forças de forma convergente e criar sinergias com o propósito de aumentar o acesso à terra através da venda ou arrendamento.

De outro lado, a política distributiva de terras, através da reforma agrária, também não tem atingido resultados significativos, considerando o alto grau de concentração da terra e a grande quantidade de agricultores profissionais à procura deste recurso natural. Na atualidade, a solução da questão agrária, além de ser entendida como um mecanismo para aumentar a produção pela eficiência dos pequenos proprietários, é um meio para mitigar, ao menos parcialmente, a pobreza de grande parte da população brasileira.

Neste sentido, ainda existe espaço para as políticas públicas que possam catalisar o acesso através de ações de intervenção no mercado de terras que tenham por objetivo equacionar as imperfeições que apresentam estes mercados a fim de torná-los eficientes e transparentes. Sem deixar de lado o esforço redistributivo. A reforma agrária terá que ser realizada com base na eficiência e equidade nos casos de latifúndios improdutivos e proprietários de terras que as usam para fins especulativos. Nos casos de mercados de terras que estejam funcionando, a democratização da terra terá que ser alcançada pelas políticas de terras que visem a regular o mercado para facilitar seu acesso. Nesse contexto, as regulamentações ou intervenções no mercado de terras não seriam um substituto para a reforma agrária e, sim, um complemento.

Este artigo tem por objetivo analisar os mercados de arrendamento e parceria de terras rurais no Brasil tendo como objetivo responder as seguintes questões: a) por que estes mercados se mostram ineficientes ou pouco

dinâmicos, embora exista uma grande oferta de terra, materializada em um alto grau de concentração e demanda potencial significativa que luta pelo acesso à terra? b) por que os proprietários e arrendatários, em termos gerais, fecham poucos contratos (formais e informais) quando comparados com outros países? c) por que o mercado de arrendamento não está funcionando como um degrau para o acesso à terra? A organização deste artigo é feita da seguinte forma: primeiramente, apresentam-se as características mais gerais do arrendamento e da parceria. A seguir, são apresentados, respectivamente, os elementos para a discussão do acesso à terra no país, isto é, a oferta e a demanda por terras, principalmente dos sem-terra. Depois, apresenta-se a evolução do mercado de arrendamento e parceria para o conjunto do país. A próxima parte é um aprofundamento da anterior, na qual apresenta-se a situação do arrendamento e da parceria com um corte distinto: o da agricultura familiar e a patronal. Com este corte pode-se perceber mais claramente os limites do alcance da política de incentivo ao arrendamento para o Brasil. A seguir, analisaram-se dois mercados locais: o do Triângulo Mineiro (municípios de Uberaba e Uberlândia). Finalmente, são analisados os resultados de uma pesquisa qualitativa feita a partir dos agentes que participaram em programas de arrendamento. A conclusão apresenta propostas para viabilizar o arrendamento e parceria como formas de acesso à terra por parte de sem-terras.

1. Os sistemas de arrendamento e a parceria

Os sistemas de arrendamento e parceria permitem o acesso à terra do agricultor profissional quando este se defronta com dificuldades para comprar esse recurso natural, base essencial dos empreendimentos agropecuários. Esses empecilhos que impedem a compra podem ter origem na elevada concentração da terra que outorga aos grandes proprietários a possibilidade de poder de monopólio no momento de fazer o preço; o preço de venda da terra inclui todos os ganhos esperados com o uso da terra tanto na atividade produtiva quanto na atividade especulativa como sendo um ativo de reserva de valor; ausência de direitos de propriedade (titulação) das grandes propriedades que impede aumentar a oferta de terras; falta de recursos do agricultor para bancar os altos preços da terra; precariedade das instituições para financiar compras de terras a longo prazo, ausência de

um arcabouço legal eficiente para reduzir os custos de transação das vendas de terras, etc.

O arrendamento é viabilizado quando os proprietários decidem evitar problemas com o fator trabalho e colocam suas terras em arrendamento ou parceria; também quando o produtor que pretende ajustar o tamanho de sua fazenda, acha que imobilizar grandes quantidades de capital na compra de terras não é um bom negócio dada a baixa rentabilidade da agricultura *vis-a-vis* os outros investimentos reais e/ou financeiros.

No Brasil, segundo o Censo Agropecuário de 1995/96, o sistema de arrendamento não é muito comum. Se considerarmos o número de estabelecimentos e da área que envolve, do total de 4.859.865 estabelecimentos agropecuários brasileiros apenas 5,5% estão na condição de arrendados, ocupando 2,45% das 353.611.246 hectares. Os estabelecimentos em parceria são 5,7% do total e utilizam apenas 1,0% da área total. Essa baixa *performance* do arrendamento e a parceria no Brasil têm sua origem: a) na elevada concentração da terra que outorga aos grandes proprietários a possibilidade de fazer os preços do arrendamento ou impor as condições da parceria; b) na ausência de direitos de propriedade (titulação) que eleva o risco dos contratos; c) no temor dos grandes proprietários de serem afetados pela reforma agrária; d) nos elevados custos de transação dos contratos de arrendamento e parceria; e) na falta de capital e outros ativos por parte dos arrendatários para garantir os contratos e ausência de um arcabouço legal que reduza a incerteza ou insegurança legal das partes do contrato de terras. Na verdade, considerando que os contratos de arrendamento e/ou parceria acontecem em um ambiente de informação assimétrica e apresentam problemas de seleção adversa e risco moral, muitos proprietários não desejam correr o risco de os arrendatários não pagarem o valor do arrendamento ou não devolverem suas terras no final do contrato, já que o sistema legal não protege os direitos de propriedade de maneira transparente. Com o propósito de incentivar o arrendamento e a parceria e minorar os seus problemas estão sendo criadas no Brasil, com auspício do Estado, as Bolsas de Arrendamento e Parcerias de terras.

As vantagens do sistema de arrendamento para os agricultores com pouca ou sem terra são variadas. O arrendatário pode fazer uso da terra para a produção com uma menor quantidade de recursos de que necessita para comprar a terra. O pagamento de aluguel é feito apenas uma vez por

ano. O valor do arrendamento não inclui outros ganhos especulativos advindos da terra que são obtidos pelo proprietário. Os custos de transação do arrendamento são muito menores que os da compra de terras.

É importante ressaltar que um agente econômico que atua no mercado de compra e venda está disposto a pagar a totalidade de rendas que a terra gera, tanto as quase-rendas produtivas quanto as rendas geradas pela liquidez da terra. Por outro lado, um arrendatário estará disposto a pagar um aluguel baseado apenas nas rendas produtivas.

Quando se analisa o acesso à terra é importante entender o que significa "Subir na escada agrícola". Este conceito parte do pressuposto de que é através das formas de acesso precário à terra (parceria e arrendamento) que agricultores sem-terra poderiam ascender na escada até se tornarem agricultores com terras. A administração eficiente da terra nestas formas seria o mecanismo para o indivíduo adquirir experiência e habilidades no meio agrícola. O primeiro degrau dessa escada é a parceria. Devido o agricultor com pouca ou nenhuma terra não possuir os recursos financeiros para pagar o arrendamento à vista ou as garantias para fechar um contrato de arrendamento e, também, com o propósito de evitar riscos, acorda com o proprietário pagar um certo porcentagem da colheita. Estes contratos de parceria são avaliados ano a ano e as partes decidem continuar ou não. Na medida em que os recursos e habilidades dos meeiros aumentam, procuram acordos de arrendamento que lhes permitam receber uma porcentagem maior dos lucros da atividade agrícola desenvolvida. A vantagem que apresenta a parceria para o proprietário é o baixo custo de supervisão.

A imagem negativa da parceria está associada ao pouco poder de negociação que apresentam os agricultores sem-terra perante os grandes proprietários, quando decidem os contratos de parceria. Historicamente, os grandes proprietários utilizaram de seu poder local e da miséria dos pobres do campo para estabelecer contratos leoninos a seu favor. As políticas públicas que visam a promover a parceria devem utilizar instrumentos que equilibrem o poder de negociação das partes, e isto está sendo conseguido com as bolsas de arrendamento e parcerias no Brasil.

O segundo degrau na escada agrícola são os contratos com arrendamento fixo. Nestes contratos, o valor do arrendamento é antecipado. O risco, em sua totalidade, é assumido pelo arrendatário, porém todos os ganhos lhe pertencem. Geralmente, esse tipo de contrato se realiza para culturas em que existe um alto grau de previsão dos resultados finais.

O terceiro degrau no processo de acesso à terra na escada agrícola é participar dos mercados de venda de terras. O agricultor com experiência e os recursos necessários, pode começar a comprar terras enquanto segue tomando outras em arrendamento. O degrau seria converter-se totalmente a uma posição de proprietário que não arrenda mais terras.

Também existe o arrendamento revertido. Esse tipo de arrendamento acontece quando pequenos agricultores arrendam suas terras a grandes empresas agrícolas já que não podem assumir os altos custos dos insumos que demandam o processo agrícola (fertilizantes, praguicidas e produtos de controle de ervas parasitas, máquinas, mão-obra intensiva, sistema modernos de rego, etc). Outros fatores que favorecem o arrendamento revertido são os mercados imperfeitos, em especial o mercado de capitais e a falta de seguros para as culturas, o que faz deste tipo de produção comercial uma situação de alto risco para os pequenos agricultores.

2. A oferta de terras

A estrutura fundiária no Brasil é fortemente concentrada, evidenciando uma injusta e forte desigualdade na distribuição da propriedade da terra. A Tabela 1, extraída dos Censos Agropecuários, atesta que, no período 1970-1995, a estrutura de distribuição dos estabelecimentos agropecuários do Brasil concentrou-se ainda mais. Em 1970 os estabelecimentos com menos de 100 hectares representavam 90,8% do total de unidades e controlavam 23,5% da área total. Para 1995, embora a proporção do número dessas unidades (89,3%) quase não tenha mudado, a proporção da área caiu para

Tabela 1. Brasil: proporção do número e da área dos estabelecimentos por grupos de área total (1970 e 1995).

Grupos de área total (ha)	Proporção do número de estabelecimentos (%)		Proporção da área dos estabelecimentos (%)	
	1970	1995	1970	1995
Menos de 10	51,4	49,7	3,1	2,3
10 a menos de 100	39,4	39,6	20,4	17,7
100 a menos de 1.000	8,5	9,7	37,0	34,9
1.000 a menos de 10.000	0,7	1,0	27,2	30,6
10.000 e mais	0,0	0,0	12,3	14,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censo Agropecuário IBGE, 1995-1996.

20,0% da área total. Por outro lado, os estabelecimentos de 1.000 hectares e mais, que em 1970 eram 0,7% do total e controlavam 39,5% da área total, em 1995 representaram 1%, controlando ao redor de 45,1% da área.

O número de estabelecimentos em todas as regiões, excetuando a região Norte, reduziu-se de 1985 para 1995. Se considerarmos a Federação, o número de estabelecimentos diminuiu em 15,53%, passando de 5.753.196 para 4.859.764. Esta queda no número de estabelecimentos atesta o aumento da concentração fundiária no Brasil (Plata, 2001). Porém, o IBGE adverte que a mudança do período de referência de ano civil para o ano agrícola torna os resultados do Censo Agropecuário de 1995/96 dificilmente comparáveis aos dos anteriores¹.

Outros indicadores relativos à concentração e utilização da terra no Brasil incluem-se na Tabela 2, originada no Cadastro do INCRA de 1992, mostrando para o Brasil e regiões o percentual de terras produtivas e não produtivas².

Tabela 2. Distribuição percentual dos imóveis rurais, segundo regiões classificadas — Brasil — 1992.

Unidade	Total (%)		Produtivos (%)		Não produtivos (%)		Minifúndios e não classificados (%)	
	Imóvel	Área	Imóvel	Área	Imóvel	Área	Imóvel	Área
Brasil	100.0	100.0	13.8	28.3	24.5	62.4	61.7	9.2
Norte	4.4	19.3	6.7	13.6	44.7	78.8	48.6	7.6
Nordeste	27.1	20.5	4.9	15.3	20.4	69.5	74.7	15.2
Sudeste	26.3	17.7	16.9	39.6	27.2	50.4	55.9	10.0
Sul	35.4	12.8	17.1	42.1	20.4	42.6	62.5	15.3
Centro-Oeste	6.8	29.7	24.7	34.1	38.2	62.7	37.1	3.2

(*) Excluídos os imóveis com informações de UF inconsistentes.

Fonte: Estatísticas Emergenciais do Recadastramento, INCRA, 1992. Atlas Fundiário Brasileiro, agosto, 1996.

¹ Segundo José Eli da Veiga, o Levantamento Censitário de Unidades de Produção Agrícola (Lupa), para o Estado de São Paulo, realizado pela Secretaria de Agricultura no mesmo período, encontrou mais de 277 mil unidades de produção agrícola no mesmo espaço econômico em que o Censo só achou 218 mil estabelecimentos agropecuários. Se isso aconteceu justamente num Estado no qual as condições de recenseamento são das melhores, o que se deve pensar dos dados referentes ao Nordeste, onde se concentra o maior "número de pessoas ocupadas no setor agrícola brasileiro"? Essas observações não devem ser entendidas, contudo, como uma rejeição ou desqualificação do último Censo Agropecuário. São mais alertas sobre os cuidados que precisariam ser tomados pelos que pretendem se arriscar a fazer comparações com os anteriores. Afinal, o Censo é melhor fonte de dados sobre a situação em que se encontrava a agropecuária brasileira em meados dos anos 1990. (José Elida da Veiga, 5 de junho 1999).

² Como esta informação é dada pelos proprietários para fins de cobrança do imposto territorial, este tipo de informação pode estar subestimando o número de áreas improdutivas.

Em média, para o Brasil, os imóveis considerados produtivos³ são 13,8% e ocupam 28,3% da área total, enquanto os imóveis considerados não-produtivos são 24,5% e ocupam 62,4% da área agriculturável total. Os minifúndios⁴ e os imóveis não classificados atingem 61,7% do total e ocupam apenas 9,2% da área total. Esses dados destacam a elevada presença da pequena produção na agricultura brasileira e a grande quantidade de terras não-produtivas, mostrando que há espaço para torná-las produtivas através de políticas públicas que acelerem o acesso por meio da venda e o arrendamento.

Por outro lado, Os altos valores do Índice de Gini comprovam uma vez mais a elevada concentração da terra no Brasil. Este índice não tem apresentado mudanças expressivas desde 1950, mantendo-se a média nacional em torno de 0,856. Regionalmente, apresenta quase a mesma tendência que na Federação, excetuando a região Norte, que apresenta um processo de desconcentração da terra nos últimos 20 anos. Todas as regiões mostram uma suave tendência decrescente no período de 1985-1995; porém, no ano de 1995, o valor do índice Gini não era o mesmo para todas elas. A região Nordeste (0,859) está acima da média nacional. As regiões Norte e Centro-Oeste atingem a média de 0,82 e 0,83, respectivamente, e as regiões Sul e Sudeste estão em um patamar ainda menor: 0,742 e 0,767, respectivamente (Plata, L. 2001, p. 37-41).

Em síntese, a análise quantitativa da estrutura fundiária coloca em evidência que o mercado de vendas e arrendamento de terras continua fortemente concentrado. Há um grande estoque de terras em mãos de poucos proprietários e que, segundo os dados analisados, vem crescendo nos últimos anos. Nesta realidade, os latifundiários fazem uso de seu poder de

³ Imóveis produtivos são as áreas com culturas permanentes reflorestadas com essências nativas, culturas temporárias, horticultura, extração vegetal, pastagens naturais, pastagens plantadas, pastoreio temporário, exploração granjeira ou aquícola, que atingem 80% de Grau de Utilização da Terra-GUT e 100% de Grau de Eficiência na Exploração-GEE.

⁴ O conceito de minifúndio é oriundo do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que definia minifúndio como o imóvel rural com dimensão inferior a 1 (um) módulo rural. Por definição, o módulo rural é a área máxima fixada para cada região e tipo de exploração. Com o advento da Lei nº 6.746/80, que estava diretamente vinculada ao ITR, o módulo considerado passou a ser o módulo fiscal, estabelecido para cada município e que contempla: o tipo de exploração predominante no município, a renda obtida no tipo de exploração predominante, outras explorações existentes no município e o conceito de propriedade familiar.

monopólio, ao colocar sua expectativa de preços de venda e/ou arrendamento de suas propriedades, resultando em preços de mercado excessivamente altos, os quais por sua vez, tornam-se barreiras ao acesso à terra para os agricultores sem ou com pouca terra que pretendem comprar ou arrendar e também reduzem as metas da reforma agrária já que as desapropriações, por razões legais, devem ser feitas a preço de mercado.

3. Demanda potencial para programas de acesso à terra

Depois da aprovação do Estatuto da Terra de 1964, surgiram vários trabalhos na literatura do setor rural que trataram de quantificar o número e a prioridade do público potencial beneficiário das políticas de terras (reforma agrária, mercado de venda e aluguel de terras). Esses trabalhos apresentam uma grande divergência sobre o número de famílias a serem beneficiadas pelo programa de política agrária, embora mostrem consenso sobre a prioridade de atendimento de três grupos de famílias: a) parceiros, posseiros e arrendatários; b) agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão mínima da propriedade familiar, definida pelo módulo rural; c) trabalhadores rurais sem-terra, inclusive os desempregados.

A Tabela 3 mostra os resultados resumidos dos trabalhos que trataram de quantificar a demanda potencial para os programas de acesso à terra.

Tabela 3. Brasil: público potencial que demanda terra rural

Ano-Base	Fonte	Metodologia	Beneficiários Potenciais (mil famílias)
1970	Gomes da Silva (1971)	Nº total de famílias rurais menos nº de famílias proprietárias não minifundistas + nº de famílias assalariadas depois da Reforma Agrária (RA). Dados do IBRA (1967) e IBGE	2.430
1984	Proposta PNRA (1985)	Soma de minifundistas, parceiros, arrendatários, assalariados permanentes, temporários e outros assalariados (10,6 milhões) menos 3,5 milhões de trabalhadores rurais (TR) para a agricultura empresarial. Dados do INCRA de 1984.	7.100
1980	PNR (1985)	Estimativa de famílias rurais com pessoas economicamente ativas de 10 anos ou mais de empregados, volantes, parceiros, por conta própria, não remunerados e sem declaração. Dados do Censo Demográfico de 1980.	6.000-7.000

Tabela 3. Brasil: público potencial que demanda terra rural

Ano-Base	Fonte	Metodologia	Beneficiários Potenciais (mil famílias)
1991	Governo Paralelo (1991)	60% da média entre o somatório de minifundistas, parceiros, arrendatários e volantes (4.938.000 famílias) e o total de famílias sem-terra ou com terra insuficiente (deduzidos aqueles com exploração intensiva e/ou hortifrutigranjeiro) + TR sem emprego permanente (5.191.000 famílias)	3.039
1993	INCRA, Plano de Emergência (1993)	Não fornece detalhes	4.000
1993	MST (1993)	Não fornece detalhes	4.800
1985-89	Kageyama e Bergamasco (1994)	Peq. Agric. Familiar (3.263.150 pessoas) não remunerados (1.252.792), por conta própria (2.010.360), empregado permanente sem carteira (1.435.190) e volante sem carteira (936.802), 5.636.152 pessoas por famílias = 2.254.061 famílias. Dados da PNAD (1989) e Censo Agropecuário (1985).	2.254
1990	Graziano da Silva (1994)	Dados da PNAD, 1990. Famílias indigentes (mesmo critério de Hebert de Souza) cujo chefe tem ocupação agrícola e mora no campo ou na cidade.	3.023
1994	Programa do PT	Dados do Governo Paralelo	3.039
1995-96	Gasques e Conceição (1999)	Pequenos proprietários, arrendatários, parceiros, ocupantes e assalariados. Dados do Censo Agropecuário de 1995/1996.	4.514
1997	Del Grossi e Graziano da Silva (1999)	Dados da PNAD, 1997. Apenas famílias sem-terra de trabalhadores agrícolas e rurais (inclusive não agrícolas e desempregados).	3.118
1995-96	Del Grossi, Gasques, Graziano da Silva, Conceição	Pequenos proprietários, arrendatários, parceiros, ocupantes e assalariados. Dados do Censo Agropecuário de 1995/1996. Dados da PNDA, 1997. Apenas famílias sem-terra de trabalhadores agrícolas e rurais (inclusive não agrícolas e desempregados).	6.100-6.400

Fonte: DEL GROSSI, M.; GASQUES, J.; GRAZIANO DA SILVA, J.; CONCEIÇÃO, J. Estimativas das famílias potenciais beneficiárias de programas de assentamentos rurais no Brasil. IPEA, Texto para Discussão nº 741. Quadro 1, p. 6, Brasília, junho de 2000. Fonte original: Gomes da Silva (1995). De 1971 a 1994, extraído de Gomes da Silva (1995, p. 18 e 19) e Anais da SOBER (1999). Esta tabela foi incrementada com os resultados do trabalho de Trabalho de DEL GROSSI, M.; GASQUES, J.; GRAZIANO DA SILVA, J.; CONCEIÇÃO, J. (2000).

Nessa tabela verifica-se que as estimativas variam em um intervalo entre 2.245 mil e 7.100 mil famílias, o que evidencia uma acentuada dispersão, mas que, de qualquer forma, retrata a relevância do problema e, portanto, a grande demanda de terras por parte dos agentes econômicos de baixa renda. Atribui-se, basicamente, essas diferenças aos diversos critérios adota-

dos para se quantificar as diferentes categorias de beneficiários potenciais, bem como às fontes de dados secundários em que se baseiam essas estimativas. Note-se que as estimativas apresentadas para os anos 90 variam entre 3 e 4,5 milhões de famílias potenciais beneficiárias — número muito inferior aos 7 milhões de meados dos anos 80.

Todos os autores reconhecem que esta estimativa da demanda potencial não é muito precisa e pode variar com o aumento da produtividade da terra e processo migratório, assim como com as transformações na agricultura que têm sido denominadas "novo rural"⁵.

A pesquisa mais recente sobre o cálculo da demanda potencial de famílias para serem beneficiadas com a reforma agrária resulta do esforço conjunto de Del Grossi, Graziano da Silva, Gasques e Conceição no ano 2000. Estes autores uniram-se com o propósito de superar algumas das limitações, seja no que diz respeito aos diferentes critérios adotados para estimar o número de famílias potenciais beneficiárias, seja em relação à possibilidade de combinar as diferentes fontes de dados consideradas. Eles apresentaram uma nova metodologia para calcular o público potencial de beneficiários das políticas agrárias e concluíram:

Se tomarmos o conjunto das famílias que vivem prioritariamente da agricultura (2.636.014), as famílias de desempregados rurais (64.670) e a menor das estimativas de famílias com área insuficiente e/ou acesso precário à terra (3.419.169), tem-se um público total de 6,1 milhões de famílias pela combinação das informações do censo agropecuário com as da PNAD. Quando se tomam somente as informações da PNAD (3.731.287 famílias com áreas insuficientes), esse público potencial total atinge 6,4 milhões de famílias" (Del Grossi, Graziano da Silva, Gasques e Conceição 2000. p. 21).

Estas diferentes categorias que formam a demanda de terras devem ser levadas em conta ao se definir a política agrária e os mecanismos de regulação no mercado de terras tanto de venda quanto de arrendamento. Há pelo menos seis instrumentos distintos que deveriam compor uma política agrária no país: a) políticas de intervenção do mercado de terras a fim de conseguir transparência, eficiência e redução de preços neste mercado; b) implementar um arcabouço legal com o propósito de tornar transparentes

⁵ Mais explicações sobre o termo "novo rural" podem ser encontrados em: Graziano da Silva, J. (1998, p. 117-142).

os direitos de propriedade tanto na venda quanto no arrendamento e parceria de modo a tornar essas relações mais estáveis e seguras; c) a regularização fundiária, para o caso dos posseiros e ocupantes; d) o crédito imobiliário, para o caso dos produtores com área insuficiente que tiverem interesse em adquirir novas áreas; e) financiamento para compras e arrendamento de terras.

4. Evolução do arrendamento e parceria no Brasil

Os dados do Censo Agropecuário de 1970, 1975, 1980 e 1985 permitem analisar a evolução da condição do produtor nesse período, porém, se deve ter muito cuidado quando comparamos as informações dos Censos mencionados com as do Censo Agropecuário de 1995/96. Esse último censo se diferencia dos anteriores, principalmente, em duas coisas: a) a referência é ano agrícola e não o ano civil como tinham os censos anteriores; b) a coleta dos dados é feita no segundo semestre, na entressafra. Esses dois fatos levam a subestimar o número de estabelecimentos de natureza precária e transitória (pequenos arrendatários, parceiros e ocupantes) que são apenas identificáveis o período de plantio e colheita da safra, porém nas entressafras estão ausentes.

Ao compararmos o Censo Agropecuário de 1995-96 com os anteriores, é necessário sempre termos em mente a possibilidade de mudanças nos resultados serem devidas, no todo ou em parte, à alteração no período de coleta dos dados. Uma maneira de obter conclusões mais seguras é examinar a seqüência dos censos de 1975, 80, 85 e 95-96. Se a série de dados mostrar uma tendência de variação sempre com o mesmo sentido, podemos ficar mais confiantes de estar captando um fenômeno real. Por outro lado, mudanças bruscas no último censo, particularmente quando possam ser associadas com a não-captação de estabelecimentos de natureza precária, provavelmente são devidas à alteração no período de coleta dos dados" (Hoffmann, R. e Graziano, S, 1999, p. 2).

O fato de tomar todos os censos agropecuários como comparáveis é um desacerto razoavelmente freqüente, inclusive por autores internacionais. Por exemplo, no estudo *Acesso a terra via os mercados de arrendamento agrários na América Latina*, de Macours, Janvry e Sadoutet, parte-se da seguinte premissa: "O Brasil tem uma vantagem única de oferecer cinco censos agríco-

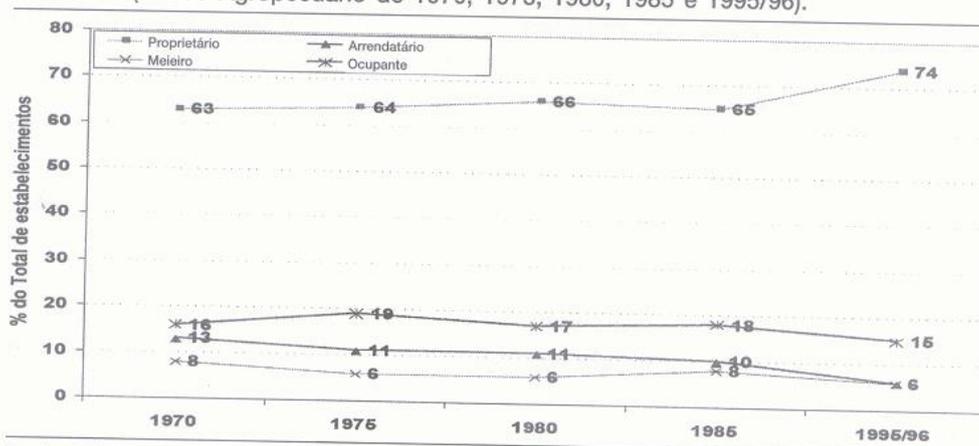
las comparáveis (1970, 1975, 1980, 1985 e 1995/1996), o que permite uma fácil comparação da evolução da posse da terra entre as regiões". Disso, extrai-se a seguinte conclusão, entre outras: "a um aumento na modalidade dono-cultivo e um declínio no arrendamento" (2001:14).

Essa conclusão dos autores pode não ser tão significativa, quando se considera o viés do Censo Agropecuário de 1995/96, que não captura a totalidade dos estabelecimentos precários. Se corrigido esse viés, a conclusão poderia ser que a estrutura de posse da terra quase não mudou entre 1985 e 1995/96 e que, segundo a condição de produtor, os proprietários e os arrendatários estariam crescendo a taxas pequenas. Embora, no Censo Agropecuário de 1995/96, os proprietários sejam 74,5% dos estabelecimentos que respondem por 93,8 da área total e os arrendatários sejam 5,5% dos estabelecimentos respondendo por 2,4% da área total.

O IBGE adverte que a mudança do período de referência de ano civil para o ano agrícola e a mudança na época de coleta dos dados para o segundo semestre, a partir de agosto de 1996, torna os resultados do Censo Agropecuário de 1995/96 dificilmente comparáveis aos dos anteriores, pois há um número não desprezível de estabelecimentos agropecuários com natureza precária e transitória que são identificáveis apenas durante o período entre o plantio e a colheita da safra. Muitas vezes, são poucos os vestígios da atividade agrícola que se desenvolveu na área, na safra anterior e, freqüentemente, o responsável pela produção não pode ser encontrado na região em que se localiza o estabelecimento, pois terminou seus trabalhos e deixou o local. Isso pode acontecer, por exemplo, com estabelecimentos operados por parceiros e arrendatários, que recebem um pedaço de terra para cultivar, mas que, depois da colheita, devolvem essa terra ao dono, desfazendo seu vínculo com a mesma. Em zonas mais remotas, até proprietários que exploram a terra muitas vezes residem longe do estabelecimento e registram presença apenas ocasional no período da entressafra. "Em suma, embora a coleta de dados feita a partir de agosto de 1996 tenha captado informações referentes a uma única safra, o que por si só representa um avanço em relação ao que ocorreu nos censos anteriores, o período de coleta correspondeu à época em que aqueles estabelecimentos de existência temporária, que tiveram produção na safra de 1995-1996, não mais existiam" (IBGE, 1998a, p. 30 citado por Hoffmann, R. e Graziano, S 1999 p. 1).

O Gráfico 1 mostra a evolução da condição do produtor⁶, entre o período de 1970 e 1995/96, colocando em evidência que entre o período de 1970 e 1985 a porcentagem de proprietários, arrendatários, parceiros e ocupantes se manteve quase constante. Porém, no período de 1985 a 1995/96, houve um forte crescimento dos proprietários (14%) e uma redução da porcentagem de arrendatários (-48%), parceiros (-15%) e ocupantes (-15%). A comparação singela dos dados permite expressar que o significativo aumento na proporção do *número* de estabelecimentos geridos pelos próprios proprietários de quase de 63% em 1970 para 74% em 1995, se fez às custas de reduções nas participações de arrendatários parceiros e ocupantes. Neste período, o número de unidades exploradas por arrendatários caiu, de 13%

Gráfico 1. Brasil: evolução da condição do produtor segundo, proprietário, arrendatário, meeiro e ocupante (Censo Agropecuário de 1970, 1975, 1980, 1985 e 1995/96).



Fonte: Tabela 5.

⁶ As definições da condição do produtor segundo o IBGE são: **Proprietário** — Quando as terras do estabelecimento, no todo ou em parte, fossem de sua propriedade (inclusive por usufruto, enfiteuse, herança, etc.). **Arrendatário** — Sempre que as terras do estabelecimento tivessem sido tomadas em arrendamento, mediante o pagamento de quantia fixa em dinheiro, ou sua equivalência em produtos ou prestação de serviços. **Parceiro** — Se as terras do estabelecimento fossem de propriedade de terceiros e estivessem sendo exploradas em regime de parceria, mediante contrato verbal ou escrito, do qual resultasse a obrigação de pagamento ao proprietário de um percentual da produção obtida; e **Ocupante** — Nos casos em que a exploração se processasse em terras públicas, devolutas ou de terceiros (com ou sem consentimento do proprietário), nada pagando o produtor pelo seu uso.

em 1970 para 6% em 1995, e no que tange aos ocupantes a proporção dos estabelecimentos desse grupo reduziu-se de 16% em 1970 para 15% em 1995.

Grande parte dessas modificações deve-se, essencialmente, à mudança no período de coleta dos dados do Censo Agropecuário de 1995/96 que subestimou o número de estabelecimentos precários. Ou seja, é provável que a maior parte da redução no número de estabelecimentos de arrendatários e parceiros se deva ao fato de que eles não foram captados na coleta de dados do censo, mas é evidente que há uma tendência, não muito expressiva, dos estabelecimentos dos proprietários crescerem e os estabelecimentos dos arrendatários, parceiros e ocupantes se reduzirem. Portanto, se essa tendência existe, não pode ser tão expressiva como apresentam os dados do Censo de 1995/96.

Em termos gerais, essa tendência traduz a intensificação da penetração, no período de 1970-1995, de relações capitalistas na agropecuária brasileira, com um envolvimento direto cada vez maior de proprietários especializados na produção e uma redução do arrendamento e outras formas de exploração da terra, que no Brasil, tendem a ser associadas com estágios pré-capitalistas de sua agropecuária. A redução dos ocupantes está relacionada com a crescente regularização fundiária que se verificou no período em análise. A reivindicação dos direitos de propriedade faz com que aumente a porcentagem dos proprietários e diminua as formas ilegais de posse; estas duas forças teriam como resultado a redução do arrendamento e parceria.

Outra importante mudança no período foi o aumento da participação do número e da área de estabelecimentos geridos por administradores. A proporção do número de estabelecimentos nessa categoria aumentou, de 4,1%, em 1970 para 4,8%, em 1995, e a proporção da área desse grupo se ampliou, de 27,5% para 30,9% entre esses dois anos. Essa evolução revela a expansão de um importante segmento empresarial da agropecuária do Brasil, com estabelecimentos geridos por profissionais (Tabela 2 do Censo Agropecuário, 195/96, Brasil).

A Tabela 4 evidencia que o crescimento da área média dos estabelecimentos de proprietários ficou bem aquém que do crescimento da área média dos estabelecimentos em geral. A área média dos estabelecimentos recenseados aumentou de 64,7 hectares, em 1985, para 73,1 hectares, em 1995/96, demonstrando um crescimento de 12,9%. Entretanto, a área média dos estabelecimentos de proprietários cresceu apenas 1,1% (de 90,2 para 92,0

ha). Por outro lado, para o mesmo período (1985-1995/96) a área média dos estabelecimentos dos arrendatários e parceiros cresceu em 57,5% (de 20,5 para 32,3 hectares) e 3,6% (de 11,1 para 11,5 hectares) respectivamente, e a área média dos estabelecimentos de ocupantes diminuiu em 15,5% (de 17,4 para 14,7 hectares). Dados esses fatos, grande parte do crescimento advém do crescimento da média área geral que pode ser explicada pela mudança no período de coleta dos dados. Isto é, o Censo de Agropecuário de 1995/96 subestimou ou não captou o verdadeiro número de estabelecimentos de arrendatários, parceiros e ocupantes. Pode ter havido também uma efetiva redução no número de arrendatários e parceiros e aumento da sua área média, pelo menos em algumas regiões do país⁷.

A mesma tabela mostra que, entre 1975 a 1995/96, a porcentagem do número de estabelecimentos e de área dos estabelecimentos dos proprietários, em relação aos estratos, se manteve quase inalterada (apenas apresentando uma pequeníssima tendência a aumentar em todos os estratos). Neste período, em média, ao estrato de menos de 10 hectares pertenciam 38% dos estabelecimentos que controlavam 1,7% da área; no estrato de mais de 10 e menos de 100 hectares existiam 48,9% dos estabelecimentos e controlavam 17,4% da área, e no estrato de mais de 100 hectares, existiam 48,9% dos estabelecimentos que utilizavam 17,4% da área.

Quando se observa a evolução dos arrendatários, segundo o estrato de área, fica ainda mais evidente que o Censo Agropecuário subestimou o número de estabelecimentos de arrendatários menores de 10 hectares devido ao período de coleta de dados. De 1985 a 1995/95 a porcentagem de estabelecimentos e de área dos arrendatários do estrato de menos de 10 hectares diminuiu, passando de 81,2 a 74,7% e 8,8, a 5,2%, respectivamente. Entretanto, a proporção de estabelecimentos para os estratos de 10 a menos 100 hectares e mais de 100 hectares aumenta significativamente de 14,8 a 19,7% e 3,9 a 5,5% respectivamente.

Para o período de 1975 a 1995/96, no estrato de 10 a menos 100 hectares, há uma clara tendência da pareceria se reduzir, em porcentagens em relação ao total, tanto em número de número quanto em área. O contrário acontece no estrato de mais de 100 hectares, há uma tendência a aumentar nos

⁷ Hoffmann e Graziano realizaram um estudo da distribuição da posse da terra para todos os estados da federação a partir dos dados dos Censos Agropecuários 1975, 1980, 1985, 1995/96, que pode ser encontrado na home page do Instituto de Economia da UNICAMP (www.eco.unicamp.br/pesquisa) [Hoffmann, R. e Graziano, S, 1999, p. 6].

mesmos quesitos. Isto poderia estar dizendo que os produtores pequenos estão cada vez mais assumindo o risco de forma individual, entretanto, os grandes proprietários estariam passando a compartilhar os riscos do empreendimento. Por exemplo, no município de Piracicaba os usineiros, proprietários de grandes extensões de terras, estão entrando em parceria com agricultores profissionais, com a condição de que a usina compre o produto.

Em relação às porcentagens do total de estabelecimentos e área dos ocupantes há um aumento da proporção de estabelecimentos e uma redução da proporção da área no estrato de menos de 10 hectares. Nos outros dois estratos de área acontece o contrário: a porcentagem de estabelecimentos está diminuindo e a de área está aumentando. Isto evidencia que há uma tendência a viabilizar os direitos de propriedade nas ocupações maiores e um descaso por conseguir este direito nos estabelecimentos menores, mostrando a existência de um processo de seleção adversa no acesso da política pública que pretende facilitar o acesso à titulação dos pequenos ocupantes.

O Gráfico 2 mostra, para o período de 1970-1995/96 que, em nível de região geográfica, há uma tendência muito clara de crescimento dos proprietários e tendência de queda dos produtores arrendatários, parceiros e ocupantes. Nas regiões Sul e Sudeste, que em termos relativos apresentam uma menor proporção de ocupantes, que têm pouca possibilidade de ter acesso aos direitos do estabelecimento que ocupam, acontece uma maior proporção de arrendamentos, enquanto o Norte e Nordeste, que apresentam um grande número de produtores ocupantes que não têm possibilidade de conseguir o direito de propriedade da terra que ocupam, em termos relativos, há menos arrendamentos. Isto coloca em evidência, em nível de região, uma correlação negativa entre a possibilidade de obter direitos de propriedade e arrendamento. Ou seja, nos casos em que a exploração se processa em terras públicas, devolutas ou de terceiros, com ou sem consentimento do proprietário, sem pagar pelo uso da terra, o estabelecimento dos direitos de propriedade reduzirá este tipo de exploração e incrementará o número de arrendatários, considerando que a definição dos direitos de propriedade reduz o nível de incerteza nos contratos de arrendamento.

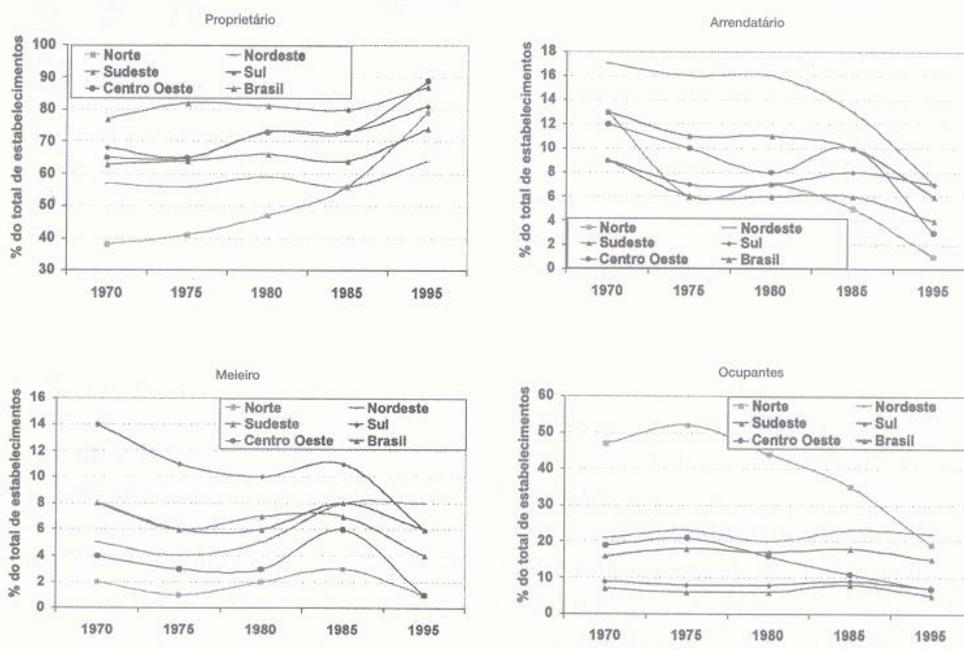
Segundo Janvry, pode-se utilizar como *proxy* de indicador de fragilidade dos direitos de propriedade em uma região particular o quociente formado por número de ocupantes ou invasores dividido pelo número de proprietários e arrendatários que tenham título de propriedade. Se a fragilidade dos

direitos de propriedade é um empecilho para o arrendamento, dever-se-ia verificar uma relação negativa entre a incidência de arrendamento e a incidência de ocupação de terras por indivíduos sem autorização para obter o direito de propriedade. (Janvry, A. 2000).

O Índice de Fragilidade dos direitos de propriedade para o Brasil e regiões de Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste são: 18, 23, 30, 5, 8 e 8, respectivamente. Estes dados confirmam a hipótese de que nas regiões onde os direitos de propriedade são mais fracos o arrendamento de terras é baixo. As regiões que apresentam uma maior proporção de arrendamento (Sudeste, Sul e centro-Oeste) têm índice de fragilidade baixo, entretanto, as regiões (Norte, Nordeste) com índice de fragilidade alto apresentam níveis de arrendamento baixo (Tabela 4).

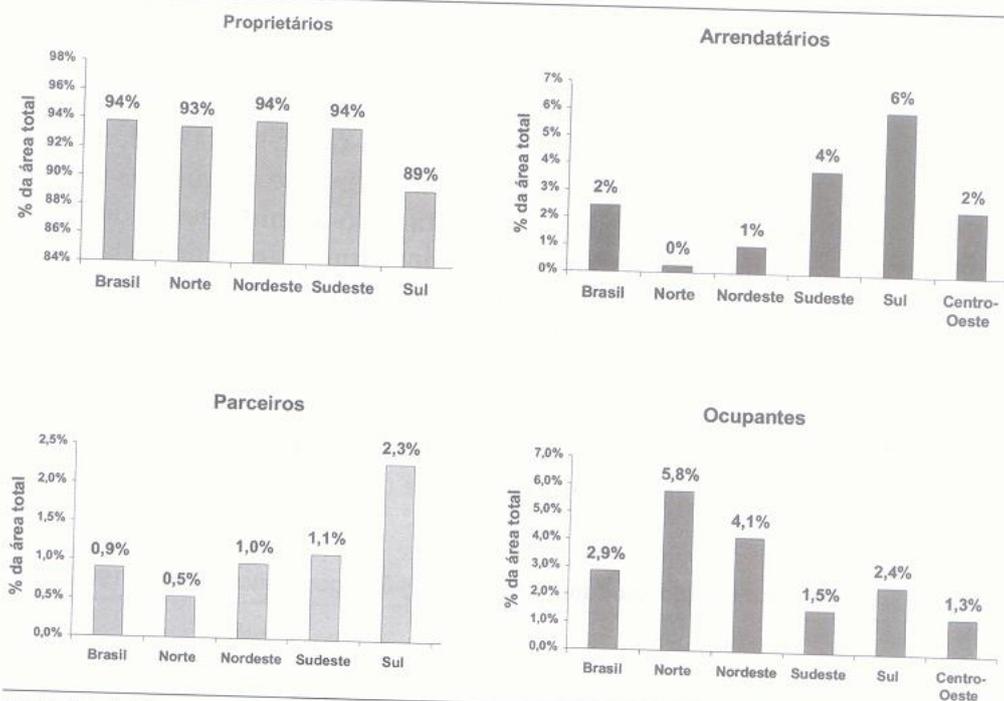
O Gráfico 3 mostra, para o Censo Agropecuário de 1995/96, que as regiões onde o nível de ocupação ou de invasões é alto, o nível do arrendamento é baixo, mostrando um grande índice de fragilidade dos direitos de

Gráfico 2. Brasil: condição do produtor segundo regiões geográficas, 1970- 1995/96.



Fonte: Tabela 4.

Gráfico 3. Brasil: condição do produtor e porcentagem de área total segundo regiões geográficas 1995.



Fonte: Tabela 6.

propriedade. Nestes casos, as políticas de intervenção no mercado de arrendamento, através de ações que visem aumentar o reconhecimento dos direitos de propriedade tornam-se prioritárias para incrementar o acesso à terra através do arrendamento como um primeiro de grau a caminho da propriedade à terra.

Segundo os dados do Censo Agropecuário de 1995/96, em média, para o Brasil, os proprietários respondem por 94% da área cultivada enquanto os arrendatários, parceiros e ocupantes respondem por 2, 0,9 e 2,9% da área, respectivamente. Estes dados colocam em evidência a pouca importância e expressão do arrendamento e parceria na economia brasileira. É de se esperar que dentro do grupo dos produtores/proprietários devam existir proprietários que têm terras ociosas ou com baixa produtividade, embora maquiadas para evitar a desapropriação ou para pagar um montante menor de Imposto Territorial Rural — ITR. Por que estes proprietários não

Tabela 4. Brasil: condição do produtor e índice de fragilidade dos direitos de propriedade (1995/96)

	Proprietário		Arrendatário		Parceiro		Ocupante		Índice de Fragilidade
	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área	
Totais	3.604.343	331.654.891	268.294	8.649.002	277.518	3.174.527	709.710	10.132.826	18
Norte	356.355	54.523.663	3.065	150.125	5.743	309.823	81.012	3.375.270	23
Rondônia	65.916	8.369.452	910	26.145	4.144	59.577	5.986	435.266	9
Acre	16.504	2.585.218	89	20.799	44	18.040	7.151	559.009	43
Amazonas	54.699	2.981.788	639	13.462	132	5.662	27.819	321.654	50
Roraima	6.643	2.619.291	16	13.796	19	74.051	798	269.679	12
Pará	171.406	21.472.911	980	34.326	1.188	117.189	32.830	895.804	19
Amapá	2.564	666.109	3	4.650	1	10	781	29.278	30
Tocantins	38.623	15.828.894	428	36.948	215	35.293	5.647	864.581	14
Nordeste	1.496.022	73.507.715	152.929	789.911	175.913	760.774	501.549	3.237.695	30
Maranhão	117.137	11.732.337	73.586	157.191	23.628	48.599	153.840	622.566	81
Piauí	94.032	8.975.733	19.141	51.519	31.677	71.825	63.261	560.895	56
Ceará	168.487	7.904.575	19.379	101.660	74.428	320.456	77.308	637.151	41
Rio Grande do Norte	59.471	3.393.544	4.363	43.217	9.159	85.133	18.383	211.628	29
Paraíba	96.969	3.682.667	7.561	64.894	8.390	85.775	33.619	276.010	32
Pernambuco	186.117	5.053.954	9.586	145.082	11.154	42.197	51.773	339.502	26
Alagoas	74.106	1.922.329	10.396	138.514	6.737	15.222	23.825	66.395	28
Sergipe	79.585	1.649.560	4.366	7.582	1.006	2.088	14.817	43.399	18
Bahia	620.118	29.193.018	4.551	80.253	9.734	89.479	64.723	480.150	10
Sudeste	728.839	59.944.534	37.400	2.439.604	36.192	711.026	39.230	990.730	5
Minas Gerais	439.335	38.649.609	15.688	1.129.492	16.018	272.464	25.636	760.094	6
Espírito Santo	68.218	3.382.173	794	42.725	2.786	39.981	1.490	23.846	2
Rio de Janeiro	42.228	2.247.064	2.270	97.183	6.608	35.436	2.574	36.621	6
São Paulo	179.058	15.665.688	18.648	1.170.203	10.780	363.145	9.530	170.168	5
Sul	811.006	39.598.419	65.519	2.662.826	57.193	1.017.778	69.462	1.081.341	8
Paraná	282.175	14.279.371	26.945	799.326	28.117	399.357	32.638	468.578	11
Santa Catarina	171.498	6.112.237	12.114	210.053	6.131	81.540	13.604	209.016	7
Rio Grande do Sul	357.333	19.206.811	26.460	1.653.447	22.945	536.881	23.220	403.747	6
Centro-Oeste	212.121	104.080.560	9.381	2.606.536	2.477	375.126	18.457	1.447.790	8
Mato Grosso do Sul	41.395	29.611.881	2.874	1.002.172	458	129.534	4.696	199.186	11
Mato Grosso	68.214	48.262.053	1.641	749.831	968	157.431	7.940	680.349	11
Goiás	101.152	26.067.420	3.965	753.103	992	86.920	5.682	565.205	5
Distrito Federal	1.360	139.207	901	101.430	59	1.242	139	3.051	6

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1995/96.

cedem seus direitos de exploração, através do arrendamento ou parceria, para outro agricultor?

5. Análise do mercado de arrendamento a partir da agricultura familiar

No Brasil, a agricultura familiar está formada por um grupo bastante heterogêneo de agricultores. Estes foram estratificados pela pesquisa *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto*, realizada pelo Convênio FAO/INCRA, em 1999, segundo sua renda, em quatro estratos⁸: Tipo A: maiores rendas; Tipo B: renda média; Tipo C: renda baixa; e Tipo D: quase sem renda.

A agricultura brasileira engloba 4.859.864 estabelecimentos e 353.611.242 hectares. Desses totais, a agricultura familiar representa 85% dos estabelecimentos e ocupa 30% da área total, e a patronal 11,5 % da área e 67,9% da produção. As unidades familiares A, B C e D são 8%, 20% 17% e 39% dos estabelecimentos totais e controlam 7%, 10%, 5% e 9% respectivamente da área total. As unidades da agricultura familiar quase sem renda controlam, respectivamente, em nível nacional, 48%, 61% e 39% dos estabelecimentos arrendados em parceria e ocupados. Esses dados colocam em evidência o grande alvo das políticas de terras que tenham por objetivo facilitar o acesso através da intervenção no mercado de compra/venda e de arrendamento e parceria de terras. A maior quantidade de estabelecimentos da agricultura familiar quase sem renda está sob a forma de arrendamento, parceria e ocupação (Tabela 5).

A renda total da agricultura familiar apresenta uma relação direta com a unidade de área. Colocando em evidência que quanto mais capitalizado o agricultor, maior é a renda obtida por hectare disponível, essas variáveis

⁸ Para caracterizar os tipos de agricultores familiares, optou-se por utilizar a sua Renda Total, de modo a captar os vários aspectos de sua atividade produtiva, entre os quais se destacam a inserção no mercado, a transformação e o beneficiamento de produtos agrícolas no interior do estabelecimento e o autoconsumo (FAO/INCRA, 1999). O critério básico de estratificação para discriminar os tipos de agricultores familiares foi a diária média estadual. Operacionalmente, foi tomado o Valor do Custo de Oportunidade (VCO) como sendo o valor da diária média estadual, acrescido de 20% e multiplicado pelo número de dias úteis do ano (calculado em 260), tendo em vista a comparação com uma renda anual.

apresentam, entretanto, uma relação inversa nos agricultores patronais: quanto maior é a área, menor é a renda por hectare. Esta relação inversa estaria mostrando o maior rendimento (maior eficiência) da agricultura familiar em relação à agricultura patronal. Segundo o estudo FAO/INCR:

Considerando a média nacional, os tipos familiares A, B e C obtêm uma renda total por ha superior aos agricultores patronais, novamente demonstrando o potencial produtivo e econômico dos agricultores familiares. Em média, o tipo A produz R\$ 269/ha, o tipo B produz R\$ 103/ha e o tipo C obtém R\$ 60/ha, superiores à média de R\$ 40/ha obtida pelos agricultores patronais (...) Entre as regiões (...) os agricultores do tipo A do Sul e do Sudeste foram os que apresentaram a maior rentabilidade por ha, obtendo R\$ 465/ha e R\$ 347/ha, respectivamente. Esta maior eficiência produtiva dos agricultores familiares em relação aos patronais é repetida em todas as regiões, com os três tipos familiares mais capitalizados superando a rentabilidade média por ha dos patronais. A única exceção é a região Sudeste, onde, mesmo assim, os tipos A e B superam" (p. 47).

Por outro lado, pesquisas realizadas pelo Banco Mundial para vários países encontraram uma relação inversa entre o tamanho da propriedade e a produtividade e sugerem que os estabelecimentos que usam, principalmente mão-de-obra familiar, têm níveis de produtividade mais altos que aquelas que operam com mão-de-obra assalariada (Binswanger, Deininger, Feder, 1995, p. 1-22). Iso justifica, do ponto de vista econômico, que não há vantagem de escala das grandes propriedades em relação às pequenas e, por outro lado, que a democratização da terra apresenta não apenas justificativas sociais mas também econômicas.

A importância do arrendamento entre os grandes proprietários pode ser verificada na expressiva participação na agricultura patronal. Das terras arrendadas e em parceria, 67% e 48%, respectivamente, o são por agricultores patronais. A segunda maior categoria é a dos agricultores familiares quase sem renda, tanto em número quanto em área. Isso mostra que o arrendamento e a parceria no país são tipos de relação de produção que ocorrem tanto entre os com muita terra quanto os praticamente sem terra (Tabela 5).

A posse da terra na agricultura familiar está diretamente relacionada com a tipologia dos agricultores. Entre os agricultores familiares do tipo A, 89,2% são proprietários, contra 73,6% entre os agricultores do tipo C e ape-

Tabela 5. Brasil: estabelecimentos e área segundo a condição do produtor, categorias familiares e tipo de renda e patronal.

Categorias	Proprietário		Arrendatário		Parceiro		Ocupante		Total	
	Nº	Há	Nº	Há	Nº	Há	Nº	Há	Nº	Há
TOTAL	3.604.342	331.654.887	268.294	8.649.002	277.518	3.174.527	709.710	10.132.826	4.859.864	353.611.242
Total familiar	3.088.163	98.991.350	234.697	2.506.102	266.897	1.614.921	549.612	4.656.073	4.139.369	107.768.49
Maiores rendas	362.257	22.604.252	14.860	699.828	9.796	252.989	19.378	584.385	406.291	24.141.455
Renda média	824.681	31.373.308	40.727	598.972	38.755	458.366	89.588	1.378.976	993.751	33.809.622
Renda baixa	605.727	16.552.831	49.473	309.054	49.311	306.727	119.036	1.049.706	823.547	18.218.318
Quase sem renda	1.295.498	28.460.959	129.637	898.252	169.035	596.839	321.610	1.643.005	1.915.780	31.599.055
Patronal	506.513	230.303.673	25.035	5.809.582	8.514	1.520.251	14.430	2.408.617	554.501	240.042.123

Porcentagem.

TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total familiar	86%	30%	87%	29%	96%	51%	77%	46%	85%	30%
Maiores rendas	10%	7%	6%	8%	4%	8%	3%	6%	8%	7%
Renda média	23%	9%	15%	7%	14%	14%	13%	14%	20%	10%
Renda baixa	17%	5%	18%	4%	18%	10%	17%	10%	17%	5%
Quase sem renda	36%	9%	48%	10%	61%	19%	45%	16%	39%	9%
Patronal	14%	69%	9%	67%	3%	48%	22%	24%	11%	68%

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário 1995/96

Elaboração: Convênio INCRA/FAO.

nas 67,7% entre os do tipo D. Entre os agricultores do tipo D, 16,8% são ocupantes, 8,8% são parceiros e 7% arrendatários (Tabela 5).

Os agricultores familiares tipos C e D, isto é, os mais pobres, são os que mais participam do arrendamento e parceria, tanto em termos relativos quanto absolutos e também de forma precária de acesso (ocupação). Neste sentido, pode-se pensar que políticas que tornem eficientes o mercado de parceria e/ou arrendamento de terras podem facilitar o acesso à terra para o pessoal mais pobre da agricultura familiar. A tabela 5 e a tabela 6, que apresentam informações consolidadas em nível regional, são eloquentes: o acesso à propriedade da terra da agricultura familiar começa com formas precárias de ocupação, passando em seguida pela parceria e arrendamento, confirmando a idéia de “escada agrícola”. As políticas serviriam para acelerar a corrida dos mais pobres da agricultura familiar, no caminho da ocupação à propriedade da terra.

O Nordeste apresenta a maior porcentagem de arrendamento e parceria e o menor percentual de agricultores proprietários em qualquer um dos

Tabela 6. Agricultores familiares — percentual dos estabelecimentos e área dos tipos segundo a condição do produtor.

Condição		Proprietário		Arrendatário		Parceiro		Ocupante	
Região	Tipos	% Estab	% Área	% Estab	% Área	% Estab	% Área	% Estab	% Área
Nordeste	A	88,0	95,5	2,0	0,6	1,9	0,7	8,0	3,2
	B	77,5	93,4	4,5	0,7	3,9	1,2	14,1	4,8
	C	65,6	90,6	7,8	1,1	6,8	1,7	19,7	6,5
	D	60,4	89,4	7,6	1,3	10,6	2,5	21,5	6,9
Centro-Oeste	A	90,9	93,2	4,9	4,2	0,8	0,4	3,4	2,2
	B	91,8	94,7	2,7	1,8	1,0	0,4	4,6	3,0
	C	90,0	94,2	2,3	1,3	1,3	0,4	6,4	4,1
	D	87,9	92,8	3,8	2,9	1,7	0,5	6,7	3,8
Norte	A	90,1	96,7	0,4	0,2	0,4	0,3	9,0	2,8
	B	86,9	94,5	0,5	0,3	0,8	0,3	11,8	4,9
	C	82,3	92,3	0,8	0,3	1,7	0,5	15,1	7,0
	D	82,0	93,6	1,0	0,4	2,4	0,5	14,6	5,5
Sudeste	A	88,4	92,8	5,0	4,0	3,4	1,2	3,2	1,9
	B	87,7	93,1	3,6	2,9	4,5	1,4	4,2	2,6
	C	86,0	92,6	3,1	2,6	5,7	1,8	5,2	3,0
	D	83,6	90,6	4,5	4,8	5,9	1,8	6,0	2,8
Sul	A	89,7	90,9	4,4	4,9	2,8	2,1	3,1	2,0
	B	83,5	88,6	5,5	4,2	5,3	3,3	5,7	3,8
	C	77,2	85,0	6,9	5,1	7,4	4,4	8,5	5,6
	D	73,7	82,9	8,6	8,2	8,3	4,0	9,4	4,8
Brasil	A	89,2	93,6	3,7	2,9	2,4	1,0	4,8	2,4
	B	83,0	92,8	4,1	1,8	3,9	1,4	9,0	4,1
	C	73,6	90,9	6,0	1,7	6,0	1,7	14,5	5,8
	D	67,6	90,1	6,8	2,8	8,8	1,9	16,8	5,2

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 — IBGE. Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO.

quatro tipos de agricultores familiares. Entre os agricultores do tipo D, apenas 60,4% são proprietários, sendo que 10,6% são parceiros e 21,5% são ocupantes. Mesmo entre os agricultores do tipo C este percentual é baixo, representado por 65,6% de proprietários, 7,8% de arrendatários, 6,8% de parceiros e 19,7% de ocupantes. A região Centro-Oeste é a que apresenta o maior percentual de proprietários entre os agricultores familiares, variando de 87,9% dos agricultores do tipo D a 90,9% dos agricultores do tipo A (Tabela 6).

6. Mercados locais de arrendamento

Como foi mostrado anteriormente, a análise do mercado geral de arrendamento não possibilita avanços significativos na interpretação e nas proposições de políticas. Outra característica do mercado de arrendamento evidenciado em vários estudos é que o seu maior ou menor desenvolvi-

mento decorre fundamentalmente do tipo de cultura prioritária na região. Há certamente arrendamento em qualquer região do país mas com pequena intensidade, como mostrado anteriormente, mas há regiões onde o arrendamento aparece com maior intensidade e importância. O arrendamento é uma forma importante de produção dos seguintes produtos nas seguintes regiões, por razões distintas: o arroz (Rio Grande do Sul), a cana-de-açúcar (São Paulo) e os grãos (Triângulo Mineiro e Paraná). Os determinantes da existência do arrendamento com alguma importância econômica e/ou social são os seguintes :a) formação histórica e fundiária da região e disponibilidade de terras; b) poder, tipo de organização, enfim as características do Complexo Agroindustrial (CAI) ou da cadeia produtiva hegemônica na região; c) arranjos institucionais específicos que dêem maior garantia aos contratos de arrendamento ou confiança mútua que garanta a relação mesmo sem contrato;

A seguir, passamos a analisar duas experiências cujos fatores e outras características podem ser evidenciados para se compreender melhor as razões, assumindo, neste estudo, uma postura bastante pessimista diante da proposta de se adotar o arrendamento como forma básica de diminuir a pobreza agrícola, através da subida ao primeiro degrau da escada.

6.1. Bolsas de Arrendamento de Terras no Triângulo Mineiro

A Bolsa de Arrendamento de Terras do Triângulo Mineiro nasce em 1985, a partir da experiência de José Humberto Guimarães, lotado como fiscal da Carteira Agrícola do Banco do Brasil, na agência de Uberaba (MG). José Humberto recebia, nas suas visitas pelo campo, pedidos de agricultores profissionais, migrantes principalmente da Alta Mogiana Paulista e do Oeste Paranaense, para que conseguisse, entre proprietários rurais do município, glebas de terra agricultáveis que pudessem ser arrendadas por eles próprios e por parentes e amigos, todos agricultores de suas regiões de origem, portadores de recursos e desejosos de ampliar seus negócios de lavoura. Por outro lado, o Sr. Guimarães também era procurado por alguns proprietários rurais da região, possuidores de grandes áreas de terras mecanizáveis, para que encontrasse agricultores capacitados para plantar grãos em seus pastos para, após isto, renová-los, tornando-os mais produtivos. Para tanto, este arrendatário teria que dispor de recursos e independência

financeira para, com a tecnologia mais moderna, plantar os grãos e reformar os pastos. Esse arrendamento trouxe para os proprietários, em princípio, mais do que a renda do negócio, a possibilidade de recuperação do cerrado por meio da limpeza e do cultivo, para posterior formação de invernadas modernas destinadas a pastagens de bovinos⁹. A partir dessas solicitações, se instalou na cidade de Uberaba um ponto de encontro das partes interessadas, surgindo daí a idéia da Bolsa de Arrendamento de Terras. Esta foi institucionalizada na Prefeitura. Foram identificados mil maiores proprietários, e passou-se a contatá-los. Ressalte-se que, em princípio, a maioria dos fazendeiros olhou com desconfiança o projeto que lhes era apresentado, mas seu idealizador acabou convencendo os proprietários rurais e lideranças municipais de que o projeto traria inúmeros benefícios para todos os segmentos da sociedade (BOLSA de..., 2003).

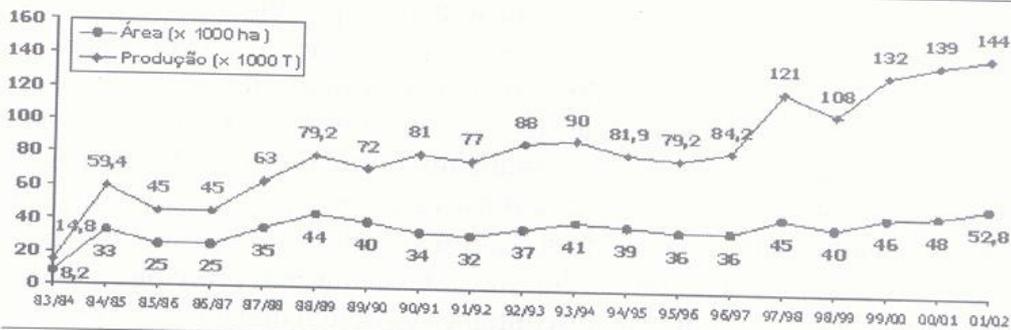
A segunda etapa do projeto, que se constituiu na divulgação da Bolsa de Arrendamento de Terras nas tradicionais zonas agrícolas do país (São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), onde se encontram enormes contingentes de agricultores profissionais (pequenos proprietários rurais com algum nível de capitalização), apregoando as boas condições para ampliação das lavouras na região de Uberaba em face da sua localização, topografia, clima, etc.

Em 10 anos de parceria, a idéia do bancário, com a adesão do prefeito e dos proprietários e o trabalho dos agricultores, levou Uberaba — que era a capital mundial do gado zebu — ao primeiro lugar no *ranking* de produção de grãos dos municípios do estado de Minas Gerais e a uma posição de destaque no cenário rural brasileiro. Iniciativas parecidas começaram a surgir em outras regiões do país (BOLSA DE, 2003).

Em 1984, antes de a Bolsa de Arrendamento e Parceria ser implantada em Uberaba, a área plantada com soja era de apenas 8.700 hectares e a produção total do grão no município atingia 14,8 mil toneladas. Hoje são mais 52,8 mil hectares e mais de 144 mil toneladas de produção, um aumento de 1000% (BOLSA DE, 2003). Os gráficos 4 e 5 mostram a evolução da produção e produtividade das culturas de soja e milho, no período de 1985-2002, em grande medida decorrente do programa de arrendamento.

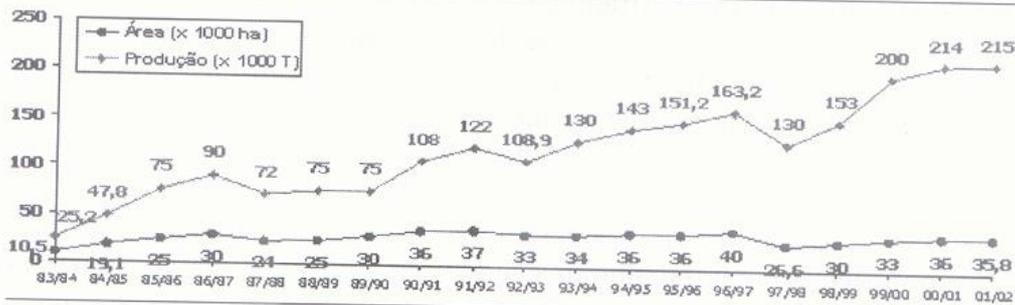
⁹ As informações referentes a este item foram obtidas no Site da Bolsa de Arrendamentos e Parcerias rurais, na Internet: http://www.bolsadearrendamento.com.br/uberaba_body.asp?l=3&p=2, em 15/03/2003.

Gráfico 4. Área e produção de soja no município de Uberaba-MG.



Fonte: EMATER-MG. http://www.bolsadearrendamento.com.br/uberaba_body.asp?l=3&P=2, em 15/03/2003.

Gráfico 5. Área e produção de milho no município de Uberaba-MG.



Fonte: EMATER-MG. http://www.bolsadearrendamento.com.br/uberaba_body.asp?l=3&P=2, em 15/03/2003.

Setenta por cento das áreas cultivadas com lavouras dentro do município de Uberaba são executadas por parceiros e arrendatários, ou seja, uma extensão territorial de aproximadamente 60 mil hectares, que são trabalhados, anualmente, com regularidade, por empreendedores em conjunto – de um lado agricultores profissionais usuários de terras de terceiros e, de outro, proprietários de terras aptos ao desenvolvimento – que se associaram com objetivos comuns de produzir grãos com as parcelas de que cada um dispõe, as quais lhes proporcionam rendimentos compatíveis com seus investimentos (BOLSA de.. 2003)

A partir do corte da agricultura familiar e patronal também para o município de Uberaba, na tabela 7, pode-se perceber que os contratos de

parceria em Uberaba são assinados em 56% e 44% pela agricultura familiar e patronal, respectivamente. Dentro da agricultura familiar os que mais participam da parceria são as famílias de renda baixa (22%) e as famílias quase sem renda (11%). Nesse caso, o risco moral é menor posto que, no contrato de parceria, o pagamento é feito com um percentual da produção e não em quantia fixa em dinheiro. Neste caso, o proprietário assume, com o parceiro, os riscos de uma safra pequena ou os lucros de uma safra bem sucedida.

Tabela 7. Uberaba-MG: estabelecimentos e área segundo a condição do produtor, categorias familiares e tipo de renda e patronal.

Categorias	Proprietário		Arrendatário		Parceiro		Ocupante		Total	
	Nº	Há	Nº	Há	Nº	Há	Nº	Há	Nº	Há
TOTAL	1.309	306.019	102	23.495	9	2.095	22	971	1.442	332.580
Total familiar	400	23.271	40	2.579	5	300	5	49	450	26.199
Maiores rendas	142	10.683	14	1.310	1	38	3	5	160	12.036
Renda média	139	7.350	13	593	1	135	0	0	153	8.078
Renda baixa	45	1.777	2	246	2	96	0	0	49	2.119
Quase sem renda	74	3.459	11	429	1	29	2	43	88	3.960
Patronal	903	281.859	61	20.901	4	1.794	7	566	975	305.120

Porcentagem.

TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total familiar	31%	8%	39%	11%	56%	14%	23%	5%	31%	8%
Maiores rendas	11%	3%	14%	6%	11%	2%	14%	1%	11%	4%
Renda média	11%	2%	13%	3%	11%	6%	0%	0%	11%	2%
Renda baixa	3%	1%	2%	1%	22%	5%	0%	0%	3%	1%
Quase sem renda	6%	1%	11%	2%	11%	1%	9%	4%	6%	1%
Patronal	69%	92%	60%	89%	44%	86%	32%	58%	68%	92%

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário 1995/96. Elaboração: Convênio INCRA/FAO.

A experiência bem sucedida de Uberaba levou à implementação de um programa semelhante em Uberlândia, outro município do Triângulo Mineiro. Aqui, também os altos preços das terras vigentes no período fizeram com que a única forma de acesso à terra fosse através de arrendamento por sulistas. Pela tabela 8, observa-se que o Programa iniciou-se em 1986 e durou até 1992, com bons resultados.

Tabela 8. Relação das áreas arrendadas pelo Programa de Arrendamento de Terras de Uberlândia — 1986-1992

Anos	Contratos	Área Arrendada
1986	03	500 há
1987	11	2.588 há
1988	21	2.900 há
1989	49	18.509 há
1990	06	2.100 há
1991	07	2.793 há
1992	02	160 há

Fonte: Prefeitura de Uberlândia.

Assim, o arrendamento, a partir de 1990, tem permitido manter a apropriação das terras locais sem maiores alterações, já que os preços vigentes tornam praticamente impossível a sua aquisição por parte de agentes econômicos que chegam à região.

Tabela 9. Uberlândia: condição do produtor — 1970-1995/6.

Anos	Proprietário		Arrendatário		Parceiro		Ocupante	
	Inf.	Área	Inf.	Área	Inf.	Área	Inf.	Área
1970	1123	284466	251	25467	149	5534	97	15667
1975	1148	337588	173	6456	295	4444	93	11011
1980	1059	314653	105	7144	54	326	75	4888
1985	1122	319988	159	12523	58	479	76	11145
1995/96	1316	330976	251	23397	18	438	31	5084

Fonte: Censos Agropecuários — IBGE.

Como pode ser visto nos dados que acabam de ser apresentados na tabela 9, depois de um recuo inicial, a prática do arrendamento voltou a expandir-se, constituindo-se num importante mecanismo da produção agropecuária nos anos oitenta e noventa, apesar do arrefecimento do programa municipal. Isso, certamente, é uma indicação de que o programa cumpre seu papel de romper com a inércia e, depois, a dinâmica de arrendamento persiste sem necessidade de intervenção governamental.

A pesquisa de campo indicou que o recurso para o arrendamento passou a ser bastante interessante para o proprietário que quer elevar a renda de suas áreas sem ter que dispendir recursos na incorporação destas à produção agrícola modernizada, especialmente quando se tem em conta o que já foi observado quanto às necessidades do investimento para que suas

terras se tomem produtivas. Mas também indicou claramente que apenas os agricultores capitalizados e tecnificados teriam acesso ao arrendamento nesta região, em função da necessidade de se reformar os pastos.

A verificação da participação dos diferentes segmentos de agricultores no arrendamento pode melhor ser observado a partir do corte entre familiares e não-familiares nos dados do Censo Agropecuário de 1995/96, apresentados na Tabela 10. No município de Uberaba, 60% dos contratos de arrendamento de terras são realizados pela a economia patronal e os 40% restantes são realizados pela agricultura familiar, porém há que ressaltar que as famílias que mais arrendam são as de tipo A (14%) e B (13%), ou seja, o pessoal de maiores rendas da agricultura familiar. Esses dados colocam em evidência um processo de seleção adversa na dinâmica das bolsas de arrendamento que pode ser solucionado fornecendo um programa de garantias para os agricultores de renda baixa e sem renda para poder participar desse tipo de programa.

Tabela 10. Uberaba-MG: estabelecimentos e área segundo a condição do produtor, categorias familiares e tipo de renda e patronal.

Categorias	Proprietário		Arrendatário		Parceiro		Ocupante		Total	
	Nº	Há	Nº	Há	Nº	Há	Nº	Há	Nº	Há
TOTAL	1.316	330.976	251	23.397	18	438	31	5.083	1.616	359.894
Total familiar	313	18.679	47	1.836	13	404	4	35	377	20.953
Maiores rendas	67	6.575	11	1.124	6	339	0	0	84	8.036
Renda média	79	4.360	6	100	4	36	1	20	90	4.516
Renda baixa	39	1.558	5	169	0	0	2	13	46	1.740
Quase sem renda	128	6.185	25	442	3	29	1	2	157	6.658
Patronal	996	310.886	204	21.561	5	33	18	4.817	1.223	337.297

Porcentagem.

TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total familiar	24%	6%	19%	8%	72%	92%	13%	1%	23%	6%
Maiores rendas	5%	2%	4%	5%	33%	77%	0%	0%	5%	2%
Renda média	6%	1%	2%	0%	22%	8%	3%	0%	6%	1%
Renda baixa	3%	0%	2%	1%	0%	0%	6%	0%	3%	0%
Quase sem renda	10%	2%	10%	2%	17%	7%	3%	0%	10%	2%
Patronal	76%	94%	81%	92%	28%	8%	58%	95%	76%	94%

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário 1995/96. Elaboração: Convênio INCRA/FAO.

No município de Campinas – SP, onde não existem programas para incentivar os contratos de arrendamento e parceria, o arrendamento ocorre em 14% das propriedades da agricultura familiar e 85% na agricultura patronal. Os contratos de arrendamento são realizados em 51% pela agricultura familiar desta porcentagem; 22% são realizados pelas famílias de maiores rendas e renda média; 25% pelos agricultores familiares quase sem renda (Tabela 11).

A parceria é praticada, especialmente, pelos agricultores familiares quase sem renda, embora também a agricultura familiar de maiores rendas a pratique em menores proporções. A agricultura familiar quase sem renda participa de 25% dos contratos de parceria (Tabela 11).

O referido município não foge ao comportamento médio do mercado de arrendamento e parceria nacional em que os agricultores de baixa renda são os que dinamizam o mercado. É de se esperar que um programa que torne transparentes este mercado através da redução do risco moral dos contratos e a seleção adversa dos programas, poderão ampliar o acesso à

Tabela 11. Campinas-SP. Estabelecimentos e área segundo a condição do produtor, categorias familiares e tipo de renda e patronal.

Categorias	Proprietário		Arrendatário		Parceiro		Ocupante		Total	
	Nº	Há	Nº	Há	Nº	Há	Nº	Há	Nº	Há
TOTAL	371	23.085	63	2.964	20	518	6	866	460	26.653
Total familiar	137	2.632	32	810	13	232	3	143	185	3.688
Maiores rendas	34	446	7	260	2	21	2	82	45	735
Renda média	29	302	7	206	4	24	1	61	41	538
Renda baixa	16	420	2	11	2	11	0	0	20	442
Quase sem renda	58	1.462	16	332	5	175	0	0	79	1.969
Patronal	233	20.138	31	2.154	7	285	2	69	273	22.646

Porcentagem.

TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total familiar	37%	11%	51%	27%	65%	45%	50%	16%	40%	14%
Maiores rendas	9%	2%	11%	9%	10%	4%	33%	9%	10%	3%
Renda média	8%	1%	11%	7%	20%	5%	17%	7%	9%	2%
Renda baixa	4%	2%	3%	0%	10%	2%	0%	0%	4%	2%
Quase sem renda	16%	6%	25%	11%	25%	34%	0%	0%	17%	7%
Patronal	63%	87%	49%	73%	35%	55%	33%	80%	59%	85%

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário 1995/96. Elaboração: Convênio INCRA/FAO.

terra deste grupo mais pobre da agricultura familiar. Insistindo-se no argumento, o programa por si só não resolve o problema de acesso à terra; logo, há que se implementar políticas que permitam reduzir o preço da terra e também complementarmente a reforma agrária tradicional.

7. Visão global do arrendamento por parte dos agentes envolvidos

Na região do Triângulo Mineiro foram entrevistados técnicos do Sistema de Pesquisa e Extensão Rural, dirigentes de sindicatos patronais, ocupantes de cargos de direção nas secretarias municipais de Agricultura, dirigentes de organizações não-governamentais, como a Associação dos Municípios do Vale do Paraniba (AMVAP) e empresários.

Frise-se que, na região de influência de Uberaba, o envolvimento institucional vincula-se a entidades não-governamentais como o Sindicato Rural, sendo pequena a participaao da Prefeitura e dos orgoes de pesquisa e extensão rural. Em Uberlândia e em seu redor, ao contrário, há um envolvimento integral, sob a coordenaao da Secretaria de Agricultura, por meio da Bolsa de Arrendamento de Terras, possibilitando a participaao do Sindicato Rural e demais entidades via colegiado. Inversamente a Uberaba, a participaao do sistema de extensão rural, em Uberlândia, é bastante efetiva, seja acompanhando a implementaao dos contratos, seja prestando orientaao técnica.

A obtenao de uma visão global do Programa, por parte dos agentes institucionais, foi feita por meio das seguintes questões: a) enumeraao, em ordem decrescente de importância, dos principais fatores que dificultam a difusão das parcerias entre os proprietários; b) enumeraao, em ordem decrescente, dos fatores que tenham sido decisivos para a mudança de atitude dos proprietários, inicialmente reticentes quanto à parceria; c) ocorrência de mudanças entre os principais fatores favoráveis, após a implementaao do Programa, identificando e relacionando essas mudanças em ordem decrescente de importância; d) se a existência de ameaça concreta à propriedade de terras ociosas, por meio da tributaao ou expropriaao, constitui fatores compulsórios para a generalizaao da prática de cessão do uso temporário das terras; e) os tipos de financiamento adequados para atender às necessidades dos parceiros; f) viabilidade de extensão do Programa, visando à incorporaao de pequenos agricultores descapita-

lizados, sem cadastro bancário e com experiência apenas em práticas agrícolas tradicionais.

A análise dos questionários nos permitiu tirar algumas conclusões. Em primeiro lugar, o medo, por parte dos proprietários, de que as cláusulas não sejam obedecidas surge em todas as entrevistas como principal fator a dificultar a expansão do Programa. No entanto, isto parece uma contradição, pois o Programa no Triângulo Mineiro está perfeitamente controlado, existindo um permanente acompanhamento por parte dos responsáveis. Em Uberlândia funciona, inclusive, uma Junta de Conciliação para dirimir os eventuais conflitos. Parece que o caso é mais de falta de informação ou, conforme assinala um dos entrevistados, “falta de visão” por parte dos proprietários que não se incomodam com a baixa produtividade da terra.

Apesar de não aparecer como relevante, encontram-se presentes em todas as respostas “a falta de apoio governamental” e o crédito agrícola que expressam, na realidade, a falta de uma política que privilegiasse o Programa, ou mesmo o setor, com juros e prazos consoantes com a baixa lucratividade das lavouras. A preferência pela pecuária explica-se facilmente.

As questões relativas à reforma agrária e desapropriações surgem em 30% das respostas, em que o “medo de perder a terra” é apontado pela maioria dos entrevistados como o maior obstáculo à expansão do Programa entre os proprietários. Isto não impede, entretanto, que em determinado momento e em determinadas circunstâncias esta ameaça tenha tido o efeito inverso, como foi o caso após a expropriação de uma fazenda na região para fins de reforma agrária. Este aparente paradoxo se deve às dubiedades da legislação, que considera como prioritárias para fins de reforma agrária as áreas onde existam parceiros e arrendatários, e não apenas as terras ociosas. Assim, diante do perigo iminente de desapropriação por ociosidade, vale a pena arriscar cedendo a posse da terra a terceiros; na ausência deste perigo iminente, prevalece o medo de ter conflitos com os parceiros, chamando a atenção das autoridades agrárias. A falta de informações e a ignorância dos proprietários sobre as vantagens do sistema também são citadas como obstáculos importantes, o que é coerente com a falta de dinamismo institucional observada na região.

Em segundo lugar, no que se refere aos fatores que tenham sido decisivos para a mudança de atitudes dos proprietários, inicialmente reticentes em relação ao Programa, os primeiros resultados favoráveis obtidos pelos proprietários pioneiros à adesão ao Programa Parceria, aliados à excelente

coordenação exercida em Uberlândia pela Secretaria Municipal de Agropecuária e Abastecimento e, em Uberaba, pelo Sr. José Humberto Guimarães, Assessor do Ministério da Agricultura e vinculado ao Sindicato Rural, constituem, de forma incontestável, os principais condicionantes à mudança de atitudes por parte dos proprietários. Em todas as entrevistas estes fatores aparecem em relevância.

Em terceiro lugar, o financiamento das atividades tem surgido como o componente negativo capaz de diminuir a progressiva evolução do Programa. Apesar de todo o apoio das agências locais do Banco do Brasil, a atual política de crédito rural não favorece o desenvolvimento do Programa, por fazer com que os custos financeiros se tornem o componente principal dos custos totais de produção e comercialização. Chamados a opinar sobre o “tipo de financiamento” mais adequado para atender às necessidades dos parceiros, o chamado “pagamento por equivalência de produto” merece a unanimidade dos entrevistados.

Em quarto lugar, diversos entrevistados informaram que receiam os contratos de Arrendamento e Parceria porque os arrendatários podem entrar na Justiça requerendo seus direitos trabalhistas, após o término do contrato. Como a Justiça do Trabalho é defensora dos direitos dos trabalhadores, acaba, na maior parte das vezes, concedendo o benefício ao arrendatário gerando, assim, prejuízo para os proprietários da terra.

Finalmente, também para a maioria dos entrevistados, a participação dos pequenos produtores descapitalizados e com experiência somente em práticas agrícolas tradicionais é muito pouco presente. Sua expansão apenas poderia ser possível desde que fosse criado um Programa Especial de Crédito Rural acompanhado de assistência técnica por parte dos órgãos de Extensão Rural, o que caracterizaria a volta do crédito supervisionado, atualmente suspenso, ficando clara a ausência de risco de o proprietário vir a ser ameaçado de perder a terra por ter arrendatários e parceiros na sua propriedade.

Conclusões e propostas

O proprietário de terras sempre tentará maximizar seus ganhos monetários futuros (e também seus ganhos sociais e políticos) advindos da propriedade da terra. Se os contratos de arrendamento ou parceria não aparecem como um compromisso confiável, é de se esperar que a incerteza dos

ganhos futuros do proprietário aumente e que o proprietário decida que a melhor alternativa é não alugar sua terra. Deve-se, também, levar em conta que o proprietário, durante o tempo que dure o contrato de arrendamento, perde a possibilidade de usar este ativo como colateral do crédito, entre outras coisas.

O comportamento dos proprietários em decisões incertas é, na maioria das vezes, de um agente adverso ao risco. Portanto, o proprietário de terras apenas entregará em aluguel seus direitos de propriedade quando o nível de incerteza seja tão baixo que o contrato de arrendamento mostre características semelhantes às de um contrato com informação completa (informação simétrica), isto é, quando ele, o produtor, puder prever o comportamento do arrendatário e das outras variáveis que atuam direta ou indiretamente sobre as condições especificadas no contrato. Um dos possíveis riscos de perdas do proprietário, ao celebrar um contrato de arrendamento é que o arrendatário pode procurar a Justiça e requerer os seus direitos trabalhistas para o período que permaneceu como arrendatário. A Justiça do Trabalho brasileira, dado seu caráter paternalista herdado de uma época populista, normalmente, dá ganho de causa ao trabalhador mesmo com a existência deste contrato, pois entende que o trabalhador possa ter sido coagido a assiná-lo.

Na realidade, os contratos de arrendamento de terras se caracterizam por acontecer em um ambiente de informação assimétrica em que, frequentemente, o proprietário conhece muita informação a respeito de sua fazenda e pouco das qualidades do arrendador e, este último, conhece pouco da fazenda e sabe mais de sua destreza profissional e de seu comportamento futuro perante o contrato.

Em outros países, principalmente na Europa, verifica-se que até 50 % da produção agrícola vem de parceria e arrendamento. No Brasil, parceria e arrendamento, por conta, sobretudo do Nordeste, é sinônimo de parceiro, meeiro, arrendatário, superexploração. É evidente que quando diz que vai começar uma reforma agrária, começa-se pelo parceiro, meeiro e arrendatário. Então, ocorrem duas coisas: a) o dono da terra não quer mais o parceiro, meeiro, ou arrendatário e o expulsa; b) o próprio trabalhador fixa a idéia de estar na propriedade da terra. Atualmente, propriedade da terra já não é mais o fator decisivo da produção. O que decide é a tecnologia, conhecimento e crédito. Com essa visão, foi proposta uma mudança na legislação para que o proprietário que venha a arrendar a terra não fique amea-

çado pela reforma agrária. E quem é parceiro, meeiro e arrendatário não pode ficar sob o risco de ser posto na rua ao bel-prazer do proprietário. A nova regulação jurídica já foi definida e o passo seguinte será obter recursos para o financiamento do Pronaf, Parceria, Bolsa de Terras e Arrendamento. Se, ao final de três, quatro ou cinco anos, as partes resolverem negociar, se o arrendatário ou meeiro acumulou um capital e deseja comprar a terra, o Banco da Terra financia em 20 anos (Jugman, 2001).

No Brasil, os mercados de venda, arrendamento parceria de terras não são perfeitos no que concerne à informação completa entre as partes contratantes. As evidências sobre estas imperfeições do mercado são expressas:

- a) Na alta concentração da terra que permite aos grandes proprietários fazer uso de seu poder mercado e fixar preços altos de venda e arrendamento de terras. Em média, no Brasil, nas últimas três décadas, o preço de arrendamento anual da terra é um décimo de seu preço de venda (Plata, L. 2001). Além disso, os preços da terra têm mostrado uma tendência a subir, devido a fatores exógenos e endógenos, como o crescimento da população, a maior urbanização, a instabilidade macroeconômica (inflação) que faz com que a terra seja um ativo preferido como ativo de reserva de valor, elementos estes que se incorporam ao valor da terra.
- b) Os mercados de crédito são imperfeitos e o acesso a eles pelos pequenos proprietários e ocupantes de terras não existe. Entretanto, os grandes proprietários têm a possibilidade de obter crédito frente às propriedades familiares e parceiros que não podem garantir os empréstimos e estes lhes resultam mais custosos.
- c) Nos contratos de arrendamento há informação assimétrica, risco moral e custos de supervisão que afetam o racionamento do crédito. A informação assimétrica está relacionada com o nível de escolaridade dos arrendatários e proprietários de terras. Os grandes proprietários têm tendência a acumular uma maior quantidade de terra, pois sua riqueza acumulada lhes permite ter um maior acesso ao crédito e seus conhecimentos sobre a quantidade e qualidade das terras lhes permitem se apropriar das melhores. Todas estas vantagens estão em uma relação assimétrica para os pequenos proprietários, arrendatários, parceiros e posseiros. Isto fica evidente nos censos agropecuários do período de 1970 a 1995/96, que mostram que o número de ocupantes do estrato de menos de 10 hectares está crescendo en-

quanto que os ocupantes do estrato de mais 100 hectares está diminuindo. As políticas públicas que visem equacionar este problema deverão selecionar os beneficiários do acesso à terra e ao crédito a fim de diminuir os problemas de seleção adversa e risco moral expost existentes em contratos de arrendamento de terras.

- d) Não há seguros contra riscos para as colheitas. Além das imperfeições do mercado, os contratos de arrendamento e parceria a longo prazo são inseguros. A atividade agrícola sempre tem riscos e muito mais quando não se conta com o seguro de colheitas nem com créditos. Assim se explica a venda forçosa das terras pelos pequenos proprietários e a maior concentração da terra.
- e) Há distorções que permitem a possibilidade de capturar rendas. As distorções econômicas, como a proteção e os subsídios que favorecem às grandes e médias propriedades, ocorrem pelo poder político que exercem para conseguir maiores tarifas ou barreiras ao comércio. Assim, os pequenos proprietários se tornam menos competitivos.

Em conseqüência, para se conseguir que os mercados de terras de venda e arrendamento funcionem com transparência e eficiência, isto é, para que haja uma efetiva redução das distorções do mercado, fazem-se necessárias as seguintes intervenções governamentais: a) cadastrar os imóveis do país a fim de possibilitar uma efetiva regulação dos mercados de terras urbanas e rurais; b) conhecer mais profundamente os diferentes mercados e, assim, intervir de forma mais adequada em cada região para, nas intervenções, garantir a efetiva distribuição da terra, sua utilização produtiva e a sua preservação ambiental; c) estabelecer uma efetiva política de tributação progressiva (ITR); d) regular a curto prazo os mercados de arrendamento e parceria através de instituições que garantam os contratos, como os executados no Triângulo Mineiro e em outras regiões do país; e) transformar o arcabouço legal que permita reduzir a incerteza dos contratos de venda e arrendamento de terras, a fim de garantir os direitos de ambas as partes; f) estabelecer uma política de crédito subsidiado e de seguro agrícola aos arrendatários e parceiros.

REFERÊNCIAS

- BINSWANGER, H.; DEININGER, K.; FEDER, G. *Poder, distorções, revolta e reforma nas relações de terras agrícolas*. Disponível em: <<http://www.dataterra.org.br/Documentos/bins3.htm>>. Parte II. p. 1-22. Acesso em: 07/03/2000.
- BOLSA DE ARRENDAMENTO DE TERRAS. Disponível em: <http://www.bolsadearrendamento.com.br/uberaba_body.asp?I=3&P=2>. Acesso em: 15/03/2003.
- CARDIM, S.; VIEIRA, P.; VIÉGAS, J. *Análise da estrutura fundiária brasileira*. Documentos. Disponível em: <<http://www.dataterra.org.br>>.
- DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J. Ocupação nas famílias agrícolas e rurais no Brasil 1992/1997. *Anais do 36º Congresso de Economia e Sociologia Rural*, Foz de Iguaçu, 1999.
- FAO/INCRA. *Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Projeto UFT/BRA/036/BRA, ago. 1996.
- DEL GROSSI, M.; GASQUES, J.; GRAZIANO DA SILVA, J.; CONCEIÇÃO, J. *Estimativas das famílias potenciais beneficiárias de programas de assentamentos rurais no Brasil*. Texto para Discussão nº 741. Brasília: IPEA, junho 2000, 22p.
- GASQUES, J.; CONCEIÇÃO, J. A. Demanda de terra para a Reforma Agrária no Brasil. In: *Seminário Reforma Agrária: perspectivas para o século XXI*. Brasília: s. n., 17-18 dez., 1998.
- GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. (orgs.). *Agricultura e políticas públicas*. Série IPEA, n.127. Brasília: IPEA, 1990.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Políticas não-agrícolas para o novo rural brasileiro. In: *Anais da XXXVI Reunião da SOBER*, 1998, p. 117-142.
- _____. Urbanização e pobreza no campo. In: *Agropecuária e agroindústria no Brasil*. Campinas: Edunicamp/NEA-IE, 1995.
- HOFFMANN, R. Distribuição da renda e pobreza na agricultura brasileira. In: DELGADO, G. C.; GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. (org.). *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990 (n. 27).
- IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/ibge/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil>>. Acesso em: 10/02/2002.
- INCRA. Estatísticas Emergenciais do Recadastramento, 1992. In: *Atlas Fundiário Brasileiro*, ago. 1996.
- PLATA, LUDWIG. Mercados de terras no Brasil: gênese, determinação de seus preços e políticas. 2001. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

REYDON, B.; PLATA, L. La intervención en el mercado de tierras: posibilidades y limitaciones. In: REYDON, B. e RAMOS, P. (coord). *Mercado y políticas de tierras*. Campinas: Edunicamp/IE/FAO, 1996a.

SADOULET, Elisabeth; MURGAI, Rinku; JANVRY, Alain de. Access to land via LandRental Markets. In: JANVRY, Alain de; GORDILLO, G.; PLATTEAU, J. P.; SADOULET, E.(eds.). *Access to land, rural poverty, and public action*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

SCHULTZ, George. *A economia mundial em transformação*. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

VIEGA, José Elida da. In: *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 5 jun.1999.

Endereço dos autores:

Rua Marechal Hermes da Fonseca, 76

CEP 13085-803

Campinas, SP

E-mail: ludwig.plata@uniso.br

E-mail: basrey@eco.unicamp.br