

O TRABALHO AGRÍCOLA E O ESTATUTO DA TERRA

JOSÉ DOS SANTOS PEREIRA BRAGA

O trabalho não é estranho ao Direito Agrário, antes constitui elemento de sua individualização, seu próprio núcleo, compondo a atividade agrária, ao lado da estrutura e do fundo, o que Vivanco chama de âmbito agrário.

É, com efeito, em torno do trinômio trabalho-natureza-produção, das relações daí emergentes, que exsurtem para discipliná-las nos diversos sistemas jurídicos as normas de Direito Agrário, e de onde deve partir, em última análise, todo o processo de elaboração da disciplina.

O trabalho agrícola situa-se no âmbito do Direito Agrário e do Direito do Trabalho, de logo evidenciando-se, sem embargo de suas especificidades, a íntima relação entre esses ramos jurídicos, seja em relação aos seus objetivos e campos de aplicação, seja quanto ao conteúdo econômico e social que os informa.

Um dos objetivos do Direito Agrário é sem dúvida a elevação do nível de vida do homem do campo, sem distinguir o tipo de relação que o vincula à terra; outro, é facilitar o acesso do trabalhador à propriedade, estendendo-se o seu campo de aplicação às questões relativas à tenência e uso da terra, à atividade agrária e ao desenvolvimento rural.

Durante mais de quatro séculos de História tem-se consolidado no Brasil um injusto sistema de distribuição da propriedade da terra e exploração do trabalhador do campo. As denúncias, por vezes dramáticas, se sucedem. Os sindicatos, a Igreja, a Universidade, os movimentos camponeses, os intelectuais, a imprensa e poucas vezes no Congresso têm alertado a consciência nacional sobre o drama da pobreza, da doença, do analfabetismo, da insegurança, da violência no campo, do êxodo para a cidade, a emoldurarem o quadro de miséria e marginalidade que aflige o País. E todos esses fatos parecem fortemente relacionados com o problema da concentração da terra e os obstáculos ao acesso do trabalhador do campo à propriedade.

Assumindo perante a Nação o compromisso de promover as mudanças estruturais no campo ante os anseios de reforma e justiça social de legiões de assalariados, parceiros, arrendatários, ocupantes e posseiros que não dispunham, nas condições então vigentes no meio rural, de qualquer perspectiva de se tornarem proprietários da terra, o governo edita em 1964 o Estatuto da Terra, obediente ao imperativo constitucional de "promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos".

É com o Estatuto da Terra, Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, que se dá a autonomia legislativa do Direito Agrário brasileiro assegurada na Emenda Constitucional nº 10, de 9 do mesmo mês, e a regulamentação orgânica da matéria pertinente à questão agrária no País.

A nova especialidade surge no Brasil tendo como valor fundamental a justiça social e, como princípio básico, a função social da propriedade, de irreversível acatamento no mundo contemporâneo.

O Estatuto da Terra molda a noção de justiça social em dois níveis: no primeiro ela é afirmada no compromisso de distribuição de terras e do acesso do trabalhador à propriedade, o que o colocaria em condições de progresso através dos frutos do seu trabalho, reconhecendo ser a propriedade da terra de indiscutível interesse público; no segundo, a justiça social ganha conteúdo econômico, identificando-se com o aumento da produção e da produtividade no setor agropecuário, decorrente da exploração empresarial da terra, com a garantia de pleno emprego e o progresso não só dos proprietários, mas da classe assalariada rural.

Reconhece o legislador que é dever do Poder Público promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões em que habita, e zelar para que a propriedade da terra desempenhe a sua função social.

Ao justificar a prioridade à questão agrária, o governo aponta duas motivações relevantes: a necessidade de dar cumprimento ao imperativo constitucional de promover a justa distribuição da propriedade, há mais de vinte anos mantido como letra morta na Constituição Federal (CF de 46, Art. 147), e os compromissos assumidos pelo Brasil na Carta de Punta Del Leste, quando as Repúblicas Americanas, diante da ameaça que pairava sobre o sistema latifundiário em toda a América Latina no início da década de sessenta, decidiram "impulsionar, respeitando as particularidades de cada País, programas de reforma agrária integral", a fim de que "a terra se constitua, para o homem que a trabalha, em base da sua estabilidade econômica, fundamento do seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade".

Enfatizando o agravamento das contradições e desigualdades da estrutura agrária brasileira, o governo, ao dirigir ao Congresso o projeto de Estatuto

da Terra, aponta as distorções: "Dados colhidos no Censo Agrícola de 1960 mostram que menos de 1% dos estabelecimentos absorve a metade da área total; ao revés, mais de 50% dos pequenos imóveis rurais ocupam menos de um quarto dessa área".

O quadro se completa, segundo o diagnóstico oficial, pela precariedade de condições existentes no meio agrário: "uma elevada percentagem da população depende da atividade agrícola; níveis de tecnologia e de mecanização bastante reduzidos; pequena área cultivada por trabalhador ocupado; condições de vida das mais precárias, no que se refere à habitação e nível sanitário".

O baixo nível de produtividade do setor, segundo a análise do governo, está associado ao sistema de propriedade, posse e uso da terra, visto que as relações de trabalho ligam-se, como não poderia deixar de ser, às condições em que ele se exerce. Não havendo estímulos especiais para o aumento da produtividade, não recebendo o trabalhador rural, via de regra, retribuição proporcional ao acréscimo da lucratividade, o desestímulo é conseqüência inevitável. A propriedade da terra, ao invés de se ligar à sua exploração agrícola, à sua utilização, converte-se na apropriação com intuito especulativo. Ao invés de buscar os frutos da terra, o proprietário rural, não raro, contenta-se em deixá-la com reduzida ou inexistente produtividade, visando apenas à valorização fundiária, como decorrência do progresso do País, pela abertura de novas vias de comunicação, pela criação de novas localidades, vilas ou cidades, pela difusão dos vários meios de progresso como a eletrificação, os grandes açudes e barragens, as obras públicas em geral, ou o influxo indireto de outras atividades. Mantendo a terra inerte ou mal-aproveitada, o proprietário absenteísta ou descuidado veda ou dificulta o acesso dos trabalhadores da terra ao meio de que necessitam para viver e produzir.

Dessa situação resulta, conforme enfatiza o governo, um perfil típico de trabalhador rural, assim caracterizado: "Impossibilitado de ter acesso à terra própria, além da produtividade reduzida, o trabalhador rural não cria para si condições de melhoria de padrão de vida. Não introduz práticas novas, não absorve qualquer técnica tendente a aumentar a produtividade. Sem possuir terra, não pode exigir a concessão de facilidades creditícias, de assistência técnica, de mecanização, do aperfeiçoamento do sistema de escoamento dos produtos agrícolas".

Conforme define o Estatuto da Terra, a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando simultaneamente favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, assim como de suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; e observa as disposições que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam (Art. 2º parágrafo 1º).

Diante desse quadro da realidade agrária brasileira, considerado insatisfatório em termos do desenvolvimento nacional e em especial para o progresso social e econômico do grande contingente populacional que vive e trabalha no campo, define o governo, em 1964, um programa de intervenções, criando através do Estatuto da Terra os mecanismos jurídicos-institucionais com que pretende transformar uma situação real caracterizada pelo predomínio de latifúndios e minifúndios em uma situação considerada ideal, em que seriam abolidas as formas antieconômicas e anti-sociais da propriedade, posse e uso da terra, e por igual incorporadas as terras públicas ao processo de modernização e desenvolvimento rural.

A proposta, consubstanciada no Estatuto da Terra, prevê como regra a privatização das terras exploráveis, somente se admitindo a existência de imóveis rurais de propriedade pública em caráter transitório e desde que não haja viabilidade de transferi-los para a propriedade privada, competindo ao Poder Público, todavia, o dever de promover a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração do imóvel rural que contrariem sua função social (Art. 10).

O Estatuto contempla dois processos básicos de intervenção do poder público em face da existência de grandes espaços vazios e inexplorados, e de terras ocupadas sem um adequado aproveitamento: a colonização das terras públicas e a reforma agrária, destinada a reintegrar a propriedade na sua função social. Prevê também, como medidas da maior importância diante do fenômeno da ocupação extra-legal do solo, a discriminação das terras devolutas e o reconhecimento das posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual.

O processo de colonização das terras públicas visa ao povoamento, pela formação de núcleos coloniais, com a garantia de colocação da produção realizada pelos colonos, através de cooperativas.

Empregando "os mecanismos usuais de todos os processos de Reforma Agrária, democrática e não espoliada", conforme enfatiza a Mensagem, o Estatuto da Terra disciplina a desapropriação por interesse social (Arts. 18 a 23), utilizando, por outro lado, a tributação progressiva da terra como meio de "desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social da terra" (Art. 47, inciso I).

A política de desenvolvimento rural iria completar o quadro de intervenções preconizadas pelo legislador pátrio com vistas ao cumprimento dos ditames de justiça social no campo e função social da propriedade pública e particular, e regulamentação do uso e posse temporária da terra pelo disciplinamento dos contratos agrários. A política de desenvolvimento rural contempla um vasto programa de proteção à economia agrária, a ser utilizado "para

dar plena capacitação ao agricultor e sua família", mediante a adoção das seguintes medidas: assistência técnica; produção e distribuição de sementes e mudas; criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial; mecanização agrícola; cooperativismo; assistência à comercialização; industrialização e beneficiamento dos produtos; eletrificação rural e obras de infra-estrutura; seguro agrícola; educação, através de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional; e garantia de preços mínimos à produção agrícola (ET, Art. 73, incisos I a XII).

Decorridos quase trinta anos de vigência do Estatuto da Terra, é possível afirmar-se que os propósitos do Direito Agrário brasileiro e as medidas preconizadas no seu estatuto básico não alcançaram os resultados desejados, sendo os dispositivos da lei frequentemente violados ou inaplicados, e poucos terão tido até hoje os benefícios resultantes dessa legislação de cunho acentuadamente social para a massa de trabalhadores sem terra, submetida a regimes espoliativos de trabalho e condições de vida infra-humanas.

O Estatuto da Terra não tratou especificamente do trabalho subordinado, deixando as relações de emprego na agricultura inteiramente afeitas à esfera do Direito do Trabalho. Cuidou, apenas, de disciplinar os contratos de uso e posse temporário da terra, através dos contratos típicos de arrendamento e parcerias rurais.

Ignorando as relações de trabalho subordinado e privilegiando os contratos de posse e uso temporário da terra, formas contratuais de trabalho parasubordinado, o Estatuto da Terra não alcançou os objetivos sociais visados. O disciplinamento do trabalho subordinado ficou a reboque da legislação trabalhista, de índole nitidamente urbana, sendo efêmera a existência do Estatuto do Trabalhador Rural, Lei 4.214, de 2 de março de 1963, revogado que foi dez anos mais tarde pela Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, que hoje se aplica, com a ampliação dos direitos insertos na Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, às relações de trabalho no campo.

É certo que os contratos agrários nominados de posse e uso temporário da terra, o arredamento e as parcerias rurais, mereceram maior cuidado do legislador ao editar-se o Estatuto da Terra. Houve um acréscimo significativo de regras voltadas para os aspectos diretamente ligados às relações de trabalho no campo, sendo evidente a preocupação do legislador em limitar a vontade das partes, pela obrigatoriedade de cláusulas irrevogáveis e proibição da renúncia de direitos e vantagens estabelecidos em lei. Tudo muito ao feitio da moderna concepção do contrato, em que a chamada soberania da vontade, de valor já diluído em todo o Direito, aqui praticamente inexistente, tamanha é a ingerência do Estado no campo das relações jurídico-agrária-contratuais.

Não obstante esse aparente progresso, os contratos de arrendamento e

parcerias rurais não sofreram nenhuma modificação essencial. Foram inflados; sob certos aspectos aperfeiçoados, mas não se pode dizer que tenham passado por uma transformação, com alterações que signifiquem desenvolvimento, evolução.

O que não se deve omitir é que a disciplina jurídica dos contratos agrários, conforme se acha regulada no Estatuto da Terra e na legislação complementar, passou ao largo da melhor orientação legislativa que alguns países apresentam atualmente. Nos países socialistas ditos de primeiro grau, como a antiga URSS e a China, os contratos de arrendamento e parcerias, tipicamente capitalistas, sequer poderiam ser concebidos.

Nos países socialistas de segundo grau, como a Iugoslávia, onde existe uma propriedade social da terra; na Polônia e em Cuba, onde subsiste um setor privado agrário de exploração de tipo familiar, tampouco se admite o arrendamento ou a parceria como nós os concebemos.

Fora dessa órbita, vamos encontrar exemplos de países onde se exige, igualmente, o cultivo direto da terra e se proíbem os contratos de arrendamento e parcerias, salvo situações especiais autorizadas em lei. Como exemplo, a Venezuela, o Peru, o Equador e o México.

Na Europa ocidental, mantém-se o arrendamento de terras rústicas, admitindo-se, por igual, as parcerias, quando estas correspondem a novos aportes de recursos financeiros, técnicos e empresariais para o campo.

Procura-se, em geral, nos países europeus, ultrapassar a fase de uma agricultura estática para outra de bases empresariais, dinâmica, incitando-se proprietários e usuários a colaborarem reciprocamente através de um novo contrato que consiga, com a arbitragem de uma autoridade independente, estabelecer o equilíbrio de interesses.

Nessa linha de evolução, dois grupos fundamentais de países podem ser identificados:

1º) Aqueles em que o sistema de codificação tenha sido substituído em matéria de arrendamentos por uma legislação de novo cunho, caracterizada, na essência, por ter feito desses contratos um plano inclinado para a propriedade.

2º) Aqueles em que de modo direto se tenha enfrentado o problema do acesso à propriedade, pelo arrendatário, distinguindo-se do primeiro grupo pelo fato de esta solução haver sido imposta pela lei ao arrendador proprietário.

São bastante representativos os exemplos da Itália, França, Inglaterra, Irlanda e Finlândia.

Triunfa, de certo modo, nessas legislações, embora através de um lento processo de consolidação, a afirmação do trabalho sobre o direito de propriedade, havendo, por outro lado, aquilo que já se chamou de desclassificação da figura do proprietário e sua substituição pela figura do empresário.

A experiência do Japão é igualmente significativa. Ali foram adotadas medidas protecionistas para garantir a estabilidade dos arrendatários e a compra das terras que cultivavam.

O Direito Agrário brasileiro, consoante a nova sistemática dos contratos, instituída através do Estatuto da Terra, ficou ao nível epidérmico da questão.

Ao contrário de alguns países que fizeram desses contratos um plano inclinado para a propriedade, mais ainda à diferença de outros que de modo direto enfrentaram o problema e substituíram o proprietário estático pelo cultivador dinâmico, levando ao ocaso os contratos de arrendamento e parceria, o Brasil manteve uma postura conservadora, que impede alcançar o imperativo constitucional da justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos.

Sem pretender ser demasiadamente ousado, diria que a disciplina jurídica dos contratos agrários, tal como atualmente se apresenta no Estatuto da Terra, constitui verdadeiro óbice às mudanças estruturais do campo, porquanto, mantendo o trabalhador na condição subalterna através de uma relação jurídica desvantajosa, e garantindo o desempenho econômico do imóvel, exclui a possibilidade de a terra ser expropriada para fins sociais de reforma agrária.

A despeito dos ideais de justiça social que inspiram a Lei Maior do País, e o acolhimento do princípio da função social da propriedade, muito pouco foi feito para reverter o processo histórico de concentração da propriedade rural, entrave secular ao nosso desenvolvimento econômico e social.

Criados a partir da Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, e da imediata promulgação do Estatuto da Terra os mecanismos jurídico-institucionais indispensáveis à implementação da reforma agrária, "o mínimo que se pode dizer é que os resultados da ação são absolutamente frustrantes", conforme reconhece o governo em documento divulgado pelo Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (1985).

Admitindo que a tendência à concentração e uso indevido da terra pelos latifúndios foi também acompanhada pelo aumento dos conflitos sociais e mortes e violências de todo tipo, reconhece o governo, à evidência das estatísticas, "o agravamento da questão agrária nacional".

No desdobramento da análise, enfatiza o documento oficial que "a concentração da posse da terra, historicamente garantida e contemporaneamente estimulada, fez prevalecer a injustiça social no campo."

Concluo lamentando não poder exaltar, como já se fez, os méritos do Estatuto da Terra, por alguns considerado a "carta de alforria do trabalhador do campo".

Antes, julgo necessário debruçarmo-nos sobre esse importante marco do Direito Agrário brasileiro, a fim de apontar-lhe as imperfeições, com o propó-

sito de dar à terra melhor regulamentação, especialmente quanto aos aspectos do trabalho, diante das persistentes condições que aviltam o trabalhador rural.

Não fossem as regras estampadas nos artigos 97 e 98 do Estatuto, relativas à ocupação de terras públicas, em que o trabalho poderá alçar o cultivador direto à propriedade da terra, poderíamos dizer que a lei, priorizando as políticas de desenvolvimento, mais favoráveis, no seu conjunto, ao proprietário do que ao trabalhador, limitou-se a assegurar a este minguadas garantias no campo contratual agrário, permanecendo a justiça social, para as legiões de trabalhadores sem terra, como um ideal inatingível.