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.*

A LEGISLAÇÃO TRABALHISTA BRASILEIRA E SEUS EFEITOS ADVERSOS SOBRE OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO NA AGRICULTURA

GERVÁSIO CASTRO DE REZENDE; ANA CECÍLIA KRETER;

UFF / IPEA

RIO DE JANEIRO - RJ - BRASIL

gcrezende@terra.com.br

APRESENTAÇÃO ORAL

Evolução e estrutura da agropecuária no Brasil

Título

A LEGISLAÇÃO TRABALHISTA BRASILEIRA E SEUS EFEITOS ADVERSOS SOBRE OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO NA AGRICULTURA

Grupo de Pesquisa 5: Evolução e Estrutura da Agropecuária no Brasil

Resumo

Este trabalho pretende contribuir para a análise do padrão inadequado de nosso crescimento agrícola em termos de absorção de mão de obra, focalizando, especialmente, o papel da política trabalhista agrícola. Embora admitindo a importância dos “encargos trabalhistas”, a análise dá mais ênfase aos “custos de transação” decorrentes dessa política; o artigo propõe, na realidade, que esses “custos de transação” sejam mais importantes do que os “encargos

trabalhistas" para a análise do papel dessa política. O trabalho termina propondo uma mudança na atual política trabalhista agrícola, tendo em vista permitir que contratos sejam estabelecidos entre as partes envolvidas, de forma muito mais livre do que atualmente. Isso não significa, contudo, que o setor público fique ausente nesse novo mercado de trabalho, inclusive em face de seu papel de garantir o cumprimento desses contratos.

Palavras-chaves: Legislação Trabalhista Agrícola, Custos de Transação, Trabalho Sazonal Agrícola.

Abstract

This paper seeks to contribute to the analysis of the inadequate pattern of labor absorption in agriculture, focusing, specially, on the role of the agricultural labor policy. While pointing out the negative role played by the so-called "labor surcharges", the paper gives more emphasis on the "transaction costs" associated to these policies; the paper proposes, actually, that these "transaction costs" are more important than the "labor surcharges" for the analysis of the role played by this agricultural labor policy. The paper ends up proposing a change in the current agricultural labor policy, in order to allow for much freer contracting among the several parties involved in these markets. This does not mean, however, that the public sector should leave this labor market altogether; after all, public regulation is necessary for the enforcement of the contracts.

Key Words: Agricultural labor legislation, Transaction costs, Agricultural seasonal labor.

1. INTRODUÇÃO

O setor agrícola tem cumprido um papel estratégico na atual fase da economia brasileira, devido à sua capacidade de contribuir para uma oferta interna adequada de alimentos e matérias-primas agrícolas e para o aumento das exportações. Ao mesmo tempo, a agricultura tem adotado, crescentemente, uma tecnologia intensiva em capital e mão-de-obra qualificada, assim como crescentes escalas de produção nas várias atividades.

Em face da gravidade do problema atual de pobreza e desigualdade no Brasil, deve-se avaliar se é possível mudar esse padrão, em favor de um outro mais consistente com a redução da pobreza e da desigualdade. Isso requereria uma mudança tecnológica que visasse absorver em maior quantidade um tipo de mão-de-obra hoje considerado pouco qualificada na economia como um todo, embora passível de adquirir, a um custo relativamente baixo, a qualificação requerida para esse novo padrão de tecnologia agrícola.

Note-se que, como mostrado em Alves, Mantovani & Oliveira (2005), o padrão atual de tecnologia agrícola tem levado à absorção de um volume significativo de mão-de-obra, tanto no meio rural como no urbano, mas essa mão-de-obra é predominantemente qualificada, que é escassa no Brasil. Ferreira Filho (2005) também mostrou tal absorção de mão-de-obra qualificada pelo setor agrícola, especialmente nas regiões mais dinâmicas. A mudança tecnológica considerada neste trabalho, contudo, teria por objetivo aumentar a absorção por parte da agricultura de *mão-de-obra não-qualificada*, que existe em abundância na nossa economia.

Este trabalho, que é uma versão revista de Rezende e Kreter (2007a), pretende mostrar que a política trabalhista agrícola tem contribuído, de maneira muito importante, para a adoção, pela agricultura, desse padrão inadequado de absorção de mão-de-obra. Na realidade, têm contribuído para isso, também, as políticas fundiária e de crédito agrícola – como argumentado em outros trabalhos de um dos autores –, mas isso não será tratado neste trabalho.

Além desta Introdução, este trabalho inclui outras seis seções. A próxima seção chama a atenção para os problemas que surgem no mercado de trabalho agrícola no Brasil, devido à sazonalidade da agricultura e à legislação trabalhista. Propõe-se que esses problemas de mercado de trabalho afetam em grau maior os pequenos agricultores.

A Seção 3 aprofunda a discussão das características do mercado de trabalho agrícola sazonal, tomando por base uma pesquisa de campo conduzida no setor de cana de açúcar em São Paulo. Graças a essa pesquisa, que incluiu várias entrevistas com os principais agentes envolvidos, tornou-se possível entender melhor o papel do *empreiteiro* na agricultura brasileira, como ele surge e que tipo de funções ele realmente desempenha. Mostra-se que esse empreiteiro desempenha o mesmo papel do "labor contractor" nos Estados Unidos. Ao mesmo tempo em que aponta essas similitudes, a Seção 3 enfatiza também as diferenças entre esses agentes econômicos nesses dois países, devido ao fato de que a legislação trabalhista agrícola no Brasil é muito mais intervencionista, implicando não só muito maiores "encargos trabalhistas", mas também custos muito maiores de contratação e de demissão da mão-de-obra, especialmente quando a contratação se dá por períodos curtos.

A Seção 4 expande essa análise do empreiteiro, apresentando a legislação que tem servido de base para se proibir que o empreiteiro possa ser o contratante *direto* da mão de obra no Brasil, esse papel tendo de ser um atributo exclusivo do agricultor. Essa seção mostra que essa proibição resulta de uma extensão, à agricultura, da mesma visão crítica que se tem da "terceirização" de atividades urbanas, deixando-se de lado, assim, as especificidades da agricultura. Essa especificidade se revela, aliás, na importância histórica que esse fenômeno tem exercido na agricultura no Brasil, ao contrário dos demais setores da economia, onde a terceirização é um fenômeno muito mais recente e tem causas completamente diferentes.

A Seção 5 estende essa discussão do mercado de trabalho agrícola temporário para as várias tentativas que se adotaram para, à parte a solução do problema acima do empreiteiro, tornar mais viável esse mercado de trabalho, admitindo-se explicitamente as diferenças fundamentais entre um mercado de trabalho (o temporário agrícola) em que o trabalhador trabalha apenas alguns meses do ano e um mercado de trabalho (o permanente, agrícola e não agrícola) em que o trabalhador trabalha o ano todo, às vezes estendendo-se por vários anos.

A Seção 6, por sua vez, mostra como essa legislação trabalhista tem gerado "custos de transação" no mercado de trabalho agrícola brasileiro, custos esses que podem estar afetando esse mercado de forma mais negativa ainda do que os conhecidos "encargos trabalhistas", que são os aspectos mais comumente objeto de análise nos mercados de trabalho no Brasil.

A Seção 7 apresenta, então, uma abordagem teórica que permite uma análise mais profunda dessas questões, e que consiste do emprego da análise da "cunha fiscal", utilizada nas teorias da tributação e de mercado de trabalho. Essa "cunha" consiste da diferença entre o custo efetivo da mão-de-obra do ponto de vista do empregador e o salário-base efetivamente

recebido pelo trabalhador. Informalidade no mercado de trabalho, segundo essa abordagem, corresponde a um caso particular em que, graças ao não-cumprimento da legislação trabalhista, não só essa "cunha" se reduz, mas fica menor o custo da mão de obra para o empregador, ao mesmo tempo em que aumenta o salário-base do empregado.[1]

Ao mesmo tempo em que adota essa análise da "cunha fiscal", essa Seção 7 faz, contudo, uma crítica a essa análise padrão de mercado de trabalho, já que essa análise da informalidade deveria admitir que um novo tipo de custo surge com essa informalidade – ou seja, o "custo de transação", que decorre da ilegalidade e de um provável comportamento oportunista do trabalhador, denunciando o empregador na Justiça do Trabalho após beneficiar-se, por algum tempo, do maior salário conseguido graças à informalidade. Finalmente, essa Seção 7 chama a atenção como a legislação trabalhista afeta de maneira diferente os mercados de trabalho agrícola e não-agrícola.

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

2. A Legislação Trabalhista Agrícola e seus Impactos Negativos sobre a Agricultura Familiar no Brasil

Como conseqüência da sazonalidade que tipifica a produção agrícola, o mercado de trabalho assalariado agrícola é, em grande parte, temporário, o que dá lugar aos seguintes problemas: *a)* baixa qualificação da mão-de-obra, uma vez que, tanto do ponto de vista do trabalhador, quanto do ponto de vista do empregador, não há incentivos no investimento na qualificação da mão-de-obra, devido à grande rotatividade; e *b)* incerteza com respeito à oferta de mão-de-obra, em parte devido a um problema de informação, uma vez que os trabalhadores, muitas vezes, moram em regiões muito distantes das regiões onde há necessidade de mão-de-obra. Este problema é especialmente severo em países continentais, como o Brasil e os Estados Unidos.

Deve-se notar que esse mercado de trabalho sazonal é também muito inadequado do ponto de vista dos trabalhadores *principais*, uma vez que oferece emprego apenas em partes do ano, e mesmo assim de forma incerta. Entretanto, o que é uma desvantagem para um tipo de trabalhador se torna uma vantagem para outro. Este é o caso dos membros de famílias de agricultores que vivem em regiões pobres do Brasil – como, por exemplo, o Norte de Minas Gerais e o Nordeste --, uma vez que esse mercado de trabalho sazonal oferece uma alternativa de emprego *complementar* à sua produção agrícola própria. Essa complementaridade se deve não só a períodos diferentes de safra/entressafra nas duas regiões, como também devido ao fato de que o ganho derivado do trabalho assalariado não embute o risco que a produção agrícola própria envolve.

Note-se que esse mercado de trabalho sazonal pode ser muito importante para membros *secundários* da família, também. Assim, uma vez que esse mercado de trabalho assalariado é uma fonte de renda relevante para grupos sociais situados próximos da linha de da pobreza absoluta, é muito importante evitar que ele desapareça.

Esse mercado de trabalho agrícola sazonal apresenta os mesmos problemas em todo o mundo. Como conseqüência, uma literatura internacional se desenvolveu visando atribuir a vantagem

[1] Note-se que a legislação trabalhista dá lugar, também, a um outro tipo de informalidade, o "conta-própria" ou trabalhador autônomo, que não será objeto de análise aqui.

competitiva da agricultura familiar,[2] nos países desenvolvidos, ao fato de a agricultura familiar ser menos dependente desse mercado de trabalho agrícola, uma vez que é dotada de mão-de-obra própria. Por outro lado, a dotação limitada de mão-de-obra não impede essa forma de produção de atingir a escala ótima de produção, devido ao acesso facilitado ao crédito, que permite a mecanização, especialmente nas atividades de plantio e colheita. Além disso, essa forma de agricultura é mais capaz de diversificar suas atividades – reduzindo, assim, os picos sazonais de demanda de mão-de-obra –, sem mencionar o menor custo de supervisão da mão de obra, um problema geralmente considerado muito mais importante na agricultura do que nos demais setores.

Ao contrário do que aconteceu no resto do mundo, entretanto, a agricultura familiar no Brasil acabou sendo afetada mais adversamente pelas peculiaridades do mercado de trabalho assalariado. Isso se deveu, em parte, não apenas devido ao alto custo, no Brasil, da mão-de-obra contratada fora do estabelecimento – uma conseqüência da legislação trabalhista, como se verá depois –, mas também devido ao fato de que a agricultura familiar não tem tido, como regra, acesso ao crédito e, assim, à mecanização.

Para se entender porque a agricultura familiar tem sido afetada de forma particularmente adversa por nossa política trabalhista agrícola, basta considerar que o cumprimento dessa legislação impõe custos fixos relevantes para o empregador, como os seguintes, apenas para dar alguns exemplos: *a*) manter-se informado sobre a legislação, ou contratar um contador para esse fim; *b*) ter de ir ao banco e abrir contas individuais para regularizar a situação dos empregados junto ao INSS e retornar outras vezes para fazer os pagamentos do INSS; *c*) manter em dia o registro de cada trabalhador, mesmo se cada um deles trabalhou apenas alguns dias; *d)* levar os trabalhadores à cidade a fim de encontrar um médico habilitado para fazer o exame "admissional" e depois voltar para fazer o exame "demissional".

Além de gastar tempo e dinheiro a fim de cumprir todas essas exigências da legislação trabalhista – com um custo evidente para a atividade agrícola própria –, o agricultor familiar tem também que cumprir uma série de exigências relativas à segurança do trabalhador, como descrito em Teixeira, Barletta & Lemes (1997).

São esses custos administrativos, em grande medida 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 apenas elevado, mas muito mais alto para o trabalhador temporário do que para o trabalhador permanente e, dentro do grupo dos agricultores, muito maior para os pequenos do que para os grandes agricultores.

Os pequenos agricultores, também, no caso de serem multados por não cumprirem a legislação trabalhista, podem chegar ao ponto de perderem suas propriedades. Esse "risco trabalhista", naturalmente, também deve ser considerado um custo fixo, cujo montante e cuja probabilidade de ocorrência variam de agricultor para agricultor, sendo certo, contudo, que eles devem afetar mais o pequeno do que o grande agricultor.

Ao mesmo tempo em que enfrentam um custo maior de mão-de-obra assalariada, a agricultura familiar no Brasil, ao contrário do que aconteceu na maioria dos países capitalistas, não foi capaz de adotar a mecanização, devido às restrições de acesso ao crédito. Note-se que essa

[2] Agricultura familiar é entendida, aqui, como a agricultura que se baseia na mão de obra familiar, enquanto a agricultura capitalista se baseia na mão de obra assalariada.

restrição é maior exatamente quanto ao crédito de investimento, que é, precisamente, o crédito requerido para a compra de maquinaria agrícola e seus implementos. A agricultura familiar no Brasil perde, assim, competitividade *vis-à-vis* a agricultura capitalista, por duas razões: primeiro, por ter de arcar com um custo unitário maior para a mão-de-obra contratada fora; e segundo, por não poder superar, via mecanização, as restrições e a incerteza que o mercado de trabalho sazonal lhe impõe nas fases de plantio e colheita.

As razões que explicam essa falta de acesso ao crédito por parte da agricultura familiar no Brasil são discutidas de forma mais completa em Rezende (2006)**.** Elas têm que ver não somente com os problemas conhecidos relativos à precariedade do acesso à terra por parte desses produtores, mas também devido às restrições que a Constituição Federal impõe à cessão da terra dos pequenos produtores como colateral em empréstimos bancários. Essa restrição atinge até mesmo aqueles agricultores que supostamente já resolveram seus problemas de acesso à terra, ou seja, os beneficiários da reforma agrária. Com efeito, a Constituição Federal estabelece que esses beneficiários da reforma agrária não adquiram o título de propriedade, mas apenas um título de "*domínio*" ou "*concessão de uso*", não-negociável por dez anos.

De qualquer modo, em vista da limitação imposta à cessão de sua terra como colateral em operações financeiras, esses beneficiários da reforma agrária acabam perdendo o interesse em adquirir esse título de propriedade, ainda mais porque, após serem "emancipados" e obterem o título de propriedade de suas terras, eles não só têm de pagar uma série de gastos realizados pelo governo, mas também perdem uma série de benefícios que o governo se mantém concedendo *ad eternum* a esses beneficiários da reforma agrária. Esses agricultores, portanto, nunca se tornam realmente agricultores independentes, os "homesteaders" tão sonhados pelos criadores do Estatuto da Terra.

3. A Sazonalidade da Atividade Agrícola e o Papel do *Empreiteiro*

Devido à dificuldade de comunicação e obtenção de informação entre os dois lados desse mercado de trabalho temporário, surgiu o intermediário, mais conhecido, históricamente, como "*empreiteiro*", que normalmente detém a informação requerida nos dois lados desse mercado e age facilitando que a contratação de mão-de-obra se materialize. Na realidade, esse empreiteiro desempenha o mesmo papel do "labor contractor", objeto de estudo de Vandeman, Sadoulet & De Janvry (1991), em sua análise do mercado de trabalho agrícola californiano.

De fato, a contratação direta da mão-de-obra sazonal por agricultores individuais, atualmente, é uma tarefa particularmente difícil no Brasil, especialmente devido ao fato de que a maioria desses trabalhadores é formada de migrantes sazonais, moradores de regiões distantes. Uma vez que esses trabalhadores não podem arcar com os custos da viagem (inclusive as despesas iniciais no local de destino) mais os adiantamentos deixados com suas famílias, os custos de contratação são muito altos, especialmente se eles são arcados inteiramente por um agricultor individual. Além disso, esse mercado de trabalho agrícola sazonal também apresenta problemas sérios de seleção, que se tornam muito mais sérios no Brasil devido aos nossos custos elevados de contratação e demissão, especialmente considerando períodos curtos de tempo (três a quatro meses, por exemplo). Isso torna erros de seleção um problema muito mais sério no Brasil do que nos Estados Unidos.

Esse problema de mercado de trabalho agrícola vem sendo resolvido, no Brasil e no exterior, através da contratação de empreiteiros pelos agricultores, para exercer a tarefa necessária (o corte de cana, por exemplo) com uma força de trabalho contratada diretamente por esses intermediários e usando sua própria maquinaria e tudo o mais que for necessário para esse intermediário executar a tarefa contratada. Nesse contexto, esse intermediário acaba também desempenhando a função de supervisor da mão-de-obra, outro problema de importância crucial na agricultura; a este respeito, deve-se apontar que a adoção do sistema de pagamento por tarefa (pagamento de acordo com a quantidade de cana cortada, por exemplo) é um sistema desenhado exatamente para reduzir custos de supervisão, uma vez que esse sistema estimula o trabalhador a trabalhar duro por sua própria conta e sem supervisão. Na medida em que esse sistema acaba elevando a produtividade da mão-de-obra, isso reduz o custo da mão-de-obra e pode levar a um aumento da renda do trabalhador, dependendo das elasticidades-preço das curvas de oferta e demanda de mão de obra.

Dessa maneira, todos os problemas relacionados à seleção e à supervisão da mão-de-obra são assumidos pelo empreiteiro, evidentemente a um preço acertado previamente com o agricultor. Formam-se, então, dois mercados, muito inter-relacionados entre si: o mercado de trabalho, envolvendo trabalhadores e empreiteiros, e o mercado de *empreitada*, envolvendo os agricultores e os empreiteiros. Considerando os problemas conhecidos relacionados à seleção e à supervisão de mão-de-obra na agricultura, pode-se apreciar quão importante é o papel desse intermediário, aliviando o agricultor da tarefa de lidar sozinho com todas essas difíceis tarefas.

É interessante notar que o "labor contractor" americano desempenha o mesmo papel que o *empreiteiro* no Brasil; de fato, de acordo com Glover (1984, p. 259), o "labor contractor" nos Estados Unidos "relieves the grower from many burdens. [He] recruits and transports and supervises workers in the field. He also instructs workers. He keeps records and pays workers and payroll taxes. Often, he provides workers with food and lodging. He supplies drinking water and field toilets and may supply some implements of harvesting such as gloves, ladders, or clippers. He also is obligated to carry insurance. He may extend credit to workers or help them with personal problems."

Naturalmente, esse "labor contractor" americano é capaz de fazer tudo isso devido a um contrato paralelo com o agricultor, fixando, antecipadamente, *seu* pagamento por cada tarefa desempenhada. A propósito, isso mostra que associar esse intermediário à figura de um mero "corretor" (*broker*), como proposto por Okun (1981, p. 63) e adotado por Williamson (1985, p. 245), é totalmente inadequado.

De acordo com Vandeman *et alii* (1991), na sua análise da agricultura californiana, seria a capacidade desse intermediário de distribuir os custos fixos de contratação de mão-de-obra por vários agricultores e de aliviar esses agricultores das tarefas difíceis de seleção e de supervisão de mão-de-obra, que explicariam sua prevalência na agricultura californiana; esses fatores podem também ser a causa principal da prevalência desses intermediários na maioria dos países que contam com um mercado de trabalho agrícola desse tipo.

No caso do Brasil, entretanto, existe uma razão adicional para a prevalência dessa atividade do *empreiteiro*: trata-se dos custos elevados de contratação e de demissão do trabalhador, especialmente quando se trata de períodos curtos. De fato, nossa legislação trabalhista aumenta dramaticamente esses custos de mão-de-obra para o empregador, especialmente em

situações como as consideradas aqui, em que o trabalhador tem de ser admitido e depois demitido por períodos curtos, por vários agricultores, em sucessão.[3]

A redução dos custos de mão-de-obra decorrente de uma contratação única de mão-de-obra pelo empreiteiro, que então passa a atender aos vários agricultores (que, de outra maneira, teriam, cada um, de contratar e depois demitir a mesma mão-de-obra), certamente explica o papel, possivelmente mais importante no Brasil do que nos EUA, desempenhado por esse agente na agricultura brasileira, não obstante a repressão que o empreiteiro sofre por parte da Justiça do Trabalho, como será visto na próxima seção.

A propósito, são precisamente esses elevados custos de admissão e depois de demissão de um único trabalhador, em curtos períodos, por parte de vários agricultores, que, como apontado por Lemes (2005, capítulo 4), levaram à criação no Brasil dos "condomínios dos empregadores", os quais tiveram muito sucesso em algumas áreas do estado do Paraná. Em tal "condomínio" os agricultores formam uma associação que se torna a única contratante do trabalhador, que é então alocado para trabalhar para cada agricultor, em seqüência. Na medida em que o processo se renova cada ano, o trabalhador poderia passar a ter uma espécie de emprego permanente, caso mostre um desempenho satisfatório. Esse sistema teria, portanto, a vantagem de prover uma forma de estabilidade de emprego para a mão-de-obra, com todas as conseqüências positivas disso.

Esse tipo de solução do problema da mão-de-obra sazonal requer, evidentemente, que as atividades agrícolas regionais sejam diversificadas ao longo do ano, de tal maneira que o trabalhador seja demandado ao longo de todo o ano. Além disso, o trabalhador deveria ser alocado de tal maneira que as várias necessidades dos agricultores sejam adequadamente atendidas, especialmente no que tange às épocas necessárias de colheita, por exemplo. De forma não surpreendente, esses "condomínios dos empregadores" prosperaram apenas em comunidades com laços sociais estreitos, como mostrado por Lemes (2005).

Além do mais, não basta que, através de um arranjo como o "condomínio dos empregadores", se consiga a redução dos custos de contratação e demissão da mão de obra, já que, em geral, é necessário também financiar a viagem e as primeiras despesas do trabalhador no local de destino, já que, em geral, trata-se de mão de obra migrante sazonal.

As dificuldades acima de coordenação das atividades do trabalhador no contexto desses "condomínios" são especialmente graves nas áreas de cana de açúcar, devido ao fato de que a cana tem de ser cortada em épocas muito precisas, enquanto a integração social entre os plantadores de cana é muito mais fraca. Não é surpreendente, então, que tais "condomínios de empregadores" não se desenvolveram em qualquer dessas regiões de cana de açúcar. Em vez disso, a solução foi o fortalecimento do *sistema de empreitada*, com uma estreita coordenação entre os empreiteiros e cada usina de açúcar, de tal maneira que cada fornecedor tivesse sua cana cortada e transportada para a usina na época própria.

4. Uma Crítica da Legislação que Torna Ilegal a Atividade Econômica do Empreiteiro Agrícola no Brasil

Em clara contradição com o papel positivo desempenhado pelo empreiteiro na viabilização do mercado de trabalho agrícola no Brasil, a "empreitada agrícola" é considerada ilegal no

[3] Essa foi a situação discutida em Rezende e Tafner (2006).

Brasil. Tal ilegalidade decorre da "Súmula nº 331", de dezembro de 1993, criada pelo Tribunal Superior do Trabalho:

> *"I. A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador de serviços, exceto no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 2/1/1974).*
>
> *II. A contratação irregular de trabalhadores, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Funcional (art. 37, II, da Constituição da República).*
>
> *III. Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei 7.102, de 20/6/83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados, ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e subordinação direta.*
>
> *IV. O inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial."*

Essa legislação teve por base restringir a "terceirização" de atividades na economia brasileira, sobretudo na indústria, como apontado em Chahad e Zockun (2003). Como, normalmente, o empreiteiro é considerado uma "empresa interposta", o resultado é que essa Súmula estabelece como ilegal a contratação do trabalhador pelo empreiteiro agrícola para realizar uma tarefa (o corte da cana) em uma fazenda, já que essa contratação teria de ser feita apenas pelo dono da plantação de cana.

Note-se que essa "Súmula" abre uma exceção para o "trabalho temporário", criado pela Lei citada (ou seja, Lei nº 6.019, de 2/1/1974). Isso poderia ser interpretado como beneficiando o trabalho sazonal agrícola, já que, então, esse trabalhador sazonal poderia, de fato, ser contratado pelo empreiteiro, contanto que fosse na forma de "trabalho temporário". Entretanto, nem mesmo na forma de "trabalho temporário" o empreiteiro pode contratar diretamente a mão de obra agrícola no Brasil, aparentemente por duas razões: *a)* a legislação citada restringe a contratação de "trabalho temporário" para o meio urbano; e *b)* mesmo no caso de trabalho temporário, as atividades da "firma interposta" não poderiam se estender às "atividades-fim", como é considerado, por parte dessa legislação, o corte de cana, por exemplo. Além do mais, o prazo admitido para a contratação de "trabalho temporário" é de apenas 3 meses, e isso pode ser insuficiente em algumas situações, como o corte da cana.

Assim, essa legislação passou a considerar em tudo semelhantes as terceirizações de mão de obra nos setores agrícola e não-agrícola, sem levar em conta as especificidades que distinguem esses setores. Em outras palavras, em nenhum momento se abriu espaço para um tratamento especial da agricultura, em função do caráter sazonal de suas atividades e o imperativo da atividade do empreiteiro, sobretudo em face da própria legislação trabalhista no Brasil.

É interessante notar que a utilização da Súmula nº 331 implica, em particular, que o aluguel de tratores e máquinas agrícolas – uma atividade muito importante e muito relevante, sobretudo para pequenos agricultores, já que os exime da necessidade de imobilização de capital em máquinas e implementos agrícolas – é também considerada ilegal, uma vez que os trabalhadores envolvidos (como o tratorista) são normalmente contratados pelo proprietário das máquinas, não trabalhando, assim, para o agricultor, nem sendo supervisionado por ele, mas sim pelo dono das máquinas. Essa legislação certamente deve estar inibindo o

crescimento do mercado de aluguel de máquinas no Brasil, ao contrário do que ocorre em países como os Estados Unidos e a Argentina.

A extensão à agricultura do raio de ação dessa Súmula nº 331 desestimula a atividade econômica desse empreiteiro. Contudo, na realidade, como essa atividade econômica tem grande importância econômica tanto para os agricultores como para os trabalhadores envolvidos, o resultado é que ela acaba tendo lugar, mas de forma precária, já que não pode se legalizar. Isso dá lugar ao surgimento de pesados custos de transação nos mercados agrícolas e outras conseqüências adversas, como será visto depois. Essa legislação dá lugar, também, a uma busca intensa de mecanização agrícola, como será apontado depois.

Em outras palavras, o efeito dessa legislação sobre o setor agrícola não consiste num mero desestímulo à contratação de mão de obra por um agente (a "empresa interposta") em favor de outro (o agricultor, que seria o "tomador de serviços"). A sua conseqüência é inviabilizar esse mercado de trabalho sazonal *tout court*.

É interessante observar que essa extensão à agricultura do combate à "terceirização" reflete, na verdade, um preconceito muito antigo e ainda muito arraigado entre nós quanto à figura do empreiteiro agrícola, o que fica revelado pela própria maneira como ele é comumente denominado – de "gato" (ou, pior ainda, de "aliciador de mão de obra"). Segundo essa crença antiga, esse "gato" seria, na verdade, um mero artifício de que o fazendeiro lançaria mão para não cumprir as obrigações trabalhistas.

Entretanto, acreditar que o empreiteiro é apenas um "gato", a serviço (velado) do agricultor, é o mesmo que admitir que os agricultores (inclusive os pequenos agricultores) podem, de fato, contratar diretamente a força de trabalho de que eles necessitam e assim executar todas as tarefas agrícolas – do plantio à colheita – que hoje são assumidas pelo empreiteiro. Isso simplesmente é uma inverdade, especialmente para um país continental como o Brasil.

Note-se, ainda, que a restrição imposta à atividade do empreiteiro afeta muito menos os grandes agricultores (tais como as usinas de açúcar) do que os pequenos e médios agricultores, por razões óbvias. Mesmo os grandes agricultores, contudo, também usam os empreiteiros, como mostrado nas pesquisas de campo em que se baseou este artigo.

5. A Extensão Indevida da CLT ao Mercado de Trabalho Sazonal Agrícola

É interessante notar que, como mostrado em Rezende (2006), já houve várias tentativas de mudar essa situação inadequada do mercado de trabalho sazonal agrícola no Brasil. Entre elas, cabe referência a duas propostas polares de legalização dessa contratação do trabalhador pelo empreiteiro, e que chegaram a tomar a forma de projetos de lei no Congresso. A primeira proposta consiste em exigir desses intermediários a criação de "empresas de mão de obra", com capital mínimo de nada menos do que 500 vezes o salário mínimo, e arcando com todas as exigências trabalhistas. A outra proposta, muito mais realista, 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".

Na realidade, mais do que ser "inviável" esse registro na carteira, o problema principal é que não cabe estender a uma atividade de trabalho exercida em apenas alguns meses (ou mesmo alguns dias) a função de criar condições de obtenção, pelo empregado, do direito à aposentadoria, por exemplo, sem falar nas demais vantagens que esses "encargos" visam a garantir para o trabalhador. Não faz tampouco sentido estender para esse mercado o poder de gerar direito a férias por parte do trabalhador, e muito menos o direito de aviso prévio, pois ambos os agentes – o empregador e o empregado – sabem que essa atividade de trabalho é temporária mesmo.

Não faz sentido, em suma, estender a esse tipo de mercado os mesmos "encargos" que foram criados para o mercado de trabalho urbano, e que tiveram por função garantir para o empregado todos esses direitos – acima de tudo, adquirir direito à aposentadoria. Estender esses encargos a uma atividade que o próprio trabalhador sabe, de antemão, que vai durar alguns dias, semanas ou mesmo alguns poucos meses, não faz sentido algum.

Na realidade, o que é necessário é contemplar o *conjunto* das atividades exercidas pelo trabalhador, distinguindo-se os vários casos de trabalho sazonal, como o de uma dona de casa ou o de um pequeno produtor que se assalaria sazonalmente, em ambos os casos sendo agentes que simplesmente não podem se assalariar o ano todo. Nesse contexto mais abrangente, seria então o caso de se rediscutir esses "encargos trabalhistas" e a exigência ou não de se assinar a carteira de trabalho, por exemplo.

A este respeito, será dado destaque, na próxima seção, a uma situação que vem se tornando cada vez mais generalizada, e que se trata da negativa, *por parte do próprio trabalhador*, de ter sua carteira assinada, pois isso o faria perder acesso, no presente, às várias formas de bolsas que o governo vem concedendo e, no futuro, à generosa aposentadoria rural que passou a ser concedida a partir da Constituição de 1998, que se estende ao casal e ainda admite idades muito inferiores àquelas exigidas para a aposentadoria no meio urbano.

É interessante notar, a propósito, que o Governo editou, em janeiro de 2008, a Medida Provisória nº 410, que permite que o produtor rural (mas apenas o produtor *pessoa física*) possa contratar trabalhador rural por "pequeno prazo" (inferior a 2 meses), dispensando-se a assinatura da carteira, mas exigindo-se um "contrato escrito com o fim específico de comprovação para a fiscalização trabalhista". Ao contrário do que se poderia concluir, entretanto, essa não exigência da assinatura na carteira parece um item de menor importância na nova regulação, pois todos os demais itens que existem hoje, e que criam os "encargos trabalhistas", foram mantidos. Na realidade, essa MP parece apenas e tão somente interessada em fazer com que se torne mais viável, do que atualmente, a inscrição do trabalhador no INSS, assim como um aumento da receita advinda da contribuição à previdência social rural. Essa previdência social rural deve estar apresentando um déficit muito grande, devido ao forte crescimento que se vem verificando na aposentadoria rural (como, aliás, será mostrado na próxima seção), sem qualquer receita que cubra esse enorme gasto.

Aliás, conforme é muito bem mostrado por FAERJ, SEBRAERJ e SENAR-Rio (sem data), embora admitindo contratos de tempo determinado (como o "contrato de safra"), a atual legislação trabalhista agrícola não reduz em nada os encargos trabalhistas. A esse respeito, é interessante notar que nem mesmo o contrato de trabalho temporário, tão utilizado no meio urbano (e que alivia bastante esses encargos), não é aplicável ao meio rural; de fato, segundo afirmado em FAERJ, SEBRAERJ e SENAR-Rio (sem data, p. 12), "Há controvérsia sobre a

aplicação desta modalidade de contrato no meio rural, razão pela qual nos limitamos apenas a conceituá-lo".

Note-se que, segundo ainda FAERJ, SEBRAERJ e SENAR (sem dada, pp. 48-49):

"A jurisprudência majoritária tem se inclinado no sentido de que há vínculo empregatício do 'gato' ou 'turmeiro' com o fazendeiro ou proprietário do sítio.) (...) Ressalta-se que as figuras do 'turmeiro', 'empreiteiro' e do 'gato' não são bem-vistas pelo Ministério do Trabalho, atribuindo-se a tal prática uma fraude à lei, assim como ilícito penal, nos termos do Manual do Contrato de Safra, publicado em 2002."

É interessante notar, a propósito, que esse próprio documento de FAERJ, SEBRAERJ e SENAR (sem data, p. 48), enquadra todas essas várias categorias de intermediários na condição de "aliciador de mão de obra".[4]

Foi nesse contexto de total rigidez dessa legislação trabalhista rural quanto à cobrança dos mesmos "encargos trabalhistas" vigentes no meio urbano, assim como à virtual proibição da atividade do empreiteiro, que surgiram, inicialmente, as "cooperativas de trabalhadores rurais eventuais", como discutido em Veiga, Vicente e Baptistella (1996), e, de uma forma mais extensa, por Carneiro (2001). Conforme mostra essa literatura, contudo, essa solução fracassou totalmente.

Uma outra solução proposta, mas aí indo além do arcabouço jurídico, foi a de Rangel (2000, p. 97 e 103-106), e que consistia da concessão de um "lote" de terra ao trabalhador, lote esse que fosse capaz de permitir a ocupação da mão de obra familiar durante os períodos "mortos" da atividade agrícola demandante de mão de obra assalariada. Conforme Rezende (2006, p. 17), "isso reconstituiria, de certa maneira, o sistema que existia antes da extensão da CLT ao campo, com a diferença de que, agora, o "lote" de terra se localizaria fora da fazenda e seria propriedade do assalariado."

Rangel justificava essa proposta também pela necessidade de aproveitar as economias de escala que, em sua opinião, existiam na produção agrícola. Aliás, foi com o objetivo de reduzir o êxodo rural que o governo do Paraná, inspirado na proposta de Rangel, criou as "vilas rurais", objeto de discussão em Fundação Getúlio Vargas (1998), Souza e Del Grossi (2000) e Tecnologia Agropecuária (1999). Segundo a Fundação Getúlio Vargas, de 1995 a 1998 foram criadas nada menos do que 156 vilas em 138 municípios, mas essa iniciativa não teve prosseguimento com os governos posteriores.

6. "Encargos Trabalhistas" Versus "Custos de Transação" na Análise da Agricultura Brasileira

Uma maneira de sintetizar a análise apresentada até aqui é dizer que a legislação trabalhista agrícola, instituída na década de 1960, introduziu uma mudança drástica no mercado de trabalho agrícola, com o preço da mão-de-obra, do ponto de vista do empregador, tendo-se tornado muito elevado, enquanto, do ponto de vista do trabalhador, o salário líquido, ou seja, o salário efetivamente recebido pelo trabalhador, mantém-se baixo. Isso cria uma divergência (uma "cunha") entre o custo social da mão-de-obra (o salário recebido pelo trabalhador) e o seu custo privado (o custo da mão-de-obra do ponto de vista do empregador).

[4] Segundo o Aurélio, "aliciar" significa, entre outras coisas, "seduzir", "subornar", "atrair", "instigar", "incitar", ou seja, tudo de ruim que uma pessoa possa fazer na vida de um pobre trabalhador ou qualquer outra pessoa necessitada de ganhar a vida...

É necessário notar que, na análise corrente de mercado de trabalho no Brasil, é muito comum a utilização desse conceito de "cunha", indo-se ao ponto de se estimar a magnitude percentual dessa diferença entre o custo da mão-de-obra do ponto de vista do empregador e a renda efetivamente recebida pelo empregado. Camargo (1996), por exemplo, estima em 99% essa cunha, enquanto Pastore (1995, cap. 5) a estimou em 102%. Uma vez que essa diferença é normalmente devida à taxação sobre a mão-de-obra, essa cunha é chamada de "cunha fiscal", como se pode ver em Ulyssea & Reis (2006), por exemplo. Reis & Ulyssea (2005), por outro lado, apresentam uma síntese da literatura sobre esse e outros temas relacionados à análise do mercado de trabalho no Brasil.

Note-se, contudo, que essa denominação de "cunha *fiscal*" não é totalmente adequada, pois esses encargos trabalhistas não são exatamente *impostos*. Como apontado por Haddad (2005), esses encargos trabalhistas, embora fazendo com que o custo efetivo da mão de obra seja muito maior do que o "salário básico", representam vantagens para o trabalhador, mesmo que somente no futuro, ao contrário do imposto de renda, por exemplo. De qualquer maneira, como Amadeo (2006) mostra de maneira muito simples e clara, o cumprimento desses encargos trabalhistas faz com que esse "salário básico" se ajuste para baixo, formando-se então essa "cunha" e tornando os "direitos trabalhistas" em grande parte uma ilusão para o trabalhador.

Uma questão estreitamente relacionada à geração dessa "cunha fiscal" pelas leis trabalhistas é a questão do mercado de trabalho informal. Segundo a literatura sobre o assunto, a informalidade no mercado de trabalho decorreria de uma espécie de "pacto" entre o empregador e o empregado, já que, a um só tempo, reduziria o custo da mão de obra para o empregador e aumentaria o salário líquido recebido pelo empregado. Assim, segundo Camargo (1996, pp. 18-19):

> "Como 35% do custo da mão-de-obra não revertem diretamente para o trabalhador ou o empregador que firmaram o contrato, há aí um incentivo para que ambos deixem de cumprir a legislação e dividam essa diferença entre si. Se o contrato não for assinado, o empregador não só pode pagar um salário mais alto ao trabalhador, como ainda ter um custo mais baixo de mão de obra. Isso se o custo de burlar a lei for menor do que o custo de não firmar um contrato legal."

Pinheiro e Saddi (2006, pp. 528-529), por sua vez, argumentam no mesmo sentido, apontando que:

> "Quando uma regulação for considerada excessiva, trabalhadores e empresas podem decidir que não são capazes ou não estão dispostos a pagar por ela, e optar por ingressar no setor informal da economia. Nesse caso, haverá uma negociação explícita ou implícita para repartir entre eles a economia realizada com o não-cumprimento de algumas das regulações (...)."

Essa literatura aponta que a informalidade no mercado de trabalho costuma se associar a uma informalidade mais ampla por parte da firma, o que incluiria falta de registro nos órgãos competentes, não-pagamento de impostos etc. Por outro lado, algumas análises do mercado de trabalho costumam definir informalidade no mercado de trabalho agrícola de forma diferente da que é adotada neste trabalho, já que incluem os produtores agrícolas autônomos, que não são empregadores nem empregados. Existem, na realidade, vários conceitos de informalidade no mercado de trabalho, como apontado por Pinheiro e Saddi (2006, pp. 532-533), mas, neste trabalho, adota-se a definição mais restrita de empregado sem carteira.

Por outro lado, a garantia, pelo governo, de aposentadoria por idade – ou seja, mesmo na ausência de contribuições por parte do trabalhador – também favoreceria o crescimento dessa informalidade no mercado de trabalho**.** O trabalhador rural, em especial, deve tender a preferir muito mais o emprego informal, já que a assinatura em carteira o levaria a perder benefícios sociais (bolsa família, por exemplo) e dificilmente o levaria a ter direito, via contribuições, à aposentadoria. Além do mais, não contribuir para o INSS passou a não impedi-lo de ter acesso à aposentadoria rural a partir da Constituição de 1988, já que essa Constituição criou a figura do "segurado especial", que, mesmo sem qualquer contribuição, pode passar a receber o valor de um salário mínimo a partir de 60 anos (para os homens) e de 55 anos (para as mulheres), um casal podendo acumular as duas aposentadorias, bastando para isso que o indivíduo "comprove" o exercício da atividade rural, o que é algo trivial. Em contraste, no meio urbano, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, fixou a idade mínima para essa aposentadoria em "70 anos ou mais", essa idade reduzindo-se para 67 anos e depois para 65 anos.

Essa generosidade na concessão de aposentadorias rurais a partir da Constituição de 1988, acompanhada como foi, ainda, de outros gastos com funcionários públicos, levou, nas palavras de Gomes (2001), à criação de uma "economia sem produção" no Nordeste rural. E note-se que essa "economia sem produção", que sofreu um forte acréscimo com a enxurrada de "bolsas família" a partir de 2003, parece que vai sofrer um novo reforço a partir do ano de 2008, com o novo programa de "Territórios da Cidadania" lançado pelo governo.

Cabe notar, por outro lado, que essa literatura sobre a informalidade no mercado de trabalho não tem levado em conta que tal mercado de trabalho informal implica um risco para a firma, em face da opção que o trabalhador tem de receber, por algum tempo, a renda acrescida e depois denunciar o empregador à Justiça do Trabalho, visando receber tudo o de que ele abriu mão antes. Esse comportamento oportunista por parte do empregado deve ser muito freqüente nas ocasiões de demissão, que devem, por isso mesmo, tornar-se muito preocupantes para o empregador.

Pode-se fazer uma analogia desse risco de uma reclamação trabalhista por parte de um empregado sem carteira (e mesmo os com carteira), e que pode desequilibrar, de forma inesperada, a saúde econômico-financeira de uma firma, com a situação descrita em Pastore (2007), da capacidade que os sindicatos passaram a ter, desde julho de 2006, de "acionar as empresas em nome de seus representados mas sem autorização destes e até mesmo contra a sua vontade, o que, de certa forma, tornou os empresários reféns dos sindicalistas. (...) Com isso, os sindicatos estão se preparando para usar esse poderoso direito para acionar as empresas por motivos presentes e passados, em ações trabalhistas de grande monta. (...) Numa palavra, os empresários não sabem mais o passivo trabalhista que de fato possuem porque, a qualquer momento, um sindicato pode processá-los por motivos remotos referentes a todos os seus empregados e até mesmo a toda uma categoria profissional. (...) *É a formação de passivos ocultos*. (...)". (nossos os grifos).

A ausência completa da consideração desse risco de "passivos ocultos" nas análises de informalidade se manifesta de forma muito clara em Ulyssea e Reis (2006, p. 8), por exemplo, que limitam sua análise a "um modelo com dois setores (formal e informal), em que o único aspecto institucional que diferencia ambos é o imposto que incide sobre o trabalho." Pinheiro e Saddi (2005, cap. 10), assim como IPEA (2006, cap. 4), também apresentam uma análise

didática e bem completa de como a legislação trabalhista brasileira fomenta a informalidade no mercado de trabalho, mas tampouco atentam, então, para os "custos de transação" adicionais que surgem nesse mercado de trabalho, como decorrência da ilegalidade, comportamento oportunista e tudo o mais que dá lugar a "custo de transação". Na realidade, a informalidade no mercado de trabalho, sendo sinônimo de ilegalidade, é um contexto institucional completamente diferente do contexto institucional, de legalidade, que prevalece no mercado de trabalho formal, e isso não pode ser deixado de fora da análise.

Quadro 1: O que são custos de transação?

É interessante fazer um parêntesis para esclarecer, mesmo de forma sintética, o que se entende aqui por "custos de transação". Segundo Pinheiro e Saddi (2005, p. 62),

"Os custos de transação compreendem (...) os custos com a realização de cinco atividades que tendem a ser necessárias para viabilizar a concretização de uma transação. Primeiro, a atividade da *busca pela informação* sobre regras de distribuição de preço e qualidade das mercadorias; sobre insumos de trabalho e a busca por potenciais compradores e vendedores, assim como de informação relevante sobre o comportamento desses agentes e a circunstância em que operam. Segundo, a atividade da *negociação*, que será necessária para determinar as verdadeiras intenções e os limites de compradores e vendedores na hipótese de a determinação dos preços ser endógena. Terceiro, a *realização e a formalização dos contratos*, inclusive o registro nos órgãos competentes, de acordo com as normas legais, atividade fundamental do ponto de vista do direito privado, já que é o que reveste o ato das garantias legais. Quarto, o *monitoramento* dos parceiros contratuais com o intuito de verificar se aquelas formas contratuais estão sendo devidamente cumpridas, a proteção dos direitos de propriedade contra a expropriação por particulares ou o próprio setor público. Finalmente, a *correta aplicação do contrato*, bem como a cobrança de indenização por prejuízos às partes faltantes ou que não estiverem seguindo corretamente suas obrigações contratuais, e os esforços para recuperar o controle de direitos de propriedade que tenham sido parcial ou totalmente expropriados.

Ainda segundo Pinheiro e Saddi (2005, p. 65),

"Um modo de entender o papel dos sistemas legal e judicial na economia é como instituições que reduzem os custos de transação, facilitando transações entre desconhecidos, balizando o que pode ser negociado e identificando as responsabilidades de cada um, permitindo a elaboração de contratos mais simples e fornecendo mecanismos que garantam o seu cumprimento."

Pinheiro e Saddi (2005, p. 65) destacam, ainda, que a teoria dos custos de transação implica uma mudança de suposições usuais da Teoria Neoclássica, entre elas a hipótese de que:

"(...) o comportamento das pessoas é baseado na busca do interesse próprio, mas respeitando as regras do jogo. Na TCT, o comportamento humano é marcado pelo *oportunismo*, definido como uma maneira mais forte de buscar o interesse próprio, que pode passar por práticas desonestas, incluindo mentir, trapacear e roubar. Em especial, o oportunismo pode levar as pessoas a esconder ou distorcer informações, para enganar os outros em benefício próprio. Um agente econômico oportunista só respeita as regras do jogo se isso lhe convier."

Nessa mesma linha, Azevedo (2000, p. 36) aponta que:

"A Economia dos Custos de Transação parte de dois pressupostos comportamentais que a distinguem da abordagem tradicional. Assume-se que os indivíduos são oportunistas (...). Por oportunismo entende-se que os indivíduos são considerados fortemente auto-interessados; podendo, se for de seu interesse, mentir, trapacear ou quebrar promessas. (...)."

Toda essa discussão sobre o mercado de trabalho permite-nos explicar melhor as componentes da "cunha" que a legislação trabalhista criou, no mercado de trabalho agrícola brasileiro, entre o salário recebido pelo empregado e o custo da mão-de-obra do ponto de vista do agricultor.

Em primeiro lugar, devem-se apontar os próprios encargos trabalhistas. Em segundo lugar, devem-se apontar os custos administrativos arcados pelo agricultor a fim de satisfazer todos os requisitos da CLT; como se notou, o valor desses custos, por unidade de mão-de-obra, é maior para os pequenos agricultores e incluem, também, a perda de renda decorrente dos deslocamentos do agricultor às cidades mais próximas.

Em terceiro lugar, como visto antes, a legislação trabalhista tem criado dificuldades para o mero *funcionamento* desse mercado, ao considerar ilegal a contratação de mão de obra pelo empreiteiro e gerar, assim, grandes custos, decorrentes de riscos criados para o agricultor, o trabalhador e o próprio empreiteiro. Esses custos se devem à impossibilidade de os vários agentes assinarem contratos entre si e terem esses contratos "enforced" pelo próprio Estado. Um exemplo disso é a impossibilidade de os agricultores e os empregados assinarem contratos com os empreiteiros, já que esses últimos são impedidos, pela lei, de contratarem os trabalhadores e, assim, estabelecerem contratos também com os agricultores. Os próprios empreiteiros, ao não poderem contratar os trabalhadores, também correm riscos, pois no caso de uma fiscalização trabalhista, perdem a totalidade dos investimentos realizados no transporte e na manutenção dos trabalhadores, sem falar em outros itens, como instrumentos de trabalho (enxada, foice, e outros instrumentos de trabalho – como até mesmo máquinas e equipamentos que porventura sejam necessários e tenham de ser supridos pelos empreiteiros).

Em quarto lugar, o agricultor brasileiro tem estado muito sujeito, como a imprensa tem mostrado freqüentemente, de ser acusado da prática de "trabalho escravo", cuja probabilidade de ocorrência se tornou maior a partir de 2003, quando se intensificaram as fiscalizações trabalhistas na agricultura, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste. Essa acusação de prática de "trabalho escravo" tem envolvido as seguintes conseqüências, em termos de custos para o agricultor: (1) dano moral, envolvido na acusação mesma de exploração de "trabalho escravo", com ampla divulgação pela imprensa, nacional e internacional; (2) inclusão na "lista suja" do Ministério do Trabalho;[5] (3) multas absurdas – como a multa de R$ 1 milhão imposta recentemente a um fazendeiro por um juiz de São Félix do Araguaia, estado de Mato Grosso; (4) perspectiva de decretação de penas de prisão para o fazendeiro; e, finalmente, se passar uma PEC em tramitação no Congresso (já tendo sido aprovada na Câmara dos Deputados), essa acusação de prática de trabalho escravo poderia levar à *expropriação* da terra do agricultor e sua destinação à reforma agrária.

Todos esses "custos de transação", com destaque para os custos acima associados à acusação de "trabalho escravo", fazem aumentar o custo da mão-de-obra para o empregador, muito acima dos meros "encargos trabalhistas", e estão longe de serem apropriados pelo empregado.

7. Sumário e Conclusões

Este trabalho, embora apontando o papel negativo desempenhado pelos "encargos trabalhistas" também na agricultura, deu mais ênfase, contudo, aos "custos de transação"

[5] Sobre o significado dessa "lista suja", veja Rezende e Kreter (2007a).

que a legislação trabalhista criou. Na realidade, propôs-se a hipótese, a ser objeto de verificação empírica, de que esses custos de transação podem estar causando mais dano ao mercado de trabalho agrícola do que esses "encargos trabalhistas", que têm sido os únicos aspectos focalizados até agora no mercado de trabalho no Brasil, urbano ou rural. A importância desses custos de transação se deve às várias formas de risco que essa legislação trabalhista vem criando para os diferentes agentes envolvidos nesse mercado de trabalho agrícola, em última análise derivados da ilegalidade da contratação de mão-de-obra pelo empreiteiro, que impede que contratos sejam firmados entre os vários agentes, dando lugar, então, às várias formas de custos de transação discutidos neste trabalho.

É esse inadequado contexto institucional que cria as diferentes formas de custos de transação no mercado de trabalho agrícola, antes de tudo devido ao estímulo a comportamentos oportunistas da parte de todos os agentes envolvidos. Esses custos de transação recaem, em última análise, parte no agricultor, e parte no trabalhador. O agricultor tem a opção, contudo, de adotar a técnica mecanizada, mas não há alternativa para o trabalhador, senão buscar emprego em outro lugar que não a agricultura. [6]

Apontaram-se, também, neste trabalho, as razões, tanto do ponto de vista do empregador, quanto do ponto de vista do trabalhador, que fazem com que a informalidade tenda a prevalecer no mercado de trabalho sazonal agrícola, mas não no mercado de trabalho permanente. Na realidade, como se argumentou neste trabalho, de uma maneira geral, o não-cumprimento da legislação trabalhista, ou seja, a situação de informalidade no mercado de trabalho, nem sempre é ruim para o trabalhador, já que ela é acompanhada de um aumento no salário-base. Essa informalidade, por outro lado, nem sempre impede a aposentadoria, já que o trabalhador sazonal, ao exercer também a atividade de agricultor familiar (inclusive de subsistência), tem a possibilidade de se aposentar sem contribuição compulsória. A concessão dessa aposentadoria por idade pode, entretanto, não ser concedida caso haja vínculo empregatício formal do requerente com outros produtores agrícolas – leia-se carteira assinada e recolhimento de impostos --, mesmo que esse vínculo seja temporário. Assim, surge um duplo interesse por parte do trabalhador em preferir a informalidade no mercado de trabalho sazonal agrícola: pela certeza da concessão da aposentadoria por idade – muito generosa, por sinal, e extensiva ao casal – e pela maior renda líquida que ele aufere nessa condição de informalidade.

Também se apontou, contudo, que a situação de ilegalidade no mercado de trabalho pode estimular um comportamento oportunista por parte do trabalhador, já que nada impede que, após algum tempo transcorrido na informalidade, ele denuncie o empregador na Justiça do Trabalho. Isso cria "custos de transação" nesse mercado de trabalho informal que não vêm sendo devidamente objeto de análise na literatura especializada de mercado de trabalho no Brasil. Em particular, esses custos de transação limitam o aumento do salário-base da mão de obra devido à informalidade, já que, ao gerarem incerteza quanto ao custo efetivo *ex-post* da mão de obra, repõem, em alguma medida, a "cunha" que a informalidade busca reduzir.

[6] Esse incentivo à mecanização agrícola, decorrente de nossa legislação trabalhista e também da política de crédito rural, é objeto de análise mais aprofundada em Rezende e Kreter (2007).

Mostrou-se aqui, contudo, que, no caso do mercado de trabalho agrícola sazonal, esse atrativo da informalidade é ainda mais forte, devido ao fato de que, para o trabalhador agrícola sazonal, a dimensão de longo prazo – associada, por exemplo, às contribuições ao INSS e ao FGTS – é pouco relevante, exceto em casos muito raros. Entre esses casos, cabe mencionar o acesso do trabalhador ao seguro-desemprego, em seguida ao período de trabalho sazonal. Esse acesso ao seguro-desemprego merece pesquisa adicional, já que torna excepcionalmente atraente esse emprego sazonal agrícola, de uma forma que tem sido completamente ignorada até agora.

Essa maior incidência da informalidade no mercado de trabalho agrícola, sem que isso possa ser considerado uma qualidade inferior desse mercado, faz com que seja muito fácil para a fiscalização do Trabalho encontrar situações de descumprimento da legislação trabalhista, inclusive e principalmente pela ilegalidade da contratação de mão de obra por parte do empreiteiro.

Infelizmente, contudo, no longo prazo, o trabalhador acabará sendo o mais prejudicado por esse maior rigor do governo na fiscalização desse mercado, por duas razões: primeiro, porque as atividades econômicas que dependem desse tipo de mão de obra tenderão a ser afetadas negativamente, podendo até mesmo ser substituídas por outras atividades que empregam menos mão de obra; e segundo, porque, quando possível tecnicamente, essa ação do governo levará à substituição da mão de obra pela máquina, sempre que for viável tecnicamente.

É interessante notar que, como mostrado em Rezende e Kreter (2007b**)**, essa mecanização, por sua vez, vem sendo viabilizada por uma ação paralela do mesmo governo, mantendo generosos programas de crédito para a mecanização agrícola, como o Moderfrota. No final das contas, a ação fiscalizatório-punitiva do governo, que parece – sobretudo para a imprensa – beneficiar as camadas mais pobres da população, está, na verdade, trazendo o mal para esses mesmos grupos, sobretudo ao atuar em conjunto com a política de fomento à mecanização agrícola.

A conclusão principal deste trabalho, portanto, é que a mudança no padrão atual de desenvolvimento agrícola, visando a contribuir para a redução da pobreza no Brasil, requer uma mudança radical na atual política trabalhista agrícola. Note-se, ainda, que essa mudança na política trabalhista deve ser acompanhada de uma mudança também radical nas políticas fundiária e de crédito agrícola, como explicado em Rezende (2006a).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEN, D. W.; LUECK, D. *The Nature of the Farm: Contracts, Risk, and Organization of Agriculture*. Boston, Mass.: MIT Press, 2002.

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

AMADEO, E. "A Lógica da Reforma Trabalhista". *Valor Econômico*, 10/8/2006, p. A11.

AZEVEDO, P. F. A. "Nova Economia Institucional: Referencial Geral e Aplicações para a Agricultura". *Agricultura em São Paulo*, vol. 47 n. 1, 2000, pp. 33-52.

BALSADI, O. E. "Qualidade do Emprego na Agricultura Brasileira e suas Diferenciações Regionais". *Agricultura em São Paulo*, vol. 53, n. 2, Jul./Dez. 2006, pp. 49-67.

_____. "Qualidade do Emprego na Agricultura Brasileira no Período 2001-2004". *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 45, n. 2, pp. 409-444, Abril/Junho 2007.

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, abril de 1989.

CACCIAMALI, M. C.; AZEVEDO, F. A. G. "Dilemas da Erradicação do Trabalho Forçado no Brasil". In CHAHAD, J. P. Z. e CACCIAMALI, M. C., (org.), *Mercado de Trabalho no Brasil*. São Paulo, LTr, 2003, pp. 501-529.

CAMARGO, J. M. "Flexibilidade e Produtividade do Mercado de Trabalho Brasileiro". In Camargo, J. M. (org.), *Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil.*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996, pp. 11-45.

CARNEIRO, F. G. "An Assessment of Rural Labor Markets in the 1990s". In Valdés, A., (org.), *Rural Poverty Alleviation in Brazil: Towards na Integrated Strategy*. Washington, D.C., World Bank, Report no. 21790 – BR, Dezembro de 2001.

CHAHAD, J. P.; ZOCKUN, M. H. "A Terceirização do Trabalho no Brasil: Um Estudo de Caso". In CHAHAD, J. P. Z. e CACCIAMALI, M. C. (org.), *Mercado de Trabalho no Brasil* . São Paulo, LTr, 2003), pp. 105-124.

COOK, M. L.; BARRY, P. "Organizational Economics in the Food, Agribusiness and Agriculture Sectors". *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 86, n.3, pp.740-743, 2004.

DORNELAS, H. L. *et alii.*. Uma Nova Tipologia de Contratos no Meio Rural: Os Condomínios de Empregadores Rurais. *Economia Rural*, v.2, n.12, p.34-36, abril/julho 2001.

EMERSON, R. E., Editor. *Seasonal Agricultural Labor Markets in the United States.* Ames, Iowa: The Iowa State University Press, 1984.

FAERJ; SEBRAE-RJ; SENAR-Rio. ***Fazenda Legal – Trabalhista***. Rio de Janeiro, s.d.

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.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

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

GLOVER, R. W. "Unstructured Labor Markets and Alternative Market Forms". In EMERSON, R. D., Editor, *Seasonal Agricultural Labor Markets in the United States*. Ames, Iowa, The Iowa State University Press, pp.254-285.

GOMES, G. M. *Velhas Secas em Novos Sertões.* Brasília: IPEA, 2001.

GRAZIANO, X., *O Karma da Terra no Brasil*. São Paulo: A Girafa Edtora, 2004.

GUEDES, S. N. R. "Mercado de Trabalho Assalariado Temporário Agrícola, Legislação Trabalhista e Custos de Transação; Uma Proposta de Agenda de Pesquisa". Piracicaba, UNIMEP, agosto de 2006 (mimeo.).

HADDAD, C. A. Reforma Esquecida. *Valor Econômico*, 2 a 4.12.2005, p. A15.

IPEA. *Brasil: O Estado de Uma Nação – Mercado de Trabalho, Emprego e Informalidade*. Rio de Janeiro, 2006.

KASSAI, L.; MEINERZ, T. "Trator Parado, Prejuízo Dobrado". *Globo Rural*, maio de 2007, pp. 70-71.

KRETER, A. C. A Contratação de Mão-de-Obra Agrícola Sazonal e o Papel do Empreiteiro na Zona Canavieira de São Paulo. Rio de Janeiro, IPEA, mimeo, 2007.

LEMES, V. A. *A Figura Jurídica do Consórcio de Empregadores Rurais – Reflexões Teóricas a Partir de Exemplos Práticos*. São Paulo: LTr Editora, 2005.

MACHER, J. T.; RICHMAN, B. D. *Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences*. Duke Law School Legal Studies, Research Paper n.115, agosto de 2006. Disponível em: http://ssrn.com/abstract=924192.

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, Julho de 1978.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/INCRA (MDA/INCRA). *Plano MDA/INCRA para a Erradicação do Trabalho Escravo*. Brasília, maio de 2005. Disponível em: http://www.mda.gov.br.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Condomínio de Empregadores – Um Novo Modelo de Contratação no Meio Rural. Brasília: SIT, 2000.

MORAES, J. *O Trabalho Escravo***.** Campinas, julho de 2004. Disponível em: http://www.josino.sp13.net.

NORTH, D. C. *Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.

OKUN, A. M. *Prices and Quantities: A Macroeconomic Approach*. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1981.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI. Brasília: 2005 (1ª Edição). (Disponível em www.oit.org.br)

PASTORE, J. *Flexibilização dos Mercados de Trabalho e Contratação Coletiva.* São Paulo: LTr Editora, 1995.

_____. O Que Existe Por Trás da Resistência à Reforma. *Valor Econômico*, 19/12/2005, p. A12.

_____. A CLT no Meio Rural. *O Estado de São Paulo*, 25.7.06, p. B2.

_____. "As Regras do Governo Lula e o Brasil no Longo Prazo". *Digesto Econômico*, Ano LXII, n. 445, dezembro de 2007.

RAMOS, L; FERREIRA, V. Padrões Espacial e Setorial da Evolução da Informalidade no Período 1991-2005. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 36, n. 3, p. 471-488, Dezembro de 2006.

PINHEIRO, A. C.; SADDI, J. *Direito, Economia e Mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

RANGEL, I. *Questão Agrária, Industrialização e Crise Urbana no Brasil.* Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000.

REIS, M. C.; ULYSSEA, G. *Cunha Fiscal, Informalidade e Crescimento: Algumas Questões e Propostas de Políticas.* Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n. 1068, fevereiro de 2005.

REZENDE, G. C. "Plantation Systems, Land Tenure and Labor Supply: An Historical Analysis of the Brazilian Case with a Contemporary Study of the Cocoa Regions of Bahia, Brazil." Tese de Ph.D., Universidade de Wisconsin-Madison, EUA, 1976.

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

_____; TAFNER, P. "Política Agrária: Modernização sem Exclusão." In *Brazil: O que Resta Fazer?* Cadernos Adenauer, Ano VII, n.3, 2006, p.85-104.

_____. Políticas Trabalhista, Fundiária e de Crédito Agrícola no Brasil: Uma Avaliação Critica. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.4, n.1, p.47-78, janeiro/março de 2006a.

_____**.** Políticas Trabalhista, Fundiária e de Crédito Agrícola e seus Impactos sobre a Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n. 1180, abril de 2006b.

_____; KRETER, A. "Agricultural Labor Legislation and Poverty in Brazil: A Transaction Costs Approach – II". *Revista de Economia Agrícola*, v.54, n. 2, p. 121-137, julho/dezembro de 2007a.

_____; KRETER, A**.** "A Recorrência de Crises de Endividamento Agrícola no Brasil e a Conseqüente Necessidade de Reforma da Política de Crédito Agrícola". *Revista de Política Agrícola*, Ano XVI, nº 4, outubro/dezembro 2007b (a sair).

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, 1078.

SOUZA, A.; DEL GROSSI. As Vilas Rurais no Estado do Paraná: Uma Política Não-Agrícola com Viés Agrícola. *Reforma Agrária*, vol. 29 nº 3, Set./Dez. 1999 e Vol. 30 nºs. 1, 2 e 3, Jan.Dez. 2000, pp. 61-84.

TECNOLOGIA AGROPECUÁRIA. "Vilas Rurais, o Fim da Miséria no Campo". Tecnologia Agropecuária, Edição Especial, Fevereiro de 1999, pp. 16-18.

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.

TELLES, A. C. S. TELLES. *O Vale do Paraíba e a Arquitetura do Café*. Rio de Janeiro: Capivara, 2006.

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 Sober, realizado em Ribeirão Preto (SP), 24 a 27 of Julho de 2005a. Disponível em: http://www.sober.org.br.

ULYSSEA, G. *Informalidade no Mercado de Trabalho Brasileiro: Uma Resenha da Literatura*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n. 1070, fevereiro de 2005.

ULYSSEA, G.; REIS, C .R. *Imposto sobre Trabalho e seu Impacto nos Setores Formal e Informal.* Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n.1218, setembro de 2006.

VEIGA, J. E. R.; VICENTE, M. C. V.; BAPTISTELLA, C. S. L. Trabalho Volante, Mudanças à Vista. *Informações Econômicas*, vol. 26, n. 4, pp. 55-58, abril de 1996.

VANDEMAN, A.; SADOULET, E.; DE JANVRY, A. Labor Contracting and a Theory of Contract Choice in California Agriculture. *American Journal of Agricultural Economics*, vol.73, n.3, pp.681-692, agosto de 1991.

WILLIAMSON, O**.** *The Economic Institutions of Capitalism.* New York: Free Press, 1985.