TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1108

POLÍTICAS TRABALHISTA E FUNDIÁRIA E SEUS EFEITOS ADVERSOS SOBRE O EMPREGO AGRÍCOLA, A ESTRUTURA AGRÁRIA E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL

Gervásio Castro de Rezende

Rio de Janeiro, agosto de 2005

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1108

POLÍTICAS TRABALHISTA E FUNDIÁRIA E SEUS EFEITOS ADVERSOS SOBRE O EMPREGO AGRÍCOLA, A ESTRUTURA AGRÁRIA E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL*

Gervásio Castro de Rezende**

Rio de Janeiro, agosto de 2005

* Esta é uma versão ligeiramente modificada de trabalho de mesmo título preparado para apresentação no painel sobre mercado de trabalho agrícola no XLIII Congresso da Sober, realizado em Ribeirão Preto (SP), de 24 a 27 de julho de 2005. Agradeço os comentários de Aércio dos Santos Cunha, Marcelo Nonnenberg, Paulo Sérgio Tafner e Steven Helfand a versões anteriores deste trabalho, o qual é parte integrante de bolsa de pesquisa do CNPq e do projeto BASIS/CRSP/ University of Wisconsin, apoiado pela USAID e coordenado por Steven Helfand.

**Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

grezende@ipea.gov.br

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva
Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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
Celso dos Santos Fonseca

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 SAZONALIDADE AGRÍCOLA E MERCADO DE TRABALHO NO CAFÉ APÓS A ABOLIÇÃO 4

3 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS INTRODUZIDAS A PARTIR DO BIÊNIO 1963-1964:
A EXTENSÃO DA CLT AO CAMPO 7

4 UMA DISCUSSÃO CRÍTICA DAS PROPOSTAS DE REFORMA DA POLÍTICA TRABALHISTA
AGRÍCOLA NO BRASIL 11

5 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS INTRODUZIDAS A PARTIR DO BIÊNIO 1963-1964:
A POLÍTICA FUNDIÁRIA 14

6 MERCADOS FINANCEIRO E DE ALUGUEL DE TERRA NO BRASIL E POLÍTICA FUNDIÁRIA 19

7 A MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA COMO REAÇÃO DO SETOR AGRÍCOLA AO CONTEXTO
INSTITUCIONAL ADVERSO 20

8 SUMÁRIO E CONCLUSÕES 23

BIBLIOGRAFIA 27

SINOPSE

Este trabalho procura discutir a questão do padrão concentrador do desenvolvimento agrícola brasileiro recente, expresso no predomínio da produção em grande escala, elevado índice de mecanização e 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 e fundiária, que foram instituídas na década de 1960, e à política de crédito agrícola, instituída na mesma época, 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 aponta, ainda, que um subproduto adicional desse processo concentrador de crescimento agrícola foi um aumento do êxodo rural e um menor desenvolvimento territorial rural, um tema atualmente tão valorizado no Brasil. O trabalho termina propondo, de modo consistente com a análise apresentada, que a única maneira de iniciar a desconcentração de nosso crescimento agrícola e criar condições para o desenvolvimento territorial rural 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 e que ainda não foi instituída no Brasil.

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 these 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 decade of 1960, 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 points out, also, that an additional by-product of this concentrated pattern of agricultural growth was an increase in rural exodus and a lower level of territorial rural development, a theme so stressed nowadays. 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 and to create the pre-conditions for territorial rural development 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.

"O papagaio come o milho e o periquito é que leva a fama".

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, o crescimento agrícola tem sido marcado pela adoção de uma tecnologia intensiva em capital e em mão-de-obra qualificada, o que tem limitado a sua contribuição para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil.

A adoção do atual padrão tecnológico agrícola foi acompanhada, ao longo do tempo, pela redução do número de pequenos produtores e de trabalhadores assalariados agrícolas, que tiveram de migrar para o meio urbano. Uma vez que esses pequenos agricultores e trabalhadores não tinham as qualificações requeridas pelas atividades econômicas urbanas, já que eram dotados de uma qualificação *específica agrícola*, o resultado foi um aumento da pobreza e da desigualdade no Brasil.

A análise dessa questão deu origem a uma intensa controvérsia, envolvendo duas posições antagônicas. A primeira 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 vê esse padrão de desenvolvimento agrícola como decorrência de um imperativo tecnológico, já que seria inviável, do ponto de vista econômico, a produção em pequena escala na agricultura, e nem existiria tecnologia absorvedora de mão-de-obra. Assim, esse padrão tecnológico e o predomínio da produção em grande escala na agricultura seriam um subproduto do livre funcionamento das forças do mercado, e qualquer tentativa de interferir nisso implicaria um custo de eficiência para a economia.

Este trabalho pretende não só criticar essas duas posições, como também apresentar 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. 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.

Assim, este artigo pretende propor que o padrão concentrador do desenvolvimento agrícola brasileiro foi um produto de condições contemporâneas, e não de estruturas herdadas do nosso passado colonial, embora, como se verá, nossa análise também atribui à estrutura agrária concentrada, herdada historicamente, um papel relevante na determinação desse padrão concentrador, hoje prevalecente na nossa agricultura.

Por sua vez, a crítica aos autores que postulam um determinismo tecnológico vai se basear na teoria econômica *mainstream*. Argumentar-se-á que o padrão tecnológico hoje prevalecente na agricultura brasileira foi resultado de escolhas que tiveram por base os preços relativos dos fatores, que resultaram das políticas públicas mencionadas anteriormente. Essas políticas fizeram com que os preços relativos dos fatores — especialmente da mão-de-obra e do capital — ficassem "distorcidos", o custo privado da mão-de-obra tendo ficado superior ao seu custo social e o custo privado do capital tendo ficado inferior ao seu 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 pode também ter sido criada, ou "induzida", *à* Hicks e, como desenvolvido no modelo de Hayami e Ruttan, por essa elevação do preço relativo da força de trabalho *vis-à-vis* o capital.

Ora, ao se aceitar que esse padrão tecnológico atual resulta de uma escolha técnica, condicionada pelos preços relativos dos fatores, então infere-se que uma eventual mudança desses preços relativos dos fatores 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 não-qualificada.

Voltando agora à questão da política trabalhista agrícola, a análise a ser apresentada neste trabalho enfatiza a grande diferença existente entre essa atividade e os demais setores da economia, devido à existência de sazonalidade na agricultura, o que torna o mercado assalariado temporário muito mais importante nesse setor do que nos demais setores da economia.

Uma vez que a política trabalhista adotada no Brasil nunca levou em conta essas características peculiares do setor agrícola, a conseqüência é que sua inadequação é mais dramática no meio rural do que no meio urbano. Devido, também, a essa característica peculiar da agricultura, as análises de mercado de trabalho que têm sido feitas para o meio urbano não são adequadas para a análise dos problemas de mercado de trabalho agrícola.

Quanto à política fundiária — que teve como marco inicial o famoso Estatuto da Terra, de 1964 —, este trabalho pretende argumentar que ela tem inviabilizado tanto a parceria como o pequeno arrendamento de terra no Brasil.

Em relação aos efeitos adversos que essas políticas têm causado sobre a pequena agricultura no Brasil, o trabalho propõe as seguintes hipóteses. Em primeiro lugar, o desestímulo ao mercado de trabalho agrícola temporário tem fomentado o êxodo rural de regiões onde se concentra um número muito grande de pequenos agricultores pobres, que poderiam valer-se, em grau maior do que acontece hoje, do trabalho assalariado sazonal para fins de complementação de renda.

Em segundo, agricultores familiares têm perdido a oportunidade de aumentar suas escalas de produção, por não poderem contar com um mercado adequado de força de trabalho assalariada e nem terem acesso às tecnologias poupadoras de mão-de-obra (como o uso de tratores e colheitadeiras). Essas limitações acabam também gerando subemprego da mão-de-obra familiar nos "tempos mortos" da atividade agrícola.

Em terceiro, a política fundiária, ao suprimir os mercados de aluguel de terra, também limita as possibilidades de crescimento da pequena agricultura no Brasil.

Como reflexo desse contexto institucional adverso ao florescimento dos mercados de trabalho agrícola e de aluguel de terras, e como decorrência, também, da política de crédito subsidiado — que foi instituída quase que simultaneamente a essas duas políticas —, o setor agrícola no Brasil acabou adotando a mecanização em larga escala, contornando, assim, à sua maneira, as barreiras que foram criadas ao seu desenvolvimento pelas políticas trabalhista e fundiária.

Essa mecanização agrícola provocou uma concentração maior na agricultura, já que a mecanização, pelas razões a serem expostas neste trabalho, não é acessível ao pequeno agricultor. Ou seja, ela tornou-se um fator adicional na inviabilização da pequena agricultura.

Finalmente, esse desestímulo ao mercado de trabalho agrícola e à pequena agricultura contribuiu, sem dúvida, para a excessiva urbanização no Brasil, já que teria havido maior retenção de mão-de-obra no campo se os mercados de trabalho assalariado agrícola e a própria pequena agricultura não tivessem sido tão desestimulados pelas políticas trabalhista e fundiária.

As regiões onde a mecanização permitiu que o setor agrícola superasse as restrições impostas pelas políticas trabalhista e fundiária ainda puderam se desenvolver, embora ostentando um padrão distributivo concentrador.

Entretanto, nas regiões onde é menor a aptidão agrícola, inclusive pela inviabilidade da mecanização — como no caso das "agriculturas de montanha", a Zona da Mata de Minas Gerais sendo um exemplo típico —, a conseqüência dessas políticas públicas foi uma decadência total do setor agrícola, com impactos negativos sobre toda a economia dessas regiões.

Sem essas políticas trabalhista e fundiária, o desenvolvimento territorial rural, um objetivo hoje tão importante, certamente teria sido muito mais viável no Brasil. Mantidas essas políticas na forma atual, é duvidoso que se possa reverter esse padrão histórico de desenvolvimento regional concentrador e dotado de viés urbano e antiterritorial rural.

Além desta introdução, o trabalho inclui outras seis seções. Com o objetivo de mostrar como funcionava o mercado de trabalho agrícola no período anterior à adoção, na década de 1960, das atuais políticas, a Seção 2 apresenta uma análise do mercado de trabalho na produção de café, como se formou em substituição ao trabalho escravo e se manteve até a década de 1960. Mostra que o então problema da sazonalidade agrícola foi resolvido através da cessão ao trabalhador e à sua família de moradia (na "colônia") e um lote de terra dentro da fazenda, utilizável para produção própria. Através dessa fórmula, o trabalhador obtinha uma renda — parte em espécie, parte em dinheiro —, o que explica a grande aceitação que esse esquema teve na atração dos imigrantes italianos a São Paulo.

A Seção 3 discute a mudança que ocorreu na década de 1960, em seguida à aprovação, pelo Congresso, em 1963, do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), que estendeu a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ao campo. Como se sabe, esse ETR levou à destruição das antigas relações de trabalho na agricultura, com os ex-

colonos e ex-moradores tendo de passar a morar fora das fazendas e a trabalhar apenas parte do ano, tornando-se, assim, "volantes" ou "bóias-frias".

Essa seção discute também as mazelas que esse mercado de trabalho enfrenta, em parte devido às suas próprias características, mas em parte também devido à ação da política trabalhista. Ao mesmo tempo, aponta o papel estratégico que esse mercado de trabalho poderia estar cumprindo no Brasil, no sentido de redução da pobreza e da desigualdade. Tendo em vista esse argumento, discutem-se, na Seção 4, as propostas de mudança na atual política trabalhista, inclusive aquelas que já foram apresentadas antes, mas que, por vários motivos, não foram adotadas até agora.

A Seção 5, por sua vez, mostra que, logo após essa extensão da CLT ao campo, deu-se início, através do Estatuto da Terra, à institucionalização de uma nova política fundiária no Brasil, que se completou com a Constituição de 1988. Essa seção defende o argumento de que essa política fundiária tem causado o aumento da pobreza e da desigualdade no Brasil, contrariando seus próprios objetivos. A Seção 6 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 7, baseando-se na teoria microeconômica convencional e também no modelo de inovações induzidas de Hayami e Ruttan, propõe que essas políticas trabalhista e fundiária foram responsáveis pela mecanização exagerada da agricultura brasileira, ao elevarem o custo da mão-de-obra. Contudo, essa seção aponta que a mecanização agrícola foi também estimulada pelas políticas industrial e agrícola, esta última através da política de crédito rural, que tornou mais barato o custo do capital para a agricultura. Essa seção propõe, também, a hipótese de que essa mecanização agrícola vem contribuindo para tornar mais concentrada a estrutura agrária brasileira, uma vez que é uma tecnologia menos acessível ao pequeno agricultor.

Finalmente, a Seção 8 apresenta um sumário e as principais conclusões do artigo.

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

O mercado de trabalho agrícola formado no final do século XIX, como tipificado pelo "colonato" no café, tinha por característica principal o fato de que a mão-de-obra era residente nas fazendas e não se limitava a trabalhar na atividade econômica principal, pois dedicava-se, nos "tempos mortos" do café, a uma atividade agrícola por conta própria, em terra cedida pelo fazendeiro.

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 dedicavam-se 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.

É interessante notar que, em análise anterior do autor [Rezende (1980)], admitiu-se, implicitamente, que os calendários agrícolas da produção de milho, por exemplo, e de café rivalizavam entre si, razão pela qual havia 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.

Por outro lado, uma vez que os calendários agrícolas das atividades de subsistência e do café sejam complementares entre si, fica claro que deveria 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 trabalho do colono e 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 para os ex-escravos, já que o trabalho intensivo na fazenda de café não devia ser atraente para esses ex-escravos, especialmente considerando as amplas possibilidades da agricultura de subsistência e o baixo padrão de vida dessa categoria de trabalhadores, 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 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.

Por outro lado, essa produção, no seio da própria fazenda, de lavouras como o milho e arroz, deveria certamente reduzir o mercado para esses produtos, dando lugar à dicotomia lavouras de subsistência/lavouras comerciais, que por tanto tempo marcou a agricultura brasileira.

É interessante notar como esse arranjo produtivo tornou atraente a formação da grande propriedade no café. Com efeito, essa alocação de terra da fazenda 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 fosse muito extensa, mas, 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, sobretudo considerando-se que o fazendeiro normalmente dependia de financiamento externo, obtido à custa de elevadas taxas de juros.

Essa relação direta entre área de terra 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. 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 a grande propriedade decorria da necessidade de a fazenda prover toda a necessidade de subsistência do trabalhador, não podendo se limitar a pagar apenas pelo trabalho na atividade principal. Note-se que o uso de mão-de-obra assalariada sazonal de pequenos produtores independentes tampouco satisfaria a essas necessidades da fazenda, uma vez que seria sempre uma dependência arriscada. Aliás, não é à toa que Furtado (1972), em análise discutida em Rezende (1975) e que depois serviu de base para a análise adicional de Rezende (1976 e 1980), viu que a concentração da propriedade da terra no Brasil, ao limitar o acesso à terra após a abolição da escravidão, cumpriu um papel decisivo na garantia de uma oferta de mão-de-obra de que o latifúndio precisava.

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 do colonato, assim como outros sistemas de emprego da mão-de-obra que se formaram 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") somaram-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.

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 tornou-se um fato que estimulou a mobilização política tipificada pelas "ligas camponesas", que rapidamente encontrou eco em sua bandeira de propriedade da terra para os que já a utilizavam para o seu consumo próprio, o que predominava no Brasil. Essa facilidade que a estrutura agrária preexistente a 1960 colocou para a radicalização política no campo foi, também, o que gerou seu corolário — o golpe militar de 1964.

3 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS INTRODUZIDAS A PARTIR DO BIÊNIO 1963-1964: A EXTENSÃO DA CLT AO CAMPO

Esse "sistema do colonato", assim como todas as demais relações sociais de produção que vigoravam no campo brasileiro no início da década de 1960 fazia parte também de um sistema de poder que ficou conhecido como o "Pacto Populista", surgido com a Revolução de 1930 e que durou até a crise desse "pacto", a partir da segunda metade da década de 1950. Nos termos desse pacto, 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 ao poder, em 1930, através da regulamentação trabalhista, até redundar na CLT.

Essa legislação trabalhista envolvia, também, o controle sindical por parte do Ministério do Trabalho, o que, aliás, pode ter sido um dos principais objetivos do governo na época em que isso foi instituído, já que significava uma "blindagem" do meio sindical à influência comunista, que se revelou um problema sério em 1935, com a Intentona Comunista, e manteve-se assim ao longo da década de 1930.

Essa autonomia do meio rural em face da CLT refletia, também, o fato de que essa 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 da balança de pagamentos — deve-se lembrar que o café representava mais de 60% das nossas exportações ainda por volta de 1960 —, pode-se ter preferido não correr o risco da extensão da CLT ao campo e de, assim, provocar uma crise econômica de grandes proporções.

Entretanto, como Moraes (1970) argumentou, a partir da segunda metade da década de 1950 o meio rural passou a ser alvo de movimentos revolucionários, o exemplo maior tendo sido as Ligas Camponesas. Em parte, isso se devia exatamente ao fato de a CLT não se estender ao campo, o que significava a impossibilidade de constituição dos sindicatos rurais nos seus limites e, portanto, sob controle governamental. Possivelmente, isso explica a facilidade com que se deu essa 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 de esquerda radical iriam se basear exatamente na exploração dos conflitos que ocorriam no campo. Entende-se, assim, porque essa extensão da CLT ao campo, através do ETR (Lei 4.214, de 2/3/1963), e da legislação que se lhe seguiu (Lei 5.889, de 8/6/73, 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 10 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 a toda a categoria profissional.

Assim, de uma hora para outra, devido à ação do Estado 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 (1975). Como conseqüência, ocorreu uma saída em massa dessa mão-de-obra antes residente nas fazendas, tendo de ir parar na periferia das cidades e passando a contar, agora, apenas com o trabalho sazonal na atividade principal, a exemplo do café e da cana-de-açúcar.

Do ponto de vista do empregador, esse mercado de trabalho agrícola temporário, que passou a existir desde então, padece dos seguintes problemas: *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;[1] e *b*) incerteza quanto à oferta de mão-de-obra, por um problema de informação, já que os trabalhadores, muitas vezes, moram em regiões distantes.[2]

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.[3] 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. 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 ter-se beneficiado desse problema do mercado de trabalho agrícola decorrente da sazonalidade da atividade agrícola teria sido os proprietários de terra não a administrarem diretamente, mas cedê-la em parceria ou arrendamento para produtores familiares. Dessa maneira, o aluguel da terra tornar-se-ia uma forma alternativa ao seu uso direto, com contratação de empregados assalariados, por parte desses proprietários. Entretanto, como se verá na Seção 5, esse caminho não foi trilhado pelos proprietários de terra, já que, devido à política fundiária, o mercado de aluguel de terras no Brasil envolvendo pequenos agricultores foi virtualmente suprimido.

Ao contrário do que ocorreu nos países capitalistas desenvolvidos, no Brasil foi a agricultura familiar, sobretudo a mais pobre, que acabou sendo a mais afetada adversamente por esse tipo de mercado de trabalho agrícola. Uma das causas disso —

1. Esse problema, no caso da agroindústria canavieira nordestina, é muito bem analisado em Ricci, Alves e Novaes (1994, p. 86-97).

2. É interessante notar que essa separação geográfica entre o domicílio e o local de trabalho faz a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) subestimar a importância das ocupações agrícolas nas regiões mais desenvolvidas, superestimando, portanto, a importância relativa das "ocupações rurais não-agrícolas".

3. Mann e Dickinson (1978), em particular, focalizam bem essa questão, embora pequem por basear sua análise na teoria do valor do trabalho marxista, e de forma inadequada, ainda por cima.

as outras serão discutidas oportunamente — deve-se não só ao elevado custo da mão-de-obra contratada por hora trabalhada no Brasil — como conseqüência da legislação trabalhista —, mas, principalmente, ao fato de esse custo ser maior para a pequena do que para a média e a grande agricultura.

A esse respeito, Zylberstajn (2003) mostrou que, devido ao prazo menor de contratação da mão-de-obra na agricultura — fruto da sazonalidade agrícola —, o custo relativo da demissão acaba sendo maior na agricultura do que nos demais setores.

Por outro lado, 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.

Além de despender tempo e dinheiro para o cumprimento dessas obrigações trabalhistas — com ônus evidente para sua atividade produtiva —, o agricultor 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 o 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, 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.[4] 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 agricultores.[5]

Por outro lado, em face da dificuldade de comunicação entre os dois lados desse mercado de trabalho temporário, surgiu o intermediário, mais conhecido como

4. 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).

5. Cunha (1975) também aponta que o impacto negativo da política trabalhista agrícola no Brasil foi maior para os pequenos e médios agricultores do que para os grandes.

"turmeiro", que normalmente detém a informação sobre os dois lados e atua facilitando o contato entre eles. Entretanto, como a figura jurídica desse "turmeiro" não está definida em lei e a Justiça do Trabalho o considera mero preposto do empregador, a conseqüência é que a participação do agricultor nesse mercado, como empregador final, embute um risco trabalhista muito grande.[6]

Note-se que esse mercado de trabalho temporário agrícola 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.[7] Contudo, o que é uma desvantagem para um tipo de mão-de-obra, torna-se uma vantagem para a agricultura familiar de regiões pobres no Brasil (como o norte de Minas e o Nordeste), já que esse mercado oferece uma alternativa de trabalho complementar à produção por conta própria. Esse mercado tem a vantagem, ainda, de que o ganho derivado do trabalho assalariado não envolve o risco que a produção própria envolve.

Esse fenômeno do "trabalho fora" por parte dos pequenos agricultores de regiões pobres foi objeto de análise de Rezende (1978), que descobriu que 20% da força de trabalho dos pequenos estabelecimentos labutavam em outros estabelecimentos, nas lavouras de cacau. Em outro estudo, Rezende (1979) apresentou evidência de que esse "trabalho fora" era um fenômeno muito importante no Nordeste brasileiro como um todo e, de fato, era muito importante para a viabilidade econômica da atividade agrícola própria.

Estudo recente de Cazella (2003) investigou um grupo de pequenos agricultores na comunidade de Vargem Bonita, em São José do Cerrito, município localizado a 280 km de Florianópolis, e que, para se manterem agricultores, têm de trabalhar fora, em regiões próximas, como a serra de São Joaquim, onde colhem maçã. Dessa maneira, a plantação de maçã — junto com sua forma de produção familiar — acaba ficando viabilizada, também.[8] Outros trabalhos recentes que fazem menção a esses trabalhadores agrícolas migrantes são os de Ferreira e Ortega (2004*a* e *b*) e Ortega e Jesus (2003).

Uma viabilização do mercado de trabalho agrícola temporário e, portanto, a criação de melhores oportunidades de "trabalho fora" por parte desses agricultores residentes em regiões agrícolas pobres também significaria, obviamente, uma

6. Na justificativa do Projeto de Lei 2.371, de 1976, que será discutido depois, consta uma referência a uma reportagem no 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".

7. 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.

8. Em relato pessoal do professor Cazella ao presente autor, essa percepção de comunhão de interesses entre empregados e empregadores se manifestou da forma mais interessante possível. Ao visitar uma propriedade onde se colhia maçã na serra catarinense, e onde Cazella sabia de antemão estarem trabalhando agricultores da região de Cerrito, esses não foram, inicialmente, encontrados, até o professor revelar sua condição de professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Esclarecido esse fato, o proprietário gritou para os trabalhadores/agricultores autorizando sua saída de uma pequena mata adjacente. É que o carro usado por Cazella tinha a chapa branca, razão por que ele foi confundido com um Fiscal do Trabalho.

melhoria econômica dessas regiões, viabilizando-se, assim, não só um padrão de desenvolvimento regional menos desequilibrado no Brasil, mas, além disso, uma viabilização maior de regiões rurais, o que permitiria desafogar o meio urbano. Isso quer dizer: mais desenvolvimento territorial rural.

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 atividades agrícolas 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. O risco de inviabilização econômica da atividade, devido a essas greves, fez da mecanização um imperativo, não importando os investimentos necessários em pesquisa para se chegar até ela. Isso se tornou verdadeiro especialmente no caso dos usineiros — cuja mudança de atividade implicaria uma perda muito grande, devido aos elevados investimentos incorporados nas próprias usinas e ao investimento necessário à reconversão das terras para seu uso em outra atividade.

Essa grande suscetibilidade do setor agrícola às greves, até que a mecanização eliminou o problema, deveu-se ao aumento da sazonalidade da própria demanda de mão-de-obra agrícola, ao longo do tempo. Segundo Graziano da Silva (1982), enquanto as atividades de preparo da terra e plantio cedo puderam ser mecanizadas, já que havia tecnologia disponível no exterior, as atividades de colheita de atividades como cana-de-açúcar, café e laranja tiveram de continuar sendo manuais, já que não havia, no exterior, tecnologia disponível. Por outro lado, o maior uso de fertilizantes fez aumentar a quantidade a ser colhida por hectare, enquanto os defensivos (inseticidas e herbicidas) reduziam a demanda de força de trabalho nesse período intermediário entre o plantio e a colheita. A conseqüência de tudo isso foi um aumento da demanda de mão-de-obra na época da colheita e queda fora desse período.

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

Tendo em vista os efeitos positivos sobre a pobreza e a desigualdade no Brasil, que se podem esperar de uma viabilização maior do mercado de trabalho temporário agrícola, cabe discutir as medidas que têm sido propostas nesse sentido, bem como outras que poderiam ser sugeridas.

Uma solução buscada inicialmente foi a formação das "cooperativas de mão-de-obra", que tiveram uma grande expansão, conforme Carneiro (2001) aponta, já que, assim, evitava-se a legislação trabalhista. Entretanto, cedo essa fórmula deixou de ser viável, já que o Ministério do Trabalho e a Justiça do Trabalho passaram a enquadrar esses trabalhadores na CLT.

Um tipo de solução que tem sido proposto é a 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", que 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 maior salário mínimo vigente", 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 seria 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, voltada para atender o setor público, que tem de recorrer a essa forma indireta de contratação, já que se quer evitar a alternativa de contratação segundo as regras do Regime Jurídico Único (RJU).

Isso nos leva à conclusão de que a viabilização do mercado de trabalho temporário agrícola requer, antes de mais nada, uma especificação, na lei, de uma figura adequada do "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 Pazziannoto, para quem "a principal característica da atividade rural é a sazonalidade", razão por que "(...) o registro em carteira torna-se inviável".[9] 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. A novidade consiste em retirar toda a carga que hoje pesa, de forma desproporcional, sobre a contratação desse tipo de trabalhador, como se essa forma 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, havendo, assim, demanda de força de trabalho durante a maior parte do ano, embora por empregadores diferentes, surgiu a solução do "condomínio de empregadores", que é uma pessoa jurídica que cumpre todas as exigências da legislação trabalhista e é capaz de contratar o trabalhador de forma permanente, passando esse, então, a trabalhar para diferentes empregadores, segundo uma escala predeterminada.[10] Consegue-se, assim, matar dois coelhos com uma cajadada só: reduz-se substancialmente não só o custo da mão-de-obra para o empregador individual, mas também a 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

9. Ver entrevista de Pazziannoto na revista *Dinheiro Rural*, 2005, p. 32.

10. Sobre isso, ver Zylberstajn (2000 e 2003), Dornelas *et alii* (2001) e Lemes (2004). Ver também Ministério do Trabalho e Emprego (2000).

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.[11]

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 todo o ano. Nas regiões especializadas em poucas atividades, como a demanda de mão-de-obra será 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 agrícola 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. Com isso, reconstituir-se-ia, 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 localiza fora da fazenda, e é propriedade do trabalhador.

Essa proposta foi colocada em prática pelo governo do Paraná, através das "vilas rurais", objeto de análise da Fundação Getulio Vargas (FGV) (1998) e Souza e Del Grossi (2000). Segundo a FGV, 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, 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 do saudoso Ignácio Rangel (2000, p. 97 e 103-106), para quem dever-se-ia recriar, agora fora do latifúndio, a "propriedade minifundiária familiar", de maneira a se viabilizar o mercado de trabalho agrícola e, assim, evitar-se a "inchação" das cidades brasileiras, coisa que, infelizmente, ocorreu, para desgosto do próprio Rangel e de todos nós.[12]

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 com essa solução, ao tornar muito cara essa mão-de-obra para o empregador agrícola.

Finalmente, seria interessante contrastar essa situação do mercado de trabalho agrícola em outros países, como o Chile e a Argentina, por exemplo, ou os Estados Unidos. É possível que o impacto adverso da política trabalhista agrícola no Brasil seja mais adverso do que nos demais países, já que, aqui, não só a CLT é muito mais

11. Conforme disse um trabalhador à reporter responsável pela matéria publicada no *Globo Rural* (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 investir na formação da mão-de-obra, conforme apontaram Camargo (2004) e Zylberstajn (2000 e 2003).

12. Marcelo Nonnenberg, do IPEA, relatou ao autor a entrevista que fez, por volta de 1978, quando trabalhava na Assessoria do Ministro do Planejamento, a um usineiro de Pernambuco, que tinha vendido, a prazo, terras da 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, então, que o governo estudasse a experiência dele para formular um programa mais amplo, com o mesmo objetivo. Evidentemente, nada foi feito na época. Como se sabe, a mecanização da cana é inviável na Zona da Mata de Pernambuco, e é possível que, por isso, a região tenha entrado na crise profunda em que se debate hoje.

rígida, mas uma mesma política trabalhista é adotada nos setores agrícola e não-agrícola. A experiência desses demais países poderá indicar as soluções para esse problema no Brasil.

5 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS INTRODUZIDAS A PARTIR DO BIÊNIO 1963-1964: 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, se baseia em dois princípios básicos: *a*) necessidade de estrita regulamentação do mercado de aluguel de terra, já que, devido ao elevado grau de concentração da terra, é 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.

"Toda a legislação foi elaborada em um contexto de que tanto o parceiro não-proprietário como os arrendatários seriam pequenos produtores, quando não, trabalhadores rurais estigmatizados pelo desemprego sazonal. Há, assim, uma preocupação permanente em protegê-los contra possíveis explorações do proprietário, também quase sempre emblematizado pelo latifundiário absenteísta."

Essa estrita regulamentação envolvendo a parceria e o arrendamento provavelmente decorria do diagnóstico, prevalecente 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, que levava à formação de monopsônios ou oligopsônios no mercado de aluguel de terras. Assim, o "problema agrário", que foi um dos fatores principais 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.[13] 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

13.Trata-se do relatório produzido no âmbito do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipês) (1964), com tiragem limitada a 3 mil exemplares, todos assinados, e que acabou sendo publicado pela Editora Expressão e Cultura. 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.

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, o que, conforme Silva (1971, p. 143-146) mostrou, só se tornou viável quando, através da Emenda Constitucional 10, de 1964, se admitiu 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, se retirou da Constituição a palavra "prévia" 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 limitar, aqui, 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 já apontadas — resulta, basicamente, de uma restrição à liberdade contratual nos mercados de aluguel de terra, impondo, de forma ultradetalhada, 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 —, é a proibição, imposta aos parceiros e arrendatários, de "renúncia" aos seus direitos ou vantagens previstos na legislação. (Nisso, 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 contribuiu para 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 de que a cessão de terra em arrendamento ou parceria no Brasil embute um risco ao direito de propriedade da terra. 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", o que acrescenta, em particular, que:

"A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como as disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais."[14]

Como bem sintetizou Brandão (2002, p. 279), a conseqüência de toda essa regulamentação dos mercados de aluguel de terra foi a própria "supressão" desses mercados, "induzida principalmente por leis que impõem restrições a contratos de parceria, controlam os valores dos aluguéis e dão garantias excessivas de posse aos arrendatários. Além disso, direitos de propriedade inseguros para os proprietários, freqüentemente no contexto de reforma agrária, contribuem para reduzir a oferta de terras nesse mercado".

No mesmo diapasão, De Janvry e Sadoulet (2002), ao criticarem legislações similares no conjunto dos países da América Latina, propõem, conforme bem sintetizado por 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 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 Janvry e Sadoulet (2002, p. 263), aliás, mostram que a incidência de arrendamento e parceria não é baixa apenas no Brasil, mas se estende a toda a América Latina, e isso contrasta fortemente com o que ocorre no resto do mundo. Com efeito, esses autores notam que a percentagem de área arrendada em 1997 foi de 71% na Bélgica, 48% na Holanda, 47% na França e na Inglaterra, 40% na Escócia, 33% em Luxemburgo, 34% na Itália e 22% na Alemanha. No caso dos Estados Unidos, esses autores assinalam (*op. cit.*, p. 264), que "tenancy in general and sharecropping in some situations are indeed very important (...)". A mesma evidência é mostrada para os demais continentes, a Ásia inclusive.

Assim, tudo mostra que as mesmas concepções e as mesmas políticas anti-arrendamento e antiparceria e a favor da reforma agrária redistributivista grassaram em toda a América Latina, e na mesma época, coincidentemente, quando a Aliança para o Progresso, com sua forte motivação anticomunista, estava em seu auge. O

14. 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).

problema é que o mundo mudou e as políticas daquela época continuam vigentes no Brasil e na América Latina.

É interessante notar, por outro lado, que as evidências revelam que esses efeitos deletérios da atual política fundiária são muito regressivos, pois só atingem 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.

Ora, esse tipo de postura, combinada com uma situação em que a própria legislação praticamente proíbe a livre contratação, tomando claramente o lado do "mais fraco", através de uma especificação detalhada dos contratos, não é difícil prever o comportamento do Judiciário em qualquer disputa envolvendo parceria e arrendamento em que um dos lados é um pequeno produtor.[15]

A esse respeito, vale a pena referir a proposta de "Consórcios e Condomínios para Arrendar Terra — Viva Terra", de Rocha *et alii* (2002), em que um grupo de pequenos agricultores arrendaria a terra de um dado proprietário, de forma coletiva, aproveitando, assim, economias de escala. O problema com essa proposta é que, no caso, seria não só um pequeno agricultor contra o proprietário da terra, mas vários, sendo certo que lado um juiz favoreceria, em qualquer disputa judicial.

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

15. Para uma discussão mais ampla dessa questão da relação entre o Judiciário e a economia no Brasil, ver Pinheiro (2000).

empregador quanto do empregado.[16] 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.

É interessante notar que, ao mesmo tempo em que a política fundiária brasileira vem restringindo, via inviabilização do mercado de aluguel de terra, a formação da pequena propriedade agrícola, ela não tem atingido seu suposto objetivo alternativo, que é o de, através da desapropriação de terra e sua posterior distribuição, fomentar a pequena propriedade independente.

Na realidade, nem mesmo dentro dos limites da política de assentamentos, vem essa política fundiária contribuindo para a formação do *homestead* no Brasil. De fato, os beneficiários da reforma agrária no Brasil não são proprietários das terras que ocupam, já que, 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."

Isso é realçado por Graziano (2004, p. 126), que destaca, também, o fato de que, mesmo após 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 e a titulação definitiva das terras, 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, 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 deixava de atender seus objetivos.

16. Note-se que a inviabilização da parceria (inclusive pelo risco de se caracterizar vínculo empregatício) é várias vezes lamentada no "Seminário sobre a Agricultura de Montanha", tratando da Zona da Mata de Minas Gerais, e já citado neste trabalho.

É interessante notar que o relatório do Ipês (1964, p. 68) previa, para o Brasil, uma evolução contrastante *vis-à-vis* a solução soviética de reforma agrária, que "deu ao agricultor apenas o usufruto da terra, que pertence diretamente ao Estado". Entre nós, segundo esse relatório, essa solução "seria desastrosa", mas foi a que teve lugar.

Assim, fugiu-se do mercado livre como linha auxiliar para o desenvolvimento da pequena propriedade no Brasil, mas tudo revela que o caminho alternativo trilhado, capitaneado pelo Estado, foi um verdadeiro fiasco.

6 MERCADOS FINANCEIRO E DE ALUGUEL DE TERRA NO BRASIL E POLÍTICA FUNDIÁRIA

Devido ao elevado risco associado às aplicações financeiras no Brasil, 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.[17] 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 (2003*a*, p. 236-240) mostrou, tomando com 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.

Segundo ainda 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. Na realidade, 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", o que levaria à queda no preço da terra, facilitando-se, 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 foi à toa que 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

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

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 poderíamos concluir, se adotarmos 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. 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.

7 A MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA COMO REAÇÃO DO SETOR AGRÍCOLA AO CONTEXTO INSTITUCIONAL ADVERSO

Uma forma de sintetizar a discussão apresentada até aqui, empregando a linguagem da teoria econômica, é dizer que, como decorrência dessas políticas trabalhista e fundiária, ocorreu uma distorção no mercado de trabalho agrícola, com a mão-de-obra tendo-se tornado, repentinamente, muito cara do ponto de vista do empregador, embora, na visão do trabalhador, o salário tivesse continuado muito baixo, ou possa até ter-se reduzido. Como se viu, essa elevação do preço da força de trabalho, do ponto de vista privado, deveu-se não só à ação da política trabalhista, mas também da política fundiária, pois, como se notou, a "supressão" do mercado de aluguel de terra foi uma maneira adicional de se elevar o preço da mão-de-obra, sempre considerando o ponto de vista do empregador/proprietário de terra. Passou a ocorrer, assim, uma divergência entre os custos sociais (o salário recebido pelo empregado) e os custos privados da força de trabalho (o salário pago pelos empregadores).

Cabe acrescentar, agora, que, quase ao mesmo tempo em que adotava essas políticas, o governo instituiu a política de crédito agrícola, cuja conseqüência principal foi baratear o custo do capital para o setor agrícola. Assim, a combinação desses dois conjuntos de políticas públicas acabaram produzindo uma divergência entre os custos sociais da mão-de-obra não-qualificada e do capital e os respectivos custos privados. Em outras palavras, embora o Brasil fosse uma economia com abundância de mão-de-obra não-qualificada e escassez de capital, o que significa que, em termos sociais, a mão-de-obra não qualificada é barata e o capital é caro, em termos privados, devido à atuação das políticas trabalhista e fundiária, de um lado, e da política de crédito agrícola, de outro, os custos privados desses fatores foram "distorcidos", tornando a mão-de-obra cara e o capital barato na agricultura, isso tudo do ponto de vista do empregador.

Ora, como são os custos privados que governam a tomada de decisão privada, a conseqüência de tal distorção nos preços dos fatores foi uma rápida mudança na

tecnologia agrícola no sentido da mecanização, tendo em vista poupar a mão-de-obra e usar intensivamente o capital.

Além disso, pode-se supor que essa mudança de preços relativos dos fatores tenha também "induzido" à geração de novas tecnologias com as mesmas características, ou seja, poupadoras de mão-de-obra não-qualificada e intensivas em capital. Esse teria sido o caso, principalmente, das colheitadeiras de cana-de-açúcar e café, por exemplo, que foram fruto da pesquisa e dos investimentos feitos no Brasil, já que essa tecnologia não existia no exterior.

Essa última hipótese, de as mudanças dos preços relativos dos fatores induzirem à geração de novas tecnologias, faz parte de uma literatura que teve seu início com o modelo de Hayami e Ruttan, que propuseram um "modelo de inovações induzidas" na agricultura, partindo da teoria das inovações induzidas de Hicks.[18] 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. 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 pelos autores nos casos americano e japonês, uma vez que, no Brasil, 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, tornando-se 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 fossem distorcidos no país, ou seja, não refletiam a dotação relativa dos fatores, dada pela relação homem/terra, similar à dos Estados Unidos.

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 não-qualificada, em favor da mão-de-obra qualificada, a exemplo do 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* Hayami e Ruttan.

18. Para a apresentação desse modelo, ver Hayami e Ruttan (1971).

É interessante notar que Sanders e Ruttan (1978) atribuíram o elevado ritmo de mecanização agrícola no Brasil 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 subestimam grosseiramente o papel das políticas trabalhista agrícola e fundiária como indutoras da mecanização agrícola.

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.

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 que ver 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.

Observe-se, também, que a aptidão dos solos de cerrado à mecanização agrícola, graças ao seu relevo característico, permitiu às regiões do cerrado escapar do problema de mercado de trabalho causado pelas políticas trabalhista e fundiária, podendo-se até mesmo admitir que a própria pesquisa agronômica 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.[19]

Note-se, ainda, que, segundo Rezende (2003*b*, p. 182), o fato de a ocupação histórica do cerrado ter-se dado à base da grande propriedade territorial — única compatível com a pecuária extensiva associada à agricultura itinerante, de baixa produtividade — 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, foi geral, não se limitou ao cerrado, mas estendeu-se ao conjunto da agricultura brasileira.

Foi no próprio Governo Castelo Branco que, paralelamente à edição do Estatuto da Terra e à preservação da política trabalhista originária da era Vargas, com umas poucas alterações, que se instituiu a política de crédito agrícola, com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural. Como é bem sabido, essa política contribuiu para o aumento da concentração na agricultura e elevou o preço da terra, indo contra, assim, os objetivos da política fundiária, instituída praticamente na mesma época.

Na realidade, essa política de crédito agrícola, ao viabilizar a mecanização, impediu que as políticas trabalhista e fundiária levassem à desarticulação do sistema produtivo agrícola, ameaçando até mesmo as metas da política econômica geral. A política de crédito agrícola viabilizou também, através do crédito de custeio, a

19. 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 pela política trabalhista.

"monetização" do mercado de trabalho, uma conseqüência necessária das mudanças que ocorreram nas relações sociais de produção que vigiam até a década de 1960.

Note-se que um eventual retorno a uma situação em que se verifique um viés menor ao emprego de mão-de-obra na agricultura brasileira vai requerer a adoção de tecnologias mais absorvedoras de mão-de-obra do que as atuais. Isso pode tomar tempo, até que, sob o estímulo de uma mudança nos preços relativos dos fatores (agora fazendo cair o custo de mão-de-obra na agricultura e aumentando o custo do capital), novas tecnologias sejam adotadas, seja com base na tecnologia existente, seja pela criação de novas tecnologias, *à* Hayami e Ruttan. Afinal, tomou tempo também para que muitas das tecnologias atuais fossem criadas, em resposta às mudanças nos preços relativos dos fatores que ocorreram a partir da década de 1960.

Cabe notar, também, que não foi a adoção de tecnologia intensiva em capital, em si mesma, que levou ao predomínio de produção em grande escala no Brasil. Isso ocorreu devido ao fato de a mecanização não se estender 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 (como os "microtratores" japoneses). Nesse contexto, a indústria passou a se limitar a fabricar 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, junto com as dificuldades de operação do mercado de aluguel de máquinas, levou ao predomínio da produção em grande escala na agricultura brasileira, sem que seja prova de existência de economias de escala na agricultura, como se costuma pensar.[20]

Ora, na medida em que a pequena agricultura não podia 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 acabou ficando limitada, nos períodos de "picos", ao tamanho da família, com a geração de subemprego nos períodos de "vales" da atividade agrícola.

8 SUMÁRIO E CONCLUSÕES

Este trabalho procurou mostrar de que maneira a política trabalhista agrícola, a fundiária e a 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, do que resulta que a agricultura não teria como contribuir para a melhoria de nosso problema atual de pobreza e desigualdade.

20. Rezende (2003*b*, p. 180) apresentou os argumentos mostrados anteriormente para explicar o predomínio da produção em grande escala no cerrado.

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 as políticas públicas supostamente desenhadas para proteger o pobre e fazer "justiça social" que criaram esse 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. Foi essa mudança nos preços relativos dos fatores que estimulou 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 de *indução*, *à* Hayami e Ruttan, à criação de novas tecnologias com essas características.

Quanto ao latifúndio, procurou-se mostrar que, de fato, ocorreu o predomínio da grande propriedade da terra, após a abolição da escravidão, e isso cumpria o papel, indispensável então, do ponto de vista das classes dominantes, de se limitarem 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 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 e fundiária 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 indivisibilidades das máquinas —, ela tem que ver 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 um processo de concentração ainda maior do que o que ocorria no nosso passado.[21]

Poder-se-ia argumentar que a extensão da CLT ao campo e a instituição da política fundiária, através do Estatuto da Terra, teriam sido necessárias para acabar com as relações "atrasadas" preexistentes, onde o Estado não penetrava, e que tinham inclusive um desdobramento político que restringia o alcance da democracia entre nós.

À luz das conseqüências adversas dessas medidas, entretanto, melhor teria sido adotar outro tipo, visando criar alternativas para essa mão-de-obra e, assim, estrangular o latifúndio. Uma estratégia com essas características poderia ter sido a adoção de políticas de crédito fundiário que facilitassem a aquisição de terra pelos

21. Nesse ponto, estamos totalmente de acordo com a crítica que Xico Graziano fez, no 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).

trabalhadores agrícolas, lado a lado com políticas de assistência técnica, de comercialização e de pesquisa direcionadas para a pequena agricultura. Acoplado a isso, o governo deveria acabar de vez com a *posse*, um instituto que acaba redundando no fomento à violência no campo e à formação da grande propriedade.

Em suma, este trabalho propôs que o latifúndio morreu com a extensão da CLT ao campo e com o Estatuto da Terra, mas junto com ele morreram também as chances do *homestead*, tão querido do Estatuto da Terra (e tão defensável, como se argumentou neste trabalho), 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, de terra e de crédito agrícola — poderá combater, em favor, agora, exatamente do *homestead* e de nova injeção de ânimo no mercado de trabalho agrícola, tudo isso em proveito da redução da pobreza e da desigualdade no Brasil.

Essa atuação sobre o nosso presente, como se ainda estivéssemos em nosso 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 da terra 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 para a velhice. De qualquer maneira, como se viu neste trabalho, essa conexão entre propriedade da terra e mercado financeiro não deveria implicar ociosidade da terra, 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 propõe que não se justifica a crença de que a "especulação com terra" implica necessariamente ociosidade da terra. Na realidade, essa "especulação com terra", se não fosse o efeito desestimulante da própria política fundiária, deveria elevar a quantidade 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, portanto, mudar, caso esses preços relativos dos fatores 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.[22]

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 falta de colateral, mas pode também ter sido devida à ação do Judiciário, na sua busca de "justiça social", relegando a segundo plano sua função precípua de garantidor do cumprimento dos contratos;

b) custos do trabalho assalariado temporário maiores para os pequenos agricultores; e

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.

Quanto à mão-de-obra assalariada, concluiu-se que a qualificada acabou se beneficiando das políticas públicas adotadas, já que a demanda por essa mão-de-obra aumentou, em função da adoção da técnica mecanizada. Como se viu, o impacto da CLT sobre essa mão-de-obra, em termos de elevação de custo, é muito menor quando comparado com o impacto sobre a mão-de-obra agrícola temporária. Se não fosse a ação da política trabalhista, teria havido menor absorção dessa mão-de-obra qualificada, mas, em compensação, teria havido muito maior uso de mão-de-obra temporária, especialmente do tipo migrante sazonal, o que iria beneficiar as regiões de origem dessa força de trabalho, do que resultaria uma homogeneidade espacial maior no Brasil, com conseqüente redução da pobreza rural.

A conclusão principal deste trabalho é que a mudança do padrão atual de desenvolvimento agrícola requer a desregulamentação dos mercados de trabalho e de

22. Para uma crítica a essa crença na existência de economias de escala na agricultura, ver Binswanger e Elgin (1989). Ninguém mais do que Georgescu-Roegen, entretanto (o "economista dos economistas", segundo Paul Samuelson), contribuiu para a crítica a essa crença, a qual, segundo ele, contaminou não só os "economistas-padrão" como também o próprio Marx e seus seguidores.

aluguel de terra no Brasil. Isso 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 viabilizando um maior acesso ao crédito por parte dos pequenos agricultores, que deixariam, assim, de ficar à mercê do crédito oficial, como ocorre atualmente.

É interessante notar, *en passant*, que esse problema de acesso ao crédito por parte do pequeno agricultor tornou-se grave, em parte pelo 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 tornaria tão fundamental na agricultura, já que esse setor não seria forçado a adotar tecnologia intensiva em capital e poupadora de mão-de-obra. 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, coadjuvada pela política fundiária, conseguiu o grande feito de não só abater dois coelhos com uma cajadada só (a agricultura familiar e a mão-de-obra assalariada não-qualificada), mas de fomentar, ao mesmo tempo, a produção capitalista em grande escala.

Uma especificação maior da proposta, defendida aqui, de reforma dessas políticas agrícola e fundiária requer, contudo, a colaboração de outros profissionais, não-economistas, já que é necessário compreender melhor os fatores históricos, sociológicos e políticos que respondem pelo surgimento e permanência dessas políticas. É necessário entender melhor, afinal de contas, de onde vem a peculiaridade de o Brasil ser o país onde é máxima a desconfiança em relação ao capitalismo, ou às "forças do mercado", como expresso no fato de sermos o país onde o grau de intervenção no mercado de trabalho — que é, exatamente, o coração do sistema capitalista — é máximo. Essa aversão ao capitalismo se manifesta, também, no mercado de aluguel de terra, como este trabalho mostrou, deixando claro que a reforma dessas políticas deverá ser uma empreitada muito difícil. Enquanto isso não ocorre, teremos de conviver com nosso processo de desenvolvimento concentrador no setor agrícola, que alguns continuam atribuindo ao nosso passado, ou então, ao *capitalismo*, como tal.

BIBLIOGRAFIA

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. Assentamentos: desarmar a lógica destrutiva. *Folha de S. Paulo*, Caderno Dinheiro, p. 2, 20 de outubro de 2004.

ALVARENGA, O. M. *Política e direito agroambiental*. Rio de Janeiro, Forense, 1997.

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.

BUENO, V. C. O movimento dos preços da terra e a área comercializada: o caso dos municípios de promissão, 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,* v. II. Washington, D.C., 2001.

CARVALHO, J. M. A política de terras: o veto dos barões. *Teatro das sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Vértice e Iuperj, 1988.

CAZELLA, A. A. A multifuncionalidade agrícola numa zona rural "desfavorecida": o caso da comunidade Vargem Bonita — São José do Cerrito (SC). *Relatório do Projeto de Pesquisa CNPq/Coagr*. Florianópolis, UFSC/CCA, junho de 2003.

CUNHA, A. S. *Diretrizes para a política agrícola.* Brasília: Câmara dos Deputados, jul. 1975 (Texto para Discussão).

DE JANVRY, A., SADOULET, E. Access do land for the rural poor: how to keep it open and effective for poverty reduction? *Econômica*, v. 4, n. 2, p. 253-277, Dec. 2002.

DINHEIRO RURAL. Reforma trabalhista no campo, n. 3, jan. 2005.

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, R. G., ORTEGA, A. C. Progresso técnico e agricultura familiar — impactos sobre a ocupação e a migração rural-urbana nas microrregiões de Patos de Minas e Patrocínio. *Trabalho apresentado no XLI Congresso da Sober*, Cuiabá, julho de 2004*a*.

_____. Impactos da intensificação da mecanização da colheita de café nas microrregiões de Patos de Minas e Patrocínio — MG. *Trabalho apresentado no XLI Congresso da Sober*, Cuiabá, julho de 2004*b*.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Reforma agrária: o que fazer. *Conjuntura Econômica*, v. 52, n. 12, p. 3-5, dez. 1998.

FURTADO, C. A estrutura agrária no subdesenvolvimento brasileiro. *Análise do modelo brasileiro.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 89-122, 1972.

GLOBO RURAL. União para empregar, julho de 2000.

GOMES, A. C. Sindicalismo e corporativismo: um legado da era Vargas. *Conjuntura Econômica*, p. 36-37, ago. 2004.

GRAZIANO, X. *O carma da terra no Brasil*. São Paulo: A Girafa, 2004.

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.

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, julho de 2005.

HAYAMI, Y., RUTTAN, V. W. *Agricultural development: an international perspective*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1971.

INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOCIAIS (IPÊS). *A reforma agrária — problemas, bases, soluções*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1964.

LEMES, V. A. *A figura jurídica do consórcio de empregadores rurais: reflexões teóricas a partir de exemplos práticos.* Piracicaba: Universidade Metodista de Piracicaba, 2004 (Tese de Mestrado).

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, July 1978.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Condomínio de empregadores — um novo modelo de contratação no meio rural*. Brasília, SIT, 2000.

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.). 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.

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.

ORTEGA, A. C., JESUS, C. M. Terceirização e emprego rural na agricultura do cerrado mineiro: os casos da mecanização no café e na cana-de-açúcar. *Trabalho apresentado no XLI Congresso da Sober*, Juiz de Fora, julho de 2003.

PINHEIRO, A. C. (org.). *Judiciário e economia no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2000.

_____. *Judiciário, reforma e economia: a visão dos magistrados*. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 2003 (Texto para Discussão, 966).

RANGEL, I. *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

REZENDE, G. C. Estrutura e nível técnico da agricultura brasileira segundo Furtado. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 219-230, jun. 1975.

_____. *Plantation systems, land tenure and labor supply: an historical analysis of the Brazilian case with a contemporary study of the cacao regions of Bahia, Brazil*. Madison: University of Wisconsin, 1976 (Tese de Ph.D.).

_____. Produção, emprego e estrutura agrária no região cacaueira da Bahia. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 83-116, abr. 1978.

_____. Estrutura agrária, produção e emprego no Nordeste. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 33-82, abr. 1979.

_____. 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.

_____. Procera: 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, 2003*a*.

_____. 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, 2003*b*.

RICCI, R., ALVES, F. J. da C., NOVAES, J. R. P. *Mercado de trabalho do setor sucroalcooleiro no Brasil*. Brasília: IPEA, Estudos de Política Agrícola, 1994 (Documentos de Trabalho, 15).

ROCHA, D. P. *et alii*. *Programa de consórcios e condomínios para arrendar terra — viva terra.* Rio de Janeiro: IPEA, set. 2002 (Seminários DIMAC, 120).

ROMEIRO, A., REYDON, B. P. (coords.). *O mercado de terras*. Brasília: IPEA, 1994, Estudos de Política Agrícola (Documentos de Trabalho, 13).

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.

SAYAD, J. Especulação com terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 87-108, abr. 1982.

SILVA, J. G. *A reforma agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SOUZA, M., DEL GROSSI, M. E. As vilas rurais no Estado do Paraná: uma política não-agrícola com viés agrícola. *Reforma Agrária*, v. 29, n. 3, set./dez. 1999 e v. 30, n. 1, 2 e 305, p. 61-86, jan./dez. 2000.

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, março de 1997.

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: LTR, p. 157-189, 2003.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2005

EDITORIAL

Coordenação
Silvânia de Araujo Carvalho

Supervisão
Helena Rodarte Costa Valente

Revisão
André Pinheiro
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Marcio Alves de Albuquerque
Marcos Hecksher
Míriam Nunes da Fonseca
Alejandro Augusto S. V. A. Poinho (estagiário)
Alessandra Senna Volkert

Editoração
Carlos Henrique Santos Vianna
Joanna Silvestre Friques de Sousa
Roberto das Chagas Campos

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9ª andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5090
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Nilo Peçanha, 50, 6ª 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: 152 exemplares

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo
Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9ª andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5090
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br