

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1180

POLÍTICAS TRABALHISTA, FUNDIÁRIA E DE CRÉDITO AGRÍCOLA E SEUS IMPACTOS ADVERSOS SOBRE A POBREZA NO BRASIL

Gervásio Castro de Rezende

Rio de Janeiro, abril de 2006

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1180

POLÍTICAS TRABALHISTA, FUNDIÁRIA E DE CRÉDITO AGRÍCOLA E SEUS IMPACTOS ADVERSOS SOBRE A POBREZA NO BRASIL *

Gervásio Castro de Rezende**

Rio de Janeiro, abril de 2006

* Este trabalho é uma versão revista e ampliada de Rezende (2005), que, em versão preliminar, foi apresentado no Congresso da Sober realizado em Ribeirão Preto (SP) em julho de 2005. Sucessivas versões preliminares receberam comentários de Steven Helfand, Aécio dos Santos Cunha, Marcelo Nonnenberg, e Paulo Tafner, e se beneficiaram de conversas proveitosas com Eliseu Alves e Joaquim Bento Ferreira Filho. O texto se beneficiou ainda dos comentários feitos por Paulo Levy e Renato Villela acerca de uma versão preliminar do mesmo. A pesquisa que deu origem a este trabalho conta com o apoio do CNPq e do projeto BASIS/CRSP/Universidade de Wisconsin/Universidade da Califórnia em Riverside, apoiado pela USAID e coordenado por Steven Helfand. A responsabilidade pelo conteúdo do artigo, porém, é apenas do autor.

** Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea e da Uerj.
grezende@ipea.gov.br

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Arbix

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretor de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL Q15, J43, J58

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

| | | |
|----|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 1 |
| 2 | A SAZONALIDADE AGRÍCOLA E OS PROBLEMAS DO MERCADO DE TRABALHO NA AGRICULTURA | 4 |
| 3 | SAZONALIDADE AGRÍCOLA E MERCADO DE TRABALHO NO CAFÉ APÓS A ABOLIÇÃO | 5 |
| 4 | MUDANÇAS INSTITUCIONAIS INTRODUZIDAS A PARTIR DA DÉCADA DE 1960: (1) A EXTENSÃO DA CLT AO CAMPO | 8 |
| 5 | OS IMPACTOS DA CLT NO MERCADO DE TRABALHO AGRÍCOLA TEMPORÁRIO | 10 |
| 6 | POLÍTICA TRABALHISTA AGRÍCOLA E SEUS EFEITOS: UMA ANÁLISE TEÓRICA | 12 |
| 7 | UMA DISCUSSÃO CRÍTICA DAS PROPOSTAS DE REFORMA DA POLÍTICA TRABALHISTA AGRÍCOLA NO BRASIL | 16 |
| 8 | MUDANÇAS INSTITUCIONAIS INTRODUZIDAS A PARTIR DA DÉCADA DE 1960: (2) A POLÍTICA FUNDIÁRIA | 18 |
| 9 | PROPRIEDADE DA TERRA E ACESSO AO CRÉDITO PELA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL | 22 |
| 10 | MERCADO FINANCEIRO E MERCADOS DE TERRA NO BRASIL | 24 |
| 11 | MUDANÇAS INSTITUCIONAIS INTRODUZIDAS A PARTIR DA DÉCADA DE 1960: (3) A POLÍTICA DE CRÉDITO AGRÍCOLA | 25 |
| 12 | A HIPÓTESE DE MECANIZAÇÃO EXCESSIVA NA AGRICULTURA BRASILEIRA | 28 |
| 13 | MECANIZAÇÃO E PRODUÇÃO EM GRANDE ESCALA NA AGRICULTURA BRASILEIRA | 32 |
| 14 | MECANIZAÇÃO E VOLATILIDADE NA AGRICULTURA BRASILEIRA | 33 |
| 15 | POLÍTICAS ALTERNATIVAS EM FAVOR DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL, COM BASE NO MERCADO LIVRE | 35 |
| 16 | SUMÁRIO E CONCLUSÕES | 39 |
| | REFERÊNCIAS | 44 |

SINOPSE

Este trabalho procura discutir a questão do padrão concentrador do desenvolvimento agrícola brasileiro recente, expresso no predomínio da produção em grande escala, no elevado índice de mecanização e na baixa absorção de mão-de-obra não-qualificada. Propõe-se, inicialmente, a existência de duas posições antagônicas que procuram explicar esse fato: uma, que culpa a herança latifundiária de nossa agricultura, com a implicação de que a solução requereria uma reforma agrária radical; e a outra, que vê nisso um determinismo tecnológico, não havendo, assim, possibilidade de atuar sobre esse problema sem incorrer em uma perda em termos de eficiência econômica. Discordando radicalmente dessas duas posições, este trabalho atribui às políticas trabalhista agrícola, fundiária e de crédito agrícola, instituídas na década de 1960, a responsabilidade maior por esse problema. Conforme a análise apresentada, essas políticas inviabilizaram o mercado de trabalho agrícola temporário e a agricultura familiar, ao mesmo tempo em que fomentaram a mecanização agrícola e o predomínio da produção em grande escala. O trabalho termina propondo, de modo consistente com a análise apresentada, que a única maneira de iniciar a desconcentração de nosso crescimento agrícola é através de uma desregulamentação radical dos mercados de trabalho e de aluguel de terra, instituindo, no Brasil, enfim, a livre contratação, a característica maior do capitalismo.

ABSTRACT

This paper discusses the question of the concentrated pattern of agricultural development in Brazil, as expressed in the predominance of large-scale production, high level of mechanization and low absorption of non-qualified labor. It is proposed, initially, the existence of two conflicting explanations for this fact: the first, that blames our historical heritage, characterized by the predominance of the *latifúndio*, with the implication that the solution requires a radical agrarian reform; and the second, that sees in this concentrated pattern of agricultural growth in Brazil a *technological determinism*, with the implication that lesser concentration in agriculture would imply a loss in economic efficiency. Diverging radically from these two lines of arguments, this paper attributes to the agricultural labor and to the land policies that were instituted in the 1960s, and to the agricultural credit policy, instituted by the same time, the major responsibility for this problem. As argued in the paper, these policies turned unviable in Brazil not only the agricultural temporary labor market, but also family farm, at the same time that stimulated agricultural mechanization and the predominance of large-scale production. The paper ends up proposing, in a manner consistent with the analysis presented, that the only way to initiate the de-concentration of our agricultural growth would be through a radical de-regulation both of agricultural labor and land markets, instituting in Brazil, at last, free contracting, the most basic capitalistic institution.

1 INTRODUÇÃO

O setor agrícola tem assumido um papel estratégico na atual fase da economia brasileira, em função de sua capacidade de contribuir para uma adequada oferta interna de alimentos e matérias-primas agrícolas e para o aumento das exportações.

Entretanto, a produção agrícola se tem caracterizado, crescentemente, pela adoção de tecnologia intensiva em capital e em mão-de-obra qualificada, assim como por um progressivo aumento na escala de produção em vários setores.

Em face da magnitude do problema atual de pobreza e desigualdade no Brasil, seria o caso de se considerar a possibilidade de que o setor agrícola passasse a adotar um modelo de crescimento mais consistente com a melhoria dos padrões distributivos da nossa economia. Isso requereria uma mudança tecnológica visando absorver mais de um tipo de mão-de-obra hoje considerada pouco qualificada no conjunto da economia, mas que poderia adquirir, com custo relativamente pequeno, a qualificação requerida para esse novo padrão de tecnologia agrícola.

Note-se que, como mostrado em Alves, Mantovani e Oliveira (2005), o padrão tecnológico agrícola atual tem levado à absorção de um volume expressivo de mão-de-obra, tanto no meio rural quanto no meio urbano, mas trata-se de uma mão-de-obra qualificada, que é escassa no Brasil. Essa absorção maior de pessoal qualificado no setor agrícola, sobretudo nas regiões mais dinâmicas, foi também mostrada por Ferreira Filho (2005). A mudança tecnológica pretendida neste trabalho, entretanto, visaria aumentar a absorção de mão-de-obra *não-qualificada*, que é a que existe em abundância em nossa economia.

Essa nova contribuição da agricultura parece viável, em princípio, dada a maior flexibilidade na escolha de tecnologia no setor, comparado com o industrial, por exemplo, tendo em vista a diversidade de padrões tecnológicos agrícolas que existem no mundo. Essa diversidade mundial deu lugar, aliás, à teoria do desenvolvimento agrícola conhecida como o “modelo de inovação tecnológica induzida” de Hayami e Ruttan,¹ segundo a qual a tecnologia adotada nos vários países é de fato muito variada porque também são muito distintos os preços relativos dos fatores de produção nos vários países. Em sua análise, esses dois autores focalizaram, em especial, os casos dos Estados Unidos e do Japão, que adotaram tecnologias agrícolas muito diferentes, em resposta à grande diferença existente nas respectivas dotações de fatores.

Por outro lado, a qualificação requerida para essa agricultura mais trabalho-intensiva – que chamaremos aqui de *qualificação específica agrícola* –, é mais simples, capaz de ser formada a um custo muito mais baixo do que a qualificação exigida atualmente no setor industrial e, também, no próprio setor agrícola moderno.² Além do mais, como um eventual crescimento do emprego agrícola favoreceria o crescimento das zonas rurais e das pequenas e médias cidades, isso contribuiria para um desafogo dos problemas das atuais regiões metropolitanas, que são, hoje, o principal destino dos trabalhadores que migram do setor agrícola.

1. Ver Hayami e Ruttan (1985).

2. Por *qualificação específica agrícola* pretende-se designar capacitações como o conhecimento do calendário agrícola, a capacidade física e os conhecimentos necessários ao corte manual da cana, a “apanha” do café, o manejo da enxada e da foice, o manejo dos animais etc.

Note-se que a mão-de-obra que se transfere da agropecuária para os demais setores da economia, em geral no meio urbano, acaba perdendo sua condição de mão-de-obra qualificada (no sentido restrito aqui adotado), tornando-se, subitamente, mão-de-obra não-qualificada *tout court*, sendo muito provável que isso contribua, de forma desproporcional, para o crescimento da pobreza e da desigualdade no Brasil.

Caberia, portanto, entender melhor as razões que têm levado o setor agrícola no Brasil a adotar o atual padrão tecnológico, já que esse conhecimento é necessário para que se possa propor medidas que permitam que esse setor continue crescendo, como atualmente, mas se torne capaz de absorver mais trabalhadores, especialmente os mais abundantes no Brasil, que são de baixa qualificação.

A esse respeito, cabe notar que existe uma intensa controvérsia em torno dos fatores que respondem pelo atual padrão distributivo do crescimento agrícola. A primeira corrente atribui a culpa à nossa formação histórica, e em particular à concentração da propriedade da terra, cujo papel determinante teria sido reforçado, no período recente, pela política de crédito agrícola subsidiado, criada no final da década de 1960.

A segunda corrente, em franco contraste com o modelo de Hayami e Ruttan, vê nosso padrão de desenvolvimento agrícola como decorrência de um imperativo tecnológico, já que a produção em pequena escala não seria viável na agricultura, e nem existiria tecnologia agrícola absorvedora de mão-de-obra. Assim, esse padrão tecnológico e o predomínio da produção em grande escala na agricultura seriam de certa forma “naturais”, e qualquer tentativa de interferir nisso implicaria um custo de eficiência para a economia.

Este trabalho pretende não só criticar essas duas correntes de pensamento, como também propor uma explicação alternativa. Ao contrário dos autores que vão buscar no passado remoto a explicação das nossas mazelas atuais, este artigo vai argumentar que a situação atual foi fruto de um processo de transformação que se iniciou na década de 1960, e que foi muito condicionado pelas políticas trabalhista agrícola, fundiária e de crédito agrícola, todas elas instituídas, não por acaso, naquela década. Procurar-se-á argumentar que essas políticas públicas, e em particular as políticas trabalhista e fundiária, embora tendo sido adotadas com o objetivo explícito de beneficiar os mais pobres, na realidade acabaram por atingir resultados opostos, contribuindo, então, para o aumento da pobreza e da desigualdade no Brasil.

Por sua vez, a crítica aos autores que postulam um determinismo tecnológico vai se basear na própria teoria econômica *mainstream*, que supostamente serve de base para sua argumentação. Argumentar-se-á, com base no modelo de Hayami e Ruttan, que o padrão tecnológico hoje prevalecente na agricultura brasileira foi resultado de escolhas que tiveram por base preços relativos dos fatores, mas preços que, em vez de refletirem a dotação “natural” dos fatores, foram “distorcidos” como resultado da operação das políticas públicas mencionadas anteriormente. Ou seja, essas políticas fizeram com que os preços relativos dos fatores ficassem “distorcidos”, o custo privado da mão-de-obra (o custo da mão-de-obra do ponto de vista do empregador) tendo não só sofrido um grande aumento, mas também tendo ficado muito superior ao seu custo social (o salário efetivamente recebido pelo trabalhador), enquanto o custo privado do capital (o custo do capital do ponto de vista do agricultor) tendo

ficado inferior ao seu verdadeiro custo social. A escolha da tecnologia atual foi, portanto, condicionada – para não dizer *determinada* – por esses preços relativos distorcidos dos fatores de produção. Além disso, nova tecnologia foi também criada ou “induzida”, conforme o modelo de Hayami e Ruttan, por essa elevação do preço relativo da mão-de-obra *vis-à-vis* o capital.

Ora, ao se aceitar que o padrão tecnológico atual resulta de uma escolha técnica condicionada pelos preços relativos dos fatores, infere-se, então, que uma eventual mudança desses preços relativos poderá dar lugar a um novo padrão de desenvolvimento agrícola, com o uso de tecnologia menos intensiva em capital e mais intensiva em mão-de-obra mais barata, dotada (ou passível de ser dotada) da qualificação específica agrícola. O setor agrícola adicionaria às suas atuais contribuições uma outra, talvez mais importante ainda, que é a geração de empregos para os segmentos da população mais pobre.

Além desta introdução, este trabalho inclui outras 15 seções. A próxima seção mostra os problemas que surgem no mercado de trabalho agrícola devido à sazonalidade da atividade agrícola. A Seção 3 mostra como essa peculiaridade da agricultura condicionou a formação do mercado de trabalho agrícola no café, após a Abolição. Essa seção tem, também, o objetivo de mostrar como se organizava esse mercado de trabalho antes da adoção, pelo governo, das novas políticas trabalhista, fundiária e de crédito agrícola, na década de 1960, pois só assim se podem entender as mudanças que passaram a ocorrer no setor agrícola desde então.

A Seção 4 inicia, então, a discussão das mudanças que ocorreram a partir da década de 1960, começando com a aprovação pelo Congresso, em 1963, do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR). A Seção 5 discute, a seguir, os problemas criados por essa política trabalhista no campo, comprimindo o mercado de trabalho agrícola – com o surgimento, na época, da figura do “bóia-fria” ou “volante” – e reduzindo a competitividade da agricultura familiar *vis-à-vis* a agricultura capitalista. A Seção 6 busca aprofundar a análise dos impactos dessa política trabalhista sobre o mercado de trabalho agrícola, apresentando uma análise teórica dos efeitos dessa política sobre o custo da mão-de-obra para o empregador e o salário recebido pelo empregado. Essa análise propõe, ainda, um contraste entre os mercados de trabalho agrícola e urbano.

A Seção 7, por sua vez, mostra que, logo após essa extensão da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) ao campo, deu-se início, através do Estatuto da Terra, a uma nova política fundiária no Brasil, que se completou com a Constituição de 1988. Essa seção defende o argumento de que tal política fundiária tem causado o aumento da pobreza e da desigualdade no Brasil, contrariando seus próprios objetivos.

A Seção 8 discute o problema da limitação do acesso ao crédito por parte da agricultura familiar no Brasil, e levanta a hipótese de que isso se deve à própria legislação agrária. A Seção 9 discute a relação entre mercado financeiro e mercado de aluguel de terra no Brasil, e sugere que a nossa política fundiária impediu que a “especulação” com terras pudesse acabar beneficiando a pequena agricultura no país.

A Seção 10, por sua vez, propõe a hipótese de que a adoção dessas políticas trabalhista e fundiária contribuiu para a aglutinação de forças políticas que acabaram

levando o Congresso a aprovar, em 1965, a lei que instituiu o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

A Seção 11, baseando-se na teoria econômica e também no uso, por Hayami e Ruttan, da teoria das inovações induzidas de Hicks, propõe que essas políticas trabalhista e fundiária, atuando em conjunto com a política de crédito agrícola subsidiado, foram responsáveis pela mecanização “excessiva” da agricultura brasileira, ao elevarem o custo da mão-de-obra para o empregador (embora mantendo baixo ou mesmo reduzindo o salário do trabalhador), ao mesmo tempo em que reduziam o custo do capital para a produção agrícola.

A Seção 12 apresenta a tese de que esse processo que levou à mecanização excessiva da agricultura brasileira levou, também, ao crescente predomínio da produção em grande escala na agricultura brasileira. A Seção 13 argumenta que a mecanização excessiva tem contribuído, mais recentemente, para dificultar a convivência do setor agrícola com a volatilidade dos mercados, que aumentou após a mudança da política cambial, em janeiro de 1999.

Em vista dos resultados perversos que resultaram das políticas públicas agrícolas adotadas na década de 1960, a Seção 14 considera políticas alternativas, baseadas no mercado livre, que deveriam ter sido adotadas nessa mesma época, e que teriam dado lugar a um desenvolvimento agrícola muito mais absorvedor de mão-de-obra e capaz de contribuir para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. O importante é que algumas dessas medidas continuam sendo necessárias para que esses objetivos sejam atingidos.

A Seção 15, finalmente, apresenta um sumário e as principais conclusões do trabalho.

2 A SAZONALIDADE AGRÍCOLA E OS PROBLEMAS DO MERCADO DE TRABALHO NA AGRICULTURA

Como decorrência da sazonalidade que marca a produção agrícola, o mercado de trabalho assalariado agrícola é em grande parte temporário, o que dá origem aos seguintes problemas, do ponto de vista do empregador: *a)* baixa qualificação da mão-de-obra, já que não há incentivo nem para o empregador, nem para o empregado, em investir na qualificação da força de trabalho, devido à alta rotatividade;³ e *b)* incerteza quanto à oferta de mão-de-obra, às vezes por um problema de informação, já que os trabalhadores, muitas vezes, moram em regiões distantes.

Note-se que esse mercado de trabalho temporário é também muito inadequado do ponto de vista dos trabalhadores *principais* da família, já que oferece trabalho apenas em algumas épocas do ano, e assim mesmo de maneira incerta.⁴ Contudo, o

3. Esse problema, no caso da agroindústria canavieira nordestina, é muito bem analisado em Ricci, Alves e Novaes (1994, p. 86-97). Mann e Dickinson (1978, p. 477) apontam que, nessas circunstâncias, “... the capitalist must either attract and maintain his ‘temporary’ work force by offering high wages or rely on the most desperate and marginal elements in society as in the use of rural migrant labour”.

4. Rezende (1985, p. 58-60) notou, com efeito, que essa mão-de-obra volante, já residente no meio urbano, era composta, basicamente, de mulheres, crianças e velhos, já que os trabalhadores principais da família procuravam evitar o emprego agrícola, devido à sua sazonalidade.

que é uma desvantagem para um tipo de trabalhador, torna-se uma vantagem para outros tipos de trabalhador. Esse é o caso da agricultura familiar de regiões pobres no Brasil (como o Norte de Minas e o Nordeste), já que esse mercado de trabalho assalariado sazonal oferece uma alternativa de trabalho *complementar* à sua produção agrícola própria, especialmente tendo em vista que o ganho derivado do trabalho assalariado não envolve o risco que a produção agrícola por conta própria envolve.

Note-se que a importância desse mercado de trabalho agrícola sazonal para a mão-de-obra *secundária* da família pode ser muito grande, também. Assim, uma vez que esse mercado é fonte de renda de grupos sociais situados na margem da pobreza extrema, é muito importante evitar que esse mercado desapareça, o que certamente ocorrerá caso não se proceda à reforma da atual política trabalhista agrícola, como se verá neste trabalho.

Note-se que o mercado de trabalho assalariado temporário agrícola, em todo o mundo, apresenta esses mesmos problemas. Daí surgiu uma literatura internacional que procurou atribuir a superioridade competitiva da agricultura familiar, nos países desenvolvidos, ao fato de que esta consegue ser menos dependente desse mercado de trabalho agrícola, já que conta com mão-de-obra própria.⁵ Além disso, a limitada dotação de mão-de-obra própria não impede que essa forma de produção agrícola atinja a escala ótima de produção, dado seu acesso facilitado ao crédito nesses países, que permite a mecanização agrícola, sobretudo para as atividades de plantio e colheita. A agricultura familiar é também, em geral, mais capaz de diversificar suas atividades – diminuindo, assim, os picos sazonais de necessidade de mão-de-obra –, sem falar no fato de ostentar um menor custo de supervisão, um problema reconhecidamente mais importante na agricultura do que na indústria.

Note-se que uma forma adicional de a agricultura familiar se beneficiar desse problema do mercado de trabalho, decorrente da sazonalidade da atividade agrícola, tem sido os proprietários de terra não a administrarem diretamente, mas cederem-na em parceria ou arrendamento para produtores familiares. Dessa maneira, o aluguel da terra torna-se uma forma alternativa ao seu uso direto mediante a contratação de empregados assalariados por parte do proprietário. Entretanto, como se verá na Seção 7, esse caminho não foi trilhado pelos proprietários de terra no Brasil, já que, devido à política fundiária adotada pelo Estatuto da Terra, o mercado de aluguel de terras no Brasil envolvendo pequenos agricultores foi virtualmente suprimido.

3 SAZONALIDADE AGRÍCOLA E MERCADO DE TRABALHO NO CAFÉ APÓS A ABOLIÇÃO

Com o objetivo de ilustrar a importância desse fenômeno da sazonalidade agrícola, vale a pena ver como se formou o mercado de trabalho após a Abolição, como tipificado pelo “colonato” do café, um mercado de trabalho em que a mão-de-obra era residente nas fazendas e não se limitava a trabalhar na atividade econômica

5. Segundo Sanders e Ruttan (1978, p. 283), “Obtaining and using seasonal labor is much more difficult for the large than for the small farm unit because the latter is better able to rely on family labor.” Mann e Dickinson (1978) destacam, também, essa vantagem da agricultura familiar *vis-à-vis* a agricultura capitalista.

principal, pois se dedicava, nos “tempos mortos” do café, a uma atividade agrícola por conta própria, em terra cedida pelo fazendeiro.⁶

Através dessa cessão de terra ao colono para produzir parte de sua subsistência, o fazendeiro conseguia reduzir o custo monetário da mão-de-obra, que se limitava, então, ao pagamento pela carpa do cafezal e pela colheita do café. Note-se que essa cessão de terra para a atividade de subsistência do colono não rivalizava com a necessidade de trabalho no café, já que o período em que o colono e sua família se dedicavam à produção própria coincidia com os “tempos mortos” do calendário agrícola do café. É claro, contudo, que, ao ceder essa terra ao colono, o fazendeiro incorria no custo de oportunidade dado pela renda alternativa que essa terra geraria se ela fosse alocada ao café. Mas, em compensação, ele conseguia uma oferta estável de mão-de-obra, de boa qualidade, o que era fundamental para uma cultura como o café. Em outras palavras, o sistema do colonato era uma solução engenhosa para os problemas que o mercado de trabalho enfrenta na agricultura, decorrentes da sazonalidade agrícola.

É interessante notar que Rezende (1980) admitiu implicitamente que os calendários agrícolas da produção de milho, por exemplo, e de café rivalizavam entre si, razão pela qual haveria um conflito entre alocação de trabalho na lavoura de milho e na de café. Em face disso, essa análise de Rezende (1980) concluiu que o tamanho e a qualidade do lote de terra cedido ao colono tinham de ser, de certa maneira, comprimidos, de forma a se evitar que o colono dedicasse a maior parte de seu tempo de trabalho à atividade de subsistência, em detrimento do trabalho no café. Entretanto, essa análise de Rezende (1980), que se inspira na visão marxista da exploração, não consegue apreciar devidamente o colonato como um engenhoso sistema de incentivos, e como isso era necessário do ponto de vista do próprio fazendeiro, em face das peculiaridades da produção agrícola e da produção de café, em especial. Além do mais, essa análise de Rezende (1980) não é compatível com a crença, hoje prevalecente entre os historiadores, de que foi exatamente através dessa inserção inicial como colonos que os italianos conseguiram ascender socialmente no Brasil.

Em outras palavras, uma vez que os calendários agrícolas das atividades de subsistência e do café sejam complementares entre si, fica claro que devia ser muito atraente empregar-se como “colono” na fazenda de café, já que o trabalhador podia obter, assim, uma renda de subsistência e uma renda monetária, cujos montantes dependiam inteiramente da capacidade e da disposição de trabalhar do colono e de sua família. Sobretudo, a possibilidade de obtenção de renda monetária devia exercer grande atração sobre os imigrantes estrangeiros, recém-chegados ao país. Fica fácil, também, explicar por que a mão-de-obra do imigrante era mais atraente para o fazendeiro do que a dos ex-escravos. O trabalho intensivo na fazenda de café não devia ser atraente para esses ex-escravos, especialmente considerando as amplas possibilidades na agricultura de subsistência, exercida fora das fazendas, e o baixo padrão de vida dessa categoria de trabalhadores, uma herança da escravidão. Nem ao fazendeiro interessava a mão-de-obra desses ex-escravos, já que era vital para a economia da fazenda que a terra cedida ao colono fosse utilizada intensivamente, sem

6. Esse sistema do colonato se estendeu também à cana de açúcar na região de Piracicaba, segundo Terci *et alii* (2005a).

detrimento do trabalho intensivo também na atividade cafeeira. De fato, quanto maior fosse a renda gerada no lote, menor poderia ser o salário monetário pago pelo trabalho no café.

Note-se, também, que nada devia impedir que pequenos produtores independentes, moradores próximos das zonas cafeeiras ou até mesmo em locais distantes, participassem da colheita de café, com o objetivo de obter uma renda monetária.

É interessante notar, por outro lado, que a necessidade de garantir uma oferta adequada de mão-de-obra, através de um sistema como o do colonato, contribuiu para a prevalência da grande propriedade no café. Com efeito, a alocação de terra aos colonos, assim como a reserva de terra virgem necessária à substituição dos cafezais velhos e à expansão dos novos, fazia com que a fazenda de café típica tivesse de ser muito extensa. A própria produção de subsistência dos colonos levava à contínua incorporação de novas áreas, já que as terras tinham de ser deixadas “em descanso” após alguns anos de cultivo. É verdade que a produção de subsistência do colono costumava ser conduzida entre as fileiras do cafezal, reduzindo, assim, o tamanho necessário da propriedade, mas às custas de uma menor produtividade do próprio café.

Em compensação, era assim que a atividade cafeeira conseguia reduzir sua despesa financeira no item mão-de-obra. A fazenda de café exigia grandes investimentos na formação do cafezal, assim como elevadas despesas anuais nas atividades de colheita, beneficiamento, classificação e transporte do produto, e essa redução do custo monetário com a força de trabalho – em regra, muito numerosa – devia afigurar-se muito importante para a economia cafeeira. Não se deve esquecer que o fazendeiro dependia de financiamento externo, obtido à custa de elevadas taxas de juros.

Essa relação direta entre tamanho da fazenda e viabilidade econômico-financeira do café não poderia senão fomentar o predomínio do latifúndio no setor cafeeiro. A constituição do latifúndio na agricultura brasileira teve por base, inicialmente, a concessão de sesmarias pela Coroa Portuguesa, tendo em vista seus próprios interesses na ocupação do território colonial. Após 1822, passou a iniciar-se com a “posse” o processo de obtenção do título de propriedade da terra no Brasil. Chegou-se a tentar mudar esse sistema através da Lei de Terras de 1850, que previa que a obtenção de terra só poderia se dar através da venda pelo Estado. Entretanto, como apontou Carvalho (1988), essa lei virou letra morta, mantendo-se, para todos os efeitos, a “posse” como o primeiro passo no processo legal de formação da propriedade da terra no Brasil, obtida, aliás, de qualquer maneira, de maneira gratuita, o que foi um absurdo. Um sistema como esse, sem qualquer presença ostensiva do Estado – em franco contraste, a propósito, com a experiência americana, conforme Guedes (2005) bem mostrou –, não poderia senão fomentar a violência no campo e resultar no predomínio da grande propriedade. O que se pode notar melhor agora, com base na análise da economia cafeeira aqui apresentada, é que essa formação da grande propriedade era fomentada pela necessidade de a fazenda prover a subsistência do trabalhador durante todo o ano, e não apenas durante o período em que ele era útil na lavoura do café. A fórmula encontrada foi essa permissão dada ao colono de usar

parte da fazenda para produção própria. Isso só era viável, contudo, se a fazenda contasse com uma grande extensão territorial.

Foi diante desse imperativo que a economia cafeeira passou a requerer formas fáceis e baratas de acesso à terra, do que resultou o sistema latifundiário. É que, assim, conseguia-se reduzir o custo de oportunidade, para o fazendeiro, da cessão do lote ao colono para este produzir parte da sua subsistência.

Note-se que esse sistema de colonato, assim como outros sistemas de emprego da mão-de-obra adotados após a abolição da escravidão (como o sistema de “morador de condição”, na Zona da Mata do Nordeste, em que o trabalhador ganhava um lote de terra para produção própria, em troca do trabalho gratuito na cana, o que ficou conhecido como “cambão”), somou-se às mais variadas formas de parceria e arrendamento, para deixar claro não só a predominância do sistema latifundiário na agricultura brasileira, mas também sua lógica interna: todos esses sistemas de emprego da força de trabalho e de aluguel de terra só se viabilizavam economicamente graças ao predomínio da grande propriedade territorial.⁷

É interessante notar que, embora divergindo quanto ao grau de integração ao mercado, todos esses sistemas latifundiários tinham em comum o fato de que os trabalhadores tinham algum tipo de acesso à terra. Isso estimulou a mobilização política tipificada pelas Ligas Camponesas, que rapidamente encontrou eco em sua bandeira de “propriedade da terra para os que nela trabalham”, o que predominava no Brasil. Essa facilidade que a estrutura agrária preexistente a 1960 ofereceu para a radicalização política no campo foi, também, o que gerou seu corolário – o golpe militar de 1964.

4 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS INTRODUZIDAS A PARTIR DA DÉCADA DE 1960: (1) A EXTENSÃO DA CLT AO CAMPO

O “sistema do colonato” desenvolvido e mantido a partir da Abolição, assim como todas as demais relações sociais de produção que ainda vigoravam no campo brasileiro no início da década de 1960, compunha um sistema de poder conhecido como o “Pacto Populista”, que surgiu com a Revolução de 1930 e durou até a crise deste “pacto”, a partir da segunda metade da década de 1950. Em troca do apoio político dos fazendeiros, as relações de trabalho no setor agrícola ficavam imunes à interferência estatal, que paulatinamente aumentou com a subida de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, através da regulamentação trabalhista, até redundar na CLT.

Essa autonomia do meio rural em face da CLT refletia, também, o fato de que a necessidade de manter sob controle o meio sindical sempre foi muito menor no campo do que na cidade. Além disso, dada a importância da agricultura para o equilíbrio do balanço de pagamentos – deve-se lembrar que o café representava mais de 60% das nossas exportações ainda por volta de 1960 –, pode-se ter preferido até então não correr o risco de estender a CLT ao campo e, assim, provocar uma crise econômica de grandes proporções.

7. O caso da região semi-árida do Nordeste é objeto de análise de Ferreira (1980).

Entretanto, como apontado por Moraes (1970), a partir da segunda metade da década de 1950, o meio rural passou a ser alvo de movimentos políticos radicais, o exemplo maior tendo sido as Ligas Camponesas. Em parte, isso se devia exatamente ao fato de a CLT ainda não se aplicar ao campo àquela época, o que significava a impossibilidade de constituição dos sindicatos rurais nos limites dessa CLT e, portanto, sob controle governamental. Possivelmente, isso explica a facilidade com que acabou se dando a extensão da CLT ao campo, com pouca oposição até mesmo da classe proprietária rural.

É necessário, também, ter presente o contexto internacional da época, incluindo a Revolução Cubana de 1959 e o acirramento da Guerra Fria, como tipificado pela crise dos mísseis. Foi nesse contexto que surgiu a Aliança para o Progresso, que passou a apoiar políticas de reforma agrária e de melhoria das condições sociais no campo, já que se acreditava que os movimentos revolucionários iriam se basear exatamente na exploração dos conflitos agrários. Entende-se, assim, porque essa extensão da CLT ao campo, através do ETR (Lei 4.214, de 2/3/1963), e da legislação que lhe seguiu (Lei 5.889, de 8/6/1973, e Decreto 73.626) foi mantida intacta pelo governo militar que tomou o poder em 1964. Na realidade, toda a CLT – com a exceção de alguns óbvios exageros, como a estabilidade no emprego após dez anos de trabalho – foi mantida intocada não só pelos militares no poder, mas também, como aponta Gomes (2004), pela Constituição de 1988, que manteve, assim, o monopólio da representação, presente na unicidade sindical e no direito de cobrar “contribuições” da totalidade da categoria profissional.

O que importa realçar é que, de uma hora para outra, devido à ação do Estado intervindo nas relações entre trabalhadores e fazendeiros, estabelecendo direitos aos trabalhadores e criando sindicatos semi-oficiais, tornaram-se inviáveis econômica e socialmente as relações de trabalho que existiam até então, em que os trabalhadores residiam nas fazendas e obtinham sua renda em parte por meio de produção própria, tudo isso num contexto de relações paternalísticas entre empregadores e empregados, como é bem conhecido e foi assinalado por Cunha (1995).

O sistema do colonato, por exemplo, tornou-se inviável de uma hora para outra, pois passou a ser visto como envolvendo um “vínculo trabalhista”, o que significou que o trabalhador passou a ter direito a salário mensal durante todo o ano e a todas as demais vantagens outorgadas pela legislação trabalhista, independentemente de o fazendeiro ceder ou não terra para a produção própria desse colono e de haver ou não necessidade de trabalho no café. Isso não só elevou subitamente o custo de produção do café, mas *monetizou* todo esse custo, de uma maneira totalmente incompatível com a realidade econômica e financeira do setor agrícola. Além disso, é possível que tenha surgido, também, o risco de que o colono passasse a adquirir um direito de propriedade sobre o lote que a fazenda lhe cedia.

Note-se que essa mudança institucional acabou, também, com a função econômica que cumpria a grande extensão territorial na viabilização da economia cafeeira e de outras atividades empregadoras de mão-de-obra na agricultura.

Como se verá depois, essa nova política trabalhista, juntamente com a nova política fundiária instituída pelo regime militar, acabou levando a uma nova política de crédito agrícola, geradora de uma série de mudanças que, a partir de então,

passaram a ocorrer no mercado de trabalho, rompendo com as relações de produção anteriores e redundando na demissão em massa da mão-de-obra residente nas fazendas. Esse contingente teve de ir morar na periferia das cidades e combinar, agora, o trabalho no meio urbano com o trabalho apenas sazonal na atividade principal da fazenda.

5 OS IMPACTOS DA CLT NO MERCADO DE TRABALHO AGRÍCOLA TEMPORÁRIO

Ao contrário do que ocorreu nos países capitalistas desenvolvidos, no Brasil a agricultura familiar é que acabou sendo a mais afetada adversamente pelas peculiaridades do mercado de trabalho assalariado agrícola. Isso se deve, em parte, não só ao elevado custo da mão-de-obra contratada no Brasil – consequência da legislação trabalhista –, mas, principalmente, ao fato de que a agricultura familiar no Brasil não tem tido, como regra, acesso ao mercado de crédito e, assim, à mecanização.

Para entender porque a agricultura familiar tem sido afetada de uma forma particularmente adversa por essa política trabalhista, basta considerar que o cumprimento da legislação trabalhista impõe custos fixos relevantes ao empregador, como os seguintes (só para dar alguns exemplos): *a*) manter-se informado sobre a legislação, ou então contratar um contador para isso; *b*) ter de ir ao banco para abrir contas individuais de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), regularizar a situação de seus empregados junto ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e depois voltar outras vezes e fazer os depósitos mensais não só do FGTS como do INSS; *c*) manter atualizado o registro para cada empregado, mesmo que cada um tenha trabalhado somente uns poucos dias; *d*) levar o empregado à cidade para encontrar um médico credenciado para fazer o exame médico “admissional” e, depois, o “demissional”.

Além de despender tempo e dinheiro para o cumprimento dessas obrigações trabalhistas – com ônus evidente para sua atividade produtiva –, o agricultor familiar tem também de cumprir um sem-número de normas relativas à segurança do trabalho, como descrito em detalhe em Teixeira, Barletta e Lemes (1997).

Tendo por referência a situação reinante na Zona da Mata de Minas Gerais, e após descrever, com muita criatividade e bom humor, a via-crúcis de um agricultor médio tentando promover a “legalização” de seus empregados, Aad Neto (1997, p. 20) conclui que “o maior custo advindo da atual Legislação Trabalhista na Agricultura de Montanha é de ordem operacional”.

São esses custos administrativos – em grande parte invariantes com o tamanho da força de trabalho, sendo assim, fixos – que acabam fazendo com que o custo unitário da mão-de-obra seja não só muito alto, mas muito maior para o trabalhador temporário do que para o trabalhador fixo e, dentro do grupo dos empregadores dessa mão-de-obra temporária, maior para os pequenos empregadores do que para os grandes. São os pequenos empregadores, também, que, no caso de serem multados por descumprimento da legislação trabalhista, podem chegar ao ponto de ter sua atividade inviabilizada, devido à arbitrariedade das multas impostas pela Justiça do

Trabalho, sem falar no tratamento discriminatório que o “reclamado” normalmente recebe no âmbito dessa Justiça do Trabalho.⁸ Esse “risco trabalhista”, naturalmente, deve também ser considerado um custo fixo, cujo montante e cuja probabilidade de ocorrência variam de agricultor para agricultor, sendo certo, porém, que isso deve afetar mais os pequenos do que os grandes produtores.

Embora arcando, dessa maneira, com um custo maior da mão-de-obra contratada fora, a agricultura familiar no Brasil, ao contrário do que aconteceu na maioria dos países capitalistas, não pode adotar a mecanização agrícola, devido à restrição de seu acesso ao crédito rural. Note-se que essa restrição é maior exatamente no caso do crédito de investimento, que é o crédito necessário para a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas. A agricultura familiar, no Brasil, perde, assim, competitividade *vis-à-vis* a agricultura capitalista, por dois motivos: primeiro, por ter de enfrentar um custo mais alto da mão-de-obra assalariada; e segundo, por não poder superar, através da mecanização, as restrições e a incerteza que o mercado de trabalho agrícola temporário impõe nas etapas de plantio e colheita.

Por outro lado, em face da dificuldade de comunicação entre os dois lados desse mercado de trabalho temporário, surge o intermediário, mais conhecido como “turmeiro”, “gato” ou “empreiteiro”, que normalmente detém a informação sobre os dois lados e atua facilitando o contato entre eles.⁹ Como a oferta de mão-de-obra nesse mercado provém atualmente, em sua maior parte, de regiões distantes (como o Vale do Jequitinhonha e o Nordeste), esse intermediário tornou-se indispensável, sobretudo para os pequenos e médios empregadores. Entretanto, como a figura jurídica desse intermediário não está definida em lei, uma vez que a Justiça do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) o consideram mero preposto do empregador, um mero estratagema que o empregador usaria para burlar a lei,¹⁰ a consequência é que a participação do agricultor nesse mercado passa a embutir um risco trabalhista muito grande.¹¹ Naturalmente, essa atitude da Justiça do Trabalho e do MTE torna muito difícil que as normas legais sejam cumpridas. Por exemplo, é comum que o turmeiro faça adiantamentos aos trabalhadores, já que eles precisam de dinheiro para se deslocarem de suas regiões de origem e para manterem suas famílias

8. Ver Moraes (2004) para a caracterização desse tratamento discriminatório que a Justiça do Trabalho dispensa aos “reclamados” (os empregadores) *vis-à-vis* os “reclamantes” (os trabalhadores).

9. Uma caracterização detalhada desses vários tipos de intermediários é apresentada em Terci *et alii* (2005a). No caso do empreiteiro, por exemplo, é comum tratar-se de outro fornecedor de cana, que fornece não só a mão-de-obra (anteriormente usada no corte da cana própria), mas também o transporte da cana para a usina. As vantagens desse tipo de arranjo são óbvias, mas mesmo assim ele não é admitido pela política trabalhista oficial.

10. A questão da ilegalidade desse intermediário foi bem discutida em Terci *et alii* (2005a, p. 13-19), tendo por base pesquisa empírica específica, apoiada financeiramente pelo projeto de pesquisa do CNPq do presente autor. Esses autores descobriram que a ilegalidade se ampara numa “súmula” ou “criação jurisprudencial” do Tribunal Superior do Trabalho (TST), conhecida como TST Enunciado 331, e que tem força de lei. Basta notar, por exemplo, que essa “súmula” impede a inscrição do Sindicato dos Empreiteiros no Ministério do Trabalho. Ver também Terci *et alii* (2005b), para a extensão da análise feita em Piracicaba, para Ribeirão Preto.

11. Na justificativa do Projeto de Lei 2.371, de 1976, consta referência a uma reportagem do jornal *O Estado de S. Paulo* (1976) a respeito desse risco trabalhista: “Sempre que há uma reclamação trabalhista (...) o volante ganha a questão. O ‘gato’ desaparece e o fazendeiro indeniza os reclamantes. Em caso de acidente, paga todas as despesas, mesmo que ele tenha ocorrido com o caminhão do ‘gato’ fora da fazenda, na ida ou na volta. O bóia-fria sempre tem, perante a justiça, ‘um caminhão de testemunhas’ para provar que trabalha numa fazenda”.

em sua ausência; mas sendo o turmeiro um agente ilegal, não há como se estabelecerem contratos entre ele e os trabalhadores, definindo-se direitos e obrigações para as partes. Como, além disso, o atendimento de todos os requisitos da legislação trabalhista é praticamente impossível, fica muito fácil para os fiscais do MTE detectar situações irregulares, e ainda mais fácil cunhá-las de “trabalho escravo” e atribuí-las ao agricultor.¹²

É interessante notar, ainda, que a dimensão atual desse mercado de trabalho temporário agrícola é muito inferior à dos anos 1970 ou 1980, em face do grande aumento que ocorreu na mecanização agrícola. Na realidade, esse mercado de trabalho temporário já chegou mesmo a ser incompatível com a própria manutenção de culturas importantes, como a cana-de-açúcar e a laranja, em São Paulo. Isso se deveu à eclosão sucessiva de greves exatamente na época da colheita, o que gerou um grande incentivo à mecanização, conforme Ricci, Alves e Novaes (1994, p. 108) e Moraes e Pessini (2004, p. 49 e 58) notaram. Sobretudo nos casos das usinas de açúcar com plantios próprios de grandes extensões, a grande concentração de trabalhadores na época da colheita em algumas poucas usinas, e o caráter impostergável da colheita de cana-de-açúcar, gerou estímulos a esse tipo de ação coletiva – no caso, a greve –, já que as usinas não tinham outra opção senão ceder às reivindicações, sob pena de ficar inviabilizada a colheita da cana e, assim, a produção de açúcar e álcool. Esse caso das usinas de açúcar ilustra bem que não só a agricultura familiar, mas também a agricultura capitalista em grande escala, acabou tornando-se totalmente incompatível com esse mercado, especialmente nas condições brasileiras, em que a figura do turmeiro não tem personalidade jurídica. O resultado não poderia ter sido senão uma pressão muito forte para a mecanização, sobretudo na fase de colheita.¹³

6 POLÍTICA TRABALHISTA AGRÍCOLA E SEUS EFEITOS: UMA ANÁLISE TEÓRICA¹⁴

Uma forma de sintetizar a discussão apresentada até aqui, empregando a linguagem da teoria econômica, é dizer que, como decorrência dessa política trabalhista agrícola, passou a haver uma distorção no mercado de trabalho na agricultura, com a mão-de-obra se tendo tornado, repentinamente, muito cara do ponto de vista do empregador,

12. Sobre essa questão do “trabalho escravo”, ver Barretto (2004) e Germani (2004). Barretto (2004), em particular, mostra que o uso da expressão “trabalho escravo” é completamente indevido, pois as autuações não se devem à “escravidão por dívida”, mas tão-somente ao descumprimento de exigências comuns da legislação trabalhista. Além de sofrer multa, completamente arbitrária, o agricultor acusado de prática de “trabalho escravo” tem seu nome incluído numa “lista suja” pública (está no *site* do MTE), e o governo vem conseguindo que os bancos, inclusive o Banco do Brasil, não liberem crédito para quem nela figura. Recentemente, foi noticiado um “estudo” de um pecuarista inglês acusando a pecuária brasileira de se basear no trabalho escravo; sobre isso, ver a matéria “Denúncias de trabalho escravo provocam celeuma”, do jornal *Valor Econômico*, 06-07/01/2006, p. B10, e a matéria “Brasil vê interesse comercial em desqualificar país”, do jornal *Folha de S. Paulo*, 06/01/2006, p. B8.

13. Segundo Graziano da Silva (1982), contribuiu para esses movimentos grevistas o fato de que a sazonalidade da própria demanda de mão-de-obra tinha aumentado, já que as atividades de preparo da terra e plantio cedo puderam ser mecanizadas, já que havia tecnologia disponível no exterior. Enquanto isso, as atividades de colheita tiveram de esperar por tecnologia desenvolvida no Brasil. Graziano da Silva aponta, ainda, o aumento da produtividade da terra, resultante do uso de fertilizantes e defensivos.

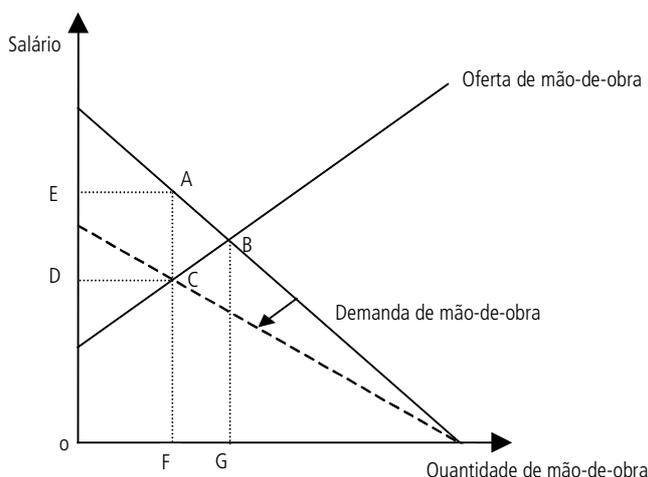
14. Esta seção contou com a colaboração de Mauro Virgino de Sena e Silva.

embora, do ponto de vista do trabalhador, o salário tenha continuado muito baixo, ou possa até ter diminuído. Isso levou a uma grande divergência entre o custo social da mão-de-obra (o salário recebido pelo empregado) e o custo privado (o quanto a mão-de-obra custa para o empregador).

Vale a pena explicar melhor os componentes dessa “cunha” que a política trabalhista criou entre o salário recebido pelo empregado e o custo da mão-de-obra para o empregador. Em primeiro lugar, cabe apontar o custo administrativo em que o empregador incorre para cumprir todas as exigências da CLT; como se notou, o valor unitário desse custo administrativo é tão maior quanto menor for o tamanho da força de trabalho e inclui, também, a perda de renda associada aos deslocamentos do agricultor para a cidade mais próxima. Em segundo lugar, ao dificultar a operação desse mercado de trabalho assalariado temporário – por exemplo, tornando ilegal o turmeiro e gerando, assim, risco trabalhista para o agricultor, inclusive chegando ao ponto de acusá-lo da prática de “trabalho escravo” –, essa política trabalhista cria também um custo adicional para o empregador, sem que isso seja apropriado pelo empregado. E, *last but not least*, tem-se de embutir no custo da mão-de-obra um fator de risco de produção (perda da colheita) associado à eclosão de greves, como aconteceu em São Paulo e em Pernambuco na década de 1980; esse fator de custo da mão-de-obra incide mais sobre a grande exploração capitalista (como as usinas de açúcar) do que sobre a agricultura familiar.

Deve-se ressaltar que todos esses custos que incidem sobre o setor produtivo, mas que não são apropriados pela mão-de-obra, acabam operando como se fossem uma taxa sobre essa mão-de-obra, mas sem gerar receita para o governo. Para esclarecer melhor isso, apresentamos a Figura 1, que estende a análise usual de incidência de um imposto sobre a mão-de-obra (por exemplo, o Imposto de Renda), à análise do mercado de trabalho agrícola temporário no Brasil.¹⁵

FIGURA 1
IMPACTO DA POLÍTICA TRABALHISTA SOBRE O EMPREGO E O SALÁRIO DA MÃO-DE-OBRA AGRÍCOLA



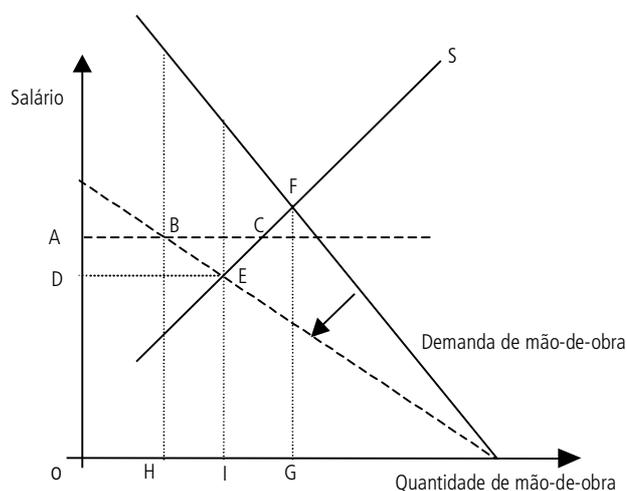
15. A análise a seguir é uma adaptação da análise de Mankiw (1999, caps. 6 e 8).

Um imposto de renda deslocaria para a esquerda a curva de demanda de mão-de-obra, já que, após o imposto, passa a haver a distinção entre o salário bruto e o salário líquido, as decisões quanto à oferta de mão-de-obra baseando-se, agora, no salário líquido, e não no salário bruto.¹⁶ O resultado desse imposto de renda é uma redução do número de horas trabalhadas de G para F, o salário (“líquido”) do trabalhador caindo de BG para CF, enquanto o custo da mão-de-obra para o empregador sobe de BG para AF. A receita do governo é EACD, e a perda de excedente, ou “*deadweight loss*” (perda de peso morto), é a área do triângulo ABC.

No caso do mercado de trabalho agrícola temporário no Brasil, várias componentes de custo da mão-de-obra (como o risco trabalhista decorrente da ilegalidade do turmeiro, ou o risco de greve exatamente na época da colheita) fazem com que a curva de demanda de mão-de-obra se desloque para a esquerda, como na Figura 1, mas, ao contrário do que ocorre no caso de um imposto de renda, a perda de excedente corresponde à área integral do trapézio EABCD, ou seja, o peso morto passa, agora, a incluir também o retângulo EACD.

A Figura 2, por sua vez, estende a análise para incluir o salário mínimo, que é também parte dessa política trabalhista. Esse salário mínimo é dado por AO, o que faz com que a nova curva de oferta de mão-de-obra se torne ABCFS. O ajuste nesse mercado de trabalho agrícola passa, então, a se dar, também, através da redução do emprego. Assim, em relação à situação descrita na Figura 1, o salário passa de DO para AO, mas o emprego cai de OI para OH.

FIGURA 2
IMPACTO DA POLÍTICA TRABALHISTA SOBRE O EMPREGO E O SALÁRIO DA MÃO-DE-OBRA, NA PRESENÇA DE SALÁRIO MÍNIMO



16. Note-se que, como mostra Mankiw (1999, cap. 6), as conclusões desse tipo de análise independem de qual curva é deslocada. Em nosso caso, optamos pelo deslocamento da demanda, para retratar melhor o fato de que os custos trabalhistas na agricultura incidem sobre o empregador, sem gerar receita para o governo nem ganhos para o trabalhador.

Essa análise é relevante, também, para comparar o mercado de trabalho agrícola com o mercado de trabalho urbano. Com toda a certeza, a “cunha” AC separando, na Figura 1, o custo da mão-de-obra e o salário, é muito maior no mercado de trabalho agrícola do que no mercado de trabalho urbano, já que várias de suas componentes – como as que decorrem da dependência em relação ao turmeiro, ou o risco envolvendo a oferta de mão-de-obra na colheita – são específicas do mercado de trabalho agrícola. Por outro lado, incidem também, tanto no mercado de trabalho agrícola quanto no mercado de trabalho urbano, os “encargos” trabalhistas propriamente ditos (como a contribuição patronal para o INSS, o depósito na conta do FGTS do empregado, o aviso prévio etc.). Entretanto, conquanto no meio urbano esses encargos possam ser apropriados pelo trabalhador, mesmo que só no futuro,¹⁷ no caso do mercado de trabalho temporário agrícola esses encargos são muito menos apropriáveis pelo trabalhador, devido à intermitência de sua presença nesse mercado e à incerteza quanto ao futuro.¹⁸ Em face disso, esses encargos, que são custos elevados para o empregador, podem não ter nenhum significado para o trabalhador agrícola, nem sequer no futuro. Isso faz com que o trabalhador agrícola perceba esses “direitos” de maneira totalmente diversa do que ocorre com o trabalhador urbano, e esteja muito mais disposto a abrir mão deles em troca de aumento de salário no presente.

Não é de estranhar, portanto, que a informalidade no mercado de trabalho agrícola temporário seja muito grande, já que, com isso, consegue-se reduzir, em grau maior do que no meio urbano, o custo da mão-de-obra para o empregador e, ao mesmo tempo, aumentar de maneira expressiva o salário do trabalhador. Entretanto, na medida em que isso se torne generalizado, torna-se também inviável, para o empregador, contratar mão-de-obra nesse mercado de acordo com as exigências da legislação trabalhista e, ao mesmo tempo, pagar o salário corrente, que pressupõe que essas exigências não sejam obedecidas. Isso deverá aumentar a frequência, na agricultura, de situações de informalidade, tornando fácil para o MTE e a Justiça do Trabalho descobri-las e rapidamente catalogá-las como “trabalho escravo”.

Cabe apontar, ainda, que a curva de oferta de mão-de-obra no mercado de trabalho agrícola temporário tende a ser muito instável, deslocando-se para a direita ou para a esquerda, em função do comportamento do mercado de trabalho urbano. Rezende (1985), por exemplo, mostrou que o crescimento da economia brasileira a partir de 1968 fez contrair a oferta de mão-de-obra temporária na agricultura, com conseqüente aumento do salário do diarista. *En passant*, essa contração da oferta de mão-de-obra temporária no mercado de trabalho agrícola, com conseqüente aumento

17. Segundo Haddad (2005), em análise voltada para o meio urbano, esses encargos trabalhistas fazem com que o custo efetivo da mão-de-obra seja muito superior ao “salário base”, mas representam vantagens para o trabalhador, mesmo que somente apropriáveis no futuro. (Em termos da Figura 1, a área ACDE acabaria revertendo para o trabalhador, no futuro). Já Pastore (2005) argumenta que somente os empregados de grandes corporações podem apropriar esses encargos, uma vez que só as grandes empresas podem transferir os encargos para os preços dos seus produtos. É com base nesse argumento que Pastore, aliás, explica a grande informalidade existente no mercado de trabalho no Brasil, que acaba revertendo para o déficit da previdência social.

18. Matéria intitulada “Migrantes ‘dominam’ plantações do Centro-Sul”, publicada na página A12 do jornal Valor do dia 21/12/2005, informa que o cortador de cana em São Paulo é um migrante sazonal e que só consegue se manter na atividade durante cinco a oito anos; esse período era maior no passado (de 15 a 20 anos).

do salário, contribuiu para o aumento da mecanização agrícola, que ocorreu ao longo da década de 1970.

7 UMA DISCUSSÃO CRÍTICA DAS PROPOSTAS DE REFORMA DA POLÍTICA TRABALHISTA AGRÍCOLA NO BRASIL

Uma solução buscada inicialmente para viabilizar o mercado de trabalho temporário agrícola foi a formação das “cooperativas de mão-de-obra”, que tiveram uma grande expansão, conforme Carneiro (2001) aponta, já que, assim, evitava-se arcar com os custos da legislação trabalhista. Entretanto, cedo essa fórmula deixou de ser viável, já que o MTE e a Justiça do Trabalho passaram a enquadrar esses trabalhadores na CLT.

Um tipo de solução que tem sido proposto é o que consta do Projeto de Lei 2.371, de 1976, do deputado Guaçu Piteri, e que não foi aprovado. Consiste na legalização do “turmeiro”, que se tornaria uma “empresa de trabalho temporário” e, então, alugaria a mão-de-obra para os agricultores, com as obrigações trabalhistas ficando a cargo dessa empresa. A proposta envolve a exigência de um capital social “superior a 500 vezes o valor do salário mínimo vigente” (R\$ 150.000,00, em valores de dezembro de 2005), o que basta para tornar essa proposta completamente absurda. Além disso, a proposta prevê que a empresa teria de garantir aos trabalhadores todos os direitos previstos na legislação, supondo-se, implicitamente, que a empresa fosse capaz de, após contratar esses trabalhadores, sempre encontrar demanda para eles por parte dos agricultores, repassando, assim, as suas despesas, supostamente com lucro. Essa proposta, na realidade, apenas estende ao meio rural o modelo da “empresa de mão-de-obra” existente no meio urbano, pela qual uma empresa contrata um grupo de trabalhadores, já tendo, previamente, uma firma ou repartição pública interessada na utilização dessa força de trabalho. O objetivo dessa “empresa de mão-de-obra” é, na maior parte das vezes, atender o setor público, que tem de recorrer a essa forma indireta de contratação, já que se quer evitar a alternativa de contratação de servidores estatutários, segundo as regras herdadas do antigo Regime Jurídico Único (RJU).

Isso nos leva à conclusão de que a viabilização do mercado de trabalho temporário agrícola requer, antes de qualquer coisa, uma especificação, na lei, de uma figura adequada de “trabalho temporário”, de maneira a viabilizar a contratação dessa mão-de-obra e, inclusive, viabilizar a atuação do “turmeiro”. Uma proposta nesse sentido foi apresentada pelo deputado Alex Canziani, através do Projeto de Lei 2.639-A/2000. Essa proposta conta com o apoio do ex-ministro Almir Pazzianoto, para quem “a principal característica da atividade rural é a sazonalidade”, razão por que “(...) o registro em carteira torna-se inviável”.¹⁹ De maneira consistente com essa percepção do problema, a proposta cria a figura jurídica do “trabalhador rural contratado para execução de atividade de curta duração”; o prazo dessa contratação seria não superior a 30 dias, prorrogável até atingir 90 dias. A novidade consiste em retirar toda a carga que hoje pesa, de forma desproporcional, sobre a contratação

19. Ver entrevista de Pazzianoto à revista *Dinheiro Rural*, n. 3, janeiro de 2005, p. 32.

desse tipo de trabalhador, como se essa relação de trabalho fosse, em tudo, igual ao emprego fixo, com a única diferença do tempo de contratação.

No caso de regiões com atividade agrícola diversificada, onde há demanda de força de trabalho durante a maior parte do ano, embora por empregadores diferentes, surgiu a solução do “condomínio dos empregadores”, que é uma pessoa jurídica que cumpre todas as exigências da legislação trabalhista e é capaz de contratar de forma permanente o trabalhador, que passa a trabalhar para diferentes empregadores, segundo uma escala predeterminada.²⁰ Consegue-se, assim, matar dois coelhos com uma só cajadada: reduz-se substancialmente não só o custo da mão-de-obra para o empregador individual, mas também sua rotatividade, beneficiando tanto o empregado (que passa a ter uma renda previsível, o que torna esse mercado mais atraente do seu ponto de vista), quanto os empregadores, já que passam a contar com um empregado mais interessado em manter-se no emprego, o que os estimula a investir na formação da mão-de-obra.²¹

Essa solução dos condomínios de empregadores pressupõe, contudo, que a agricultura da região seja suficientemente diversificada, de modo a garantir uma demanda contínua de trabalhadores o ano todo. Nas regiões especializadas em poucas atividades, como a demanda de mão-de-obra está concentrada no tempo, deixa de ser possível essa forma de contratação.

Uma outra proposta de política tem por objetivo viabilizar esse mercado de trabalho temporário através da concessão de um “lote” de terra ao trabalhador, capaz de permitir a ocupação da mão-de-obra familiar durante os períodos “mortos” da atividade agrícola demandante de mão-de-obra assalariada. Isso reconstituiria, de certa maneira, o sistema que existia antes da extensão da CLT ao campo, com a diferença de que, agora, o “lote” de terra se localizaria fora da fazenda e seria propriedade do assalariado.

Essa proposta foi colocada em prática pelo governo do Paraná, através das “vilas rurais”, objeto de análise de Fundação Getúlio Vargas (1998) e Souza e Del Grossi (2000). Segundo a Fundação Getúlio Vargas, de 1995 a 1998 foram criadas 156 vilas em 138 municípios, beneficiando 5.934 famílias no Paraná. Ao criar essas “vilas rurais”, o governo do Paraná visava tornar viável o mercado de trabalho agrícola, com o que se evitava a “inchação” das cidades paranaenses, esse sim o principal problema a ser evitado.

Ao adotar essa solução, o governo paranaense nada mais fez do que colocar em prática uma proposta antiga de Rangel (2000, p. 97 e 103-106), para quem se deveria recriar, agora fora do latifúndio, a “propriedade minifundiária familiar”, de maneira a

20. Sobre isso, ver Zylberstajn (2000 e 2003), Dornelas *et alii*(2001) e Lemes (2005). Ver também MTE (2000).

21. Conforme disse um trabalhador à repórter responsável pela matéria publicada na revista *Globo Rural* de julho de 2000, p. 68: “Com o condomínio, sabemos que quem fizer o serviço direito vai ser chamado de novo a trabalhar.” A menor rotatividade da mão-de-obra estimula os empregadores a investirem em sua formação, conforme apontaram Camargo (2004) e Zylberstajn (2000 e 2003).

se viabilizar o mercado de trabalho agrícola e, assim, evitar a “inchação” das cidades brasileiras.²²

Essa é uma experiência de política que deveria merecer mais atenção em pesquisa futura sobre o assunto. Caberia verificar, contudo, em particular, se a inexistência de um *status* legal especial para o trabalho temporário agrícola inviabilizaria também essa solução, ao tornar muito cara essa mão-de-obra para o empregador agrícola.

Seria, de qualquer modo, interessante contrastar essa situação do mercado de trabalho agrícola no Brasil com a de outros países, como o Chile e a Argentina, por exemplo, ou os Estados Unidos. É possível que o impacto da política trabalhista agrícola no Brasil seja mais adverso do que nos demais países, já que aqui, não só a CLT é muito mais rígida, mas uma mesma política trabalhista é adotada nos setores agrícola e não-agrícola. A experiência desses países poderá indicar as soluções para esse problema no Brasil.

8 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS INTRODUZIDAS A PARTIR DA DÉCADA DE 1960: (2) A POLÍTICA FUNDIÁRIA

A política fundiária inaugurada com o Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30/11/1964), e que se mantém até hoje, baseia-se em dois princípios básicos: *a*) necessidade de estrita regulamentação do mercado de aluguel de terra, já que, devido a um suposto alto grau de concentração da terra, seria necessário proteger parceiros e arrendatários da “exploração” por parte dos proprietários de terra; e *b*) resolução do problema fundiário através da redistribuição da terra, via desapropriação da terra das propriedades improdutivas e sua distribuição na forma de pequenos lotes, dentro dos assentamentos de reforma agrária.

A adoção desses princípios visou, na realidade, ao desestímulo dos mercados de aluguel de terra. De fato, como apontado por Romeiro e Reydon (1994, p. 106), “(...) o arrendamento e a parceria não são considerados formas de acesso à terra (ver artigo 17 do Estatuto), sendo a preocupação do legislador apenas regulamentar um tipo de relação de trabalho e produção que se apresentava costumeiramente distorcida”.

A esse respeito, conforme Silva (2005, p. 199) apontou, um dos princípios que nortearam a elaboração do Estatuto da Terra foi o “uso direto” da terra, “que evitaria a ausência de proprietários e as más formas de contrato agrícola, arrendamento e parceria”.

Essa estrita regulamentação envolvendo a parceria e o arrendamento provavelmente decorria do diagnóstico, prevalente na época, de que conflitos como os fomentados pelas Ligas Camponesas antes de 1964 se deviam, em última análise, à concentração da propriedade da terra, o que levava à formação de monopsonios ou oligopsonios no mercado de aluguel de terras. Assim, o “problema agrário”, que foi

22. Marcelo Nonnenberg, do Ipea, relatou ao autor a entrevista que fez a um usineiro de Pernambuco, por volta de 1978, quando trabalhava na Assessoria do Ministério do Planejamento. Esse usineiro tinha passado a vender, a prazo, terras de sua usina para seus trabalhadores, na expectativa de que, assim, ficaria viabilizada uma oferta estável de mão-de-obra para o corte da cana. O usineiro queria que o governo federal estudasse essa experiência, para formular um programa mais amplo, com o mesmo objetivo. Evidentemente, nada foi feito pelo governo.

um dos principais fatores na crise que deflagrou o golpe militar em 1964, só seria resolvido através da reforma agrária redistributivista, único caminho possível para o fomento da pequena propriedade agrícola (o *homestead*).

Essa visão aparece, com nitidez, no documento que serviu de base ao Estatuto da Terra, e que foi preparado antes ainda de os militares tomarem o poder.²³ Assim, na página 67 desse documento, afirma-se que:

Não é pela expansão do salariado ou do arrendamento que se difundem na massa trabalhadora as aptidões necessárias a um processo contínuo, estável e democrático de desenvolvimento. É pela propriedade da terra que se formam qualidades básicas de previsão e capacidade administrativa, bem como se dissemina uma forte motivação de melhoria educacional e de progresso cultural.

O diagnóstico acerca do problema agrário brasileiro envolvia, também, a noção de que o direito de propriedade da terra deveria ser condicionado ao cumprimento de sua “função social”, representada pela sua utilização adequada, com conseqüente geração de empregos e produção de alimentos. Tendo em vista garantir o cumprimento pelo proprietário dessa “função social” da terra, criou-se a tributação progressiva – Imposto Territorial Rural (ITR) – e viabilizou-se financeiramente a desapropriação das terras consideradas improdutivas. Conforme mostrou Silva (1971, p. 143-146), isso só se tornou possível quando, através da Emenda Constitucional 10, de 1964, admitiu-se o pagamento da indenização em títulos da dívida pública (até então, era exigido o pagamento prévio em dinheiro) e, mais ainda, em 1967, quando, através do Ato Institucional 9, retirou-se da Constituição a palavra “prévia” que havia antes de “indenização”.

Graças à descrição detalhada, em Romeiro e Reydon (1994, cap. 3), da evolução no tempo e do conteúdo dessa legislação fundiária, é possível aqui limitar nossa discussão às questões mais básicas. O ponto principal que queremos ressaltar é o fato de que essa legislação – de maneira consistente com as premissas que ela adota – é responsável por uma restrição drástica à liberdade contratual nos mercados de aluguel de terra, impondo, de forma detalhada, as formas específicas que os contratos de parceria e arrendamento devem assumir. Em especial, isso inclui a determinação dos valores de arrendamento e parceria e a maneira como se dariam as indenizações aos parceiros e arrendatários pelas benfeitorias feitas no imóvel – sempre procurando, naturalmente, beneficiar os parceiros e arrendatários. Além disso, a lei restringia os direitos dos proprietários – e, naturalmente, garantia direitos aos parceiros e arrendatários –, no caso de venda da terra.

Um dos pontos mais interessantes dessa legislação, e que revela, mais do que qualquer outra coisa, a restrição à livre contratação por parte dos agentes econômicos,

23.Trata-se do relatório produzido no âmbito do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais [Ipês (1964)], com tiragem limitada a três mil exemplares, todos assinados, e que acabou sendo publicado pela Editora Expressão e Cultura, mas está esgotado. À frente desse relatório esteve Paulo de Assis Ribeiro, primeiro presidente do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra). O Ipês, como se sabe, foi o *think tank* dos militares que tomaram o poder em 1964. Segundo Silva (2005, p. 199), logo após o golpe militar, foi criado, no Ministério do Planejamento, o “Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra”, que ficou conhecido como “Gret” e se baseou no relatório do Ipês para formular seu anteprojeto do Estatuto da Terra.

é a proibição, imposta aos parceiros e arrendatários, de “renúncia” aos seus direitos ou vantagens previstos na legislação (nisto, aliás, essa legislação é igual à CLT).

Há ainda alguns dispositivos certamente preocupantes do ponto de vista dos proprietários de terra, como o que admite que “os contratos, quaisquer que sejam seus valores e suas formas, possam ser provados por testemunhas”.

Não se pode, tampouco, exagerar o efeito adverso sobre o mercado de aluguel de terra do famoso dispositivo do art. 95, n. XIII, do Estatuto da Terra, dando preferência, “para o acesso à terra”, “a todo aquele que ocupar, sob qualquer forma de arrendamento, por mais de cinco anos, imóvel desapropriado em área prioritária de Reforma Agrária”. Esse dispositivo contribuiu para minar as bases de confiança que deveriam marcar as relações nos mercados de aluguel de terra e para infundir a percepção generalizada de que a cessão de terra em arrendamento ou parceria, no Brasil, embute um risco de perda da terra, via desapropriação para fins de reforma agrária.

Na realidade, outros dispositivos legais vigentes atualmente também contribuem para essa percepção. Com efeito, conforme mostra Alvarenga (1997, p. 107), o artigo 9º da Constituição de 1988 inclui, entre as condições para que a terra cumpra sua “função social”, a “exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” e acrescenta, em particular: “A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.”²⁴

É interessante notar que, como apontado em Romeiro e Reydon (1994, cap. 4), através de vários tipos de ações, partidos políticos, organizações religiosas [como a Comissão Pastoral da Terra (CPT)] e grupos políticos radicais, além dos próprios sindicatos dos trabalhadores, exercem pressões contra essas tentativas de se promover o arrendamento no Brasil, sob a alegação de que isso é uma maneira de utilizar de terras improdutivas e evitar a reforma agrária, que, para eles, é a única solução possível. Note-se que essas mesmas organizações, usando os mesmos argumentos, combatem – agora aliadas ao MTE e à Justiça do Trabalho – as propostas de reforma do mercado de trabalho agrícola, já que acreditam que a viabilização do mercado de trabalho agrícola seria também a viabilização do latifúndio, que, para eles, ao contrário, deveria ser “estrangulado”.

Como sintetizou Brandão (2002, p. 279), a consequência de toda essa regulamentação dos mercados de aluguel de terra foi a própria “supressão” desses mercados. No mesmo diapasão, De Janvry e Sadoulet (2002), ao criticarem legislações similares no conjunto dos países da América Latina, propõem, segundo Olinto (2002, p. 297),

(...) duas explicações para a baixa atividade dos mercados de arrendamento na América Latina: (i) Leis que, apesar de serem bem intencionadas, dão excesso de direitos aos arrendatários e fragilizam os

24. Note-se que é o artigo 9º da Constituição de 1988 que dá margem à desapropriação da terra no caso de “trabalho escravo”, embora essa expressão não seja mencionada. Como se não bastasse, vem-se tentando, recentemente, transformar a *desapropriação*, nesses casos, em *expropriação*. Sobre isso, ver Barretto (2004, p. 6-7) e Germani (2004).

direitos de propriedade e, portanto, resultam em uma oferta reduzida de terras no mercado de aluguel, prejudicando ambos, trabalhadores rurais sem terra e proprietários; (ii) Insegurança de direitos de propriedade causada por leis de reforma agrária que qualificam terras arrendadas como sendo improdutivas, ou não exercendo sua função social.

De uma perspectiva teórica, pode-se dizer que o Estatuto da Terra partia da hipótese implícita de que a elasticidade-preço da oferta de terra para aluguel (arrendamento ou parceria) era zero no Brasil, especialmente devido à atuação concomitante do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e à ameaça de desapropriação, o que desestimularia a manutenção de terra ociosa. Entretanto, as opções do proprietário de terra não eram apenas essas duas (ceder a terra em arrendamento ou parceria ou deixá-la ociosa), pois ele podia explorar diretamente a terra, através do assalariamento da mão-de-obra. Essa conversão da propriedade à exploração direta foi, de fato, grandemente facilitada pela política de crédito agrícola subsidiado, instituída em 1965, o que tornou essa premissa totalmente falsa.

É interessante notar, por outro lado, que as evidências revelam que esses efeitos deletérios da atual política fundiária são muito regressivos, pois atingem especialmente os mais pobres, uma vez que, aparentemente, os contratos de arrendamento envolvendo agricultores médios e grandes não vêm sendo desestimulados, como revelam os casos de arroz no Rio Grande do Sul e de soja no Centro-Oeste.

A explicação para esse fato pode estar na diferença de atitude dos arrendatários e parceiros, conforme seu tamanho, e dos demais agentes sociais relevantes, como o Judiciário. É possível que os pequenos agricultores se sintam mais incentivados a recorrerem a essa legislação, ainda mais porque certamente contam, para isso, com o permanente estímulo de sindicatos, escritórios de advocacia etc. Devem contar, também, com a simpatia do próprio Judiciário. O mesmo não ocorreria, contudo, com o mercado de aluguel de terras envolvendo agricultores médios e grandes, já que esses agricultores não devem considerar de seu interesse apelar para o Judiciário, porque isso “fecharia” esses mercados para eles no futuro e provavelmente não lhes renderia grande coisa, pois o Judiciário não necessariamente tomaria decisões em seu favor, já que não se veria fazendo, nesse caso, “justiça social”.

A propósito, vale a pena mencionar os resultados de pesquisa baseada em entrevistas realizadas com magistrados, relatada por Pinheiro (2003). Segundo Pinheiro (2003, p. 25), entre outras coisas, “perguntou-se aos juízes se, levados a optar entre duas posições extremas, respeitar sempre os contratos, independentemente de suas repercussões sociais (A), ou tomar decisões que violem os contratos na busca de justiça social (B), qual dessas opções eles escolheriam”. O resultado foi que 73% dos juízes escolheram a opção B.

Essa inviabilização, pelo Estatuto da Terra e pela ação do Judiciário, da parceria e do pequeno arrendamento de terra no Brasil tem tido uma conseqüência muito danosa do ponto de vista distributivo na agricultura. Em primeiro lugar, porque, devido ao conhecido problema de custo de supervisão do trabalho agrícola (de novo, uma peculiaridade da agricultura *vis-à-vis* a indústria), a parceria poderia se tornar, em várias situações, mais atraente do que o assalariamento, tanto do ponto de vista do empregador quanto do empregado. Este último, em particular, ao se empregar como

parceiro, fica mais responsável pela tomada de decisões, com o que poderia ascender na escala social e econômica, tornando-se, eventualmente, um pequeno proprietário. Já no caso do pequeno arrendatário, o desestímulo à sua atividade é também muito danoso, já que, como bem apontaram De Janvry e Sadoulet (2002), o arrendamento de terra pelo agricultor pobre costuma servir de “escada” para a sua ascensão econômica e social na agricultura. O desestímulo à parceria e ao pequeno arrendamento de terra acaba limitando, assim, não só o emprego da mão-de-obra agrícola, mas as próprias possibilidades de expansão da agricultura familiar no Brasil.

9 PROPRIEDADE DA TERRA E ACESSO AO CRÉDITO PELA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Note-se que esse não-acesso ao mercado de aluguel de terra por parte dos pequenos produtores pode estar relacionado, também, com a dificuldade de acesso ao mercado de crédito por parte desses produtores, uma restrição que incidiria em menor grau sobre os agricultores médios e grandes. Esse problema atingiria especialmente agricultores com pequena dotação de terra, que, caso pudessem usar sua pequena propriedade como colateral no mercado de crédito, seriam capazes de arrendar terra adicional e, assim, atingir uma escala de produção mais adequada.

Com toda a certeza, essa restrição de acesso ao crédito aumentou após o Estatuto da Terra, em face das restrições que impõe sobre relações comerciais entre o arrendatário e o proprietário da terra. Ora, sabe-se que essas relações comerciais eram muito frequentes, antes do Estatuto, já que o proprietário não só cedia a terra, mas financiava o arrendatário (ou então avalizava o empréstimo concedido por um banco). Contudo, o arrendatário dava como garantia o produto colhido, que ficava, assim, penhorado – o que, aliás, existe hoje, formalmente, na relação comercial de empréstimo bancário, na figura do “penhor mercantil”, pelo qual o agricultor endividado não pode vender seu produto sem a anuência do credor.²⁵

Note-se que esse tipo de arranjo que existia no Brasil antes do Estatuto da Terra é muito comum internacionalmente, e foi objeto de uma importante literatura sobre *interlinked contracts*.²⁶ Com o Estatuto da Terra, esse tipo de arranjo desapareceu completamente, o que deve ter dificultado muito o arrendamento de terra para pequenos produtores.

Cabe notar, ainda, que a dificuldade de acesso aos serviços financeiros, por parte da agricultura familiar, se explica não apenas – como se costuma enfatizar no Brasil – por problemas de titulação de suas terras, mas também pela restrição que a própria Constituição impõe ao uso dos bens desses agricultores (incluindo sua propriedade) como colateral no mercado financeiro. De fato, segundo o inciso XXVI do artigo 4º do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) da Constituição de 1988, “A pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família,

25. Ver Ferreira (1980), para uma análise do caso da região semi-árida do Nordeste, em que se combinavam a parceria no algodão – com concessão de crédito pelo proprietário –, a cessão de terra para a produção de subsistência do parceiro e, ainda, a prestação de trabalho assalariado pelo parceiro na atividade do proprietário da terra. Isso tudo foi e ainda é inviabilizado por nossa política fundiária.

26. Ver, por exemplo, Braverman e Stiglitz (1982).

não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar seu desenvolvimento.”

É interessante notar, ainda, que os problemas decorrentes de titulação precária de terra no Brasil atingem inclusive aqueles agricultores que, supostamente, já teriam resolvido esse problema, ou seja, os beneficiários da reforma agrária. De fato, conforme reza o artigo 189 da Constituição Federal de 1988, “Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.”

Essa contradição é realçada por Graziano (2004, p. 126), que destaca, também, o fato de que, mesmo depois de passados os dez anos requeridos, nem o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) nem os próprios assentados se interessam pela emancipação dos assentamentos – condição requerida para a titulação dos assentados –, pois isso implicaria o pagamento pela terra recebida e também pelos créditos obtidos, como o de instalação; além disso, o assentado não pode mais ter acesso ao sistema de crédito favorecido da reforma agrária, como no caso do antigo Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera) e do atual Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Barretto (2003, p. 37) também notou o fato de os assentados receberem, quando muito, uma “precária concessão de uso”. Entretanto, em suas entrevistas a Barretto, os assentados sempre reclamavam desse fato, pois não se sentiam realmente estimulados a dedicar esforços sem a garantia de se beneficiarem no futuro, especialmente através de transmissão da propriedade aos seus filhos.

Essa ausência, no programa de reforma agrária brasileiro, de um sistema adequado de incentivos foi também objeto de análise recente de Abramovay (2004). Rezende (2001) também notou isso, ao analisar o antigo Procera, em que todos os sinais transmitidos aos assentados eram no sentido da inadimplência, com o que a política de crédito agrícola deixava de atender seus objetivos.

De qualquer maneira, mesmo que o programa de reforma agrária concedesse título de propriedade para os assentados, isso não lhes abriria as portas do sistema financeiro, pois, como se viu antes, essa sua propriedade não poderia servir de colateral em operações de empréstimo. Isso reduz o próprio interesse desse grupo de agricultores em se tornarem proprietários da terra, o que ajuda a explicar por que não faz muita diferença, para eles, receber ou não o título de propriedade da terra nos assentamentos, já que ficarão dependentes do governo para tudo.

É interessante notar que essa mesma visão crítica da reforma agrária no Brasil consta de vários trabalhos do Banco Mundial, que propôs um modelo alternativo, que fosse muito mais apoiado nas forças do mercado, e que, por isso mesmo, passou a ser chamado de *market-driven agrarian reform*. De maneira consistente com essa crítica do programa adotado no Brasil (assim como nos demais países da América Latina), o Banco passou a financiar o projeto “Cédula da Terra”, em que beneficiários não recebem a terra de graça, mas contraem um empréstimo para a sua aquisição, eles mesmos escolhendo a terra. Outro programa financiado pelo Banco Mundial, dentro

dessa mesma estratégia alternativa de reforma agrária, é o Crédito Fundiário, através do qual se financia a aquisição de terra por pequenos produtores.²⁷

Não obstante o fato de que esses novos projetos sejam superiores ao modelo dos assentamentos, eles têm poucas defesas contra a inadimplência por parte do beneficiário, uma vez que o financiamento é concedido pelo governo, e não pelo “mercado”. De qualquer maneira, esse “mercado” nunca faria empréstimo de longo prazo a esses beneficiários da reforma agrária sem poder contar com garantia real.

É interessante notar, finalmente, que esse fraco acesso ao crédito por parte da agricultura familiar no Brasil parece não se ter estendido à agricultura familiar do Sul do Brasil. Isso transparece não só no fato de que esses agricultores conseguiram adotar a mecanização – escapando, assim, dos problemas criados pela política trabalhista agrícola –, mas também no papel importante que esses agricultores cumpriram na “marcha para o Oeste”, ou seja, na ocupação do cerrado. É possível que esse acesso ao crédito se deva à melhor definição dos direitos de propriedade das terras nessas “colônias” de imigrantes europeus; mas é possível, também, que sejam outras as “instituições” nessas regiões de forte influência italiana e alemã e, assim, outro o padrão de intervenção do Estado, incluindo, aqui, a ação do próprio Judiciário. Esse é, sem dúvida, um tema interessante para pesquisa futura.

10 MERCADO FINANCEIRO E MERCADOS DE TERRA NO BRASIL

Devido ao elevado risco associado às aplicações financeiras no Brasil, especialmente na época de inflação alta, sempre foi muito forte a demanda por terra como investimento, uma vez que os retornos associados ao investimento em terra têm mostrado uma forte correlação inversa com os retornos associados ao investimento no mercado financeiro.²⁸ Nessas condições, o investimento em terra passou a ser visto como atraente não tanto por seu retorno em si, mas por minimizar o risco da carteira de investimentos em seu conjunto.

Note-se que esse investimento em terra como ativo financeiro costuma ser explicado de maneira diferente na literatura. Partindo-se do pressuposto de que a terra tem uma capacidade inerente de se “valorizar” continuamente, atribui-se a isso o investimento em terra (a “especulação com terra”). Entretanto, conforme Rezende (2003a, p. 236-240) mostrou, tomando como base as três últimas décadas no Brasil, não é verdade que o valor da terra sempre se tem “valorizado” continuamente; na realidade, o preço da terra tem apresentado alta volatilidade, mas sempre em contraponto aos demais retornos do mercado financeiro.

Ainda segundo essa literatura, a especulação com terra implicaria a sua ociosidade ou subutilização, um problema supostamente muito presente no Brasil e que conflitaria com a “função social” da terra. Reydon (2000, p. 176), por exemplo, afirma que: “As características de alta ociosidade da terra associada ao elevado grau de

27. Para uma discussão extensa desse novo modelo de reforma agrária, bem como uma crítica do programa tradicional, ver Buainain, Silveira e Teófilo (2000) e Souza Filho, Buainain e Silveira (2001).

28. Análise econométrica recente [Bueno (2005)] confirmou a existência dessa relação inversa entre o preço da terra e o mercado de ações.

concentração da propriedade da terra são, no caso brasileiro, fatos unânimes, que não precisam ser discutidos (...).”

Esse foi o diagnóstico do problema agrário brasileiro adotado pelo Estatuto da Terra em 1964, o que, inclusive, levou à crença de que, via tributação progressiva (ITR), haveria desestímulo a essa retenção “especulativa”, levando à queda do preço da terra e facilitando, assim, a realização da reforma agrária e o acesso à terra por parte dos pequenos agricultores.

É bastante provável que, naquela época, fosse de fato muito importante a demanda de terra como “ativo real”, devido à virtual inexistência de um mercado financeiro. Aliás, não à toa, uma das primeiras medidas econômicas tomadas pelo governo militar foi a concessão de uma série de estímulos à formação do mercado financeiro, como a instituição da correção monetária.

Entretanto, como apontou Sayad (1982), a retenção de terra como ativo financeiro não necessariamente deve implicar sua ociosidade. Com efeito, segundo Sayad, não faz sentido o especulador manter a terra ociosa, deixando de apropriar um retorno extra, dado pela renda da terra. Mesmo o investidor inapto para o exercício da atividade agrícola poderia auferir esse retorno extra, via aluguel da terra.

Se supusermos que, entre esses especuladores, tendam a predominar agentes econômicos sem capacitação para o exercício da atividade agrícola, então poderemos concluir, adotando a perspectiva de análise de Sayad, que a especulação com terras deveria levar a um aumento da oferta de terra nos mercados de aluguel no Brasil, beneficiando, em particular, os pequenos agricultores. Nesse sentido, a especulação não faria a terra deixar de cumprir sua função social, bem ao contrário.

Na realidade, contudo, a conclusão de Sayad não leva em conta a política fundiária existente no Brasil, já que, como foi visto, ela desestimula o aluguel de terras agrícolas envolvendo pequenos agricultores e grandes proprietários. Mesmo na hipótese de se decidir pela utilização da sua terra, via cessão em arrendamento, o especulador continua a correr o risco de ser atingido pela reforma agrária, devido à possibilidade de sua terra ser considerada ociosa em casos de descontinuidades entre contratos sucessivos.

11 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS INTRODUZIDAS A PARTIR DA DÉCADA DE 1960: (3) A POLÍTICA DE CRÉDITO AGRÍCOLA

A política de crédito agrícola subsidiado foi instituída pela Lei 4.829, de 05/11/1965, e resultou de um longo processo de idas e vindas, como mostrado em detalhe em Nóbrega (1985).

Como se viu antes, somente um contexto de grave crise política, como a que existia no Brasil na primeira metade da década de 1960, assim como a solução de força que prevaleceu a partir de 1964, podem explicar a *manutenção* da política trabalhista agrícola, instituída em 1963, e a *instituição* de uma nova política ainda mais antagônica com a ordem latifundiária preexistente, como foi o Estatuto da Terra, de 1964.

Considerando que essas decisões políticas foram adotadas com o beneplácito do Congresso, cabe perguntar como isso foi possível, sobretudo após as facções de esquerda terem sido alijadas, seja porque tiveram de sair do país, foram presas ou tiveram seus direitos políticos cassados.

A esse respeito, Silva (1971, p. 116-123) mostrou que a aprovação, pelo Congresso, do Estatuto da Terra, se deveu ao empenho especial do então presidente Castelo Branco e do seu ministro do Planejamento, Roberto Campos. Faltou, contudo, a Silva o mesmo interesse em mostrar como se deu a aprovação, pelo Congresso, menos de um ano depois, do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), já que, como se verá a seguir, essa política de crédito agrícola acabou inviabilizando o próprio Estatuto da Terra, além de ter permitido ao setor agrícola adaptar-se à nova realidade do mercado de trabalho na agricultura, enquadrado, agora, dentro da CLT.

Não obstante esse desinteresse de Silva (1971), assim como de todos os demais estudiosos da política agrícola, não há dúvida de que essa política cumpriu um papel decisivo para que o setor pudesse se adaptar às novas condições institucionais, sem que ingressasse em uma profunda crise.

Com efeito, antes de tudo, e como se viu na Seção 4, essa nova política de crédito permitiu uma mudança não-traumática no sentido de formação de um novo mercado de trabalho, agora plenamente monetizado.

Em segundo lugar, essa nova política de crédito agrícola permitiu que vários setores latifundiários abandonassem a parceria e o arrendamento como formas de utilização da terra, passando a adotar a exploração direta, através da contratação de mão-de-obra assalariada. Isso possibilitou que o setor agrícola se adaptasse à nova política fundiária, que, como se viu, discriminava contra a parceria e o arrendamento e ameaçava a propriedade da terra.

Em terceiro lugar, e como também já se viu na Seção 4, nesse novo mercado de trabalho, tornou-se maior a dependência da mão-de-obra temporária, com todos os problemas decorrentes disso. O resultado, como será mostrado na próxima seção, foi adoção de maior mecanização, tanto no preparo do solo quanto na colheita, e isso só foi viável graças à nova política de crédito agrícola.

É interessante notar que esse papel da política de crédito agrícola, de permitir uma adaptação do setor ao novo ambiente institucional, marcado por uma ingerência muito maior do Estado nos mercados de trabalho e de aluguel de terras, é completamente ignorado, ao se restringir esse papel à “compensação” da agricultura pela discriminação embutida no modelo de industrialização substitutiva de importações. Embora essa política de industrialização tenha, de fato, discriminado contra a agricultura, o crédito agrícola cumpriu também um papel de essência muito mais diretamente política, que foi exatamente o de permitir que o setor se adaptasse às novas leis trabalhista e fundiária. Esse foi, de fato, o conteúdo político-econômico da “modernização” da agricultura, que a política de crédito agrícola viabilizou.

Em face de seu papel decisivo, cabe admitir a hipótese de que essa política tenha sido, na verdade, fruto de uma mobilização política no Congresso, a partir de pressões dos próprios deputados e senadores. Essas pressões devem ter incluído não apenas os

representantes do setor agrícola como os demais congressistas, tendo em vista a crise econômica geral que poderia se instalar no país caso não fossem criadas as condições financeiras necessárias para a adaptação da atividade rural às novas exigências trabalhistas e fundiárias.

É interessante notar, a propósito, que, conforme Nóbrega (1985, p. 47-53) mostrou, a proposta original de criação da política de crédito agrícola, encaminhada pelo presidente Castelo Branco em 20/08/1965, era muito diferente da lei que afinal foi aprovada. A proposta do Executivo, por exemplo, limitava a concessão do subsídio ao “crédito orientado”, a ser praticado “em bases módicas”, com o objetivo de dar “ao agricultor capacidade técnica e econômica capaz de fazê-lo *dispensar o subsídio dentro de pouco tempo e de suportar as condições do crédito corrente* (grifos nossos)” [Nóbrega (1985, p. 48)]. Além do mais, essa proposta original previa, em seu artigo 15, que “os débitos resultantes de operações de crédito rural poderão ter o seu valor monetário corrigido (...)”; o parágrafo único desse artigo rezava explicitamente que “*A correção monetária* de que trata este artigo não constituirá rendimento tributável dos seus benefícios” (nossos os grifos).

Essa proposta original do Executivo, entretanto, foi totalmente alterada no Congresso, dando lugar à versão que afinal se tornou lei. O governo ainda tentou vetar todos os novos dispositivos introduzidos no Congresso, mas esses vetos foram derrubados.

O comportamento do Congresso é consistente com nossa hipótese anterior, de que a política de crédito agrícola adotada a partir de 1965 foi uma reação do Congresso à instituição dos dois estatutos – o do Trabalhador Rural, em 1963, e o da Terra, em 1964 – que, se deixados a atuar nas condições então existentes, de completa ausência de um sistema financeiro agrícola, dariam origem a uma crise no meio rural que se estenderia ao meio urbano, com conseqüências imprevisíveis no terreno econômico e político.

Note-se que a nova política de crédito, instituída em 1965, acabava atendendo também às preocupações dos próprios militares com a radicalização política no campo, já que viabilizava a liquidação das velhas relações de trabalho e o esvaziamento do campo, com a mão-de-obra passando a se empregar no meio urbano. Nessa ótica, aliás, esse esvaziamento do campo seria necessário até mesmo para viabilizar o dinamismo que se projetava para a economia nacional, e que se iniciou já em 1968, com o “milagre brasileiro”.

Não se deve deixar de lado, tampouco, o fato de que a instituição e depois a operacionalização da política de crédito agrícola contou, certamente, com o apoio dos *mandarins* da política econômica, já que o crescimento do setor era considerado muito importante para o controle da inflação e para o equilíbrio das contas externas, e aquela política de crédito agrícola era vista como necessária para que esses objetivos fossem atingidos. Tal postura era, certamente, encampada por Delfim Netto, um conhecido adversário das novas políticas trabalhista agrícola e fundiária adotadas no biênio 1963-1964. Aliás, não foi à toa que, já em 1967, através da famosa Resolução 69 do Conselho Monetário Nacional (CMN), foi regulamentado o principal instrumento da política de crédito agrícola: a “compulsoriedade bancária”, já prevista na Lei de 1965 e segundo a qual os bancos tinham de aplicar na agricultura, a taxas

de juros definidas pelo Banco Central (Bacen), o equivalente a 10% de seus depósitos à vista. Esse “contra-ataque” tomou a forma, também, de uma bateria de estímulos à produção doméstica de tratores e máquinas agrícolas, dentro da estratégia do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

É interessante notar, também, a completa ausência, no Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek, de uma política agrícola específica e muito menos de uma nova política de crédito agrícola. Isso provavelmente se explica pelo fato de que, ao longo de todo o Governo JK, o “pacto populista” manteve-se incólume, com a manutenção da aliança PSD/PTB, Juscelino sendo do PSD e João Goulart, vice-presidente, do PTB.

Nossa hipótese é, portanto, de que a política de crédito agrícola, de um lado, e as políticas trabalhista e fundiária, de outro, fizeram parte de uma estratégia única, que tinha por objetivo *político* o esvaziamento rápido das tensões no campo e por objetivo *econômico* o fomento à urbanização e à expansão econômica do “Brasil Grande”. Esse é, sem dúvida, um tema polêmico, tão interessante quanto totalmente virgem na literatura.

12 A HIPÓTESE DE MECANIZAÇÃO EXCESSIVA NA AGRICULTURA BRASILEIRA

Como se viu, quase ao mesmo tempo em que adotava as políticas trabalhista e fundiária, o governo instituiu a política de crédito agrícola, cuja principal conseqüência foi viabilizar uma oferta de recursos destinada a baratear o custo do capital para o setor. Assim, a combinação desses dois conjuntos de políticas públicas – trabalhista e fundiária de um lado, e de crédito agrícola subsidiado de outro – acabou produzindo uma divergência não só entre os custos sociais e privados da mão-de-obra, mas também entre os custos sociais e privados do capital. Em outras palavras, embora o Brasil seja uma economia com abundância de mão-de-obra e escassez de capital – o que significa que, em termos sociais, a mão-de-obra é barata e o capital, caro –, em termos privados, devido à atuação dessas políticas públicas, os custos desses fatores são “distorcidos”, tornando-se a mão-de-obra agrícola cara e o capital barato para a agricultura.

Ora, como são os custos privados que governam a tomada de decisão privada, a conseqüência de tal distorção nos preços dos fatores acabou sendo uma rápida mudança na tecnologia agrícola no sentido da mecanização, tendo em vista poupar a mão-de-obra e usar intensivamente o capital.

Guanziroli *et alii* (2001, p. 27) notaram que, no Brasil, “a disponibilidade de mão-de-obra abundante e barata não impediu (...) que a modernização assumisse um caráter marcadamente poupador de mão-de-obra”. Embora esses autores chamem a atenção para fatores relevantes – como os problemas associados ao uso da mão-de-obra assalariada temporária, no caso da grande propriedade, e o papel do crédito rural subsidiado –, escapou a eles proporem a distinção conceitual, feita aqui, entre o salário recebido pelo trabalhador e o custo da mão-de-obra arcado pelo empregador, este último sendo o relevante para a escolha de tecnologia. Escapou a Guanziroli *et*

alii (2001), também, apontarem o papel que as próprias políticas trabalhista e fundiária vêm cumprindo, na criação dessa “cunha”.

É interessante notar que Rezende (1985, p. 60) destacou a piora da *qualidade* da mão-de-obra que permaneceu no campo, fruto da política trabalhista adotada; essa piora foi também destacada por Cunha (1995, p. 40). Segundo Rezende (1985, p. 60), isso estimulou a mecanização, pois:

ao alijar a mão-de-obra mais qualificada, deve dificultar a adoção de tecnologia intensiva nesse fator de produção. (...) De maneira completamente contraditória com a dotação relativa de fatores no conjunto da economia, deve ter-se verificado, então, uma tendência à adoção de tecnologia poupadora de mão-de-obra – ou seja, a mecanização –, o que certamente foi viabilizado pela política de crédito subsidiado. Alguns autores atribuíram ao aumento da mecanização a expansão do contingente de mão-de-obra volante, mas (...) a mecanização pode muito bem ter sido um resultado das transformações ocorridas nas relações sociais de produção.

Vale notar, a propósito, que Staduto, Shikida e Bacha (2004, p. 59), por exemplo, invertem a relação de causalidade entre a mudança tecnológica e a mudança no mercado de trabalho, quando propõem que:

As alterações ocorridas na agropecuária no plano tecnológico, principalmente a partir de meados dos anos 60s, podem ser compreendidas como um ciclo de inovação tecnológica para o setor no Brasil, as quais geraram transformações nas relações de trabalho, que se manifestam por meio do surgimento e generalização do trabalhador assalariado temporário. (...).

A maioria dos estudos que se ocuparam desse problema nas décadas de 1970 e 1980 apelaram às noções de “acumulação capitalista” ou “desenvolvimento capitalista”, como processos autônomos, para explicar as mudanças que ocorreram no mercado de trabalho a partir da década de 1960, fazendo questão de ignorar ou menosprezar o papel determinante das políticas trabalhista e fundiária. Ao discordar desse tipo de análise, Saint (1980, p. 516) assinalou que “(...) nos estudos iniciais da mão-de-obra assalariada temporária na agricultura havia a tendência de explicar (e quase supor) o surgimento desse novo quadro social como resultado da penetração capitalista no campo”.

Destaque entre esse tipo de estudos cabe, naturalmente, ao trabalho de D’Incao e Mello (1976), que ganhou enorme popularidade na época e cuja fragilidade analítica foi apontada por Goodman e Redclift (1977).

Por outro lado, pode-se supor que essa mudança de preços relativos dos fatores tenha também induzido a *geração* de novas tecnologias com as mesmas características, ou seja, poupadoras de mão-de-obra de qualificação específica agrícola e intensivas em capital. Esse teria sido o caso, principalmente, das colheitadeiras de cana-de-açúcar e café, por exemplo, que, como se viu, foram frutos da pesquisa e dos investimentos feitos no Brasil, já que essa tecnologia não existia no exterior.

Essa última hipótese, de que as mudanças dos preços relativos dos fatores tenham *induzido* a geração de novas tecnologias, faz parte de uma literatura que teve início com o modelo de Hayami e Ruttan, já citado na Introdução deste trabalho. Esses autores propuseram um “modelo de inovações induzidas” na agricultura,

partindo da teoria das inovações induzidas de Hicks.²⁹ Note-se que, através de seu modelo, Hayami e Ruttan visavam não só mostrar de que maneira se dá essa conexão entre mudanças de preços relativos dos fatores e inovação tecnológica na agricultura, mas apontar a racionalidade desse processo, na medida em que os preços relativos dos fatores refletiriam as *dotações relativas* dos fatores.³⁰ É bem conhecida a comparação que esses autores fizeram entre o desenvolvimento agrícola americano e o japonês, no caso americano viabilizado por tecnologias poupadoras de mão-de-obra e intensivas em terra, e, no caso japonês, viabilizado por tecnologias intensivas em mão-de-obra e poupadoras de terra.

No caso brasileiro, entretanto, embora se admita neste trabalho que tenha funcionado o mecanismo de “inovações induzidas” proposto por Hayami e Ruttan, não é possível atribuir a esse mecanismo a mesma racionalidade econômica identificada por esses autores nos casos americano e japonês. Com efeito, a peculiaridade do caso brasileiro é que os preços relativos dos fatores, nesse período que se seguiu à década de 1960, *passaram a não refletir a real dotação de fatores da economia*, ficando, ao contrário, “distorcidos”. É interessante notar que Rezende (1980) fez a mesma crítica à aplicação do modelo de Hayami e Ruttan para a análise histórica brasileira, assinalando que a escravidão e, posteriormente, a concentração da propriedade da terra fizeram com que os preços relativos dos fatores ficassem “distorcidos” no país, ou seja, não refletissem a dotação relativa dos fatores, dada pela relação homem/terra, similar à dos Estados Unidos.³¹ Na realidade, essa particularidade do caso brasileiro revela uma limitação da análise de Hayami e Ruttan, que é a de supor, implicitamente, o contexto institucional subjacente ao modelo neoclássico de equilíbrio geral, em que os mercados de fatores são “perfeitos”, o que significa, entre outras coisas, a ausência de interferência governamental. Só nessa hipótese de ausência completa de interferência governamental os preços dos fatores passam a refletir as suas dotações relativas, como implícito no modelo de Hayami e Ruttan.

Note-se que essa política de crédito subsidiado também foi acompanhada por uma política industrial que subsidiou a implantação, no Brasil, da indústria de tratores e máquinas agrícolas, o que facilitou a sua aquisição pelos agricultores.

Essas considerações teóricas permitem explicar porque passou a ser adotada, na agricultura brasileira, uma tecnologia baseada na mecanização, que é poupadora de mão-de-obra não-qualificada e intensiva em capital e em mão-de-obra qualificada. Com efeito, a mecanização elimina ou reduz muito a demanda de mão-de-obra de qualificação específica agrícola, em favor da mão-de-obra qualificada, a exemplo do

29. Para uma exposição da teoria das inovações induzidas de Hicks, ver Simonsen (1971, p. 305-309). A extensão dessa análise ao setor agrícola, que ficou conhecida como o modelo de Hayami e Ruttan, encontra-se em Hayami e Ruttan (1985).

30. Pastore, Alves e Rizzieri (1974, p. 10) notaram claramente isso, ao afirmarem que “A hipótese de Hayami e Ruttan vai mais longe, apontando que as tecnologias são geradas obedecendo a escassez relativa de fatores”.

31. Isso é também admitido por Pastore, Alves e Rizzieri (1974, p. 17), ao afirmarem que “Terra é abundante no Brasil. Trabalho poderia ter sido escasso, mas a escravidão evitou isto, enquanto durou”. Santos (1988) também apontou as peculiaridades do caso brasileiro, decorrentes da escravidão e da concentração da propriedade da terra, e que dissociam os preços relativos dos fatores das suas “dotações relativas”, como suposto na análise neoclássica de equilíbrio geral e no modelo de Hayami e Ruttan.

tratorista, além de usar mais intensivamente o fator relativamente mais barato, o capital. A adoção dessa tecnologia foi facilitada, inicialmente, pela sua disponibilidade no plano internacional (colheitadeiras de grãos, por exemplo) e, posteriormente, pela criação de máquinas especificamente desenhadas para a agricultura brasileira, como as colheitadeiras de cana-de-açúcar, café e laranja, entre outras. Tratou-se, então, tanto da “adoção” de tecnologias já existentes, com base na microeconomia convencional, como da “indução” de novas técnicas, à Hicks e como elaborado por Hayami e Ruttan.

Deve-se insistir no fato de que, como foi mostrado na Seção 5, o mesmo mecanismo que eleva o preço da mão-de-obra para o empregador agrícola abre uma cunha entre esse preço para o empregador e o salário recebido pelo empregado. Não é adequado, assim, usar-se o salário de mercado (que é o salário recebido pelo trabalhador) em análises de rentabilidade do uso das máquinas na agricultura, já que, para definir o custo de produção, tem-se de usar o custo da mão-de-obra do ponto de vista do empregador.

É interessante notar que Sanders e Ruttan (1978) atribuíram o elevado ritmo de mecanização agrícola no Brasil na década de 1960 ao subsídio à taxa de juros do crédito agrícola. Esses autores também chegaram a propor [Sanders e Ruttan (1978, p. 281)] que: “there is also evidence that labor services were biased upward by minimum-wage policies”, mas aqui eles subestimaram grosseiramente o papel das políticas trabalhista agrícola e fundiária como indutoras da mecanização agrícola. Em defesa desses dois autores, cabe, contudo, observar que o período por eles analisado se cingiu à década de 1960, enquanto os efeitos dos mecanismos de elevação do custo da mão-de-obra, assim como as mudanças radicais ocorridas no mercado de trabalho agrícola, atingiram seu apogeu somente na década de 1970.

Note-se que a atratividade da mecanização, em certas situações, tornou-se mesmo imperativa, em função das greves dos trabalhadores, que, como já se viu, passaram a eclodir especialmente na época da colheita. Entretanto, no caso de outras culturas, como o algodão em São Paulo e no Paraná, que muito dependia de mão-de-obra para a colheita e não podia contar com uma inovação tecnológica que economizasse mão-de-obra – o que acabou acontecendo, mas limitado ao Centro-Oeste –, a solução foi a substituição de atividades.³²

O processo de ajustamento do setor agrícola a esse quadro institucional adverso se expressou também através de mudanças no *crop mix* que ocorreram nesse período, o caso típico tendo sido o da soja substituindo o café no Paraná. Isso certamente teve relação com a facilidade de mecanização da soja, graças à disponibilidade da tecnologia externa, ao financiamento subsidiado e aos incentivos do governo para a indústria de máquinas agrícolas se instalar no Brasil. A conversão de atividades agrícolas em pecuária bovina também deve ter sido estimulada por essa súbita mudança no mercado de trabalho agrícola que ocorreu durante a década de 1960.

32. A grande importância da mão-de-obra na formação do custo de produção desse algodão antes produzido em São Paulo e no Paraná é mostrada em Rezende, Nonnenberg e Marques (1998), estudo em que se discute também a decadência dessa cultura nos dois estados durante a década de 1990.

Observe-se, também, que a aptidão dos solos de cerrado à mecanização agrícola, graças ao relevo plano e à adequação das características físicas, permitiu às regiões do cerrado escapar desse problema de mercado de trabalho que as demais regiões tiveram de enfrentar, podendo-se até mesmo admitir que a própria pesquisa agrônômica tenha sido estimulada pelas condições naturais tão favoráveis a uma agricultura mecanizada. A esse respeito, a disponibilidade de tecnologia mecânica no exterior e as políticas de incentivo à mecanização por parte do governo foram fundamentais.³³

Note-se, ainda, que, segundo Rezende (2003b, p. 182), o fato de a ocupação histórica do cerrado se ter dado à base da grande propriedade territorial facilitou a rápida adoção, pela agricultura regional, do novo padrão tecnológico, caracterizado pela produção em grande escala. Aliás, esse papel “facilitador” da mecanização, exercido pela estrutura agrária concentrada preexistente, estendeu-se ao conjunto da agricultura brasileira.

13 MECANIZAÇÃO E PRODUÇÃO EM GRANDE ESCALA NA AGRICULTURA BRASILEIRA

É interessante desfazer um equívoco muito comum, que é o de culpar a mecanização, como tal, pelo aumento da importância relativa da produção em grande escala na agricultura brasileira. Na realidade, mecanização e escala são dois fenômenos teoricamente distintos, não havendo uma relação necessária entre um e o outro. Com efeito, mecanização, em si mesma, significa simplesmente a adoção de técnicas mais intensivas em capital, ou seja, técnicas em que o coeficiente *serviços* de capital/*serviços* de trabalho aumenta. A presença ou não de economias de escala, por sua vez, refere-se à existência ou não de proporcionalidade entre as taxas de variação da produção e das quantidades utilizadas dos fatores.

Entretanto, é verdade que os dois fenômenos – mecanização e aumento da escala da produção – vêm estando associados no Brasil. A hipótese deste trabalho, contudo, é que isso se deveu ao fato de a mecanização não vir se estendendo aos pequenos agricultores, pelos seguintes motivos: *a)* falta de acesso ao crédito e, portanto, impossibilidade de demandar máquinas adaptadas a esses produtores; e *b)* conseqüente inviabilização da oferta de máquinas adaptadas à agricultura em pequena escala.

Em tal contexto, a indústria brasileira passou a fabricar apenas máquinas apropriadas à produção em grande escala, de onde surgiu o fenômeno de “indivisibilidade” das máquinas, ou seja, ausência de máquinas adequadas ao pequeno produtor. Isso, juntamente com as dificuldades de operação do mercado de aluguel de tratores e máquinas agrícolas – o que forçou a aquisição dos tratores e máquinas agrícolas pelo próprio agricultor –, fez com que o custo unitário de produção se reduzisse com o aumento da escala de produção (devido à queda do custo fixo unitário), tornando, assim, a produção em grande escala mais rentável na agricultura

33. Sanders e Ruttan (1978) apresentam uma análise bem interessante do processo de mecanização do cerrado, embora, novamente, subestimem a importância de se ter conseguido, no cerrado, fugir ao problema de mão-de-obra agrícola criado pelas políticas trabalhista e fundiária. A mecanização agrícola no cerrado é também objeto de Sanders e Bein (1976).

brasileira. Assim, a predominância da produção em grande escala na agricultura brasileira não deve ser tomada como evidência da presença de economias de escala na agricultura, como se costuma pensar.³⁴

Ora, na medida em que a pequena agricultura não pode adotar a mecanização, nem valer-se da contratação de mão-de-obra assalariada nos “picos” da demanda de mão-de-obra, o resultado é que sua escala de produção acaba ficando limitada, nos períodos de “picos”, ao tamanho da família, com a geração de subemprego nos períodos de “vales” da atividade agrícola.

A dissociação *teórica* entre decisões concernentes à mecanização e decisões concernentes à escala permitiria que uma região como o Centro-Oeste, onde a mecanização é uma técnica altamente recomendável, continuasse utilizando a máquina, mas reduzindo, drasticamente, a escala de sua produção. Para isso ocorrer, seria preciso viabilizar o acesso da agricultura familiar ao mercado de crédito, pois só com a existência de uma demanda efetiva por parte da agricultura familiar poderia haver oferta das máquinas apropriadas; esse maior acesso da agricultura familiar poderia ser facilitado, também, pela criação de um mercado de aluguel de máquinas. A esse respeito, é interessante notar que Sanders e Bein (1976) registraram o uso regular de máquinas, via aluguel, por parte de agricultores familiares em Terenos (uma região de cerrado). Isso confirma nossa hipótese de que não é a mecanização em si mesma, mas o contexto institucional que, ao restringir o acesso ao crédito por parte da agricultura familiar e desestimular a criação de um mercado de aluguel de máquinas, tem levado ao predomínio da produção em grande escala na agricultura brasileira.

14 MECANIZAÇÃO E VOLATILIDADE NA AGRICULTURA BRASILEIRA³⁵

Até aqui, este trabalho considerou “excessiva” a mecanização agrícola no Brasil, não só de um ponto de vista social, mas também de um ponto de vista estritamente econômico, uma vez que esse padrão tecnológico é resultado da existência de preços distorcidos dos fatores de produção trabalho e capital na agricultura.

Entretanto, essa mecanização pode ser considerada excessiva ainda de um terceiro ponto de vista. Com efeito, como se notou antes, o padrão de desenvolvimento agrícola brasileiro tem-se caracterizado pelo crescente predomínio de grandes unidades de produção agrícola, formadas com capital de empréstimo proveniente do setor público, a taxas de juros subsidiadas. Ora, essa excessiva dependência de capital de empréstimo (mesmo que a juros subsidiados), juntamente com o grande peso do custo fixo no custo unitário total, aumenta as dificuldades do setor agrícola em uma conjuntura adversa (como a que o atingiu a partir do segundo semestre de 2004), decorrente de comportamento desfavorável de preços internacionais, taxa de câmbio ou clima. Como a ocorrência de conjuntura adversa é

34. Rezende (2003*b*, p. 180) desenvolveu esse argumento acima para explicar o predomínio da produção em grande escala no cerrado.

35. Esta seção contou com a colaboração de Mauro Virgino de Sena e Silva, assistente de pesquisa do Ipea.

um evento muito freqüente no setor agrícola, cabe indagar, conforme fizeram Ferreira Filho, Alves e Gameiro (2004, p. 27), se “esse modelo pode ser considerado ótimo”.

Note-se que esse padrão tecnológico e financeiro, que tinha entrado em crise na segunda metade da década de 1980, passou a ser grandemente estimulado, a partir do início da década de 1990, pelo fato de o Sistema Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ter estendido sua atuação ao crédito de investimento rural e agroindustrial.³⁶ Além disso, o acesso aos recursos do BNDES estimulou os bancos privados a também participarem desse financiamento ao investimento agrícola, coisa que antes não acontecia. Isso levou até mesmo à criação dos “bancos das montadoras” pelas indústrias de máquinas e equipamentos agrícolas, que passaram a ter acesso aos recursos repassados pelo BNDES. Além desse Sistema BNDES, os Fundos Constitucionais de Financiamento passaram também a conceder crédito de investimento, beneficiando a agricultura nas três regiões de sua atuação (Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Conforme mostrado em Ipea (2005, p. 82), o montante anual desse crédito de investimento subiu de R\$ 5 bilhões, no ano agrícola 2000-2001, para nada menos de R\$ 10 bilhões em cada um dos anos agrícolas 2003-2004 e 2004-2005. Somente nesses dois anos agrícolas, portanto, a agricultura aumentou sua dívida de longo prazo em R\$ 20 bilhões, um montante equivalente ao total do crédito de custeio contratado no ano agrícola 2003-2004. Como decorrência desse rápido crescimento do crédito de investimento no período recente, o saldo do crédito de investimento rural passou de cerca de R\$ 20 bilhões para cerca de R\$ 34 bilhões entre janeiro de 2003 e outubro de 2005, conforme dados obtidos junto ao Bacen. Enquanto isso, o saldo de custeio passou de R\$ 17 bilhões para R\$ 24 bilhões no mesmo período, um crescimento muito menor, portanto. Conforme ainda mostrado em Ipea (2005, p. 82), o crédito de investimento veio, na sua quase totalidade, dos Fundos Constitucionais e do BNDES/Finame.

A conseqüência desse aumento da disponibilidade de crédito para a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas foi a retomada das compras desses bens, como mostraram Brandão, Rezende e Marques (2005), em grande parte graças à atuação do sistema BNDES/Finame. Os autores também sugerem que essa expansão de crédito teria viabilizado o grande aumento de área cultivada que ocorreu entre os anos agrícolas 2000-2001 e 2003-2004, e que rompeu com o padrão de crescimento anterior (que durou da segunda metade da década de 1980 até a primeira metade da década de 1990), em que a área permanecia constante e se adotavam tecnologias que visavam ao aumento da produtividade da terra. Segundo Ferreira Filho e Costa (1999), a restrição à mecanização que vigorava naquele período anterior pode até mesmo ter contribuído para a rápida adoção do plantio direto na agricultura brasileira, já que essa técnica reduz a necessidade tanto de uso de tratores como de mão-de-obra, contornando, assim, o problema da restrição de capital que havia então. Na realidade, o que aconteceu à época é que a técnica do plantio direto não só reduziu, na margem, a necessidade de novos tratores, mas, ao se estender a áreas agrícolas preexistentes, tornou o estoque existente de tratores compatível com a nova

36. Isso é mostrado em Rezende (2003, p. 205-224).

demanda, relaxando uma restrição que, com toda a certeza, ter-se-ia abatido sobre a agricultura brasileira.

15 POLÍTICAS ALTERNATIVAS EM FAVOR DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL, COM BASE NO MERCADO LIVRE

Segundo a análise apresentada na Seção 2, a agricultura familiar é mais compatível com o objetivo, defendido neste trabalho, de que a agricultura brasileira mude o seu atual padrão tecnológico, altamente capital-intensivo, em favor de tecnologia mais trabalho-intensiva e, assim, mais capaz de contribuir para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. A razão disso se deve ao fato de que, devido à sazonalidade da atividade agrícola, a agricultura capitalista tende a adotar tecnologia mais capital intensiva – expressa pela mecanização – do que a agricultura familiar. Um outro motivo para que surja essa diferenciação entre a agricultura capitalista e a agricultura familiar é o problema da supervisão do trabalho, que é muito mais sério na agricultura do que na indústria e muito mais difícil de ser enfrentado pela agricultura capitalista do que pela agricultura familiar, a não ser via mecanização e redução do emprego de mão-de-obra.

Em face dessa diferenciação que existe entre a agricultura familiar e a capitalista, uma eventual desregulamentação do mercado de trabalho agrícola, mas mantida a atual preponderância da grande propriedade capitalista, não seria capaz de gerar uma melhoria no mercado de trabalho da mesma dimensão que se poderia obter caso prevalecesse a agricultura familiar.

Entretanto, conforme se procurou argumentar neste trabalho, as políticas públicas agrícolas adotadas no Brasil a partir da década de 1960 impediram que essa natural vantagem sobre a agricultura capitalista levasse a um maior desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil. Foram decisivos dois fatores: *a)* a agricultura familiar, em função da política trabalhista agrícola, passou a se defrontar com um custo maior da mão-de-obra contratada; e *b)* devido a seu menor acesso ao crédito, a agricultura familiar não pôde reagir a esse maior custo adotando a mecanização, que ficou restrita à agricultura capitalista.

É interessante conjecturar como essa situação relativa da agricultura familiar *vis-à-vis* a agricultura capitalista poderia ter evoluído no país caso as políticas públicas tivessem sido diferentes. Como é fato conhecido, o Brasil detinha, por volta da década de 1960, uma estrutura agrária baseada no sistema latifundiário, no interior do qual vicejava um mercado de trabalho em que o trabalhador residia nas propriedades e produzia parte de sua subsistência. Além disso, era grande a importância da parceria e do arrendamento de terra nas regiões em que era menor a exploração direta da terra pelo proprietário. Era também muito significativa a presença de pequenos produtores independentes, cuja atividade, contudo, ficava limitada em face da concentração da propriedade da terra.

Pode-se conjecturar que, em função da grande importância que a estrutura agrária reservava à agricultura familiar, embora subordinada – como no caso do colonato –, ficaria facilitada uma política de fortalecimento desse tipo de agricultura, como era o objetivo expresso do regime que tomou o poder em 1964. Para isso,

contudo, seria necessário adotar as políticas corretas, e não as que de fato acabaram sendo sancionadas.

Em defesa das políticas realmente adotadas, seria possível argumentar que a extensão da CLT ao setor rural e a instituição da nova política fundiária, através do Estatuto da Terra, teriam sido necessárias para acabar com as relações “atrasadas” preexistentes no campo, onde o Estado não penetrava, e que tinham inclusive um desdobramento político, já que se restringia o alcance da democracia no país.

A nova política fundiária, em particular, partia do pressuposto implícito de que a curva de oferta de terra por parte do latifundiário, para arrendamento ou parceria, seria totalmente inelástica, ou seja, não haveria redução da oferta de terra, mesmo com toda a (nova) intervenção do Estado nesse mercado. Esse resultado seria obtido, inclusive, graças à implantação do ITR, que puniria a ociosidade da terra, assim como através da desapropriação com pagamento com títulos da dívida pública, o que teria aumentado a eficácia da reforma agrária.

Entretanto, à luz das conseqüências adversas dessas medidas, mostradas neste trabalho, melhor teria sido que o país tivesse adotado outro tipo de medidas, visando criar alternativas para essa mão-de-obra e, assim, estrangular o latifúndio. Aliás, o mero crescimento da economia, ao viabilizar alternativas de emprego urbano, forçaria uma mudança das relações de trabalho no campo, com melhoria do salário rural e do acesso à terra por parte da agricultura familiar.

Antes de mais nada, é mais do que claro que não deveriam ter sido instituídos nem o ETR nem o Estatuto da Terra, já que eles acabaram sendo responsáveis pela inviabilização da agricultura familiar no Brasil. Por outro lado, uma estratégia que intensificaria esse processo de maior desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil teria sido a adoção de políticas de crédito fundiário que facilitassem a aquisição de terra pelos trabalhadores agrícolas, lado a lado com políticas de assistência técnica, de comercialização e de pesquisa direcionadas para a pequena agricultura.

Esse objetivo de melhorar o acesso ao crédito por parte dos agricultores familiares requereria, contudo, uma mudança radical no nosso sistema de formação e titulação da propriedade da terra, assim como a instituição de um sistema hipotecário mais crível do que o que sempre prevaleceu no Brasil, especialmente quando o pequeno proprietário agrícola estava envolvido.

No que se refere à titulação da terra, teria sido imperativo acabar com a *posse* (origem da figura do *posseiro*), um instituto que, na aparência, facilita o acesso à terra por parte do pequeno produtor, – já que permite a gratuidade na formação da propriedade da terra –, mas, na realidade, fomenta a violência no campo e o predomínio da grande propriedade, como, aliás, ocorreu em nossa história. Além disso, estimula o desmatamento – inclusive e em especial na Amazônia –, uma vez que a comprovação de “posse” requer evidência de efetiva “utilização” da terra.³⁷

37. A este respeito, vale a pena citar o cearense José Dias Pereira, o Zezinho, “o maior devastador do Brasil”, segundo matéria do jornal Estado de São Paulo de 18/9/2005, p. A26. Segundo Zezinho, “Se você tem uma terra, tem de ocupar e derrubar para conseguir o direito de posse, ou outro entra e toma conta”. Como se sabe, depois do título de *posse*, vem o título de *propriedade*.

Esse estímulo ao desmatamento e ao uso predatório dos recursos, que marcou toda a nossa história e persiste atualmente, impede que se estenda ao Brasil a recomendação, vinda da Economia do Bem-Estar, de que se estimule a formação da propriedade privada da terra em situação de “recursos comuns” (*open resources*), já que, assim, seriam maiores os incentivos à conservação desses recursos. Para que essa recomendação fosse estendida ao Brasil, seria necessário eliminar o instituto da “posse”, junto com toda e qualquer exigência de comprovação de que a terra venha sendo utilizada, antes de se conceder o título definitivo de propriedade.

Note-se que esse incentivo ao desmatamento como meio de provar que a terra está efetivamente sendo “utilizada” cria a aparência de que são as atividades agrícolas propriamente ditas – e não esse mecanismo perverso de formação da propriedade privada da terra – os verdadeiros responsáveis pela devastação.

Ainda no que se refere a essa questão da conversão à propriedade privada de terras públicas (cunhadas de “devolutas” no Brasil), é imperativo que isso se torne uma matéria exclusivamente federal – como sempre foi, aliás, nos Estados Unidos [Guedes (2005)] –, para evitar que isso se torne moeda de troca política regional, com favorecimento óbvio do latifúndio. Aliás, essa passagem da questão fundiária do âmbito estadual para o federal deveria ter sido a primeira medida tomada pelos militares em 1964 – melhor ainda, pelo próprio Getúlio Vargas, já em 1930. É uma questão muito interessante saber por que Getúlio Vargas não fez isso, já que ele, especialmente após 1937, centralizou tudo o mais.³⁸

A própria gratuidade na concessão da propriedade da terra deveria ser eliminada, em favor da cobrança de um preço pelo governo, via leilão público. Isso reduziria o “ganho de fundador” – dado pela diferença entre o valor que a terra adquire no mercado, uma vez que se tenha tornado passível de utilização agrícola, e o custo de conversão da terra bruta. Com a cobrança de um preço para a concessão da propriedade da terra virgem, o governo reduziria esse “ganho do fundador”, o que desestimularia o desmatamento e os atuais conflitos de terra. Se o governo quiser, ele pode dar um “desconto” para o pequeno proprietário, passando-lhe o título de propriedade da terra virgem a um preço inferior ao que seria pago pelo grande proprietário. Isso pressuporia, contudo, a utilização efetiva dessa terra por esse pequeno proprietário, por um tempo mínimo determinado.

Note-se que o pequeno agricultor também participa, e muito intensamente, desse processo de desmatamento com apropriação do “ganho do fundador”. Essa foi, aliás, uma das conclusões principais de Almeida (1992), em seu magnífico trabalho sobre a política de colonização na Amazônia. Segundo Almeida (1992, p. 317-351), o móvel principal desse pequeno produtor, ao se tornar um “assentado” em projeto do Incra, era fazer o desmatamento, completar as demais tarefas para tornar a terra agricultável, e então vender essa terra a outro agricultor ou pecuarista (em geral, de grande porte), após o que aquele assentado entrava em outro projeto do Incra, em que essa “itinerância” era retomada.³⁹ Bruno e Medeiros (2001) mostraram também,

38. Para uma discussão recente muito interessante sobre a precariedade de nosso sistema de formação da propriedade da terra e como isso prejudica a própria agricultura familiar, ver Graziano (2005).

39. Segundo Romeiro e Reydon (2000, p. 311), Almeida e Campari (1994) mostraram que “os médios e pequenos produtores (...) têm características semelhantes a dos grandes proprietários.”

em seu estudo sobre as causas das evasões nos assentamentos do Incra, que, nas regiões de fronteira (no Centro-Oeste e no Norte), essas evasões chegaram a atingir, em um assentamento, quase 90%, sendo que, na média desses assentamentos, a evasão atingiu nada menos do que 43% dos assentados.

Note-se, contudo, que uma definição clara dos direitos de propriedade para os agricultores familiares é uma condição necessária, mas não suficiente, para que esses agricultores passem a ter acesso ao crédito. Isso se deve às mazelas de nosso sistema hipotecário, ainda mais dramáticas no caso do pequeno proprietário agrícola, em virtude do dispositivo constitucional que, como se viu na Seção 9, exclui a possibilidade de que a terra desse pequeno proprietário seja hipotecada.

Kumar (2004, p. 370) notou que, além dessas “provisões para isenção de propriedade”, que “impedem que pequenos proprietários rurais utilizem suas posses como garantias”, existem também “leis de usura que impedem pequenos empréstimos dos intermediários financeiros formais”. Kumar (2004, p. 370-378) aponta, além disso, outras barreiras que se interpõem à concessão de empréstimos aos pequenos produtores agrícolas no Brasil.

De qualquer maneira, independentemente do que reza a lei, o nosso Judiciário, em seu afã de fazer “justiça social”, sempre busca proteger esse pequeno proprietário, especialmente quando o outro lado é uma entidade do sistema financeiro; trata-se, segundo Kumar (2004, p. 393), do “ativismo social judicial”, já apontado aqui antes. Nessas condições, não se deve estranhar que as instituições financeiras evitem conceder crédito a esses pequenos agricultores.

Note-se, *en passant*, que o padrão tecnológico que marcou a agricultura brasileira historicamente, ou seja, a agricultura itinerante, com fronteira móvel, deve também ter reduzido o interesse do pequeno produtor na aquisição do título de propriedade da terra, limitando-se à mera *posse*.

O problema do pequeno produtor agrícola no Brasil não se resolve, assim, por uma melhor definição dos direitos de propriedade, mas por uma mudança radical na atual postura do Estado *vis-à-vis* esse pequeno produtor agrícola, no sentido de permitir sua integração plena à economia capitalista, o que requer, entre outras coisas, a possibilidade de penhora ou hipoteca de sua terra.

É interessante mencionar, a propósito, que as avaliações iniciais do Pronaf destacaram o fato de que o crédito concedido dentro desse programa se concentrou na agricultura familiar do Sul do Brasil, o que foi atribuído ao fato de que, por serem agricultores “integrados” à agroindústria (como no caso dos avicultores), ofereciam menor risco para os bancos.⁴⁰ Isso mostra que, quando o agricultor está integrado a uma agroindústria, fica menor a necessidade de colateral, por parte dele mesmo, nos empréstimos agrícolas.

É interessante notar que essa situação dos pequenos agricultores brasileiros contrasta com o quadro descrito por De Soto (2000) e discutido por Pinheiro (2004, p. 53), em que o problema de pobreza no terceiro mundo seria resolvido caso os ativos possuídos pelos pobres fossem regularizados em títulos de propriedade, o que

40. Essa concentração do Pronaf na agricultura familiar do Sul do Brasil foi mostrada em Abramovay e Veiga (1998).

lhes permitiria ter acesso aos serviços financeiros formais, com conseqüente aumento na escala de sua produção. No caso dos pequenos agricultores brasileiros, entretanto, a regularização formal de seus ativos não lhes consegue abrir acesso ao sistema financeiro formal, pelas razões já expostas.

Finalmente, cabe considerar que o acesso, por parte da agricultura familiar, a um sistema de crédito oficial que, além de não requerer colateral, concede elevados subsídios e é muito mais leniente nos procedimentos de cobrança da dívida, não tem o mesmo efeito, em termos de estímulo ao desenvolvimento da agricultura familiar, que tem o acesso ao crédito agrícola através do livre jogo das forças do mercado, ou seja, sem ingerência política. A razão é que, como o agricultor sabe que poderá ser inadimplente, ou pagar somente uma parcela pequena da dívida, a obtenção desse recurso não se torna um “aríete” que o force a buscar maiores possibilidades de produção e de ganho de renda, que é o que aconteceria se ele tivesse contraído um crédito no mercado financeiro livre.⁴¹ Assim, e concluindo, um programa oficial de financiamento direcionado à agricultura familiar, como ocorre no Brasil, não substitui a necessidade de se fomentar o acesso livre dos agricultores familiares ao sistema financeiro privado, pois esse é o ambiente institucional mais favorável ao seu próprio desenvolvimento.

16 SUMÁRIO E CONCLUSÕES

Este trabalho procurou mostrar de que maneira as políticas trabalhista, fundiária e de crédito agrícola têm sido responsáveis pelo atual predomínio, no setor agrícola brasileiro, de um padrão tecnológico concentrador, caracterizado pela produção em grande escala e pela mecanização.

Ao fazer isso, este trabalho pretendeu oferecer uma crítica às duas explicações correntes desse fenômeno: a primeira, que atribui todas as nossas mazelas ao latifúndio, herdado de nosso passado, e cuja desarticulação, através da reforma agrária, seria indispensável para a solução do problema; e a segunda, que postula um determinismo tecnológico, excluindo, assim, qualquer possibilidade de mudança da situação atual. Note-se que atribuir ao passado a origem de nossos atuais problemas bloqueia a percepção dos fatores que estão atuando *hoje*, enquanto o determinismo tecnológico também ofusca as verdadeiras causas dos nossos atuais problemas, pois tende a considerar o fenômeno como “natural” ou “inelutável”.

Discordando frontalmente dessas duas linhas de análise, este trabalho propôs que não estão no passado, mas no presente, as causas de nossos atuais problemas, e que são exatamente políticas públicas supostamente desenhadas para proteger o pobre e fazer “justiça social” as criadoras desse padrão concentrador de crescimento agrícola. Por sua vez, a tese do determinismo tecnológico desconsidera a mudança drástica de preços relativos dos fatores, que ocorreu a partir da década de 1960, e bem assim a concessão de vultosos subsídios pelo governo. E foram justamente esses fatores que estimularam a adoção de técnicas intensivas em capital e poupadoras de mão-de-obra, o que se deu tanto através da seleção de técnicas já existentes, como também através

41. Para uma crítica ao antigo Procerca (programa de crédito para os beneficiários da reforma agrária), exatamente desse ponto de vista, ver Rezende (2001).

de *indução*, à Hayami e Ruttan, à criação de novas tecnologias (“enviesadas”) com essas características. Como se viu, essa concessão de pesados subsídios pelo governo brasileiro assumiu recentemente novas formas, que de certa maneira ocultam que o Tesouro, afinal, é que está por trás delas. Mas, tendo em vista a difícil situação fiscal do setor público no Brasil, pode-se afirmar que esse padrão tecnológico é, na realidade, insustentável no longo prazo. Além disso, e como apontado neste trabalho, esse padrão tecnológico aumenta o custo fixo e o endividamento agrícola, dificultando o ajuste a situações conjunturais adversas, como esta que a agricultura brasileira vem enfrentando desde o final de 2004.⁴²

Quanto ao latifúndio, procurou-se mostrar que, de fato, ocorreu o predomínio da grande propriedade da terra e, após a abolição da escravidão, isso cumpria o papel, indispensável então, do ponto de vista das classes dominantes, de se restringirem as alternativas de emprego e renda dos trabalhadores agrícolas. Entretanto, as mudanças que ocorreram na década de 1960 – extensão da CLT ao campo e instituição de nova política fundiária, através do Estatuto da Terra – atingiram em cheio a *raison d’être* e a viabilidade econômica desse sistema latifundiário. Esse latifúndio foi atingido em cheio, também, pelo rápido processo de industrialização e urbanização que se seguiu à década de 1960, já que a mão-de-obra, antes cativa, passou, então, a ter a alternativa de migrar para o meio urbano.

Contudo, se hoje ainda se constata a presença da grande propriedade na nossa agricultura, isso não é mais uma herança do nosso passado, mas produto de nosso presente. A grande propriedade, hoje, é não só uma grande extensão territorial, mas também uma produção agrícola centralizada, em grande escala, à base do trabalho assalariado e com alto grau de mecanização, o que é continuamente fomentado pelas políticas trabalhista, fundiária e de crédito agrícola instituídas na década de 1960. Só marginalmente, como foi explicado – ou seja, só em função do papel que a grande propriedade cumpre na provisão de colateral no acesso ao crédito e na viabilização da mecanização, devido à presença de indivisibilidade das máquinas –, ela guarda relação com o velho latifúndio. Como se mostrou, foram as políticas trabalhista e fundiária que, pensando estar agindo ainda sobre o velho sistema latifundiário, acabaram fomentando, juntamente com a política de crédito agrícola, um processo de concentração ainda maior do que o que ocorreu no nosso passado.⁴³

Em suma, este trabalho propôs que o latifúndio *stricto sensu* morreu com a extensão da CLT ao campo e com o Estatuto da Terra, mas junto com ele morreram também as chances do *homestead* e do emprego da mão-de-obra na agricultura, tudo em favor de um *novo* latifúndio, completamente diferente do anterior e que só a liberalização dos mercados – de mão-de-obra e de terra –, juntamente com a viabilização do acesso ao crédito por parte da agricultura familiar, poderá combater.

42. Conforme o artigo “Produtor paga dívida com trator”, publicado no jornal *Valor Econômico* de 19/01/2006, p. B11, o nível de inadimplência no Estado do Mato Grosso já atingiu a cifra de R\$ 3 bilhões.

43. Nesse ponto, estamos totalmente de acordo com a crítica que Xico Graziano fez no XLI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (Sober) de Juiz de Fora, em julho de 2003, ao hábito arraigado, ainda muito freqüente no Brasil, de se analisar a agricultura brasileira de hoje como se nela ainda prevalecesse esse velho latifúndio. Sobre isso, ver Graziano (2004, p. 21-24). Aliás, o saudoso Ignácio Rangel, em inúmeras conversas com este autor, não se cansava de criticar esse hábito de se fixar no que *não estava mudando* (o tamanho da propriedade), e não ver o que *estava mudando* (o interior da grande propriedade, que passou por uma autêntica revolução).

A atuação equivocada sobre nosso presente como se ainda estivéssemos no passado marca, também, a justificativa básica de nossa política fundiária, ou seja, a alegação de que a terra precisa cumprir sua “função social”, representada pelo uso produtivo e a conseqüente geração de empregos. O problema com nossa política fundiária não está, evidentemente, no seu objetivo de buscar que a terra cumpra sua “função social”, mas no fato de que ela, ao pretender atingir esse nobre objetivo, acaba desestimulando o próprio uso produtivo da terra, como faz ao desestimular os mercados de aluguel de terra, especialmente envolvendo pequenos agricultores.

Na realidade, como na questão do latifúndio, tudo se passa como se ainda estivéssemos em nosso passado. Nesse passado – anterior à década de 1960 – não havia, virtualmente, um mercado financeiro no Brasil, o que explica que a propriedade da terra, além de servir para obtenção de renda corrente, também servia de pecúlio, tendo em vista precaução contra a incerteza corrente e a provisão de amparo na velhice, sobretudo considerando-se a precariedade de nosso sistema previdenciário na época.

De qualquer maneira, como se viu neste trabalho, a lógica econômica não justifica essa crença de que a “especulação” com terra implica sua ociosidade, a não ser por causa da própria política fundiária. Assim, é essa política fundiária que a um só tempo desestimula o uso da terra – ao limitar a cessão da terra em arrendamento e parceria, especialmente quando pequenos agricultores estão envolvidos – e depois pretende punir por esse não-uso! O correto deveria ser: primeiro, estimular ao máximo o uso da terra, não importa de que forma; e só depois, punir pelo seu eventual não-uso.

Em especial, este trabalho propôs que essa “especulação com terra”, se não fosse o efeito desestimulante da própria política fundiária, elevaria o estoque de terra disponível (via arrendamento e parceria) para o pequeno agricultor, e não o contrário.

Não bastassem todas essas incongruências, nossa política fundiária foi ainda incapaz de dar um destino adequado às terras desapropriadas dentro do programa de reforma agrária. Ao não criar um sistema de incentivos adequado – começando pela não-concessão da propriedade da terra, e estendendo-se pelo alto grau de inadimplência admitido no programa de crédito especial da reforma agrária –, o que essa política fundiária conseguiu foi tudo, menos a criação do tão almejado *homestead*. Assim, embora seja defensável o objetivo de se fomentar esse *homestead* no Brasil, isso não implica o apoio ao atual programa de reforma agrária, que teria de passar por uma reforma radical, tornando-se, então, parte da solução, e não do problema, como é hoje.

Este trabalho procurou mostrar, por outro lado, que a tecnologia atual não é um dado, já que ela resultou de um determinado contexto de preços relativos dos fatores, e poderá mudar, portanto, caso esses preços relativos se tornem mais consistentes com os objetivos de redução da pobreza e da desigualdade no Brasil.

Segundo a análise teórica adotada neste trabalho, seria de se esperar que a agricultura familiar (ou seja, o *homestead* tão desejado pelo Estatuto da Terra) tivesse se desenvolvido muito mais no Brasil, com base nas próprias forças do mercado livre. Isso se deveria às características peculiares do mercado de trabalho agrícola, que cria

dificuldades para o desenvolvimento da agricultura capitalista, como reconhecido na ampla literatura internacional sobre o assunto. A inexistência de economias de escala na agricultura reforçaria essa tendência de predomínio da agricultura familiar.⁴⁴

Entretanto, conforme argumentado neste trabalho, esse potencial de crescimento da agricultura familiar não se concretizou, pelas seguintes razões:

a) falta de acesso ao crédito *vis-à-vis* o agricultor médio ou grande. Essa falta de acesso ao crédito costuma ser atribuída à precariedade de acesso à terra por parte desse pequeno agricultor, mas, como se viu neste trabalho, é mais provável que isso se deva à própria ação do Estado em sua pretensão de proteger o pequeno agricultor, seja instituindo barreiras à penhora da terra desse agricultor – através inclusive de dispositivos constitucionais –, seja pela ação do Judiciário em seu afã de promover “justiça social”;

b) custos do trabalho assalariado temporário muito altos para os pequenos agricultores; e, finalmente,

c) supressão do mercado de aluguel de terras, eliminando essa via de criação de oportunidades de ascensão social e econômica por parte dos trabalhadores assalariados e pequenos agricultores.

É interessante ressaltar a hipótese de que o fraco acesso ao crédito por parte do agricultor familiar, no Brasil, pode decorrer menos da precariedade de seu acesso à terra e mais da excessiva proteção que o Estado pretende conceder a esse agricultor em sua relação com o sistema financeiro. Com efeito, se isso for verdade, então se segue que esse agricultor não deve *valorizar* a própria formalização do seu título de propriedade. A política correta seria, portanto, “desproteger” esse pequeno agricultor, eliminando o dispositivo constitucional e a suposta proteção do Judiciário. Note-se que, aqui, é total a analogia com a política de suposta proteção do pequeno produtor contra a “exploração” nos mercados de arrendamento e parceria.

Quanto à força de trabalho assalariada, concluiu-se que a mão-de-obra qualificada acabou se beneficiando das políticas públicas adotadas, já que a demanda por esse tipo de profissional aumentou em função da adoção da técnica mecanizada. Isso é compatível com o fato de que o impacto da CLT sobre o custo da mão-de-obra fixa é muito menor do que sobre o custo da mão-de-obra temporária agrícola. Se não fosse a ação da política trabalhista, teria havido menor absorção da mão-de-obra qualificada, mas, em compensação, teria havido muito maior uso de mão-de-obra temporária, especialmente do tipo migrante sazonal, o que beneficiaria as regiões de origem dessa força de trabalho. Disso resultaria uma maior homogeneidade espacial no Brasil, com conseqüente redução da pobreza rural, que, como se sabe, concentra-se nessas regiões de origem da mão-de-obra sazonal.

A conclusão principal deste trabalho é que a mudança do padrão atual de desenvolvimento agrícola requer a desregulamentação dos mercados de trabalho e de aluguel de terra no Brasil, assim como uma maior viabilização do acesso ao crédito

44. Para uma crítica à hipótese de existência de economias de escala na agricultura, ver Binswanger e Elgin (1989), Abramovay (1992, cap. 8) e Veiga (1991, p. 175-203).

por parte dos pequenos agricultores e uma redução do subsídio ao crédito rural.⁴⁵ A desregulamentação dos mercados de trabalho e terra, em particular, provavelmente teria um efeito positivo sobre o próprio Judiciário, que passaria a velar mais pelo cumprimento das leis e dos contratos, deixando à sociedade, através dos demais poderes do Estado (o Legislativo e o Executivo), escolher as formas mais adequadas de se promover “justiça social”. Esses contratos, por sua vez, deveriam passar a ser, o mais possível, livremente pactuados, sem a atual ingerência do Estado. Isso poderia, também, acabar contribuindo para um maior acesso ao crédito privado por parte dos pequenos agricultores, que deixariam, assim, de ficar à mercê do crédito oficial, como ocorre atualmente. Aliás, programas de crédito oficial direcionado à agricultura familiar, como o Pronaf, ao embutirem uma alta taxa de subsídio e facilitarem a inadimplência, não são tão eficientes quanto o sistema financeiro privado no estímulo ao desenvolvimento dessa forma de agricultura. Há, assim, que se viabilizar o acesso da agricultura familiar ao sistema financeiro privado, ou seja, ao próprio coração do sistema capitalista, porque isso é condição *sine qua non* para o desenvolvimento dessa agricultura.

É interessante notar, *en passant*, que esse problema de acesso ao crédito por parte do pequeno agricultor tornou-se grave, em parte, pelo maior imperativo da adoção de tecnologia poupadora de mão-de-obra, devido à política trabalhista. Não fora essa política trabalhista agrícola, o acesso ao crédito não se teria tornado tão fundamental na agricultura, já que esse setor não seria forçado a adotar tecnologia intensiva em capital e poupadora de mão-de-obra de qualificação específica agrícola. Assim, teria havido maior desenvolvimento da agricultura familiar, paralelamente à maior absorção de mão-de-obra assalariada, tanto a temporária quanto a fixa.

Vê-se, assim, que essa política trabalhista agrícola, agindo em conjunto com as políticas fundiária e de crédito agrícola, conseguiu o “grande” feito de inviabilizar o crescimento da agricultura familiar e de restringir o emprego da mão-de-obra de qualificação específica agrícola, ao mesmo tempo em que fomentava a produção capitalista em grande escala.

Uma especificação maior da proposta, defendida aqui, de reforma dessas políticas trabalhista, fundiária e de crédito agrícola requer, contudo, além de muito mais pesquisa, a colaboração de outros profissionais, não-economistas, já que é necessário compreender melhor os fatores históricos, sociológicos e políticos que respondem pelo surgimento e pela permanência dessas políticas. É necessário entender melhor, afinal de contas, de onde vem essa peculiaridade de o Brasil ser o país onde é máxima a desconfiança em relação ao capitalismo, ou às “forças do mercado”. Enquanto não ocorrer essa reforma de políticas, teremos de conviver com nosso processo de desenvolvimento concentrador no setor agrícola, que alguns continuam atribuindo ao nosso passado, à tecnologia, ou então, ao *capitalismo*, como tal. O papagaio come o milho e o periquito é que leva a fama.

45. Note-se que essa foi também uma proposta geral de Binswanger e Elgin (1989, p. 15), ao dizerem que “os governos devem abolir reformas de arrendamento perversas e leis trabalhistas perversas, permitindo às pessoas arrendar novamente suas terras ou fazer uso mais intenso do trabalho”.

REFERÊNCIAS

- AAD NETO, A. Impactos da legislação trabalhista na agricultura de montanha. *Relatório do Seminário sobre Agricultura de Montanha e Legislação Trabalhista Rural*. Viçosa: UFV, p. 19-24, mar. 1997.
- ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec, 1992.
- _____. Assentamentos: desarmar a lógica destrutiva. *Folha de S. Paulo*, Caderno Dinheiro, p. 2, 20 de outubro de 2004.
- ABRAMOVAY, R., VEIGA, J. E. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, 641).
- ALMEIDA, A. L. O. *Colonização dirigida na Amazônia*. Rio de Janeiro: Ipea, 1992.
- ALMEIDA, A. L. O., CAMPARI, J. S. Sustainable Settlement. In: *Brazilian Amazon*. World Bank: Education and Social Policy Department, Jul. 1994 (mimeo)
- ALVARENGA, O. M. *Política e direito agroambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- ALVES, E., MANTOVANI, E. C., OLIVEIRA, A. J. Benefícios da Mecanização na Agricultura. *Agroanalysis*, v. 25, n. 10, p. 38-42, out. 2005.
- BARRETTO, N. R. *Reforma agrária: o mito e a realidade – história dos assentados, contada por eles mesmos*. Brasília: Artpress Indústria Gráfica e Editora Ltda., 2003.
- _____. *Trabalho escravo – nova arma contra a propriedade privada*. São Paulo: Artpress Indústria Gráfica e Editora Ltda., 2004.
- BINSWANGER, H. P., ELGIN, M. Quais são as perspectivas para a reforma agrária? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 1-18, abr. 1989.
- BRANDÃO, A. S. P. Comentário a “Access to land for the rural poor”. *Econômica*, v. 4, n. 2, p. 279-282, dez. 2002.
- BRANDÃO, A. S. P., REZENDE, G. C., MARQUES, R. W. C. M. *Crescimento Agrícola no Brasil no Período 1999-2004: Explosão da Soja e da Pecuária Bovina e seu Impacto sobre o Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2005 (Texto para Discussão, 1.103).
- BRAVERMAN, A., STIGLITZ, J. E. Sharecropping and the Interlinking of Agrarian Markets. *American Economic Review*, 72, p. 695-715, 1982.
- BRUNO, R., MEDEIROS, L. *Percentuais e causas das evasões nos assentamentos rurais*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário/Incrá, Projeto de Cooperação Técnica Incra/FAO, v. 9, 2001.
- BUAINAIN, A. M., SILVEIRA, J. M., TEÓFILO, E. O Programa Cédula da Terra no Contexto das Novas Políticas de Reforma Agrária, Desenvolvimento e Participação: Uma Discussão das Transformações Necessárias e Possíveis. In: *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, p. 157-174, 2000.
- BUENO, V. C. O movimento dos preços da terra e a área comercializada: o caso dos municípios de promessa, Cafelândia e Pirajuí. Niterói, RJ: Universidade Federal Fluminense (UFF), 2005 (Dissertação de Mestrado).

- CAMARGO, J. M. O investimento como proteção: a lógica da reforma trabalhista. In: GIAMBIAGI, F., REIS, J. G., URANI, A. (orgs.). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 339-358, 2004.
- CARNEIRO, F. G. An assessment of rural labor markets in Brazil. In: WORLD BANK, *Rural poverty alleviation in Brazil: towards an integrated strategy*. Washington, D.C., V. II, 2001.
- CARVALHO, J. M. A política de terras: o veto dos barões. In: *Teatro das sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Vértice e Iuperj, 1988.
- CUNHA, A. S. *Diretrizes para a política agrícola*. Brasília: Câmara dos Deputados, jul. 1995 (Texto para Discussão).
- DE JANVRY, A., SADOULET, E. Access to land for the rural poor: how to keep it open and effective for poverty reduction? *Economica*, v. 4, n. 2, p. 253-277, Dec. 2002.
- DE SOTO, H. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York: Basic Books, 2000.
- D'INCAO E MELLO, M. C. *O "Bóia-Fria": Acumulação e Miséria*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- DORNELAS, H. L. *et alii*. Uma nova tipologia de contratos no meio rural: os condomínios de empregadores rurais. *Economia Rural*, v. 2, n. 12, p. 34-36, abr./jul. 2001.
- FERREIRA, L. R. Um modelo de programação com risco para a agricultura do Nordeste. *Revista Brasileira de Economia*, v. 34, n. 3, p. 333-363, jul./set. 1980.
- FERREIRA FILHO, J. B. S. *Mudança tecnológica, crescimento da agricultura e pobreza no Brasil*. 2º Relatório Parcial do Projeto "Tecnologia na Agricultura – Subprojeto Tecnologia e Distribuição de Renda". Brasília, Ipea, jan. 2005.
- FERREIRA FILHO, J. B. S., COSTA, A. C. F. A. *O crescimento da agricultura e o consumo de máquinas agrícolas no Brasil*. Trabalho apresentado no Congresso da Sober de Foz de Iguaçu, 1 a 5/8/1999.
- FERREIRA FILHO, J. B. S., ALVES, L. R. A., GAMEIRO, A. H. Algodão: Alta Competitividade no Brasil Central. *Agroanalysis*, v. 24, n. 3, p. 24-27, mar. 2004.
- GERMANI, L. A. Trabalho Informal ou Escravo? *Agroanalysis – A Revista de Agronegócios da FGV*, p. 50, mar. 2004.
- GOMES, A. C. Sindicalismo e corporativismo: um legado da era Vargas. *Conjuntura Econômica*, p. 36-37, ago. 2004.
- GOODMAN, D., REDCLIFT, M. "The bóias-frias": rural proletarianization and urban marginality in Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 1, n. 2, p. 348-64, 1977.
- GRAZIANO, X. *O carma da terra no Brasil*. São Paulo: A Girafa, 2004.
- _____. Insegurança fundiária. *O Globo*, 1/3/2005.
- GRAZIANO DA SILVA, J. F. O "bóia-fria": entre aspas e com os pingos nos is. In: DEPARTAMENTO DE ECONOMIA RURAL/Unesp (org.). *Mão-de-obra volante na agricultura*. São Paulo: Polis., p. 137-177, 1982.

- GUANZIROLI, C. *et alii*. *Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- GUEDES, S. N. R. *Políticas de terra e instituições: análise do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA*. Trabalho apresentado no XLII Congresso da Sober, Ribeirão Preto, jul. 2005. Acessível em: <www.sober.org.br>.
- HADDAD, C. A Reforma Esquecida. *Valor Econômico*, p. A15, 2 a 4/12/2005.
- HAYAMI, Y., RUTTAN, V. W. *Agricultural development: an international perspective*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1985.
- IPEA. *Boletim de Conjuntura*, n. 71. Rio de Janeiro, dez. 2005.
- IPÊS. *A reforma agrária — problemas, bases, soluções*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1964.
- KUMAR, A. (coord.). *Brasil: acesso a serviços financeiros*. Rio de Janeiro: Ipea, 2004.
- LEMES, V. A. *A figura jurídica do consórcio de empregadores rurais: reflexões teóricas a partir de exemplos práticos*. São Paulo: LTr, 2005.
- MANKIW, N. G. *Introdução à Economia*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- MANN, S. A. J., DICKINSON, J. M. Obstacles to the development of a capitalist agriculture. *The Journal of Peasant Studies*, v. 5, n. 4, p. 466-481, Jul. 1978.
- MORAES, C. Peasant leagues in Brazil. In: STAVENHAGEN, R. (ed.). *Agrarian problems and peasant movements in Latin America*. New York: Anchor Books, p. 453-501, 1970.
- MORAES, J. *A indústria da justiça do trabalho — a cultura da extorsão*. E-book, 2004. Acessível em: <www.josino.sp13.net/>.
- MORAES, M. A. F. D., PESSINI, M. *Analysis of the labor market of the Brazilian sugar industry*. Piracicaba: Esalq, maio 2004.
- MTE. *Condomínio de empregadores — um novo modelo de contratação no meio rural*. Brasília: SIT, 2000.
- NÓBREGA, M. F. *Desafios da Política Agrícola*. São Paulo: Gazeta Mercantil S.A., em co-edição com o CNPq, 1985.
- O ESTADO DE S. PAULO. O destino errante dos bóias-frias, 13 de maio de 1976.
- OLINTO, P. O papel do mercado de arrendamento de terra na alocação de recursos na agricultura e no combate à pobreza rural. *Econômica*, v. 4, n. 2, p. 293-303, dez. 2002.
- PASTORE, A. C., ALVES, E. R. A., RIZZIERI, J. A. B. *A Inovação induzida e os limites à modernização da agricultura brasileira*. São Paulo, Fipe/USP, 1974 (Trabalho para Discussão Interna, 25).
- PASTORE, J. O que existe por trás da resistência à reforma. *Valor Econômico*, p. A12, 19/12/2005.
- PINHEIRO, A. C. *Judiciário, reforma e economia: a visão dos magistrados*. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2003 (Texto para Discussão, 966).

- _____. Por que o Brasil cresce pouco? In: GIAMBIAGI, F., REIS, J. G., URANI, A. (orgs.). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: p. 26-78, 2004.
- RANGEL, I. *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.
- REZENDE, G. C. Trabalho assalariado e agricultura de subsistência no Brasil: uma análise histórica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 179-216, abr. 1980.
- _____. Interação entre mercados de trabalho e razão entre salários rurais e urbanos no Brasil. *Estudos Econômicos*, v. 15, n. 1, p. 47-67, jan./abr. 1985.
- _____. Procerá: institucionalidade, subsídio e eficácia. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 3 (83), p. 112-129, jul./set. 2001.
- _____. *Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil*. Porto Alegre e Rio de Janeiro: Editora da UFRGS/Ipea, 2003a.
- _____. Ocupação agrícola, estrutura agrária e mercado de trabalho rural no cerrado: o papel do preço da terra, dos recursos naturais e das políticas públicas. In: HELFAND, S., REZENDE, G. C. *Região e espaço no desenvolvimento agrícola brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 173-212, 2003b.
- _____. *Políticas trabalhista e fundiária e seus efeitos adversos sobre o emprego agrícola, a estrutura agrária e o desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2005 (Texto para Discussão, 1.108).
- REZENDE, G. C., NONNENBERG, M. J. B., MARQUES, M. C. Financiamento externo e crescimento das importações brasileiras, com destaque para o caso do algodão. In: *A Economia Brasileira em Perspectiva*. Rio de Janeiro: Ipea, p. 315-333, 1998.
- REYDON, B. P. Intervenções nos Mercados de terras: uma proposta para a redução do uso especulativo da terra. In: *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, p. 175-186, 2000.
- RICCI, R., ALVES, F. J. C., NOVAES, J. R. P. *Mercado de trabalho do setor sucro-alcooleiro no Brasil*. Brasília: Ipea, Estudos de Política Agrícola, 1994 (Documentos de Trabalho, 15).
- ROMEIRO, A., REYDON, B. P. (coords.). *O mercado de terras*. Brasília: Ipea, 1994, Estudos de Política Agrícola (Documentos de Trabalho, 13).
- _____. Desenvolvimento da agricultura familiar e reabilitação de terras alteradas na Amazônia. In: *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, p. 311-316, 2000.
- SAINT, W. S. Mão-de-obra volante na agricultura: uma revisão bibliográfica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 10, n. 2, p. 503-26, ago. 1980.
- SANDERS, J. H., RUTTAN, V. S. Biased choice of technology in Brazilian agriculture. In: BINSWANGER, H. P., RUTTAN, V. W. *Induced innovation – technology, institutions and development*. Baltimore e Londres: The John Hopkins University Press, p. 276-296, 1978.

- SANDERS, J. H., BEIN, F. L. Agricultural development on the Brazilian frontier: southern Mato Grosso. *Economic Development and Cultural Change*, v. 24, n. 3, p. 593-610, abr. 1976. Uma versão em português desse artigo foi publicada em *Estudos Econômicos*, v. 6, n. 2, p. 85-112, maio/ago. 1976.
- SANTOS, R. F. Análise crítica da interpretação neoclássica do processo de modernização da agricultura brasileira. *Revista de Economia Política*, v. 8 n. 3, p. 131-148, jul./set. 1988.
- SAYAD, J. Especulação com terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 12, n. 1, p. 87-108, abr. 1982.
- SILVA, C. F. Estatuto da terra. In: MOTTA, M. (org.). *Dicionário da terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 198-200, 2005.
- SILVA, J. G. *A reforma agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- SIMONSEN, M. H. *Teoria Microeconômica*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971.
- SOUZA FILHO, H. M., BUAINAIN, A. M., SILVEIRA, J. M. Does community-based self-selection of land reform beneficiaries work? an assessment of the Brazilian cédula da terra pilot program. *Economia*, Niterói, v. 2, n. 1, p. 3-45, jan./jun. 2001.
- STADUTO, J. A. R., SHIKIDA, P. F. A, BACHA, C. J. C. Alteração na composição da mão-de-obra assalariada na agropecuária brasileira. *Agricultura em São Paulo*, v. 51, n. 2, p. 57-70, jul./dez. 2004.
- TEIXEIRA, E. C., BARLETTA, J. R., LEMES, V. A. Sugestões de reforma das normas regulamentadoras rurais e normas regulamentadoras urbanas n. 07 e 09 aplicadas ao meio rural. *Relatório do Seminário sobre Agricultura de Montanha e Legislação Trabalhista Rural*. Viçosa: UFV, mar. 1997.
- TERCI, E. T. *et alii*. *O trabalho agrícola temporário assalariado na agroindústria canavieira: o caso do corte de cana na região de Piracicaba*. Trabalho apresentado em painel sobre Mercado de Trabalho Agrícola no XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, realizado em Ribeirão Preto (SP), 24 a 27 de julho de 2005a. Acessível em: <www.sober.org.br>.
- TERCI, E. T. T. *et alii*. *Impacto das transformações institucionais e do progresso técnico sobre os fornecedores de cana dos Estados de São Paulo e Paraná*. Trabalho preparado para apresentação no I Seminário do Açúcar, promovido pelo Museu Paulista e realizado no Museu da Convenção de Itu (SP). Piracicaba, Unimep, 2005b.
- VEIGA, J. E. *O desenvolvimento agrícola – uma visão histórica*. São Paulo: Hucitec, 1991.
- ZYLBERSTAJN, H. Condomínio de empregadores: um novo caminho para a regulação do mercado de trabalho. *Informações Fipe*, p. 20-22, nov. 2000.
- _____. Condomínio de empregadores: uma solução eficiente e justa para vínculos de curta duração. In: CHAHAD, J. P. Z., CACCIAMALI, M. C. (orgs.). *Mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: LATR, p. 157-189, 2003.



EDITORIAL

Coordenação

Ronald do Amaral Menezes

Supervisão

Marcos Hecksher

Revisão

Alejandro Augusto S. V. A. Poinho

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Marcio Alves de Albuquerque

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Carlos Henrique Santos Vianna

Joanna Silvestre Friques de Sousa

Roberto das Chagas Campos

Emilia Teles da Silva (estagiária)

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9^a andar – sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9^a andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6^a andar — Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 2215-1044 R. 234

Fax (21) 2215-1043 R. 235

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 136 exemplares