AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

POLÍTICAS TRABALHISTA, FUNDIÁRIA E DE CRÉDITO AGRÍCOLA E POBREZA NO BRASIL

GERVÁSIO CASTRO REZENDE;

UERJ E IPEA

RIO DE JANEIRO - RJ - BRASIL

grezende@ipea.gov.br

APRESENTAÇÃO COM PRESENÇA DE DEBATEDOR

MERCADO DE TRABALHO AGRÍCOLA

POLÍTICAS TRABALHISTA, FUNDIÁRIA E DE CRÉDITO AGRÍCOLA E POBREZA NO BRASIL*

RESUMO

* Este trabalho é uma versão resumida de Rezende (2006), que, por sua vez, foi apresentado, em versões preliminares, no Congresso da Sober em Ribeirão Preto (Julho de 2005) e em seminários no IPEA, na UNIMEP e na ESALQ, em Piracicaba. Essas versões preliminares foram lidas e comentadas por Steven Helfand, Aércio dos Santos Cunha, Marcelo Nonnenberg e Paulo Tafner. Beneficiei-me, também, de conversas proveitosas com Eliseu Alves e Joaquim Bento Ferreira Filho. Agradeço, também, a colaboração de Natália Fonseca Piscitello, estagiária e Mauro Virgino Senna e Silva, assistente de pesquisa do IPEA. A pesquisa em que este trabalho se baseia tem sido apoiada pelo CNPq e pelo projeto BASIS/CRSP/Universidade de Wisconsin (EUA), apoiado pela USAID e coordenado por Steven Helfand. As opiniões expressas são apenas do autor.

Este trabalho discute as causas 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. Cita, inicialmente, a existência de duas posições antagônicas que procuram explicar esse fato: uma, que culpa a herança latifundiária de nossa agricultura, e a outra, que vê nisso um determinismo tecnológico, não havendo, assim, possibilidade de atuar sobre esse problema sem incorrer numa perda em termos de eficiência econômica. Este trabalho, contudo, atribui às políticas trabalhista agrícola, fundiária e de crédito agrícola, instituídas na década de 1960, a responsabilidade maior por esse problema. Conforme a análise apresentada, essas políticas inviabilizaram o mercado de trabalho agrícola temporário e a agricultura familiar, ao mesmo tempo em que fomentaram a mecanização agrícola e o predomínio da produção em grande escala. O trabalho termina propondo uma desregulamentação dos mercados de trabalho e de terra na agricultura brasileira, assim como uma redução drástica do subsídio ao crédito rural.

Palavras–chave: Política trabalhista agrícola. Política fundiária. Política de crédito agrícola. Mecanização. Pobreza no Brasil.

POLÍTICAS TRABALHISTA, FUNDIÁRIA E DE CRÉDITO AGRÍCOLA E POBREZA NO BRASIL

(Grupo de Pesquisa: Mercado de Trabalho Agrícola)

1. Introdução

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

Entretanto, a produção agrícola tem-se caracterizado, crescentemente, pela adoção de tecnologia intensiva em capital e em mão-de-obra qualificada, assim como de crescente escala de produção na maioria dos produtos.

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

Note-se que, como mostrado em Alves, Mantovani e Oliveira (2005), o padrão tecnológico agrícola atual tem levado à absorção de um volume expressivo de mão de obra, tanto no meio rural quanto no meio urbano, mas trata-se de uma mão de obra qualificada, que é escassa no Brasil. Essa absorção maior de mão de obra qualificada no setor agrícola,

sobretudo nas regiões mais dinâmicas, foi também mostrada por Ferreira Filho (2005). A mudança tecnológica pretendida neste trabalho, entretanto, visaria aumentar a absorção de mão de obra *não-qualificada*, que é a que existe em abundância em nossa economia.

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

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

Note-se que essa mão de obra que se transfere do setor agrícola para os demais setores da economia acaba perdendo sua condição de mão de obra qualificada (no sentido restrito aqui adotado), tornando-se, subitamente, mão de obra não qualificada *tout court*, sendo muito provável que isso contribua, de forma desproporcional, para o crescimento da pobreza no Brasil. Por outro lado, como essa mão de obra se transfere para o meio urbano, esse mecanismo de concentração na agricultura não dá lugar a *pobreza rural* propriamente dita, um fenômeno que, atualmente, só é encontrado em algumas regiões de recursos naturais inadequados (com destaque para o clima), como o Nordeste ou o Vale do Jequitinhonha.

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

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

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

---

[1] Ver Hayami e Ruttan (1985).

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

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

Por sua vez, a crítica aos autores que postulam um determinismo tecnológico vai se basear na própria teoria econômica *mainstream*, que supostamente serve de base para sua argumentação. Argumentar-se-á, com base no modelo de Hayami & Ruttan, que o padrão tecnológico hoje prevalecente na agricultura brasileira foi resultado de escolhas que tiveram por base preços relativos dos fatores, mas preços que, em vez de refletirem a dotação "natural" dos fatores, foram "distorcidos" como resultado da operação das políticas públicas mencionadas anteriormente. Ou seja, essas políticas fizeram com que o custo da mão de obra para o empregador – o custo privado da mão de obra -- tenha sofrido um forte aumento, tornando-se muito superior ao seu custo social (o salário efetivamente recebido pelo trabalhador), enquanto o custo privado do capital (o custo do capital do ponto de vista do agricultor) tendo ficado inferior ao seu verdadeiro custo social. A escolha da tecnologia atual foi, portanto, condicionada por esses preços relativos distorcidos dos fatores de produção. Além disso, nova tecnologia foi também criada ou "induzida", conforme o modelo de Hayami e Ruttan, por essa elevação do preço relativo da mão de obra *vis-à-vis* o capital.

Ora, ao se aceitar que esse padrão tecnológico atual resulta de uma escolha técnica condicionada pelos preços relativos dos fatores, infere-se, então, 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 nessa mão-de-obra mais barata, dotada (ou passível de ser dotada) da qualificação específica agrícola. O setor agrícola adicionaria às suas atuais contribuições uma outra, talvez mais importante ainda, que é a geração de empregos para os segmentos da população mais pobre.

Além desta introdução, este trabalho inclui outras sete seções. A próxima seção mostra os problemas que surgem no mercado de trabalho agrícola devido à sazonalidade da atividade agrícola. A Seção 3 apresenta uma análise teórica dos efeitos da política trabalhista sobre o custo da mão de obra para o empregador e o salário recebido pelo empregado. Essa análise propõe, ainda, um contraste entre os mercados de trabalho agrícola e urbano, mostrando porque a atual política trabalhista causa um dano maior à renda e ao emprego na agricultura do que nas atividades do meio urbano.

A Seção 4 mostra o efeito adverso da política fundiária sobre a agricultura familiar no Brasil.

A Seção 5 propõe que a política de crédito agrícola foi, de fato, uma reação às políticas fundiária e trabalhista, instituídas na década de 1960. Essa interpretação vai além da análise convencional, que se limita em ver a política de crédito agrícola como uma compensação à agricultura devido à discriminação presente no modelo de industrialização substitutiva de importações.

A Seção 6, baseando-se na teoria econômica e também no uso, por Hayami e Ruttan, da teoria das inovações induzidas de Hicks, propõe que essas políticas trabalhista e fundiária, atuando em conjunto com a política de crédito agrícola subsidiado, foram responsáveis pela mecanização excessiva da agricultura brasileira, ao elevarem o custo da mão-de-obra para o empregador (embora mantendo baixo ou mesmo reduzindo o salário do trabalhador), ao mesmo tempo em que reduziam o custo do capital para a produção agrícola.

A Seção 7, finalmente, apresenta um sumário e as principais conclusões do trabalho.

2. A Sazonalidade Agrícola e os Problemas do Mercado de Trabalho na Agricultura

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

Esse mercado de trabalho temporário é também muito inadequado do ponto de vista dos trabalhadores *principais* da família, já que oferece trabalho apenas em algumas épocas do ano, e assim mesmo de maneira incerta.[4] Contudo, o que é uma desvantagem para um tipo de mão de obra, torna-se uma vantagem para outros tipos de mão de obra. Esse é o caso da agricultura familiar de regiões pobres no Brasil (como o Norte de Minas e o Nordeste), já que esse mercado de trabalho assalariado sazonal oferece uma alternativa de trabalho *complementar* à sua produção agrícola própria, especialmente tendo em vista que o ganho derivado do trabalho assalariado não envolve o risco que a produção agrícola por conta própria envolve.

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

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

Uma forma adicional de a agricultura familiar se beneficiar 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 uso direto dessa terra, mediante a contratação de empregados

---

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

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

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

assalariados, por parte desses proprietários. Entretanto, como se verá na Seção 4, esse caminho não foi trilhado pelos proprietários de terra no Brasil, já que, devido à política fundiária adotada a partir do Estatuto da Terra, 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 a agricultura familiar é que acabou sendo a mais afetada adversamente pelas peculiaridades do mercado de trabalho assalariado agrícola. Isso se deve, em parte, não só ao elevado custo da mão-de-obra contratada no Brasil -- conseqüência da legislação trabalhista —, mas, principalmente, ao fato de que a agricultura familiar no Brasil não tem tido, como regra, acesso ao mercado de crédito e, assim, à mecanização.

Para entender por que o custo da mão de obra assalariada temporária é maior para a agricultura familiar, basta considerar que o cumprimento da legislação trabalhista impõe custos fixos relevantes ao empregador, como os seguintes (só para dar alguns exemplos): *a*) manter-se informado sobre a legislação, ou então contratar um contador para isso; *b*) ter de ir ao banco para abrir contas individuais de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), regularizar a situação de seus empregados junto ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), e depois voltar outras vezes e fazer os depósitos mensais não só do FGTS como do INSS; *c*) manter atualizado o registro para cada empregado, mesmo que cada um tenha trabalhado somente uns poucos dias; *d)* levar o empregado à cidade para encontrar um médico credenciado para fazer o exame médico "admissional" e, depois, o "demissional".[6]

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

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 a ponto de ter sua atividade inviabilizada, devido à arbitrariedade das multas impostas pela Justiça do Trabalho, sem falar nos aspectos morais envolvidos na intimação por parte da Justiça do Trabalho. 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.

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

---

[6] Tendo por referência a situação reinante na Zona da Mata de Minas Gerais, e após descrever a *via-crucis* de um agricultor médio tentando promover a legalização de seus empregados, Aad Neto (1997, p. 20) conclui que "o maior custo advindo da atual Legislação Trabalhista na Agricultura de Montanha é de ordem operacional".

As razões que explicam esse não acesso ao crédito por parte da agricultura familiar no Brasil estão discutidas em detalhe em Rezende (2006), e se devem não apenas aos reconhecidos problemas relacionados à propriedade da terra no Brasil, mas também à restrição que a própria Constituição impõe ao uso dos bens desses agricultores como garantias de empréstimos no mercado financeiro. Os problemas decorrentes da titulação precária de terra no Brasil atingem inclusive aqueles agricultores que, supostamente, já teriam resolvido esse problema, ou seja, os beneficiários da reforma agrária, os quais, como se sabe, permanecem, indefinidamente, de posse de um mero título de domínio ou concessão de uso, inegociável. De qualquer maneira, como mesmo um título de propriedade plena seria de pouca ajuda a esses agricultores – em face da limitação constitucional do uso dessa terra como garantia de empréstimos bancários --, esses beneficiários da reforma agrária acabam não se interessando realmente pela aquisição do título de propriedade, ainda mais quando se leva em conta a infindável disposição do governo de fornecer crédito e outras benesses aos assentados da reforma agrária.

Entretanto, como Rezende (2006) também aponta, esse fraco acesso ao crédito por parte da agricultura familiar parece não se ter estendido à agricultura familiar no Sul do Brasil. Isso transparece não só no fato de que esses agricultores conseguiram adotar a mecanização – escapando, assim, dos problemas presentes no mercado de trabalho agrícola, agravados, no Brasil, pela política trabalhista --, mas também no papel importante que eles cumpriram na "marcha para o Oeste", ou seja, na ocupação do cerrado. É possível que esse acesso ao crédito se deva à melhor definição dos direitos de propriedade das terras nessas antigas "colônias" de imigrantes europeus; mas é possível, também, que isso se deva à presença de outras "instituições" nessas regiões de forte influência italiana e alemã, caracterizadas por um padrão diferente de intervenção do Estado, incluindo, aqui, a própria ação do Judiciário. Esse é, sem dúvida, um tema interessante para pesquisa futura.

Por outro lado, em face da dificuldade de comunicação entre os dois lados desse mercado de trabalho temporário, inclusive por uma questão de distância física, torna-se necessário um intermediário, que passou a ser denominado de "turmeiro", "gato" ou "empreiteiro", que normalmente detém a informação sobre os dois lados e atua facilitando o contato entre eles.[7] Entretanto, como a figura jurídica desse intermediário não está definida em lei, uma vez que a Justiça do Trabalho o considera mero preposto do empregador, um mero estratagema que o empregador usaria para burlar a lei,[8] a conseqüência é que a participação do agricultor nesse mercado passa a embutir um risco trabalhista muito grande.[9] Naturalmente, essa atitude da Justiça do Trabalho, que neste particular atua em sintonia com o Ministério Público do Trabalho e com o Ministério do Trabalho, torna muito difícil que as normas legais sejam cumpridas. Por exemplo, é comum que o turmeiro faça adiantamentos aos trabalhadores, já

---

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

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

[9] Na justificativa do Projeto de Lei 2.371, de 1976, consta uma referência a uma reportagem no jornal *O Estado de S. Paulo* de 13/05/76, 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".

que eles precisam de dinheiro para se deslocarem de suas regiões de origem e para manutenção de suas famílias em sua ausência; mas sendo o turmeiro um agente ilegal, não há como se estabelecerem contratos formais entre ele e os trabalhadores, definindo-se direitos e obrigações para as partes. Como, além disso, o atendimento de todos os requisitos da legislação trabalhista é simplesmente impraticável, fica muito fácil para os fiscais trabalhistas encontrarem situações irregulares, rapidamente cunhadas de "trabalho escravo".[10]

É interessante, *en passant*, fazer referência a duas propostas polares de legalização desse turmeiro que chegaram a tomar a forma de projetos de lei no Congresso.[11] A proposta defendida pelos defensores da atual política trabalhista agrícola consiste em exigir desses intermediários a criação de "empresas de mão de obra", com capital mínimo de 500 vezes o salário mínimo (equivalendo R$ 150.000,00 no final de 2005), e arcando com todas as exigências trabalhistas. A outra proposta, muito mais adequada do nosso ponto de vista, procura especificar a figura do "trabalhador rural contratado para execução de atividade de curta duração", o prazo dessa contratação não sendo superior a 30 dias, prorrogável até atingir 90 dias. A novidade seria a retirada de toda a carga que hoje pesa, de forma desproporcional, sobre a contratação desse tipo de mão de obra. Essa proposta conta com o apoio do ex-ministro Almir Pazzianoto, que, em entrevista à revista Dinheiro Rural (nº 3, janeiro de 2005, p. 32), afirmou que a "principal característica da atividade rural é a sazonalidade", razão porque "o registro em carteira torna-se inviável".

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. Sobretudo nos casos das usinas de açúcar com plantios próprios de grandes extensões, a grande concentração de trabalhadores na época da colheita em algumas poucas usinas, e o caráter impostergável da colheita de cana de açúcar, geraram estímulos a esse tipo de ação coletiva (no caso, a greve), já que as usinas não tinham outra opção senão ceder às reivindicações, sob pena de ficar inviabilizada a colheita da cana e, assim, a produção de açúcar e álcool. Esse caso das usinas de açúcar ilustra bem que não só a agricultura familiar, mas também a agricultura capitalista em grande escala, acabou tornando-se totalmente incompatível com esse mercado, especialmente nas condições brasileiras, em que essa figura do turmeiro não tem personalidade jurídica. O resultado não poderia ter sido senão uma pressão muito forte para a mecanização, sobretudo na fase de colheita.[12]

---

[10] Sobre essa questão do "trabalho escravo", ver Barretto (2004), que descreve várias situações caracterizadas, de forma completamente arbitrária, como "trabalho escravo". Ver também Germani (2004). Além de multa, o agricultor acusado de prática de "trabalho escravo" tem seu nome incluído numa "lista suja", que é pública (está no *site* do Ministério do Trabalho) e o governo vem conseguindo que os bancos não liberem crédito para quem está nela, incluindo o Banco do Brasil.

[11] Uma discussão mais extensa das propostas de reforma da política trabalhista agrícola é apresentada em Rezende (2006), onde se discutem, também, os "condomínios dos empregadores" e as "vilas rurais", uma solução adotada pelo Governo do Paraná e que corresponde à proposta de Rangel (2000, p. 97 e 103-106), de criação da "propriedade minifundiária familiar", que ocuparia o trabalhador nas fases de queda na demanda de mão de obra temporária agrícola.

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

3. Uma Análise Teórica dos Efeitos da Política Trabalhista Agrícola no Brasil

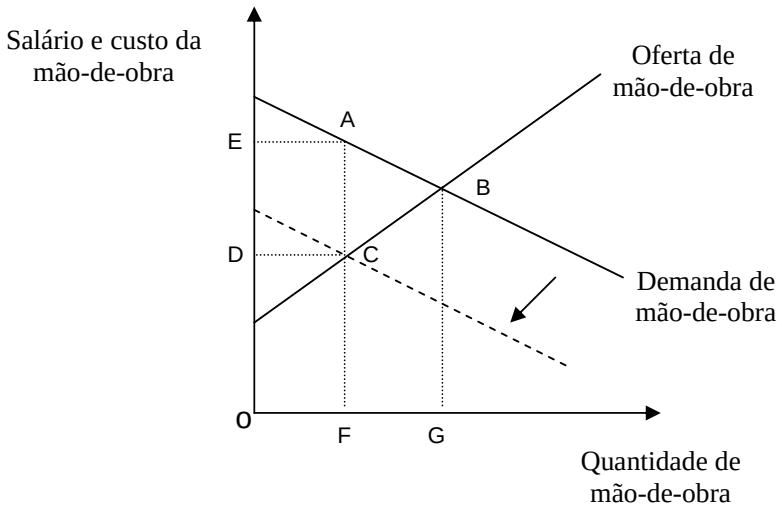
Uma forma de sintetizar a discussão apresentada até aqui, empregando a linguagem da teoria econômica, é dizer que, como decorrência dessa política trabalhista agrícola, passou a haver uma distorção no mercado de trabalho na agricultura, com a mão-de-obra tendo-se tornado, repentinamente, muito cara do ponto de vista do empregador, embora, do ponto de vista do trabalhador, o salário tivesse continuado muito baixo, ou possa até ter-se reduzido. Isso levou a uma grande divergência entre o custo social da mão de obra (o salário recebido pelo empregado) e o custo privado (o quanto a mão de obra custa para o empregador).

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

Deve-se ressaltar que todos esses custos que incidem sobre o setor produtivo, mas que não são apropriados pela mão de obra, acabam operando como se fossem uma taxação sobre essa mão de obra, mas sem gerar receita para o governo. Para esclarecer melhor isso, apresentamos a Figura 1, que estende a análise usual de *incidência* de um imposto sobre a mão de obra (por exemplo, o imposto de renda), à análise do mercado de trabalho agrícola temporário no Brasil.[13]

Figura 1

Impacto da Política Trabalhista sobre o Salário e o Custo da Mão-de-Obra Agrícola



Um imposto de renda deslocaria para a esquerda a curva de demanda de mão de obra, já que, após o imposto, passa a haver a distinção entre o salário bruto e o salário líquido, as decisões quanto à oferta de mão de obra baseando-se, agora, no salário líquido, e não no salário bruto.[14] O resultado desse imposto de renda é uma redução do número de horas trabalhadas de G para F, o salário ("líquido") do trabalhador caindo de BG para CF, enquanto o custo da mão para o empregador sobe de BG para AF. A receita do governo é EACD, e a perda de excedente, ou "*deadweight loss*" (perda de peso morto), é a área do triângulo ABC.

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

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

Essa análise é relevante, também, para comparar o mercado de trabalho agrícola com o mercado de trabalho urbano. Com toda a certeza, a cunha AC que separa, na Figura 1, o custo da mão de obra e o salário, é muito maior no mercado de trabalho agrícola do que no mercado de trabalho urbano, já que várias de suas componentes – como as que decorrem da dependência em relação ao turmeiro, ou o risco envolvendo a oferta de mão de obra na colheita -- são específicas do mercado de trabalho agrícola. Por outro lado, incidem também, tanto no mercado de trabalho agrícola quanto no mercado de trabalho urbano, os "encargos" trabalhistas propriamente ditos (como a contribuição patronal para o INSS, o depósito na conta do FGTS do empregado, o aviso prévio, etc). Entretanto, conquanto no meio urbano esses encargos possam ser apropriados pelo trabalhador, mesmo que só no futuro,[15] no caso do mercado de trabalho temporário agrícola esses encargos são muito menos apropriáveis pelo trabalhador, devido à intermitência de sua presença nesse mercado e a incerteza quanto ao futuro.[16] Em face disso, esses encargos, que são custos elevados para o empregador, podem não ter nenhum significado para o trabalhador agrícola, nem sequer no futuro. Isso faz com

---

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

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

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

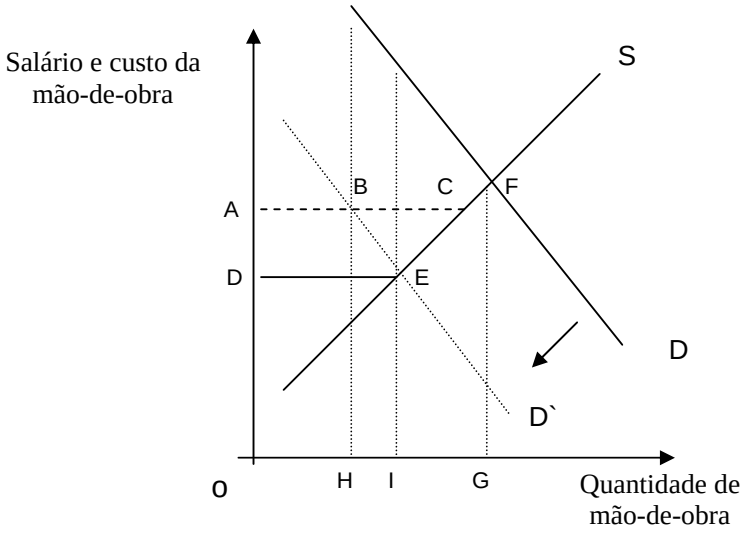
[16] Matéria intitulada "Migrantes 'dominam' plantações do Centro-Sul", publicada na página A12 do jornal Valor do dia 21/12/05, informa que o cortador de cana em São Paulo é um migrante sazonal e que só consegue se manter na atividade durante cinco a oito anos; esse período era maior no passado (de 15 a 20 anos).

que o trabalhador agrícola perceba esses “direitos” de maneira totalmente diversa do que ocorre com o trabalhador urbano, e esteja muito mais disposto a abrir mão deles em troca de aumento de salário no presente.

Não é de estranhar, portanto, que a informalidade nesse mercado de trabalho agrícola temporário seja muito maior do que no mercado de trabalho agrícola fixo e também no mercado de trabalho urbano, já que, com isso, consegue-se reduzir, em grau maior do que no meio urbano, o custo da mão de obra para o empregador e ao mesmo tempo aumentar de maneira expressiva o salário da mão de obra agrícola. Entretanto, na medida em que isso se torne generalizado, torna-se também inviável, para o empregador agrícola, contratar mão de obra nesse mercado de trabalho temporário de acordo com as exigências da legislação trabalhista e, ao mesmo tempo, pagar o salário corrente, já que o nível mais alto atingido por esse salário corrente pressupõe que essas exigências da legislação trabalhista não sejam cumpridas.

Figura 2

Impacto da Política Trabalhista sobre o Salário e o Custo da Mão de Obra, na Presença de Salário Mínimo



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

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

4. A Política Fundiária e seus Efeitos Adversos sobre a Agricultura Familiar no Brasil

A política trabalhista não é, contudo, a única responsável pela inviabilização do mercado de trabalho temporário agrícola e pelo desestímulo à agricultura familiar no Brasil. Atua também, nesse sentido, a nossa política fundiária, inaugurada com o Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30/11/1964) e reforçada pela Constituição de 1988.

Conforme mostrado em maior detalhe em Rezende (2006), essa política fundiária de baseia em dois princípios básicos: a) necessidade de estrita regulamentação do mercado de aluguel de terra, já que, devido a um suposto alto grau de concentração da terra, seria necessário proteger parceiros e arrendatários da "exploração" por parte dos proprietários de terra; e b) fomento da agricultura familiar através da redistribuição de terra, via desapropriação das propriedades improdutivas e sua distribuição na forma de pequenos lotes, agrupados em "assentamentos".

A adoção desses princípios visou, na realidade, ao desestímulo dos mercados de aluguel de terra, como apontado por Romeiro e Reydon (1994, p. 106). No mesmo diapasão, Silva (2005, p. 199) aponta que o Estatuto da Terra prevê o "uso direto" da terra, "que evitaria a ausência de proprietários e as más formas de contrato agrícola, arrendamento e parceria".

Uma outra crença dessa política fundiária é de que o investimento em terra como aplicação financeira seria muito generalizado no Brasil, do que decorreria elevada ociosidade da terra, o que, por sua vez, justificaria sua desapropriação. Reydon (2000, p. 176), por exemplo, afirma que "As características de alta ociosidade da terra associada ao elevado grau de concentração da propriedade da terra são, no caso brasileiro, fatos unânimes, que não precisam ser discutidos (...)".

Esse foi o diagnóstico do Estatuto da Terra, em 1964, o que, inclusive, levou à criação do Imposto Territorial Rural (ITR), que teria por missão desestimular essa retenção "especulativa" e fazer cair o preço da terra, facilitando-se, assim, a realização da reforma agrária.

Entretanto, como Rezende (2003, p. 236-240) mostrou, tomando como base o ocorrido nas décadas de 1970, 1980 e 1990, não é verdade que o valor da terra sempre se tenha "valorizado" no Brasil; na realidade, o preço da terra, nesse amplo período, apresentou alta volatilidade, comportando-se sempre em contraponto com os demais retornos do mercado financeiro, o que revela que a terra é um ativo adequado do ponto de vista da diversificação da carteira de ativos, mas não como investimento em si, considerado isoladamente.

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

Se supusermos que, entre esses especuladores, tendam a predominar agentes econômicos sem capacitação para o exercício da atividade agrícola, então 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.

Essa conclusão de Sayad não leva em conta, contudo, a política fundiária existente no Brasil, já que ela desestimula o aluguel de terras agrícolas envolvendo pequenos agricultores e grandes proprietários.

Rezende (2006) apontou, ainda, que, além da legislação que desestimula a cessão da terra em arrendamento ou parceria para pequenos agricultores, o Judiciário também atua no sentido de desestimular os proprietários de terra a cederem sua terra em arrendamento ou parceria no Brasil, já que, a título de fazer "justiça social", nosso Judiciário sempre decide em favor dos pequenos arrendatários e parceiros, mesmo que isso signifique a quebra de contratos.

Finalmente, esse não-acesso ao mercado de aluguel de terra por parte dos pequenos produtores tem que ver, também, com a dificuldade de acesso ao mercado de crédito por parte desses produtores, uma restrição que incidiria em menor grau sobre os agricultores médios e grandes. Essa restrição de crédito atingiria inclusive agricultores com pequena dotação de terra, os quais, caso pudessem usar sua pequena propriedade como colateral no mercado financeiro, seriam capazes de arrendar terra adicional e, assim, atingir uma escala de produção mais adequada.

Pode-se dizer que a atual política fundiária é também responsável por essa restrição de acesso ao crédito por parte de pequenos arrendatários e parceiros, já que o Estatuto da Terra impõe várias restrições ao estabelecimento de relações comerciais entre os arrendatários ou parceiros, de um lado, e o proprietário de terra, de outro. Essas relações comerciais eram muito freqüentes no Brasil, antes desse Estatuto, já que o proprietário não só cedia a terra, mas financiava o arrendatário (ou então avalizava o empréstimo concedido por um banco). Este dava como garantia o produto colhido, que ficava, assim, penhorado – o que, aliás, existe hoje, formalmente, na figura do "penhor mercantil", pelo qual o agricultor endividado não pode vender seu produto sem a anuência do credor.[17] Esse tipo de arranjo que existia no Brasil, antes do Estatuto da Terra, é muito comum internacionalmente, e foi objeto de uma importante literatura sobre "interlinked contracts" [cf. Braverman e Stiglitz (1982)].

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. Em primeiro lugar, porque, devido ao conhecido problema do custo de supervisão do trabalho agrícola (de novo, uma peculiaridade da agricultura *vis-à-vis* a indústria), a parceria poderia se tornar, em várias situações, mais atraente do que o assalariamento, tanto do ponto de vista do empregador quanto do empregado. Já no caso do pequeno arrendatário, o desestímulo à sua atividade é também muito danoso, já que, como apontaram De Janvry e Sadoulet (2002), o arrendamento da terra pelo agricultor pobre costuma servir de "escada" para a sua ascensão econômica e social.

5. A Política de Crédito Agrícola como Reação às Políticas Trabalhista e Fundiária

A política de crédito agrícola subsidiado foi instituída pela Lei nº 4.829, de 5.11.1965, e resultou de um longo processo de idas e vindas, como mostrado em detalhe em Nóbrega (1985). Não há dúvida de que essa política cumpriu um papel decisivo para que o setor agrícola pudesse se adaptar às novas condições institucionais surgidas em 1963 e 1964, com os Estatutos do Trabalhador Rural e da Terra, sem que ingressasse em uma profunda crise.

Com efeito, antes de tudo, essa nova política de crédito permitiu uma mudança não-traumática no sentido de formação de um novo mercado de trabalho, agora plenamente monetizado.

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

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

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

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

Em face desse papel decisivo que a política de crédito agrícola cumpriu, no sentido de permitir que a agricultura se adaptasse ao novo quadro institucional, cabe admitir a hipótese de que essa política tenha sido, na verdade, fruto de uma mobilização política no Congresso, a partir de pressões dos próprios deputados e senadores. Essas pressões devem ter incluído não apenas os representantes do setor agrícola como os demais congressistas, tendo em vista a crise econômica geral que poderia se instalar no país, caso não fossem criadas as condições financeiras necessárias para a adaptação do setor agrícola às novas exigências trabalhistas e fundiárias.

É interessante notar, a propósito, que, conforme Nóbrega (1965, pp. 47-53) mostrou, a proposta original de criação dessa política de crédito agrícola, encaminhada pelo presidente Castelo Branco em 20.8.1965, era muito diferente da lei que afinal foi aprovada. A proposta do Executivo, por exemplo, limitava a concessão do subsídio ao "crédito orientado", a ser praticada "em bases módicas", com o objetivo de dar "ao agricultor capacidade técnica e econômica capaz de fazê-lo *dispensar o subsídio dentro de pouco tempo e de suportar as condições do crédito corrente* (grifos nossos)." (Nóbrega, 1965, p. 48). Além do mais, essa proposta original previa, em seu artigo 15, que "os débitos resultantes de operações de crédito rural poderão ter o seu valor monetário corrigido (...)"; o parágrafo único desse artigo rezava explicitamente que "*A correção monetária* de que trata este artigo não constituirá rendimento tributável dos seus benefícios" (nossos os grifos).

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

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

Note-se que a nova política de crédito, instituída em 1965, acabava atendendo também às preocupações dos próprios militares com a radicalização política no campo, já que viabilizava a liquidação das velhas relações de trabalho e o esvaziamento do campo, com a mão de obra

passando a se empregar no meio urbano. Nessa ótica, aliás, esse esvaziamento do campo seria necessário até mesmo para viabilizar o dinamismo que se projetava para a economia nacional, e que se iniciou já em 1968, com o "milagre brasileiro".

6. A Mecanização Excessiva na Agricultura

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

Note-se que esse resultado, quanto à mão-de-obra, não é efeito apenas da política trabalhista. Como já foi apontado na Seção 2, a parceria ou o arrendamento teriam sido formas atraentes tanto do ponto de vista dos agricultores familiares quanto do proprietário da terra, e através dessas relações no mercado de terra, se materializaria o baixo custo social da mão de obra agrícola no Brasil. Mas a atual política fundiária (leia-se Estatuto da Terra) impede isso.

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

Por outro lado, 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 de qualificação específica agrícola e intensivas em capital. Esse teria sido o caso, principalmente, das colheitadeiras de cana-de-açúcar e café, por exemplo, que, como se viu, foram frutos da pesquisa e dos investimentos feitos no Brasil, já que essa tecnologia não existia no exterior.

Essa última hipótese, de que as mudanças dos preços relativos dos fatores tenham *induzido* a geração de novas tecnologias, faz parte de uma literatura que teve início com o modelo de Hayami e Ruttan, já citado na Introdução deste trabalho. Esses autores propuseram um "modelo de inovações induzidas" na agricultura, partindo da teoria das inovações induzidas de Hicks. 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.[18] 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.

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

No caso brasileiro, entretanto, embora se admita, neste trabalho, que tenha funcionado o mecanismo de "inovações induzidas" proposto por Hayami e Ruttan, não é possível atribuir a esse mecanismo a mesma racionalidade econômica identificada por esses autores nos casos americano e japonês. Com efeito, a peculiaridade do caso brasileiro é que os preços relativos dos fatores, nesse período que se seguiu à década de 1960, *passaram a não refletir a real dotação de fatores da economia*, ficando, ao contrário, "distorcidos". É interessante notar que Rezende (1980) fez a mesma crítica à aplicação do modelo de Hayami e Ruttan para a análise histórica brasileira, assinalando que a escravidão e, posteriormente, a concentração da propriedade da terra fizeram com que os preços relativos dos fatores ficassem "distorcidos" no país, ou seja, não refletissem a dotação relativa dos fatores, dada pela relação homem/terra, similar à dos Estados Unidos. [19] Na realidade, essa particularidade do caso brasileiro revela uma limitação da análise de Hayami e Ruttan, que é a de supor, implicitamente, o contexto institucional subjacente ao modelo neoclássico de equilíbrio geral, em que os mercados de fatores são "perfeitos", o que significa, entre outras coisas, a ausência de interferência governamental. Só nessa hipótese de ausência completa de interferência governamental os preços dos fatores passam a refletir as suas dotações relativas, como implícito no modelo de Hayami e Ruttan.

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

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

É interessante notar que Sanders e Ruttan (1978) atribuíram o elevado ritmo de mecanização agrícola no Brasil na década de 1960 ao subsídio à taxa de juros do crédito rural. Esses autores chegaram também a propor [Sanders e Ruttan (1978, p. 281)] que "there is also evidence that labor services were biased upward by minimum-wage policies", mas aqui eles subestimaram grosseiramente o papel das políticas trabalhista e fundiária.

Note-se que a atratividade da mecanização, em certas situações, tornou-se mesmo imperativa, em função das greves dos trabalhadores, que, como já se viu, passaram a eclodir especialmente na época da colheita. Entretanto, no caso de outras culturas, como o algodão em São Paulo e no Paraná, muito dependente de mão de obra para a colheita e que não pode contar com uma inovação tecnológica que economizasse mão de obra – o que acabou acontecendo, mas limitado ao Centro Oeste --, a solução foi a substituição de atividades.[20]

---

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

[20] A grande importância da mão de obra na formação do custo de produção desse algodão antes produzido em São Paulo e Paraná é mostrada em Rezende *et alii* (1998), onde se discute também a decadência dessa cultura nesses dois estados, na década de 1990.

Note-se que o atual padrão tecnológico agrícola tem levado o setor a operar com uma excessiva dependência de capital de empréstimo. Além disso, o elevado custo fixo como percentagem do custo unitário total faz aumentar as dificuldades do setor agrícola em conjunturas adversas, decorrentes de comportamento desfavorável de preços internacionais, taxa de câmbio ou clima. Como a ocorrência de conjuntura adversa é um evento muito freqüente no setor agrícola, cabe indagar, conforme fizeram Ferreira Filho, Alves e Gameiro (2004, p. 27), se "esse modelo pode ser considerado ótimo".

Brandão, Rezende e Marques (2005) sugeriram que a maior disponibilidade de crédito para a aquisição de máquinas e implementos agrícolas no período recente teria viabilizado o grande aumento de área cultivada que ocorreu entre os anos agrícolas 2000/01 e 2003/04, e que rompeu com o padrão de crescimento anterior, em que a área permanecia constante e se adotavam tecnologias que visavam o aumento da produtividade da terra. Segundo Ferreira Filho e Costa (1999), a restrição à mecanização, que vigorava nesse período devido à falta de crédito de investimento, pode até mesmo ter contribuído para a rápida adoção do plantio direto na agricultura brasileira, já que essa técnica reduz a necessidade tanto de uso de tratores como de mão de obra, contornando, assim, o problema da restrição de capital que vigorou nesse período. Na realidade, o que aconteceu é que a técnica do plantio direto não só reduziu, na margem, a necessidade de novos tratores, mas, ao se estender a áreas agrícolas pré-existentes, tornou o estoque existente de tratores compatível com a nova demanda, relaxando uma restrição que, com toda a certeza, ter-se-ia abatido sobre a agricultura brasileira.

7. Sumário e Conclusões

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

Seria de se esperar que a agricultura familiar 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.[21]

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

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

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

c) supressão do mercado de aluguel de terras, eliminando essa via de criação de oportunidades de ascensão social e econômica por parte dos trabalhadores assalariados e pequenos agricultores; esse mercado teria sido, ainda, uma maneira adicional através do qual o baixo preço (social) da mão de obra agrícola se materializaria, com aumento da absorção dessa mão de obra e efeitos sociais claramente benéficos.

[21] Para uma crítica a essa crença na existência de economias de escala na agricultura, ver Binswanger e Elgin (1989), Abramovay (1992, cap. 8) e Veiga (1991, pp. 175-203).

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

Quanto à mão-de-obra assalariada, concluiu-se que a mão de obra 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. 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, que se limita, em grande parte, a essas regiões de origem da mão de obra sazonal.

A conclusão principal deste trabalho é que a mudança do padrão atual de desenvolvimento agrícola requer a desregulamentação dos mercados de trabalho e de aluguel de terra no Brasil, assim como uma maior viabilização do acesso ao crédito por parte dos pequenos agricultores e uma redução do subsídio ao crédito rural. Com um maior acesso ao crédito privado por parte dos pequenos agricultores, esses deixariam 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 maior imperativo da adoção de tecnologia poupadora de mão-de-obra, devido à política trabalhista. Não fora essa política trabalhista agrícola, o acesso ao crédito não se tornaria tão fundamental na agricultura, já que esse setor não seria forçado a adotar tecnologia intensiva em capital e poupadora de mão-de-obra de qualificação específica agrícola. Assim, teria havido maior desenvolvimento da agricultura familiar, paralelamente à maior absorção de mão-de-obra assalariada, tanto a temporária quanto a fixa.

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. *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. São Paulo: Editora Hucitec, 1992.

ALVES, E., MANTOVANI, E.C., OLIVEIRA, A. J. Benefícios da Mecanização na Agricultura. *Agroanalysis*, vol. 25 n. 10, out.2005, pp. 38-42.

BARRETTO, N.R. *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., REZENDE, G. C., MARQUES, R. W. C. M. *Crescimento Agrícola no Brasil no Período 1999-2004: Explosão da Soja e da Pecuária Bovina e seu Impacto sobre o Meio Ambiente.* Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão, 1103, julho de 2005.

BRAVERMAN, A., STIGLITZ, J. E. Sharecropping and the Interlinking of Agrarian Markets. *American Economic Review*, 72, p. 695-715, 1982.

DE JANVRY, A., SADOULET, E. Access to 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.

FERREIRA, L. R. Um modelo de programação com risco para a agricultura do Nordeste. *Revista Brasileira de Economia*, v. 34, n. 3, p. 333-363, Jul./Set. 1980.

FERREIRA FILHO, J. B. S., COSTA, A C. F. A. O Crescimento da Agricultura e o Consumo de Máquinas Agrícolas no Brasil. Trabalho apresentado no Congresso da SOBER de Foz de Iguaçu, 1º a 5.8.1999.

FERREIRA FILHO, J.B.S., ALVES, L.R.A., GAMEIRO, A H. Algodão: Alta Competitividade no Brasil Central. *Agroanalysis*, vol. 24, n. 3, março de 2004, pp. 24-27.

FERREIRA FILHO, J. B.S. *Mudança Tecnológica, Crescimento da Agricultura e Pobreza no Brasil*. 2º Relatório Parcial do Projeto "Tecnologia na Agricultura – Subprojeto Tecnologia e Distribuição de Renda". Brasília, IPEA, janeiro de 2005.

GERMANI, L. A, "Trabalho Informal ou Escravo?" *Agroanalysis – A Revista de Agronegócios da FGV*. Março de 2004, p. 50.

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.

HADDAD, C. A Reforma Esquecida. *Valor Econômico*, 2 a 4.12.05, p. A15.

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

MANKIW, N. G. *Introdução à Economia*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

MANN, S. A. J., DICKINSON, J. M. Obstacles to the development of a capitalist agriculture. *The Journal of Peasant Studies*, v. 5, n. 4, p. 466-481, July 1978.

MORAES, M. A. F. D., PESSINI, M. *Analysis of the labor market of the Brazilian sugar industry*. Piracicaba: Esalq, maio 2004.

NÓBREGA, M. F. *Desafios da Política Agrícola*. São Paulo: Gazeta Mercantil S.A., em co-edição com o CNPq, 1985.

PASTORE, A.C., ALVES, E.R.A., RIZZIERI, J. A. B. *A Inovação induzida e os limites à modernização da agricultura brasileira*. São Paulo, FIPE/USP, 1974 (Trabalho para Discussão Interna, 25).

PASTORE, J. O que existe por trás da resistência à reforma. *Valor Econômico*, 19/12/05, p. A12.

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

REZENDE, G. C. Trabalho assalariado e agricultura de subsistência no Brasil: uma análise histórica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 179-216, abr. 1980.

_____. Interação entre mercados de trabalho e razão entre salários rurais e urbanos no Brasil. *Estudos Econômicos*, v. 15, n. 1, p. 47-67, jan./abr. 1985.

_____, NONNENBERG, M. J. B., MARQUES, M. C. Financiamento Externo e Crescimento das Importações Brasileiras, com Destaque para o Caso do Algodão. In: IPEA, *A Economia Brasileira em Perspectiva*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998, p. 315-333.

_____. *Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil*. Porto Alegre e Rio de Janeiro: Editora da UFRGS/IPEA, 2003.

_____. *Políticas Trabalhista, Fundiária e de Crédito Agrícola e seus Efeitos Adversos sobre a Pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão, 2006 (no prelo).

REYDON, B. P. Intervenções nos Mercados de Terras: Uma Proposta para a Redução do Uso Especulativo da Terra. In *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000, pp. 175-186.

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

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

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.

SANTOS, R. F. Análise crítica da interpretação neoclássica do processo de modernização da agricultura brasileira. *Revista de Economia Política*, vol. 8 n. 3, p. 131-148, julho/setembro. 1988.

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

SILVA, C. F. Estatuto da Terra. In Motta, M., Org. *Dicionário da Terra*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005, pp. 198-200.

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.

TERCI, E. T., PERES, A. M. P., PERES, M. T. M., GUEDES, S. N. R., "O Trabalho Agrícola Temporário Assalariado na Agroindústria Canavieira: o Caso do Corte de Cana na Região de Piracicaba. Trabalho apresentado em painel sobre Mercado de Trabalho Agrícola no XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, realizado em Ribeirão Preto (SP), 24 a 27 de julho de 2005a.

TERCI, E. T. T., PERES, A., PERES, M., GUEDES, S. N. R., SHIKIDA, F. A., "Impacto das Transformações Institucionais e do Progresso Técnico sobre os Fornecedores de Cana dos Estados de São Paulo e Paraná". Piracicaba, UNIMEP, 2005b.

VEIGA, J. E. da. *O Desenvolvimento Agrícola – Uma Visão Histórica*. São Paulo: Editora Hucitec, 1992.