

Política Agrária: modernização sem exclusão

85

GERVÁSIO CASTRO DE REZENDE
PAULO TAFNER

INTRODUÇÃO

O setor agrícola tem assumido papel estratégico na economia brasileira, em função de sua capacidade de garantir adequada oferta de alimentos e matérias-primas agrícolas e do bom desempenho em termos de exportações. Além disso, a produção agrícola tem-se caracterizado pela adoção de tecnologia intensiva em capital e em mão-de-obra qualificada, e escala de produção crescente na maioria dos setores.

Em face da magnitude do problema atual de pobreza e desigualdade no Brasil e considerando-se que o padrão tecnológico agrícola predominante tem levado à absorção de volume expressivo de mão-de-obra qualificada, que é escassa no Brasil, mas não de mão-de-obra não qualificada, que é abundante, seria o caso de se considerar a possibilidade de adoção de um padrão de crescimento agrícola mais condizente com a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. Isso requereria uma mudança tecnológica visando absorver mais intensamente mão-de-obra pouco qualificada, mas que poderia adquirir, com custo relativamente pequeno, a qualificação requerida para esse novo padrão de tecnologia agrícola. A mudança tecnológica proposta neste trabalho visaria aumentar a absorção de mão-de-obra não qualificada, com consequentes efeitos positivos na redução da pobreza e da desigualdade.

Essa nova contribuição da agricultura parece viável, dada a diversidade de padrões tecnológicos, o que permite flexibilidade na escolha de tecnologia no setor agrícola. A diversidade mundial de padrões tecnológicos na agricultura ensejou, aliás, a proposição do “modelo de inovação tecnológica induzida” de Hayami e Ruttan (1985), segundo o qual a tecnologia agrícola adotada nos diferentes países é muito variada porque são variados os preços relativos de seus fatores de produção.

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.¹ Além do mais, como um eventual crescimento do emprego agrícola iria favorecer o crescimento das zonas rurais e das cidades pequenas e médias, isso contribuiria 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 mão-de-obra não qualificada, sendo muito provável que isso contribua 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 à pobreza rural propriamente dita, um fenômeno que, atualmente, só é encontrado em algumas regiões de recursos naturais precários (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. Esse conhecimento é crucial para que se possa propor medidas que permitam o crescimento com maior capacidade de absorção de mão-de-obra, especialmente aquela abundante no Brasil, que é a mão-de-obra 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. Uma corrente de pensamento atribui a responsabilidade à nossa for-

1. 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.

mação histórica, e em particular à concentração da propriedade da terra, cujo papel determinante teria sido reforçado pela política de crédito agrícola subsidiado, criada no final da década de 1960.

Uma segunda corrente 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.

Pretende-se aqui propor uma explicação alternativa. E, como consequência dessa nova interpretação, sugerir mudanças nas atuais políticas públicas, de maneira a substituir o atual padrão concentrador do nosso desenvolvimento agrícola por um processo de modernização sem exclusão.

Vamos 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, fundiária e de crédito agrícola, todas elas instituídas naquela década. A crítica ao determinismo tecnológico vai se basear na própria teoria econômica que, segundo nosso entendimento, serve equivocadamente de base para sua argumentação. Argumentaremos, com base no modelo de Hayami e Ruttan (1985), que o padrão tecnológico hoje prevalecente na agricultura brasileira foi resultado de escolhas que tiveram por base preços relativos dos fatores distorcidos, pois ao invés de refletirem a dotação “natural” dos fatores, esses preços foram severamente afetados pelas políticas públicas mencionadas anteriormente.

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

Este artigo inclui, além desta introdução, quatro seções. A primeira mostra de que maneira a atual política trabalhista não apenas reduz as oportunidades de emprego da mão-de-obra assalariada pobre – com consequente queda do salário –, como também aumenta as barreiras ao crescimento da própria agricultura familiar.

A segunda seção resume os principais traços da atual política fundiária – incluindo o atual modelo de “assentamentos” de reforma agrária –, e mostra como essa política, ao invés de beneficiar, acaba dificultando o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil.

A Seção 3 propõe que a política de crédito agrícola, instituída em 1965, foi uma reação às políticas fundiária e trabalhista, instituídas em 1963 e 1964. Essa política, assim como seu reforço a partir da década de 1990,² barateou o custo do capital e permitiu que a agricultura reagisse, via mecanização, à elevação do custo decorrente das políticas trabalhista e fundiária, instituídas na década de 1960.

Finalmente, a Seção 4 apresenta um sumário e as principais conclusões do trabalho.

I. SAZONALIDADE AGRÍCOLA, LEGISLAÇÃO TRABALHISTA E OS ATUAIS PROBLEMAS DO MERCADO DE TRABALHO NA AGRICULTURA

Efato reconhecido que a atividade agrícola apresenta forte sazonalidade. Isso, entre vários outros aspectos, ensejou princípio tributário que data do Império Romano: o da anualidade na cobrança de impostos. Todas as constituições brasileiras, por exemplo, abraçaram esse princípio, reconhecendo como origem do direito a sazonalidade da atividade econômica e, particularmente, a sazonalidade na agricultura. Curioso é, no entanto, que o mesmo não ocorre em nossa legislação trabalhista. De fato, a CLT não leva em consideração a sazonalidade agrícola e, por não considerá-la, produz efeito particularmente danoso sobre a pobreza no Brasil.

Com efeito, a sazonalidade agrícola faz com que a contratação de mão-de-obra por curtos períodos seja muito comum na agricultura, dando origem aos seguintes problemas: a) desestímulo à qualificação da mão-de-obra, já que não há incentivo nem para o empregador, nem para o empregado, em investir nessa qualificação, devido à alta rotatividade; e b) incerteza quanto à oferta de mão-de-obra – o que inclui a ignorância, por parte do empregador, da qualidade (inclusive moral), dessa mão-de-obra. Essa incerteza é agravada pelo fato de esses trabalhadores temporários terem passado a residir em regiões distantes em relação às áreas demandantes dessa mão-de-obra.

2. Esse reforço se deveu à extensão à agricultura dos financiamentos de investimento à conta do FAT e dos Fundos Regionais, todos criados pela Constituição de 1988.

Note-se que esse problema foi resolvido, no passado, através de sistemas de emprego da mão-de-obra como o “colonato” no café, no qual o colono recebia um “lote” de terra dentro da fazenda, onde desenvolvia uma produção própria e, em troca, tinha de trabalhar na atividade principal da fazenda (o café), recebendo uma remuneração em dinheiro. Com a extensão da CLT ao campo, em 1963, contudo, sistemas de emprego como esses foram inviabilizados, tornando-se obrigatório para o fazendeiro pagar salário ao empregado durante todo o ano e não apenas durante o período em que trabalhava na atividade principal da fazenda. Além disso, como será visto na próxima seção, com o Estatuto da Terra, instituído em 1964, o fazendeiro passou a correr o risco de perder o direito de propriedade sobre a terra cedida ao empregado. Esses dois institutos (a CLT e o Estatuto da Terra), segundo nosso entendimento, vêm impedindo, desde a década de 1960, que sejam adotados na agricultura brasileira sistemas de emprego da mão-de-obra capazes de minorar os efeitos da sazonalidade agrícola.

É interessante notar, também, que antes desses dois Estatutos o problema de incerteza quanto à oferta de mão-de-obra agrícola era muito menor, pois era muito mais comum, na época, a figura do “empreiteiro”, que, com sua própria “turma”, contratava com os agricultores a realização de vários tipos de tarefas (como roçar um pasto ou fazer a colheita de um produto). Um exemplo do papel positivo que esse empreiteiro desempenhava no passado pode ainda ser percebido na região de cana-de-açúcar do Estado de São Paulo, onde ainda existe esse intermediário, que normalmente é outro agricultor, e que não apenas dispõe de uma “turma” (usualmente utilizada para a colheita de sua própria plantação de cana), mas também de maquinário próprio que é alugado para a colheita e o transporte da cana até a usina.³ A vantagem dessa terceirização completa é que, além de viabilizar o mercado de trabalho temporário, torna mais viável a propriedade pequena ou média na agricultura.

Note-se que o mercado de trabalho assalariado agrícola temporário, em todo o mundo, também apresenta problemas, embora não tão sérios como o Brasil. Por isso surgiu uma literatura internacional que explica a superioridade competitiva da agricultura familiar, nos países desenvolvidos, ao fato de que esta consegue ser menos dependente do mercado de trabalho agrícola, já que conta com mão-de-obra própria. Além disso, a limitada dotação de mão-de-obra própria não impede que essa forma de produção atinja a escala ótima

3. Terci *et alii* (2005) apresentam uma análise detalhada desse sistema de “empreitada” na região de cana de açúcar de São Paulo.

de produção, dado o acesso facilitado ao crédito, o 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 os picos sazonais de necessidade de mão-de-obra –, sem falar no fato de ter menor custo de supervisão, um problema reconhecidamente mais importante na agricultura do que na indústria.

No Brasil, entretanto, a agricultura familiar acabou sendo adversamente afetada pelas peculiaridades do mercado de trabalho assalariado agrícola. Isso se deve, em parte ao elevado custo da mão-de-obra contratada no Brasil – consequência da legislação trabalhista – e, principalmente, ao fato de que a agricultura familiar no Brasil não tem 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, por exemplo: 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) e regularizar a situação de seus empregados junto ao Instituto Nacional de Seguro Social (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”.

São esses custos administrativos, em grande parte invariantes com o tamanho da força de trabalho, que acabam por fazer com que o custo unitário da mão-de-obra seja muito alto e, no caso do trabalhador temporário, muito maior. Isso é particularmente grave para o grupo de pequenos empregadores.⁴

Embora arcando com um custo maior da mão-de-obra contratada fora, a agricultura familiar no Brasil, ao contrário do que aconteceu na maioria dos países capitalistas, não pode adotar a mecanização agrícola, devido à restrição de acesso ao crédito rural. Note-se que essa restrição é maior exatamente no

4. Em artigo intitulado “A CLT no Meio Rural”, publicado no jornal O Estado de São Paulo de 25/7/06, o professor José Pastore lembra, ainda, o “inferno astral” a que os produtores rurais estão sujeitos, para cumprirem as exigências de segurança no trabalho, que fazem parte das “Normas Regulamentadoras”. Essas exigências são também objeto de discussão em Teixeira *et alii* (1997).

caso do crédito de investimento, que é necessário para a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas. A consequência é que a agricultura familiar, no Brasil, perde competitividade *vis-à-vis* a agricultura capitalista. Primeiro, por ter de enfrentar um custo mais alto da mão-de-obra assalariada; e segundo, por não poder se mecanizar e, com isso, fazer face às restrições e à incerteza do trabalho agrícola temporário.

Por outro lado, a dificuldade de comunicação entre os dois lados desse mercado de trabalho temporário torna lucrativa a atuação de um intermediário, que no Brasil tem o nome de “turmeiro”, “gato” ou “empreiteiro”. Esse intermediário detém a informação sobre os dois lados e atua viabilizando o contato entre eles, inclusive através de uma terceirização muito mais ampla do que meramente intermediação de mão-de-obra. A Justiça do Trabalho, entretanto, vem impedindo que esse intermediário assine a carteira do trabalhador, o que dificulta o desenvolvimento desse mercado de trabalho e, mais geralmente, da terceirização agrícola.

Segundo o Enunciado nº 331, do Tribunal Superior do Trabalho, “A contratação de trabalhadores por empresa interpresa é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador de serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 02-01-74)”. Embora o trabalho sazonal agrícola seja também “temporário”, a exceção prevista nesse Enunciado não o atinge, aparentemente por duas razões: 1) a legislação restringe a contratação de “trabalho temporário” ao meio urbano; e 2) considera-se que a atividade da “empresa interpresa” não pode incluir atividades-fins, como o corte de cana, por exemplo. Não bastasse esses motivos, o capital inicial exigido para a abertura de uma “empresa de trabalho temporário” é de no mínimo R\$ 100.000,00, o que é incompatível com a realidade agrícola.

A interpretação da Justiça do Trabalho reflete uma visão muito difundida no Brasil de que esse empreiteiro seria, na realidade, um mero “preposto” do fazendeiro, um artifício que este último teria inventado para fugir da contratação direta do trabalhador. Mesmo na hipótese de que essa transação se limitasse a uma mera intermediação de mão-de-obra – o que nunca acontece de fato, já que pelo menos o transporte do trabalhador é fornecido pelo intermediário –, ainda assim não se justifica o atual impedimento legal a que esse intermediário seja o contratante dessa mão-de-obra. A realidade é que esse mercado, devido a sua própria natureza, pressupõe um mecanismo qualquer de transmissão de informação entre os dois lados, ou seja, o do agricultor e o do trabalhador. Considerar que o “gato” é um mero artifício que o agricultor usa para descumprir a lei é admitir que o agricultor possa de fato dispensar

esse intermediário, contratando diretamente a mão-de-obra de que ele necessita. Isso é simplesmente uma inverdade.

Note-se que essa legislação que torna ilegal a contratação direta do trabalhador pelo empreiteiro deve afetar muito menos o grande empregador, já que só ele consegue arcar com os custos de: (1) divulgar suas necessidades de mão-de-obra; (2) identificar, selecionar e contratar os interessados; (3) providenciar o transporte de vinda desses trabalhadores de suas regiões de origem (incluindo, em alguns casos, adiantamento para o trabalhador e sua família) e depois de retorno; e (4) prover as condições de alojamento, de alimentação e de atendimento médico desses trabalhadores. A realidade mostra, contudo, que mesmo o grande produtor se vale do intermediário para a obtenção da mão-de-obra de que ele necessita.⁵

Uma decorrência dessa política trabalhista agrícola é a criação de uma grave distorção no mercado de trabalho na agricultura, com a mão-de-obra tornando-se muito cara e mesmo inadequada para o empregador, embora o salário recebido pelo trabalhador seja muito baixo e as condições de trabalho, alimentação e de moradia oferecidas ao trabalhador sejam muito precárias.

Essa *cunha* entre o custo da mão-de-obra para o empregador e o salário (direto e indireto) recebido pelo empregado tem vários componentes. Ademais dos encargos trabalhistas, existe o custo administrativo em que o empregador incorre para cumprir todas as exigências da CLT, como mencionado antes. Esse custo administrativo, por trabalhador, é tão maior quanto menor for o tamanho da força de trabalho requerida e, por isso, atinge mais o pequeno e o médio empregador, comparativamente ao grande empregador.

Por outro lado, a ilegalidade do empreiteiro torna muito arriscada a atividade de intermediação, o que aumenta a taxa de retorno requerida nessa atividade. Isso, por si só, deve explicar o fornecimento de condições muito precárias de alojamento, transporte e alimentação do trabalhador; o próprio trabalhador deve preferir essas condições, na medida em que uma eventual melhoria dessas condições teria como contrapartida uma redução do salário direto.

A própria ilegalidade desse intermediário, por sua vez, impede que contratos sejam assinados entre todas as partes envolvidas – ou seja, entre os inter-

5. Com efeito, conforme matéria publicada no jornal Cidade Notícias, de Piracicaba, do dia 6/7/06, a usina São José estava sendo acionada na Justiça para que acabe com a terceirização do trabalho no corte de cana. Segundo esse jornal, “a usina terá de contratar imediatamente os cerca de 600 cortadores que atuam nas lavouras por intermédio de 16 empreiteiros, os chamados gatos”.

mediários, os trabalhadores e os agricultores –, fazendo aumentar, assim, os “custos de transação” no mercado de trabalho agrícola.⁶ Além do mais, uma vez que o agricultor é que acaba arcando com todos os custos decorrentes de uma eventual ação fiscalizatória,⁷ os intermediários não têm por que se preocupar com o cumprimento das mais elementares normas legais. Na realidade, pode-se supor que ocorra uma espécie de “seleção adversa” desses intermediários, com a predominância de indivíduos propensos ao uso da violência, inclusive porque não há outro meio de reaverem os adiantamentos feitos aos trabalhadores para cobrir gastos com transporte até o local de trabalho e manutenção de suas famílias nas regiões de origem. Em face da precariedade resultante das condições de trabalho, pode-se também supor que devem predominar, nesse mercado, os trabalhadores provenientes das regiões mais pobres do Brasil e que, por isso mesmo, têm de aceitar qualquer trabalho, não importa a sua precariedade.

Todos esses custos que incidem sobre o setor produtivo – incluindo a atividade do intermediário –, mas que não são apropriáveis pela mão-de-obra, acabam operando como se fossem taxações sobre a mesma mão-de-obra, mas sem gerar receita para o governo.⁸ O resultado desse *imposto sobre a mão-de-obra* é a redução do número de horas trabalhadas, diminuição do salário líquido do trabalhador e elevação do custo da mão-de-obra para o empregador. É isso que também explica a informalidade muito maior na agricultura se comparada às atividades econômicas urbanas.

-
6. A importância dos “custos de transação” para a viabilização dos mercados agrícolas – de fatores e de produtos – tem sido amplamente reconhecida na literatura recente; sobre isso, ver Zylberstajn (2005) e Allen e Lueck (2002).
 7. Tem sido muito freqüente acusar os agricultores de prática de “trabalho escravo”, com ampla cobertura pela imprensa; sobre isso, ver Barreto (2004), que mostra que o uso da expressão “trabalho escravo” é completamente indevido, pois as situações não se devem à “escravidão por dívida”, mas tão-somente ao descumprimento de exigências comuns da legislação trabalhista. Além de sofrer multa, que algumas vezes é completamente arbitrária, o agricultor acusado da prática de “trabalho escravo” tem seu nome incluído numa “lista suja” pública (está no *site* do Ministério do Trabalho), e o governo vem conseguindo que os bancos, inclusive o Banco do Brasil, não liberem crédito para quem nela figura. Recentemente, até um “estudo” de um pecuarista inglês acusou a pecuária brasileira de trabalho escravo; sobre isso, ver a matéria “Denúncias de trabalho escravo provocam celeuma”, no jornal Valor Econômico, 6-07/01/2006, p. B10, e a matéria “Brasil vê interesse comercial em desqualificar país”, do jornal Folha de São Paulo, 06/01/2006, p. B8.
 8. E também sem gerar proteção social ao trabalhador, dado que é posto à margem da rede de proteção.

2. A POLÍTICA FUNDIÁRIA E SEUS EFEITOS ADVERSOS SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

A legislação trabalhista não é, contudo, a única responsável pela inviabilidade 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.

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 (1994:106). No mesmo diapasão, Silva (2005:199) 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”.

Outra crença dessa política fundiária é que o investimento em terra como aplicação financeira seria muito generalizado no Brasil, do que decorreria elevada ociosidade desse recurso, o que, por sua vez, justificaria sua desapropriação. Reydon (2000:176), 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 unâimes, que não precisam ser discutidos (...).”

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

Entretanto, como Rezende (2003a: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. Assim, se supusermos que, entre esses “especuladores”, predominem os indivíduos sem capacitação para o exercício da atividade agrícola – até porque são “especuladores” –, então pode-se concluir 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.

A conclusão de Sayad seria correta, não fosse a política fundiária existente no Brasil que desestimula o aluguel de terras agrícolas envolvendo pequenos agricultores, de um lado, e grandes proprietários, de outro.

Rezende (2006) apontou 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”, sempre decide em favor dos pequenos arrendatários e parceiros, mesmo que isso signifique a quebra de contratos.

Essa impossibilidade de 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 (REZENDE, 2006), uma restrição que incide em menor grau sobre os agricultores médios e grandes.⁹ Essa restrição de crédito atinge 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.

9. Uma exceção parece ser a agricultura familiar do Sul do país. Lá, a agricultura familiar conseguiu adotar a mecanização – escapando, assim, dos problemas do nosso mercado de trabalho agrícola. 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 padrão diferente de intervenção do Estado, incluindo, aqui, a própria ação do Judiciário. Esse é, sem dúvida, um tema interessante para pesquisa futura.

Essa ausência de acesso ao crédito por parte da agricultura familiar no Brasil deve-se 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. Por outro lado, 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 infiável disposição do governo de fornecer crédito e outras benesses a esses assentados da reforma agrária.

Podem-se apontar razões adicionais para atribuir à nossa política fundiária a responsabilidade pelo fraco acesso ao crédito por parte de pequenos arrendatários e parceiros. Com efeito, 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 (em muitos casos, o proprietário cedia a terra e 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.

A inviabilização da parceria e do pequeno arrendamento de terra no Brasil em decorrência do Estatuto da Terra e da interpretação equivocada da Justiça tem tido uma consequência muito danosa do ponto de vista distritivo. Em primeiro lugar, porque, devido ao custo de supervisão do trabalho agrícola (de novo, uma peculiaridade da agricultura), 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 dano-so, pois, 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.

3. POLÍTICA DE CRÉDITO AGRÍCOLA, MECANIZAÇÃO E PRODUÇÃO EM LARGA ESCALA NA AGRICULTURA BRASILEIRA

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 entre o Congresso e o Executivo, como mostrado em detalhe em Nóbrega (1985) e discutido em Rezende (2006). 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. 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.

Finalmente, essa política permitiu a mecanização agrícola, que foi uma resposta à elevação do custo de mão-de-obra que resultou das políticas trabalhista e fundiária. Com efeito, a combinação das políticas trabalhista e fundiária de um lado e, de crédito agrícola subsidiado, de outro, acabou produzindo uma divergência não só entre os custos sociais e privados da mão-de-obra, mas também entre os custos sociais e privados do capital. Em outras palavras, embora o Brasil seja uma economia com abundância de mão-de-obra 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 tornaram-se “distorcidos” na agricultura, tornando-se o fator trabalho (mão-de-obra não qualificada do ponto de vista do conjunto da economia) caro e o capital, barato.¹⁰

10. Observe que essa “subversão” de custos é amplificada pelos riscos implícitos de cada fator. Em outras palavras, queremos dizer que o aparato institucional que atua sobre a atividade agrícola não apenas torna a mão-de-obra relativamente cara vis-à-vis o capital, como eleva sobremaneira os riscos associados a esse fator.

Como são os custos privados que governam a tomada de decisão privada, a consequência dessa distorção nos preços dos fatores acabou sendo uma rápida mudança na tecnologia agrícola no sentido da mecanização poupadora de mão-de-obra de qualificação específica agrícola, relativamente abundante, e do uso intensivo de capital, o fator escasso na economia.¹¹

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

Note-se que a 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 sua aquisição pelos agricultores.

Essas considerações permitem explicar por que 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, além de usar mais intensivamente o fator relativamente mais barato – o capital. A adoção dessa tecnologia foi facilitada, inicialmente, pela

11. É interessante notar que o saudoso Ignácio Rangel adotou essa mesma perspectiva de análise – incluindo a mesma terminologia do *mainstream* – para analisar o padrão tecnológico de nossa agricultura. Segundo Rangel (2000:151), “... tudo se passou no Brasil como se a mão-de-obra fosse escassa e o capital abundante e barato. E isto, não pelo simples e superficial gosto pela imitação e sim porque, do ponto de vista do empresário, *assim era e é*. O caso é que nosso processo de industrialização se fez nos quadros de instituições que, de certo modo, *corrigem* os preços relativos dos fatores, engendrando condições propícias para funções de produção progressivas, isto é, voltadas para a tecnologia mais avançada que seja possível conseguir em cada momento e situação concretos, não por acidente, essas funções de produção como regra geral, tendem a ser capital *intensive* e *labour saving*”. Segundo ainda Rangel, “embora o poder aquisitivo e o nível de vida das massas trabalhadoras (...) permanecem baixos (...) isso não basta para fazer do trabalho um fator barato para o *empresário*, o qual tem de pagar ao trabalhador um salário *nominalmente elevado*, visto como lhe chega sobrecarga de *pseudocustos*, ao passo que o capital (...) lhe chega a custos descontados”. Note-se que Rangel também deu muita importância aos problemas que a sazonalidade agrícola cria para o mercado de trabalho, chegando a sugerir medidas destinadas a minorar esses problemas; sobre isso, ver Rezende (2006:17-18).

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 (1985).

Note-se que a atratividade da mecanização, em certas situações, tornou-se mesmo imperativa, em função das greves dos trabalhadores, que passaram a eclodir especialmente na época da colheita.¹² 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 inovação que permitisse a mecanização da atividade, a solução foi simplesmente o seu abandono.

É curioso que tem sido comum culpar a mecanização pelo aumento da importância relativa da produção em grande escala na agricultura brasileira. Essa associação simplista negligencia o fato de que mecanização e escala são dois fenômenos teoricamente distintos e dissociados. Com efeito, mecanização, em si mesma, significa simplesmente a adoção de técnicas mais intensivas em capital, ou seja, técnicas em que o coeficiente serviços de capital/serviços de trabalho aumenta. A presença ou não de economias de escala, por sua vez, refere-se à existência ou não de proporcionalidade entre as taxas de variação da produção e das quantidades utilizadas dos fatores (essas quantidades definidas, sempre, em termos de serviços dos fatores).

A ocorrência de simultaneidade empírica desses dois eventos – mecanização e aumento da escala de produção – observada no Brasil, não decorre de relação causal ou mesmo de requisito de existência. A hipótese que aqui submetemos a escrutínio é que isso se deve ao fato de a mecanização não vir se estendendo aos pequenos agricultores, pelos seguintes motivos: a) falta de acesso ao crédito e, portanto, impossibilidade de demandar máquinas adaptadas a esses produtores; e b) consequente inviabilização da oferta de máquinas adaptadas à agricultura em pequena escala.

Nesse contexto, a indústria brasileira passou a fabricar apenas máquinas apropriadas à produção em grande escala, de onde surgiu o fenômeno de “indivisibilidade” das máquinas, ou seja, ausência de máquinas adequadas ao pequeno produtor. Isso, juntamente com as dificuldades de operação do mercado de aluguel de tratores e máquinas agrícolas – o que forçou a aquisição

12. Sobre isso, ver Ricci *et alii* (1994).

dos tratores e máquinas agrícolas pelo próprio agricultor –, fez com que o custo unitário de produção se reduzisse com o aumento da escala de produção (devido à queda do custo fixo unitário), tornando, assim, em nossa agricultura, a produção em grande escala mais rentável. A predominância da produção em grande escala na agricultura brasileira não deve, portanto, ser tomada como evidência da presença de economias de escala na agricultura, como se costuma pensar.¹³

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

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

Destaque-se que o atual padrão tecnológico agrícola tem levado o setor a operar com excessiva dependência de capital de empréstimo. Além disso, o elevado custo fixo na composição do custo unitário total faz aumentar as dificuldades do setor agrícola em conjunturas adversas, decorrentes de comportamento desfavorável de preços internacionais, da taxa de câmbio ou do clima. Como a ocorrência de conjuntura adversa é evento muito freqüente no

13. Note-se que Rezende (2003b) desenvolveu esse argumento para explicar o predomínio da produção em grande escala no cerrado.

setor agrícola, cabe indagar, conforme fizeram Ferreira Filho, Alves e Gameiro (2004:27), se “esse modelo pode ser considerado ótimo”.

Brandão, Rezende e Marques (2006) sugeriram que a maior disponibilidade recente de crédito para a aquisição de máquinas e implementos agrícolas teria viabilizado o grande aumento de área cultivada que ocorreu entre os anos agrícolas 2000/2001 e 2003/2004, e que rompeu com o padrão de crescimento anterior, 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, tornando, assim, o problema da restrição de capital que vigorou nesse período. Na realidade, o que aconteceu é que a técnica do plantio direto não somente reduziu, na margem, a necessidade de novos tratores, como, 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, limitaria a agricultura brasileira.

4. SUMÁRIO E CONCLUSÕES

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

Argumentou-se que 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. A inexistência de economias de escala na agricultura reforçaria essa tendência de predomínio da agricultura familiar. Entretanto, conforme visto aqui, 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, que costuma ser atribuída à precariedade de acesso à terra por parte desse pequeno agricultor, mas que, como se viu, é mais provável que 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, o que acaba por limitar o potencial de produção da agricultura familiar à disponibilidade de mão-de-obra própria; e, finalmente;
- c) supressão do mercado de aluguel de terras envolvendo pequenos agricultores, eliminando essa via de criação de oportunidades de ascensão social e econômica por parte dos trabalhadores assalariados e pequenos agricultores.

É interessante ressaltar essa hipótese de que o fraco acesso ao crédito privado por parte do agricultor familiar, no Brasil, decorre 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 confirmada essa hipótese, 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 qualificada acabou se beneficiando das políticas públicas adotadas, já que a demanda por ela aumentou, em função da adoção da técnica mecanizada e da produção em grande escala. O impacto da CLT sobre essa mão-de-obra, em termos de elevação de custo, é muito menor quando comparado ao impacto sobre a mão-de-obra agrícola temporária. Se não fosse a ação da política trabalhista, teria havido menor absorção da mão-de-obra qualificada, mas, em compensação, teria havido muito maior uso de mão-de-obra temporária, especialmente do tipo migrante sazonal, o que iria beneficiar, além dessa própria mão-de-obra, as regiões de origem dessa força de trabalho.

A conclusão principal deste trabalho é de 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 maior viabilização do acesso ao crédito por parte dos pequenos agricultores e redução do subsídio ao crédito rural. Com maior acesso ao crédito privado por parte dos peque-

nos agricultores, esses deixariam de ficar à mercê do crédito oficial, como ocorre atualmente.

É interessante notar que o 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEN, D. W., LUECK, D. *The nature of the farm: contracts, risk, and organization of agriculture*. Boston, Mass.: MIT Press, 2002.
- BARRETO, N. R. *Trabalho Escravo* – Nova arma contra a propriedade privada. São Paulo: Artpress Indústria Gráfica e Editora Ltda., 2004.
- BRANDÃO, A. S. P., REZENDE, G. C., MARQUES, R. W. C. M. Crescimento agrícola no período 1999-2004: a explosão da soja e da pecuária bovina e seu impacto sobre o meio ambiente. *Economia Aplicada*, v. 10, n. 2, p. 249-266, abr./jun. 2006.
- 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 FILHO, J. B. S., COSTA, A. C. F. A. O crescimento da agricultura e o consumo de máquinas agrícolas no Brasil. In: CONGRESSO DA SOBER, Foz de Iguaçu, 1º a 5 agosto de 1999.
- FERREIRA FILHO, J. B. S., ALVES, L. R. A., GAMEIRO, A. H. Algodão: alta competitividade no Brasil central. *Agroanalysis*, vol. 24, n. 3, p. 24-27, mar. 2004.
- HAYAMI, Y., RUTTAN, V. W. *Agricultural development: an international perspective*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1985.
- NÓBREGA, M. F. *Desafios da política agrícola*. São Paulo: Gazeta Mercantil S.A., em co-edição com o CNPq, 1985.
- RANGEL, I. *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.
- REZENDE, G. C. *Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS / Rio de Janeiro: IPEA, 2003a.
- _____. Ocupação agrícola, estrutura agrária e mercado de trabalho rural no cerrado: o papel do preço da terra, dos recursos naturais e das políticas públicas. In: HELFAND, S., REZENDE, G. C. *Região e espaço no desenvolvimento agrícola brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003b. p. 173-212.

_____. *Políticas Trabalhista, Fundiária e de Crédito Agrícola e seus efeitos adversos sobre a pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão nº 1180, abr. 2006.

REYDON, B. P. Intervenções nos mercados de terras: uma proposta para a redução do uso especulativo da terra. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Reforma Agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. p. 175-186.

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).

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

SANDERS, J.H. e BEIN, F. L. Agricultural Development on the Brazilian Frontier: Southern Mato Grosso. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 24, n. 3, p. 593-610, 1976. Uma versão em português desse artigo foi publicada em *Estudos Econômicos*, v. 6, n. 2, p. 85-112, maio/ago. 1976.

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. p. 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, mar. 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. In: XLIII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, Ribeirão Preto (SP), 24 a 27 de julho de 2005.

ZYLBERSTAJN, D. Papel dos contratos na coordenação agro-industrial: um olhar além dos mercados. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 43, n. 1, p. 386-420, jul./set. 2005.

GERVÁSIO CASTRO DE REZENDE é pesquisador associado do IPEA e professor visitante da UERJ. O autor tem recebido apoio de pesquisa do CNPq e do projeto BASIS/CRSP/Universidade de Wisconsin/Universidade de Califórnia-Riverside. Este último projeto é apoiado pela USAID e coordenado por Steven Helfand.

PAULO TAFNER é pesquisador do IPEA e professor da Universidade Cândido Mendes.