

# **Determinantes da Queda Recente do Preço da Terra no Brasil**

Guilherme Costa Delgado  
José Flôres Fernandes Filho

## **Resumo**

Neste estudo são analisados os fatores determinantes da renda fundiária no Brasil e suas alterações recentes, de forma a explicar a desvalorização acentuada das terras rurais ocorrida nos últimos quatro anos. Relaciona-se essa desvalorização patrimonial às várias mudanças havidas nas políticas que regulam o instituto de propriedade fundiária e, por outro lado, às regras de funcionamento dos mercados de “commodities”, dinheiro e terras, cuja consequência direta e indireta é o debilitamento da renda fundiária. Essa desvalorização é ainda explicada pela força do movimento social em favor da reforma agrária, criando uma possibilidade histórica ímpar para execução de uma política ampla de reestruturação da propriedade e da produção agrária.

## **Abstract**

In this paper we analyse the recent evolution of the rent and land prices in Brazil. The high devaluation in the last four years has been related with changes in market rules and political institutions of the commodity, money and land markets. We are outstanding the relations among regulation in commodity, money and land markets and its effects in land and rent prices. Another important influence in the land's devaluation is the social movement of the “sem terras” for agrarian reform that create peculiar conditions to agrarian structural transformation.

## **I - Introdução**

O “mercado de terras”, enquanto espaço privado de interação de compradores e vendedores de direitos de propriedade fundiária, é um conceito insuficiente para forjar, mediante intercâmbio direto, o preço da terra. Terra é bem da natureza, não sendo portanto mercadoria produzida pelo trabalho humano, de sorte que o seu mercado é uma construção institucional toda peculiar, distinta dos mercados

de produtos agrícolas derivados.

A terra, assim como os recursos naturais do subsolo, são monopólios naturais clássicos, cujos limites da posse e da propriedade privada dependerão claramente de relações jurídicas e sociais estabelecidas. Por sua vez essas relações sociais, contextualizados na economia, irão potencializar ganhos patrimoniais aos detentores de títulos de propriedade fundiária - a chamada renda fundiária. Os fatores determinantes desta apresentam condicionantes, ora relacionados ao potencial específico de exploração mercantil daquele recurso natural, ora refletem condições regulatórios dos mercados em geral, especialmente do dinheiro, das “commodities” e da terra.

Tanto em sua formulação clássica ricardiana (Ricardo, 1983), quanto na reformulação marxista (Marx, 1980), a teoria da renda da terra atribui à propriedade privada de recursos naturais melhor localizados ou mais produtivos, ou ainda, sujeitos à intensificação da aplicação do capital, a condição de captura de uma parcela da renda nacional, denominada renda fundiária. A magnitude dessa renda difere de acordo com os critérios acima descritos (localização, fertilidade, intensificação de uso etc.). As teorias de Ricardo e Marx diferem de foco e interesse explicativo, estando o primeiro interessado na discussão da teoria com vistas a um debate mais centrado na política econômica, enquanto a formulação marxista se inscreve na crítica direta aos fundamentos da economia clássica.

Para os propósitos desse artigo, o foco analítico ocupa-se da política econômica e tenta desvendar os aspectos da formação interna e externa da renda da terra. Trazendo esse debate clássico para a atualidade interessa-nos, sobretudo, analisar as determinações da renda fundiária no Brasil e suas alterações recentes, que certamente contribuirão para explicar a desvalorização acentuada ocorrida nos últimos anos.

## **II - Preço da Terra e Renda Fundiária no Brasil: Aspectos Conceituais e Históricos**

Autores clássicos que produziram relevantes contribuições sobre a teoria do preço dos recursos naturais, nomeadamente Marx, Keynes, Schumpeter e Ignácio Rangel, estão de acordo em duas formulações centrais: a) explicam a formação do preço de terra, formalmente, como uma capitalização da renda fundiária no mercado; b) de que esse recurso natural é um monopólio natural apropriado mas não produzido pelo capital.

Essa formulação clássica permanece na teoria e na “praxis” econômica distinguindo os ativos avaliados nos mercados de recursos naturais, dos demais mercados. Exemplo disso muito recente são os procedimentos de avaliação para privatização dos ativos de monopólio natural da Cia. Vale do Rio Doce, e atualmente do próprio Sistema TELEBRÁS, cujos métodos de avaliação - fluxo de caixa descontado, refletem uma aplicação do princípio teórico da renda fundiária capitalizada.

O nó da questão da avaliação não está no procedimento formal, mas na configuração do conceito e das formas da renda fundiária, que variam historicamente, e que por isso imprimem aos mercados nacionais desses recursos (naturais) determinações político-econômica muito diferenciadas.

O debate clássico da teoria da renda fundiária não pode ser diretamente importado para explicar variações estruturais no preço da terra na atualidade. As categorias clássicas da renda diferencial de Ricardo, ou das rendas diferenciais e absoluta estudadas por Marx no Livro III de “O Capital” contém diferenças importantes de concepção causal, mas apresentam em comum o pressuposto implícito de um Estado liberal, aparentemente ausente do movimento de formação da renda fundiária. Este movimento está posto no processo de desenvolvimento industrial da 1ª Revolução Industrial, o qual se defronta com uma classe de proprietários fundiários preexistente ao capitalismo. Esta classe tende a apropriar parcelas crescentes da renda social à medida em que novas terras são demandadas para exploração, em decorrência do crescimento da demanda por alimentos e matérias primas. No caso brasileiro a diferença fundamental é o próprio mercado de terras, que aqui é constituído e regulamentado pelo próprio Estado nacional (Lei de terras de 1850). sob a égide da grande propriedade e do trabalho escravo.

A realidade histórica de nossa industrialização e urbanização tardias, sob domínio de um pacto modernizante e conservador, vigente no meio século que vai

de 1930/1980, imprimiu à renda fundiária caráter muito distinto dos padrões europeus e norte-americanos. Nesse período histórico “ficou patente na construção do aparelho de Estado, desde Vargas até o final do Regime Militar, a predominância de associação entre capital agrário e a grande propriedade, albergados nos favores fiscais e financeiros do Governo Federal”

Esse estilo de política econômica e de mediação social sustentou-se sob várias condições gerais da economia e sociedade neste meio século. Requeria industrialização e urbanização rápidas, demandando mão de obra não especializada. Solicitava a construção de um gigantesco aparato fiscal e financeiro, promotor da concentração da renda e da riqueza agrária. Apoiava-se na fragilidade social e política dos trabalhadores rurais e produtores familiares em comparecer a esfera pública com demandas próprias e concorrentes àquelas que constituíram o pacto de “modernização conservadora”

Esse padrão de intervenção do Estado na economia agrária produziu as chamadas “rendas extraordinárias”, atribuídas por diferentes políticas econômicas aos detentores da propriedade de ativos fundiários, sem, praticamente, contrapartidas. Isto ocorre por diferentes processos:

- 1 no regime de intercâmbio de commodities - relativamente protegido pelas políticas cambial e de tarifas vigentes; ou ainda mediante garantia de preços;
- 2 nos sistemas de crédito rural e favores fiscais então vigente e;
- 3 no próprio mercado de terras altamente concentrado.

A par dessas peculiares políticas setoriais de proteção e alavancagem da renda fundiária, o completo descontrole inflacionário por toda a década dos oitenta trouxe ao mercado de terras um outro componente especulativo - a demanda fundiária como reserva de valor.

A renda fundiária ou a parcela da renda nacional apropriada direta ou indiretamente pelos detentores da propriedade fundiária, contém determinantes políticos e econômicos referentes a pelo menos três mercados completamente distintos — “commodities”, dinheiro e terras, cujos padrões de regulação alteraram-se fortemente no passado recente, provocando inusitado movimento descensional no preço das terras.

O mercado de terras transaciona títulos patrimoniais referidos a direitos de propriedade fundiária, que são por sua vez portadores de renda. Esta renda apresenta mediações no mercado futuro. Depende das expectativas de funcionamento

dos mercados particulares de produtos rurais e do padrão de regulação dos mercados de “commodities” e terras. E depende ainda fortemente da taxa monetária de juros.

No Brasil, antes da Lei das Terras de 1850, vigorava o sistema de sesmária, no qual o Rei concedia a posse, mas não o domínio das terras, e estas eram obtidas por concessão, doação ou simplesmente por ocupação da mesma. Portanto, o acesso à terra, regra geral, não se dava por compra e venda. Não havia ainda um mercado de terras. A partir desta lei titula-se os direitos e confere-se aos registros cartoriais ou paroquiais das sesmarias pré-existentes a condição de propriedade privada plena. O mercado começa a se constituir, uma vez que se estabelece que o acesso à imensidade de terras existentes no país seria realizado através de compra. Assim, é a partir desta lei que a terra passa a ter expressão monetária, e que se generaliza seu caráter de ativo transacionado no mercado.

A separação verificada por Ricardo e Marx, entre proprietário fundiário e capitalista na agricultura inglesa do início do século XIX não ocorreu de forma generalizada no Brasil. O proprietário de terras no Brasil é o dirigente do processo produtivo, além de ser, também proprietário de todos os instrumentos de produção. Ele adquire a terra visando à apropriação da renda fundiária e do lucro, sem fazer distinção entre ambos.

Feitas essas observações conceituais preliminares, pode-se depreender o quanto de alterações na renda fundiária poder-se-ia esperar quando se alterassem simultaneamente e, na mesma direção, vários dos determinantes do direito de propriedade e do seu potencial de captura da renda nacional.

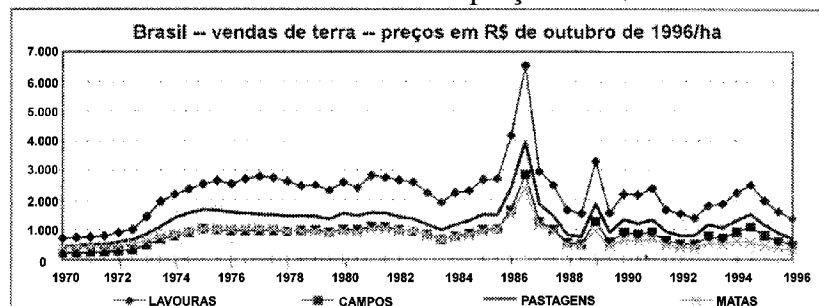
Neste sentido devemos incorporar à análise dois movimentos independentes mas convergentes, no sentido de mudança do quadro regulatório do mercado de terras e dos seus preços: a reforma econômica liberal, aí entendidos sucessivamente a desmontagem do quadro da intervenção na política agrícola convencional, a abertura comercial e a estabilização monetária por um lado; e o resgate da função social de propriedade inscrita na Constituição de 1988, empreendida pelo movimento social e sindical em favor da reforma agrária.

Isto posto, vamos nas seções subsequentes desenvolver a análise em três dimensões: 1) mostrar a evidência empírica da queda do preço da terra; 2) revelar as relações explicativas desse desempenho, ligado, por um lado, à profundidade da reforma neoliberal e 3) evidenciar o papel político do movimento social, resgatando o princípio constitucional da função social de propriedade fundiária.

### III - Evolução Recente do Preço de Terra

A partir de meados da década de 60, quando o governo brasileiro passa a conceder grandes incentivos à modernização da agricultura, o interesse pela aplicação em terra aumenta e, assim, os seus preços (Gráfico I). A razão é que a propriedade da mesma passou a ser condição de acesso aos subsídios e incentivos proporcionados pelas políticas públicas. Houve um crescimento explosivo do crédito rural subsidiado e dos investimentos estatais em infra-estrutura, em pesquisa agropecuária, na oferta de serviços básicos e outros. Isso atraiu um volume significativo de aquisição de novas terras por parte do grande capital (Delgado, 1985), que, direta ou indiretamente, buscava com isso se beneficiar dos incentivos proporcionados pelo estado. A União por intermédio do INCRA, funciona como grande arrecadador de terras na fronteira agrícola, procedendo gigantesca operação de transferência de patrimônio entre 1970 e 1985, estimada em cerca de 32 milhões de ha.

Gráfico 1. Brasil - vendas de terra - preço em R\$ de outubro de 1996/ha



Fonte: Revista Agroanalysis, janeiro de 1997.

São duas as principais explicações para o aumento dos preços: o crescimento dos incentivos estatais para a agricultura, particularmente o extraordinário crescimento do volume do crédito rural oficial, assim como dos subsídios existentes no mesmo; e o aumento expressivo do patamar dos preços das commodities na década de 70, particularmente do grande aumento dos preços entre 72 e 74 (Tabela 1).

Tabela 1. Preço Médio de Importação de Trigo, Milho e Soja pela Europa Ocidental 1970/1980 (US\$ corrente)

Produto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Milho	69,8	74,9	73,5	107,9	144,6	149,6	136,8	126,7	136,8	161,2	176,6

Soja	109,4	125,2	131,4	214,3	257,6	248,0	220,6	288,7	257,2	285,8	285,6
Trigo	76,8	80,4	84,8	125,7	194,8	194,3	169,7	163,2	186,9	174,0	248,0

Fonte: Marques, 1988:25

Tanto as políticas públicas quanto o aumento de preços das commodities elevam a renda fundiária e, dessa forma, incentivam a aquisição de terras com fins produtivos ou puramente especulativos. O desvio de crédito rural para aquisição de terras também contribui de maneira importante para o aumento de seus preços.

Entre 1977 e 1985 os preços da terra passam a oscilar. Embora nesse período os preços das commodities e o volume de crédito rural tenham caído, os preços da terra permaneceram em patamar elevado devido à manutenção de subsídios expressivos no crédito rural.

A instabilidade econômica atinge seu clímax com a implementação do Plano Cruzado em 1986. Os aplicadores elegem a terra como um dos principais ativos para aquele momento instável. Com isso, os seus preços atingem um pico jamais alcançado (Gráfico 1). No ano seguinte os preços caem e passam a oscilar, só que agora com variações mais acentuadas, em função das mudanças nas políticas públicas para a agricultura - redução significativa dos incentivos - e crescimento da instabilidade devido ao aumento das taxas de inflação e seguidos fracassos de planos de estabilização - Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor I, Plano Collor.

Esta situação permanece até o ano de 1994, quando é implementado um novo plano de estabilização econômica, o Plano Real. Nos anos seguinte os preços das terras caem continuamente. Esta queda pode ser visualizada nas Tabelas 2 e 3. Nestas tabelas podemos observar uma queda dos preços da terra para lavouras e pastagens para todas as regiões do país. Os dados mostram uma queda nos preços da terra para lavouras (52,98%) e pastagens (58,97%) a partir de 1994. As quedas maiores nas regiões Centro - Oeste (63,80%) e (63,00%), Sudeste (57,18%) e (61,20%) e Sul (49,01%) e 54,85%), respectivamente para lavouras e pastagens.

A partir do início dos anos setenta, portanto, os preços da terra no Brasil apresentaram profundas alterações. Assim, a questão a ser colocada é: Esta queda recente é fruto de transformações estruturais ou conjunturais? Os preços vão se estabilizar neste patamar menor ou eles vão cair ainda mais? Que tendências podem ser apontadas para o comportamento dos preços para os próximos anos?

Tabela 2. Brasil - preços da terra (em R\$ de outubro de 1996/ha) - venda: lavouras

Regiões	1994 2º Sem	1995 1º Sem.	1996 1º Sem.	1997 1º Sem.	% 1º Sem. 1997/ 2º Sem. 1994
Norte	506	464	372	301	-40,51
Nordeste	712	802	88	381	-46,49
Sudeste	3.973	3.286	2.005	1.701	-57,18
Sul	3.305	2.436	1.944	1.685	-49,01
C - Oeste	2.224	1.471	922	805	-63,80
Brasil	2.493	1.965	1.364	1.172	-52,98

Fonte: Revista Agroanalysis (janeiro de 1997) e Folha de São Paulo de 18 /11/97, página 5-1.  
Elaboração dos Autores.

Tabela 3. Brasil - preços da terra (em R\$ de outubro de 1996/ha) - venda: pastagens

Regiões	1994 2º Sem	1995 1º Sem.	1996 1º Sem.	1997 1º Sem.	% 1º Sem. 1997/ 2º Sem. 1994
Norte	464	400	288	223	-51,94
Nordeste	598	532	362	337	-44,48
Sudeste	2.307	1.882	1.049	895	-61,20
Sul	1.969	1.509	1.022	889	-54,85
C - Oeste	1.603	1.079	645	593	-63,00
Brasil	1.516	1.1151	704	622	-58,97

Fonte: Revista Agroanalysis (janeiro de 1997) e Folha de São Paulo de 18 /11/97, página 5-1.  
Elaboração do Autores.

## **IV - Mudanças nas Regras Internacionais de Intercâmbio**

### **Econômico e da Estabilização Monetária**

As regras da abertura comercial (redução significativa de controles quantitativos e das tarifas externas), implementada na área agrícola do Brasil, antes mesmo que se concluíssem as negociações multilaterais conhecidas por “Rodada Uruguai”, entraram definitivamente em vigor a partir de 1º de janeiro de 1995, concomitantemente à assinatura dos acordos de Ouro Preto sobre o MERCOSUL. Estes instituíram por sua vez o princípio da União Aduaneira, e estabeleceram como regra geral o princípio da Tarifa Externa Comum para fora da União e livre comércio de mercadorias para dentro dessa União. Estes dois processos paralelos de mudança comercial conectaram-se com o processo de estabilização monetária e cambial do Real e terão implicações econômicas muito peculiares nesses mais de três anos de vigência simultânea.

As medidas de reforma da política comercial brasileira que precederam à estabilização monetária, ainda que perseguindo durante quase uma década as premissas de desmontagem do aparelho de intervenção estatal e da liberalização comercial, somente irão concertar plenamente essa estratégia no início do 1º Governo de Fernando Henrique Cardoso.



Em termos gerais, a estratégia de liberalização e desmonte da intervenção direta nos mercados agrícolas abandona o antigo sistema da coordenação do mercado interno e restaura o livre cambismo sob a égide dos preços internacionais de “commodities”. Ficam abolidas as restrições externas do controle quantitativo do comércio exterior (quotas, proibições ou restrições de comércio externo), e reduzidas as tarifas. Mas é principalmente com a quebra da política de intervenção nos mercados de estoques públicos que se completaria o novo modelo.

O antigo arranjo de política agrícola e comercial, que em última instância perseguia o objetivo de estabilização dos preços dos alimentos no mercado interno, relativamente fechado e altamente inflacionário, é substituído por uma nova concepção de estabilização de preços de bens-salário no período pós-real. Agora se abandona o sistema de pisos (preços de garantia ao produtor) e teto (preços de intervenção no atacado), funcionando como gatilhos à compra e venda dos estoques públicos de bens-salários. Em seu lugar, toma primazia a plena liberdade de importações, sob premissas de câmbio e juros externos altamente favorecidos.

A plena internalização dos preços externos, praticamente sem salvaguardas, sob regime de baixas tarifas agrícolas (ao redor do 10% em média ver tabela 4), taxa de câmbio sobrevalorizada e taxas internas de juros substancialmente acima das taxas internacionais equivalentes, corresponderia, no campo da agricultura, à combinação mais perversa daquilo que costumamos genericamente denominar de globalização. Enquanto as importações de produtos agrícolas cresceram entre 1990 a 1996 à taxa de 17% ao ano, as exportações cresceram 8% ao ano. Reduz-se simultaneamente o saldo positivo de divisas do comércio agrícola, num período em que a participação da Balança Comercial na Conta Corrente do Balanço de Pagamentos passa a ser negativa.

Por outro lado, a política externa agrícola, malgrado seus efeitos de redução no saldo de divisas e diminuição do nível de emprego e produção doméstica, terá tido outros efeitos internos de sentido completamente distinto. É que apoiado na política (de baixas tarifas, câmbio sobrevalorizado e folgada liquidez externa), o mercado recorre com frequência às importações maciças de alimentos como meio de derrubada dos preços agrícolas da cesta básica.

Tabela 4 - Alíquotas de Importação para Produtos Seleccionados

Ano	Arroz	Feijão	Milho	Leite	Algodão	Trigo	Carne de Boi
1989	20	25	15	40	30,6	-	30
1990	20	15	15	30	30,6	25	20

1992	15	0	15	20	25	40	10
1994	10	10	10	20	12,5	30	10
1995	13	13	10	20	5	13	10
1997	13	13	11	19	9	13	13
$\Delta$ % 96/97	-35	-48	-26,6	-52,5	-70,6	-48	-56,6

Fonte: Secretaria da Receita Federal/Ministério da Fazenda - (elaboração dos autores)

A redução ou eliminação dessas barreiras, ao facilitar a entrada dos produtos externos, contribuiu para a queda dos preços no mercado interno. Na tabela 5 podemos observar o comportamento dos preços de alguns produtos agrícolas selecionados. Vemos que entre 90 e 97 todos, exceção ao algodão, apresentaram quedas significativas. Entre os produtos que apresentaram maiores quedas, destacam-se a carne bovina e o leite, produtos da pecuária, o setor que mais ocupa terras no país. A queda do preço desses produtos, ao reduzir a rentabilidade da pecuária, contribui para a redução da renda fundiária e, dessa forma, do preço da terra.

Esta queda foi mais intensa a partir de 1995, quando, como colocamos anteriormente, as importações de produtos originários do Mercosul passaram a ser isentas de imposto de importação. Ocorreu, também, redução das barreiras burocráticas às importações, com importantes conseqüências econômicas. Exemplo disto são as mudanças nas regras que permitiram por longo período que as mesmas pudessem ser financiadas às taxas de juros do mercado internacional, e importar em qualquer época, mesmo durante a safra.

Tabela 5 - Evolução dos Preços Recebidos pelos Agricultores, valores reais em R\$ de dezembro de 1997/unidade

	Arroz Casca kg	Milho kg	Feijão kg	Algodão Caroço kg	Trigo kg	Leite litro	Carne Bovina Kg
1990	0,30	0,20	0,89	0,58	0,19	0,39	2,58
1991	0,38	0,21	0,88	0,59	0,19	0,37	2,38
1992	0,28	0,19	0,69	0,52	0,23	0,35	2,27
1993	0,28	0,20	0,86	0,59	0,21	0,36	2,40
1994	0,27	0,17	1,04	0,60	0,18	0,32	2,33
1995	0,22	0,14	0,62	0,52	0,17	0,34	1,90
1996	0,23	0,16	0,68	0,54	0,22	0,30	1,61
1997	0,24	0,13	0,61	0,58	0,15	0,26	1,63
$\Delta$ % 90-97* médio ao ano	-3,14	-5,97	-5,25	0,00	-3,32	-5,63	-6,35
$\Delta$ % 94-97** médio ao ano	-3,85	-8,55	-16,29	-1,12	-5,90	-6,69	-11,23

\* Taxa geométrica anual para o período 90-97. \*\* Taxa geométrica anual para o período 94-97.

Fonte: Revista Agroanalysis Fevereiro/98. Preços recebidos pelos agricultores - Valores reais (em R\$ de janeiro de 1997/unidade). Elaboração dos Autores.

Assim, o processo de abertura e integração contribui para uma perda da receita pelos agricultores. O índice de preços recebidos pelos agricultores, em

valores nominais, cresce 27,53% entre agosto de 1994 e dezembro de 1997. O índice de preços recebidos para lavouras apresentou uma variação de 39,55% e o para produtos animais de 6,81%. Nesse período, no entanto, o índice de preços pagos pelos agricultores, também em valores nominais, cresce 158,77% para mão-de-obra e 54,26% para a média dos preços pagos no Brasil (Agroanalysis, abril de 1998). A queda da rentabilidade faz com que caia a renda fundiária e, em consequência o preço da terra.

Por sua vez, a queda dos preços agrícolas e de toda a estrutura protetora dos ganhos patrimoniais nos mercados agrícolas terão tido efeito poderoso à derrubada dos preços das terras em todo país, fenômeno que se observa de maneira persistente e acentuada por já sete semestre sucessivos; reduzindo o valor do patrimônio fundiário a menos da metade de seu preço desde a criação do real.

O novo arranjo de política comercial tem implicações contraditórias sob o prisma da política agrária. O barateamento dos preços da cesta básica, funcionando como um âncora auxiliar ao real, goza da legitimidade pública que a própria moeda desfruta, mas, ao mesmo tempo, essa política reduz acentuadamente a competitividade de vários ramos e regiões produtivas da agricultura brasileira, provocando desativação e desemprego.

#### **IV.1 - Estabilização Econômica**

A estabilização monetária introduzida pelo Plano Real e, particularmente, as suas regras conjunturais de sobrevalorização do câmbio e juros altos, produziram um efeito devastador sobre a renda fundiária e, a partir da capitalização desta, sobre o preço dos imóveis rurais. Observe-se que há nesse contexto alteração de dois componentes de determinação do preço do ativo terra.

Após a estabilização, a demanda autônoma pelos ativos fundiários, enquanto reserva de valor, perde significação com o retorno dessa função à moeda. De acordo com o que foi exposto, a instabilidade monetária seria um elemento importante para explicar a demanda por terras. De um lado, os agentes acreditavam que seria bom aplicar em terras porque os preços destas subiriam, pelo menos proporcionalmente à inflação. De outro lado, esta aplicação tinha um custo reduzido de manutenção, entre outros motivos, porque o imposto sobre a mesma, o ITR, era muito baixo. O Plano Real, ao estabilizar a moeda, reduziu o interesse para aplicações

em que o objetivo principal fosse o de reserva de valor.

A sobrevalorização afeta os preços dos produtos importados e exportados, fazendo com que os seus preços em real se situem em um patamar menor, reduzindo, assim, a receita dos produtores - cai a competitividade do produto exportado e aumenta a do produto importado. A elevação dos juros reduz a liquidez do mercado de terras e aumenta os custos de manutenção dos ativos imobiliários ociosos.

## **IV.2 - Redução dos Incentivos Estatais**

Como vimos anteriormente, o auge dos incentivos estatais ocorreu na década dos 70. Na década seguinte estes incentivos continuaram, ainda que com menor força, até o ano de 1987. A partir desse ano se inicia a desmontagem do aparato de incentivos estatais (crédito rural subvencionado - tabela 6 e garantia de preços mínimos - tabela 7), cuja consequência é, não só a de reduzir a rentabilidade do setor agrícola em seu conjunto, como também a de derrubar o componente fiscal e financeiro incorporado à renda da terra.

A tabela 6 apresenta a evolução do volume de crédito rural para custeio e as respectivas taxas de juros reais entre 1986 e 1997. Podemos observar que ao mesmo tempo em que os juros sobem, o volume emprestado se reduz. O expressivo aumento da taxa de juros reais para os empréstimos em 1994, juntamente com a não menos expressiva queda dos preços agrícolas neste ano, são um importante elemento explicador da crise de 1995.

A tabela 7 apresenta a evolução dos preços de garantia para o Centro Sul, para produtos selecionados, entre 1994 e 1997. Vemos que para todos os produtos analisados há queda expressivas dos preços em termos reais. Os produtos que apresentaram as maiores quedas foram trigo, milho e arroz.

Essa redução dos incentivos teve como consequência o crescimento do endividamento dos produtores. A tomada de empréstimo fora do SNCR, com taxa de juros reais muito elevadas, aumentou seus custos, enquanto a abertura e integração econômica reduziram as suas receitas. O processo de securitização das dívidas, realizado entre 95 e 96, não resolveu o problema. Os grandes endividados, os maiores proprietários de terra, não foram contemplados no processo, seja porque ficou limitado a US \$200 mil, seja porque o prazo de pagamento da securitização não

atendeu à condição financeira de boa parte dos devedores. Assim, o alívio colocado pela securitização duraria pouco tempo.

Tabela 6 - Crédito Rural - Recursos de Custeio. 1986/1997

Ano	Valor - em R\$	Juros Reais
1986	19.671.720.721,25	-33,3
1987	19.447.353.642,96	7,00
1988	13.305.367.708,35	7,00
1989	14.286.914.432,70	7,00
1990	7.639.082.305,49	9,00
1991	8.656.080.004,25	9,00
1992	7.354.561.851,21	0,30
1993	5.573.112.510,66	-4,23
1994	8.560.748.357,73	21,60
1995	4.603.497.122,44	5,56
1996	4.500.718.559,00	5,14
1997*	8.500.000.000,00	4,78

\* Para 1997 o valor do crédito e a taxa de juros reais são estimativas.

Fonte: Valor: 1986/1996 - Banco Central do Brasil in Teixeira (1997). Juros: 1986/1991- Resende & Goldin (1992); 1992/1997 - Elaboração dos autores.

Tabela 7 - Preços Mínimos de Garantia para o Centro - Sul. Safra 94/94 e safra 97/98. Valores em reais.

	Safra 94/95 R\$/Kg (a)	Safra 97/98 R\$/Kg (b)	Safra 97/98 R\$/Kg <sup>1</sup> (c)	(b) / (a) %	(c) / (a) %
Algodão (em caroço)	0,3685	0,4667	0,3031	26,64	- 17,74
Arroz sequeiro (em casca)	0,1453	0,1550	0,1006	6,67	- 30,76
Feijão preto	0,3750	0,4334	0,2814	15,57	- 24,96
Mandioca (raiz)	0,0255	0,0250	0,0182	- 0,02	- 28,62
Milho	0,1053	0,1117	0,0725	6,07	- 31,14
Soja (grão)	0,1356	0,1584	0,1028	16,81	- 24,18
Trigo	0,1382	0,1300	0,0844	- 5,93	- 38,92

<sup>1</sup> Deflacionado pelo Índice de Preços Pago pelos Produtores (agosto de 1994 a setembro de 1997 = 53,97 %) da FGV.

Fonte: Ministério da Agricultura. Elaboração dos Autores.

A não securitização do pesado endividamento de parcela significativa dos grandes produtores de grãos, entre 1995 e 1996, é um elemento importante para explicar a queda dos preços da terra. De um lado, porque a execução da dívida pelos bancos provocou aumento de terra ofertada. De outro lado, porque os produtores que estavam mais envolvidos nestas dívidas são os médios e os grandes, justamente os que teriam tido maior poder de alavancagem de recursos para aplicação na aquisição de novas terras. Assim, de potenciais compradores, se tornam potenciais ofertadores de terras no mercado.

Finalmente, a queda acentuada no preço da terra, que em parte reflete a queda da renda agrícola com estabilização monetária; e em parte reflete o desmonte do aparato de benefícios fiscais e financeiros que precede ao Real, poderá ter efeitos

positivos ao processo de reestruturação das relações políticas do setor agrário, tema que examinaremos na próxima seção.

Em síntese, as mudanças nas regras que regem o intercâmbio de mercadorias tiveram implicações diretas no custo da alimentação e no preço da terra.

Contudo, a formação dos preços das “commodities” rurais e, por extensão, dos preços dos alimentos no varejo, dependem fortemente da taxa de câmbio e apenas secundariamente do sistema de tarifas ora vigentes, de sorte que é à política cambial que se deve creditar ou debitar a maior parte dos bônus e ônus do atual intercâmbio agrícola.

Diga-se de passagem, a política agrícola hoje funciona na área comercial sob a máxima atribuída a ex-Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura: “importar é a solução”. Nessa regra está implícito o livre acesso a “commodities” em **qualquer época**, promovendo o abastecimento do mercado interno; em contraposição às regras de coordenação de intercâmbio que pudessem ser regidas diretamente por alguma autoridade interventora. Mas certamente este é um modelo de regulação que depende de um regulador de última instância - o Banco Central, fonte e garantia da liquidez em moeda externa para esses mercados funcionarem eficazmente.

Essa concepção de política agrícola e comercial é responsável pela desarticulação, em menos de três anos, de centenas de milhares de empregos agrícolas e, provavelmente, de um número igual ou superior de estabelecimentos rurais familiares que se desativaram neste processo, ou refluíram para o sistema de economia de subsistência. Isto se torna tanto mais grave quando se sabe que no mesmo período o processo de sucateamento industrial e de serviço produziu desocupação urbana ainda mais acentuada, contribuindo para formação de um bloco de empregos descartados ou ultra precários da magnitude dos índices de desemprego do DIEESE (ao redor de 18% entre abril/maio de 1998).

O crescimento dos movimentos reivindicatórios por reforma agrária e a ocupação pelos “sem terras” de áreas potencialmente improdutivas detonaram conflitos fundiários em diversas regiões do país. A possibilidade, real ou imaginária, de ter suas terras improdutivas ocupadas por trabalhadores rurais é um elemento que pesa junto aos proprietários, principalmente àquelas sujeitos à sanção da desapropriação por interesse social. Ocorre, de fato uma situação inversa. Antes se mantinha terras para fugir da instabilidade econômica geral. Hoje, não se aplica

porque a instabilidade está presente é no mercado de terras. Apesar destes conflitos fazerem com que os preços da terra caíam com mais intensidade nas regiões onde ocorrem ocupações, eles acabam por afetar a demanda por todo o país, mesmo em área onde não há conflito.

## **V - Mudanças nas Relações Sociais**

O lento e agora acentuado descarte do trabalho direto na atividade rural, seja pelas mudanças na base técnica e produtiva, seja pelos ventos da chamada globalização, deslocou politicamente o debate agrário sobre relações trabalhistas, contratos coletivos, condições de trabalho etc., para novos focos: reforma agrária e resgate da proteção social no meio rural. Este enfoque está posto já em 1988 quando do texto constitucional aprovado emergiram duas definições altamente relevantes para enfrentar a crise dos empregos e da renda agrícola que o modelo neoliberal de política comercial-agrícola viria agravar. Neste sentido, são crucialmente importantes o resgate político de dois princípios normativos então constitucionalizados: o princípio de função social da propriedade fundiária (arts. 184 a 186) e o princípio da universalização da previdência social, estendida ao meio rural.(art. 193).

Observe-se que de direito o princípio da função social de propriedade não é novo e não é portanto a forma jurídica de sua inserção na Constituição que significará mudança das relações sociais no campo. O próprio Estatuto da Terra de 1964 já avançara formalmente mais do que o texto constitucional de 1988. Mas é certamente o fato histórico de se dispor neste âmbito da regulação estatal de pressões sociais e políticas tendentes a mudar o perfil da sociedade rural brasileira que terá sido a grande novidade dos anos 90.

Em primeiro lugar deve-se observar que o primado da função social da propriedade (Art. 186), mesmo que restrito na legislação complementar ao critério da utilização produtiva; é suficiente para legitimar a luta dos trabalhadores rurais sem terra, cuja demanda por terra para trabalhar e produzir defronta-se com uma classe caracterizadamente improdutiva de latifundiários.

A lenta e sofrida evolução da legislação agrária pós 1988 reflete a emergência, ainda não assimilada, dos novos atores políticos no campo - trabalhadores sem terra e agricultores familiares organizados sindicalmente. A lentidão de aprovação da Lei Agrária (Lei n' 8629 de 25 de fevereiro de 1993), que

regulamentou o novo princípio da função social da propriedade, é sintomática. Sua aprovação, demorou cinco anos, que adicionados aos mais três para feitura de uma Lei Complementar de Rito Sumario às desapropriações fundiárias, somam oito anos para edição de normas legais estritamente regulamentares de princípio constitucional. No entremeio desses prazos muita violência e morte ocorreram, onde se notabilizaram os episódios de Corumbiara e Eldorado dos Carajás.

Deve-se acentuar nesse novo contexto da ação política que é a pressão organizada dos movimentos sociais no campo o fator qualitativo que efetivamente tem mudado o quadro das relações sociais, vindo os Poderes do Estado com atraso e relutância acolher os novos termos da agenda da política agrária.

O que salta evidente neste processo político e econômico é a mais completa e absurda inadequação do regime de latifúndios improdutivos ou de baixíssima produtividade ao regime de internacionalização dos mercados agrícolas a que o governo aderiu. Não fora a aliança política oficial, que paralisa mudanças sociais mais profundas na questão agrária, teríamos condições históricas ímpares para gestar um novo modelo de organização agrária, onde certamente a economia dos assentamentos adquiriria lugar de destaque nas preocupações do Governo. Na prática a organização dos assentamentos e pré-assentamentos se constitui em uma estratégia de sobrevivência e ocupação dos trabalhadores desempregados e uma tentativa de constituir alternativa popular à crise geral da economia.

## **VI - Conclusão**

A convergência dos efeitos da desmontagem da política agrícola convencional, da abertura comercial e da estabilização monetária, enquanto regras estruturais de regulação econômica, implicaram na eliminação das rendas extraordinárias que por longo período mantiveram no chamado pacto da "modernização conservadora" o preço da terra protegido e institucionalmente valorizado no peculiar mercado de terras do Brasil. O processo recente de liberalização, desestatização e estabilização monetária trouxe reações em cadeia convergentes à desvalorização dos patrimônios fundiários.

O movimento social pela reforma agrária, por seu turno, alimentado pelas tensões inusitadas de desemprego, criadas pelo mesmo processo de globalização, realimentou este processo de desvalorização dos patrimônios fundiários



ao pressionar e conseguir mediante ocupação física a desapropriação por interesse social de latifúndios improdutivos em todo o país. Na prática a ação do movimento social e sindical pela Reforma Agrária resgata o princípio jurídico de função social da propriedade, forçando a União a abandonar a inércia e omissão neste campo.

Os dois movimentos que convergiram nos últimos anos para desvalorizar o preço das terras rurais contém origens e determinações estruturais sobre a renda fundiária muito distintas. De um lado, há em curso um novo marco regulatório externo liberal sobre os mercados de “commodities”, e, internamente, uma moeda estável. Um e outro se apoiam em fundamentos macroeconômicos e relações internacionais de intercâmbio muito questionados, porém mantidos pela aliança de governo que chegou ao poder em 1995. De outro lado, a ação do movimento social e do movimento sindical agrário questionam na prática os direitos de propriedade fundiária intocáveis, que ao longo de nossa história tem sido o fundamento de poder político da grande propriedade.

Essa ação da mobilização agrária para lograr êxito no plano da reestruturação e reorganização do chamado mercado de terras demandaria uma ação concertada da União no sentido de reaparelhar o sistema de intervenção no mercado de terras, coerente com as normas jurídicas constitucionais definidoras da função social da propriedade fundiária (Art. 186). Mas aparentemente esta não tem sido a orientação política do Governo e de sua aliança política, cujas ações de Reforma Agrária tendem a ser tópicas e reativas.

Por sua vez, o atual sistema da intervenção no mercado de terras tende a recriar incentivos de liquidez às transações diretas no mercado, financiadas por meio de mecanismo como o Banco de Terras e a Cédula da Terra; substituindo gradativamente o mecanismo de desapropriação por interesse social.

Finalmente, pode-se concluir que as condições internas e externas da economia e sociedade brasileira neste final de século não sancionam um novo pacto agrário ao estilo da modernização conservadora dos anos 65/85 cuja consequência em termos do mercado terras foi de alta concentração e especulação fundiária. O novo perfil da distribuição fundiária ainda não está definido, mas a queda dos preços parece-nos movimento estrutural firme, com variantes da conjuntura de sentidos diversos, mas sem significação reversiva relativamente ao movimento geral.

## **VII - Bibliografia Citada**

Folha de São Paulo. São Paulo.

Revista Agroanalysis. Rio de Janeiro, FGV.

Delgado, G.C.; Capital Financeiro e Agricultura no Brasil. Campinas, Icone/Unicamp, 1985.

Delgado, G.C.; Estoques Governamentais de Alimentos e Preços Públicos. Textos Para Discussão nº 395, Brasília - IPEA - Dez 1995.

Delgado, G.C. “Capital e Política Agrária no Brasil: 1930 - 1980” in TAMAS SZMRECSÁNYI e WILSON SUZIGAN (org.) , HISTÓRICA ECONÔMICA DO BRASIL CONTEMPORÂNEO - São Paulo - HUCITEC 1997 - pp. 209 a 226.

Keynes, J.M.; A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo, Atlas, 1982.

Keynes, J.M.; Treatise on Money I - The Pure Theory of Money. London - Mac Millan Press, 1971.

Marques, M.; A Política Agrícola Comum da CEE. Brasília, CFP/MA, vol. 22, outubro, 1988.

Marx, K.; O Capital. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, Livro Terceiro, vol. IV, 1980.

Palmeira, M. & Leite, S. Debates Econômicos, Processos Sociais e Lutas Políticas: Reflexões sobre a Questão Agrária - RJ - Debates CPDA nº 1 Setembro, 1997.

Polany, Karl A Grande Transformação - As Origens da Nossa Época Rio de Janeiro, Ed. Campus - 3º Edição 1980.

Rangel, Ignácio M. Estrutura Agrária, Sociedade e Estado in Boletim Reforma Agrária Ano VII, nº 6 - Nov/Dez de 1968.

Ricardo, D.; Princípios de Economia Política e Tributação, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

Schumpeter, J. A Teoria do Desenvolvimento Econômico - São Paulo - Editora Abril - 1982.

Shackle, G.L.S.; Epistêmica y Económica Cidade do México, Fundo de Cultura Económica, 1976.