

O trabalhador rural na nova Constituição: operário ou camponês?

MAURO MÁRCIO OLIVEIRA

Assessor Legislativo do Senado Federal

S U M Á R I O

1. *Introdução.*
2. *Das relações de trabalho agrário.*
3. *Do acesso à propriedade fundiária.*
4. *Conclusões e especulações.*
5. *Bibliografia.*

1. *Introdução*

A opção metodológica da Assembléia Nacional Constituinte em gerar seu próprio projeto de Constituição, a partir de subcomissões e de comissões temáticas, dispensando um prévio esboço global, abriu a possibilidade de se obterem produtos parciais divergentes entre si. A consolidação das posições, de uma parte e outra, ao longo do trabalho constituinte, não impede que se reconheça uma face “progressista” em alguns dispositivos e “conservadora” em outros.

As matérias aprovadas nas Comissões da Ordem Econômica e da Ordem Social compõem um exemplo a respeito, quando se toma em consignaço a questão rural. Enquanto se conseguiu impedir definições favoráveis à ampliação da reforma agrária, na Ordem Econômica, ampliou-se o leque dos direitos e das conquistas sociais para os trabalhadores em geral e para os da agricultura, em particular, na Ordem Social.

A partir desta constataço, recuou-se no tempo, buscando identificar as definições legais — de nível constitucional e infraconstitucional — voltadas à regulamentação do trabalho rural e do acesso à propriedade fundiária. Não se discute aqui a efetiva fruicao dos direitos estabelecidos de forma legal,

mas sim a própria construção da lei, na trajetória da formação sócio-econômica do País, desde o século passado.

No aspecto específico da chamada "questão agrária", qual o balanço final? A tese sustentada neste texto é a de que, em termos constitucionais, se privilegiou uma agricultura baseada nas relações formalmente capitalistas, através do assalariamento, ao invés de apoiar relações subordinadas da produção "sob regime familiar", segundo a linguagem utilizada no texto da Carta. Além disso configurar uma postura em si mesma, as definições constitucionais podem ser tomadas consistentemente como ponto final de uma trajetória legislativa de cujas características não se afastou. Ao lado disso e como reforço, a grande via que a intervenção estatal poderia pavimentar para a expansão de uma certa "agricultura camponesa", através da reforma agrária, foi dificultada, o que tende a colocar tal solução cada vez mais como uma estratégia de natureza regional e limitada, sem condições de questionar as áreas centrais da produção agropecuária nacional na ordem capitalista.

2. *Das relações de trabalho agrário*

O marco inicial da regulamentação do trabalho data de 1830, quando foi editada lei tratando dos contratos por escrito sobre prestação de serviços feitos por brasileiros ou estrangeiros dentro ou fora do império (CATHARINO, 81 e DUARTE, 107), sendo que a primeira lei específica para o trabalho agrário é o Decreto n.º 2.827, de 15-3-1879 (CATHARINO, 81).

Mesmo com a antecipação da lei ao fato que pretende regular (vide exemplo do Decreto n.º 979, de 1903, sobre sindicatos rurais, em CATHARINO, p. 81), há uma relativa concordância entre os especialistas quanto à precariedade na definição e atraso na aplicação do direito trabalhista ao campo brasileiro. A seguir, algumas passagens:

"... o trabalhador agrário ainda é um carente de proteção legal, situação muitíssimo agravada pela notória, intensa e extensa deficiência de fiscalização" (CATHARINO, 86).

"O histórico do trabalhador rural até os últimos sessenta anos é débil, minguado e, pior que essa condição de pouca densidade, será sem dúvida o desprestígio em que viveu a semi-absoluta inoperância dos dispositivos catalogados em cada decreto ou lei" (DUARTE, 107).

"Vemos com grande apreensão a existência de amparo jurídico para a classe dos trabalhadores, que por muito tempo a desconhecerá e, conhecendo-a, não terá condições de pedir-lhe a efetivação, exceto em uma ou outra região de nosso imenso País" (OLIVEIRA, 46).

“... até 1963 o trabalhador rural foi um semitutelado; tinha alguns direitos, mas poucos, comparados aos direitos e garantias dadas ao trabalhador urbano da época.” “... conquanto tenha o trabalhador do campo, hoje, uma legislação que o ampara, ela é falha e ineficiente” (D'AMBROSIO, 27).

No presente século, destacam-se três momentos da proteção jurídica ao trabalho rural: a CLT, Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n.º 5.452, de 1-5-45); o ETR, Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n.º 4.214, de 2-3-63); e o “Novo Estatuto” (Lei n.º 5.889, de 8-6-73) (OLIVEIRA, 41).

A CLT reuniu a legislação do trabalho, até então dispersa, tendo como preocupação central o trabalhador urbano e, em caráter excepcional, o trabalhador rural. Em termos amplos, é a primeira vez que a lei estende algumas garantias fundamentais da legislação urbana ao trabalhador rural (arts. 7.º, b; 76, 129, parágrafo único; 442 a 456; 457 a 467; 487 a 491; 505 e 506) (CATHARINO, 85; DUARTE, 111; D'AMBROSIO, 16). Antes disso, a Constituição de 1934 (art. 121) havia definido em conjunto de preceitos para “melhorar as condições do trabalhador” em geral, os quais, porém, não encontraram encaminhamento satisfatório.

Do ponto de vista da estrutura social da produção, a extensão de alguns direitos trabalhistas ao campo poderá ser vista menos como ação progressista do Estado brasileiro e mais como tática diversionista à luta dos trabalhadores pela propriedade dos meios de produção, ou seja, ao invés de facilitar o acesso à terra, a lei veio facultar, naquela ocasião, alguns direitos essencialmente vinculados ao trabalhador assalariado (salário, férias, aviso prévio etc.) que, do ponto de vista concreto, não lograram aplicação (*).

Com a modernização do aparelho produtor, com os novos papéis assumidos pelo Estado e com a nova configuração do quadro do capitalismo mundial, mudanças significativas começam a ocorrer no panorama da economia interna. Os seus reflexos sobre o mercado de trabalho rural passam a ser por demais evidentes nos anos 50-60. Migração, desmantelamento das grandes lavouras, mudança nos sistemas de produção e de trabalho e proletarianização são alguns dos indicadores (GNACCARINI). Algumas citações configuram, com precisão, a natureza e a extensão das mudanças:

“... a expansão do modo de produção capitalista no campo, no Brasil, que se inicia com a Grande Depressão e toma forte impulso na segunda metade da década de 50, envolve dois processos sociais dolorosos: 1) a perda, por parte do pequeno proprietá-

(*) Conquanto a extensão de direitos, vista como uniformização de direitos entre várias categorias de trabalhadores, faça parte da dinâmica do desenvolvimento do modo de produção capitalista, aceita-se, com POULANTZAS, um certo grau de autonomia do Estado em estabelecer leis cujos benefícios se dirigem mais a uma fração da classe dominante do que a outras, como é o caso dos proprietários fundiários.

rio agrícola, dos meios de produção que lhe asseguravam o sustento no regime de economia de subsistência e/ou de produção simples de mercadoria; 2) a transformação do homem apenas formalmente livre, mas protegido pela 'servidão patrimonialista', à condição de assalariado temporário, privado dos direitos estabelecidos pela legislação trabalhista" (D'INCAO E MELLO, 7).

"No início da década de 60, assiste-se a uma ruptura neste processo tradicional." Ao ser expulso, a reação do trabalhador não é mais passiva. "Ele se organiza" e surge com "reivindicações próprias." Entre elas, "a reforma agrária radical (...) representa a proposta de um projeto alternativo ao desenvolvimento da agricultura. É esta substituição da propriedade do não-trabalhador pela propriedade do trabalhador que constitui o elemento central da luta do movimento camponês" (SILVA & WANDERLEY, VIII).

"A partir dos anos 60, torna-se visível, no campo brasileiro, o fenômeno do chamado 'trabalho volante'" (GONZALES & BASTOS, 25).

A estas caracterizações podem ser somados os processos de "metamorfose do lavrador", pelo qual ele sai de morador, colono, sitiante e empregado para proletário rural, como nova categoria política (IANNI, 127) e o de "purificação do trabalho assalariado", ou seja, a transformação de colonos, moradores e agregados em assalariados puros (CASTRO, 181).

O segundo momento a ser destacado é o do ETR. Na sua gênese, o ETR provém de um Projeto de Lei enviado à Câmara dos Deputados pelo Presidente Getúlio Vargas sob o número 4.264/54 (OLIVEIRA, 41). Foram quase 10 anos de tramitação no Congresso Nacional (*). A oportunidade de sua aprovação como Lei n.º 4.214/63 estaria ligada à ascensão dos movimentos pelo acesso à propriedade da terra (ação das Ligas Camponesas, no Nordeste e da Ultab (União dos Lavradores e Trabalhadores) fundada ainda em 1954, a qual dispunha, em 1961, de representação em 16 Estados; D'AMBROSIO, 18-19). A novidade conceitual trazida pelo ETR representou fato marcante na história do direito do trabalho rural. Em primeiro lugar, o destinatário dos direitos passou de empregado a trabalhador. Em seguida, amparou-se, pela exclusão, o prestador de serviços eventuais; não se cobrou a subordinação ou a dependência do empregado/trabalhador ao empregador, além de ter aberto a possibilidade de a remuneração ser paga

(*) O Projeto de Lei nº 4.264/54 recebeu 3 emendas, em 1956 (nº 13, de AFONSO ARINOS; nº 15, de NOGUEIRA DA GAMA e FERNANDO FERRARI e nº 18, de SEGADAS VIANA e FERNANDO FERRARI) e um substitutivo, de agosto de 1956, da Comissão de Legislação Social da Câmara dos Deputados, antes que fosse esquecido até 1960. Em 2-5-60, o Deputado FERNANDO FERRARI apresenta o Projeto nº 1.837/60, quando, então, voltou novamente à tramitação, para ser aprovado em 1963 (Arquivo Histórico do Senado Federal, arquivo 49, pasta 94, PLC 94/61).

in natura. Do ponto de vista político poder-se-ia entender tal expansão como a tentativa de o Estado responder às pressões populares nos idos de 63. Resposta, entretanto, diversionista, porque ao invés de contemplar a imensa massa de parceiros, meeiros e pequenos arrendatários, com o acesso à propriedade fundiária, a contemplava com direitos do trabalhador assalariado, até aquele momento, escassamente regulamentados pela CLT. Em termos diacrônicos, tal tática poupava os interesses patrimonialistas presentes, adiando a solução do problema do acesso à terra.

Essa impropriedade conceitual causou franca reação doutrinária dos especialistas (CATHARINO, RUSSOMANO-a), aliás, perfeitamente compreensível. Na medida em que o legislador tomou vários casos como se um fosse, a doutrina e os procedimentos técnico-jurídicos acusavam a "anormalidade", demonstrando que método e objeto tornaram-se estranhos um ao outro.

Assim, considerado uma "colcha de retalhos" (CATHARINO, 84), "gravemente deficiente quanto à técnica legislativa, o regime do Estatuto do Trabalhador Rural criava enormes dificuldades para o intérprete" (OLIVEIRA, 41), vindo a ser substituído pelo "Novo Estatuto", a Lei n.º 5.889/73. A despeito de todas as falhas, o ETR "consubstanciou inegável avanço na defesa dos interesses do homem do campo" (OLIVEIRA, 42).

Da Lei n.º 5.889/73, CHIARELLI in OLIVEIRA (p. 43) e D'AMBROSIO (p. 23) têm o mesmo conceito: "ruralização da CLT" e CLT no campo. Nessa lei, abandona-se o conceito de trabalhador rural do ETR e volta-se ao modelo implantado pela CLT. A mudança, entretanto, não é uma simples volta ao passado de 30 anos atrás. Ao lado do restabelecimento da técnica legislativa neste particular, amplia-se o leque dos beneficiários quando, no art. 17, se declara que "as normas da presente lei são aplicáveis, no que couber, aos trabalhadores rurais não compreendidos na definição do art. 20, que prestem serviços ao empregador rural." Há neste complemento um recuo em relação ao ETR, mas um nítido avanço em relação à CLT, com o que se expande o manto da lei para trabalhadores até então não protegidos, ainda que a expressão "no que couber" constitua, em si, uma restrição. Tomando-a, pelo lado da similitude, pode-se dizer, portanto, que a CLT só chegou ao campo trinta anos após sua promulgação. Em si, tal lei, mesmo não sendo suficiente, oferece condições razoáveis para a defesa dos direitos dos trabalhadores rurais, como dá a entender OLIVEIRA:

"Sob o pálio desse dispositivo legal (art. 17, Lei n.º 5.889/73), poderá a magistratura do trabalho em nosso País realizar memorável obra saneadora de conflitos e incertezas no campo" (p. 44).

Se, ao lado da legislação do trabalho rural, colocar-se a legislação referente à previdência social (cujo início data de 1955, com a criação do Serviço Social Rural, pela Lei n.º 2.613, passa pela criação do Funrural,

com o ETR, pela instituição do Prorural, via Lei Complementar n.º 11/71 e sua incorporação ao Sinpas, pela Lei n.º 6.439/77), pode-se dizer que o trabalhador rural encontra um conjunto de definições legais capazes de lhe oferecer proteção e segurança (DUARTE, 115), cabendo discutir a eficácia da sua aplicação pelo aparato judiciário correspondente.

Ponto terminal desta avaliação, a Constituição de 88 explicita ao contrário das de 1934 ("a proteção social do trabalhador", art. 121), de 1946 ("melhoria da condição dos trabalhadores", art. 157), de 1967 ("aos trabalhadores", art. 158) e de 1969 ("aos trabalhadores", art. 165); a quem se destinam os direitos ("são os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais..."), art. 7.º e "uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais", art. 194, parágrafo único, II). Mesmo não considerando de per si os novos direitos do trabalhador (redução da jornada de trabalho, férias anuais com um terço a mais de salário, licença-gestante ampliada, licença-paternidade, aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, entre outros), a grande conquista dos trabalhadores rurais foi a definitiva e constitucional garantia de igualdade com os trabalhadores urbanos.

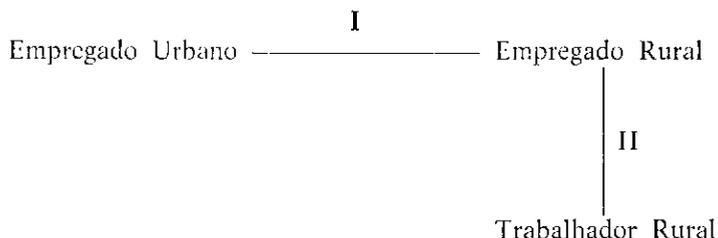
Quanto a outros aspectos que tocam de perto os interesses do agricultor, a extensão do sistema de seguridade aos trabalhadores rurais, assegurada pela Constituição de 88, em seu art. 195, 8.º, também está compreendida na categoria da universalização de direitos e na uniformização e homogeneização de tratamento às várias categorias de agentes envolvidos na produção (parceiros, meeiros, arrendatários e produtores rurais).

Um último aspecto a ser ressaltado na temática do trabalho é o reflexo da multiplicidade das relações de trabalho no campo do Direito.

A crescente dominação exercida pelo modo de produção capitalista sobre as demais formas impõe, progressivamente, um movimento de homogeneização nas relações de produção (lembre-se da "metamorfose", de IANNI e da "purificação", de CASTRO, já mencionadas) e, por via de consequência, nos contratos (a nível do Direito, como parte da superestrutura), entre os agentes que intervêm no processo produtivo, especialmente entre locadores e locatários da força de trabalho.

Neste sentido, podem ser detectados dois movimentos complementares de homogeneização (SIMÕES, 62). De um lado, há o vetor da homogeneização entre o empregado rural e o empregado urbano, talvez porque os "métodos atuais de execução dos trabalhos rurais cada vez... menos se distinguem dos aplicados na indústria" (CATHARINO, 80), com o que a lei tende a atribuir-lhes direitos equivalentes, tal como se pode depreender da evolução da legislação respectiva, desde a CLT, de 1943, até a Constituição de 1988. De outro, há uma "inegável expansão" do conceito de empregado para "alcançar trabalhadores não subordinados" (CATHARINO, p. 79). À luz do conceito restrito de "empregado", o Direito estaria regula-

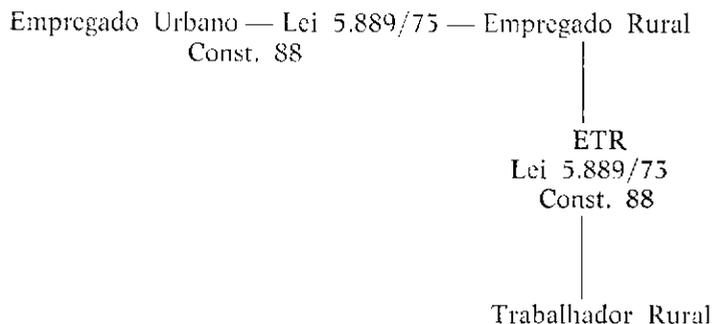
mentando a relação de subordinação típica do assalariamento, enquanto sob o rótulo de “trabalhador” haveria espaço para considerar outras formas de subordinação, inclusive as não formalmente subordinadas, encontráveis na chamada “produção familiar”.



Estes movimentos (I e II) não indicam que a uniformização e a homogeneização venham a se efetivar no interior da produção a partir da cristalização de conceitos na órbita do Direito. Pelo contrário, tal homogeneização do trabalho, na área do Direito, estaria a indicar a preponderância de uma forma de produzir em relação a outra(s), em termos concretos das relações sociais, a qual informa a superestrutura, determinando ali mudanças correspondentes.

Aplicando-se o esquema anterior ao caso brasileiro, ter-se-ia como movimento do tipo I, tipicamente a CLT e do tipo II, o ETR. Já a Lei n.º 5.889/75 e a Constituição de 88 contemplam ambos os tipos de movimento

CLT



A força da homogeneização e da equidade, sob o amparo da ação estatal, muitas vezes produziu fenômeno conhecido, no Brasil, como o “avanço” da legislação trabalhista. A este propósito, registrou RUSSOMANO:

“A verdade é que a lei trabalhista, na América Latina, sempre esteve adiante do desenvolvimento econômico” (RUSSOMANO-c, p. 127).

“Esse, sem dúvida, haveria de ser o maior defeito das várias e reiteradas tentativas do legislador para se adentrar na questão rural, caminhar muito à frente da realidade, dispondo, em sua lei, como se estivesse diante de um meio social pronto a considerar receptíveis todas as grandes e profundas renovações jurídicas que, na época, mal despontavam no horizonte do Direito Comparado” (RUSSOMANO-a, p. 10).

À luz do ensinamento marxista de que o Direito registra como lei as relações predominantes no sistema econômico capitalista, poderia ser tido como paradoxal a lei “caminhar à frente da realidade”, invertendo os termos da proposição original. Neste caso, tomando como fulcro da análise o meio rural, parece estar ocorrendo, de forma intensa, a homogeneização e a equalização das condições legais em relação ao meio urbano e não propriamente o “avanço” como ato volitivo dos legisladores. A este respeito, GONZALEZ & BASTOS discutiram a influência do Estatuto do Trabalhador Rural no movimento da proletarianização do trabalhador rural, negando a relação causal entre os dois e a noção de anterioridade do primeiro em relação ao segundo. Mesmo negando o nexó causal entre o Estatuto e o aparecimento do bóia-fria — o que está correto — é importante ressaltar a influência que o ETR pôde ter exercido à sua época no movimento tendencial da proletarianização rural. Assim, é de se supor que, diante de várias alternativas de organização da produção rural, a incidência organizada do Estatuto — representado, na órbita econômica, pelos custos decorrentes da extensão de direitos ao trabalhador — sobre uma delas, em especial, a do assalariamento (*), acabou por interferir no cálculo capitalista da rentabilidade das diversas explorações, de forma a acelerar uma tendência que é, de qualquer forma, imanente ao modo de produção.

3. *Do acesso à propriedade fundiária*

O processo de colonização do País definiu um padrão de propriedade da terra extremamente concentrador: das sesmarias da Colônia aos latifúndios da República, o caráter excludente se manteve. Ao longo da história brasileira, as pequenas unidades de produção têm-se estabelecido em caráter precário, muitas vezes à margem da lei. Tal estabelecimento tem sido tolerado e até estimulado como forma de se obter um excedente de produtos para o mercado interno e manter um repositório de mão-de-obra para as explorações comerciais (SILVA & WANDERLEY, p. VII). Nas regiões de fronteira, a reprodução dos sítios, minifúndios e roças representou, e ainda

(*) De acordo com RUSSOMANO — b (p. 59), o Estatuto do Trabalhador Rural cuida dos contratos de trabalho (trabalhadores subordinados) e o Estatuto da Terra dos contratos agrários (trabalhadores autônomos), os quais podem, é certo, dissimular os contratos de trabalho.

representa, importante movimento social de incorporação pioneira das terras ao espaço econômico, atuando, ademais, como “atividade intersticial” à grande exploração quando esta aí se instala (VELHO-a).

A grande disponibilidade de terras agrícolas, a despeito da ocupação extensiva, realizada pelos latifúndios, pôde ter cumprido o papel de amortecedor de lutas internas de grandes proporções em torno da propriedade.

A imigração européia no século passado veio fortalecer um certo “ideal camponês” aqui já existente, qual seja o da ascensão social vinculada à posse da terra. Falando sobre estes imigrantes, assim se expressa MARTINS:

“...a configuração do destino que o camponês teria na sociedade de adoção não caía sob seu domínio, via de regra, na sociedade de origem; por isso que o ato de migrar se desvendará para ele, posteriormente, como momento significativo na preservação do modo de vida camponês” (p. 27).

Embora a objetivação de seu trabalho se desse na produção das grandes unidades de exploração comercial, a nível de sua consciência, o lavrador preservava o ideal da condição camponesa. Este conflito importava em alienação para o lavrador, migrante ou não.

“Alienadamente, o camponês formula e desencadeia a sua oposição à sociedade capitalista. Esta oposição fundada na utopia comunitária é anticapitalista... (MARTINS, p. 28).

É imanente ao “ideal camponês” o acesso à terra. Partindo da situação de um território não ocupado economicamente e, onde, logo em seguida, se instala a forma de produção predominantemente escravagista, as condições para a sobrevivência deste ideal são a ruptura com o escravagismo e a vinculação de posse do trabalhador com a terra. Nestas condições, a intervenção do Estado — excluída as outras alternativas de guerra civil ou revolução — parece ser indispensável. Entretanto, à luz do caráter patrimonialista do processo civilizatório ocorrido no Brasil, refletido na doutrina sobre o direito de propriedade prevalecente no século passado, registrada nas Constituições de 1824 (“é garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude”: art. 179, item 22) e de 1891 (“O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude...”: art. 72, 17), não era de se esperar que houvesse qualquer ação estatal no sentido de facilitar o acesso dos trabalhadores rurais à terra.

No âmbito da iniciativa particular (e utilizando o espectro das possibilidades estabelecidas na regulamentação do Estatuto da Terra — Decreto

n.º 59.428/66) (*), os trabalhadores, dado suas condições econômicas, dificilmente poderiam ter utilizado a alternativa da compra e venda no mercado fundiário, muito menos a da herança ou legado e a da permuta. Restava-lhes a via arriscada e insegura do apossamento para buscar, dentro da lei, sua legitimação.

A legitimação da posse, regulada pelo Código Civil, de 1916, apresentava duas modalidades mais importantes: a ordinária e a extraordinária (arts. 551 e 550). A exigência de posse contínua era, nesta ordem, de 10 ou 20 anos e de 30 ou 40 anos. Somente após 40 anos, a Lei n.º 2.437/55 veio a reduzir tais prazos para, respectivamente, 10 ou 15 anos e 20 anos.

Antes mesmo que tal reforma viesse a ser implantada, as Constituições de 1934 (art. 125), de 1937 (art. 148) e de 1946 (art. 156, 3.º) reconheceram o direito a uma nova modalidade de usucapião, denominada "pro labore", a qual enfatizava e valorizava o tornar a gleba apossada, produtiva pelo trabalho.

Junto com a definição de uma forma mais acessível pela legitimação da posse, a Constituição de 1934 representou uma inflexão no direito absolutista da propriedade do século passado, ao estatuir que o seu direito não poderia ser exercido "contra o interesse social ou coletivo" (art. 113, item 17). A despeito disto, não houve nenhuma norma para regulamentar a intervenção do Estado de modo a preservar interesses sociais ou coletivos. Os agricultores sem terra continuarão a tentar o domínio da propriedade por seus próprios recursos e de uma forma que estará permanentemente, expondo-os a riscos pela posse precária e não regulamentada.

Na Constituição de 1946 houve a junção do preceito do uso da propriedade, condicionado ao bem-estar social, com o da promoção da "justa distribuição da propriedade" (art. 141, 16 e art. 147). O instrumental, entretanto, só veio a ser explicitado em 1964, pela Emenda Constitucional n.º 10, de 9-10-64, e pela Lei n.º 4.504 (Estatuto da Terra), de 30-11-64.

(*) "Art. 2º — A obtenção dos meios de acesso à propriedade rural resultará de:

I — no caso do Poder Público:

- a) desapropriação por interesse social;
- b) compra e venda;
- c) doação;
- d) arrecadação de bens vagos;
- e) permuta;
- f) incorporação de terras devolutas vagas ou ilegalmente ocupadas.

II — no caso de iniciativa particular:

- a) compra e venda;
- b) doação;
- c) permuta;
- d) herança ou legado;
- e) legitimação de posse."

Ainda que o processo de proletarização do trabalhador do campo esteja no âmago da tendência do aprofundamento do modo de produção capitalista (IANNI, 113), o movimento político deste trabalhador rural, no Brasil, voltava-se, de maneira predominante, para a reforma agrária. De LA SILVA & WANDERLEY disseram tratar-se do “elemento central do movimento camponês” (*). Assim, o “ideal camponês”, nascido e mantido pelos agricultores livres da Colônia e do Império e reforçado pelas levas de migrantes do fim do século passado e do início deste, não havia sucumbido. Ressurge tão logo o permitam as condições políticas para sua manifestação, entre as fraturas da já caduca organização da produção agrícola que se desmorona, lá pelos anos 60 (ALVES, 78; DECLARAÇÃO..., 86 e SCHILLING, 109).

Seja como um proletário rural de fato ou como futuro proletário, a luta pela reforma agrária fazia reviver o “ideal camponês” do lavrador brasileiro. A instituição que mais simbolizou esta luta foi a Liga Campesina, a qual expressava politicamente “as reivindicações do trabalhador rural incluindo camponês e operário” (IANNI, 124). Mas as Ligas Campesinas praticamente deixaram de existir a partir de 1964. Enquanto isso, o Sindicato rural, seu contemporâneo, surge como resultado combinado das reivindicações do trabalhador rural e da atuação do Estado. A despeito de ter surgido como uma “técnica de formalização do mercado de trabalho no setor agrícola”, os sindicatos estão mais sintonizados com o trabalhador enquanto camponês do que como assalariado. Além do mais, o desenvolvimento das atividades dos Sindicatos Rurais, nestes últimos 25 anos, teve apenas caráter de reação moderada devido à “burocratização da vida política do proletário rural” (IANNI, 124/129).

“A demora do movimento sindical rural, na adequação de sua estrutura às condições específicas do trabalho dos bóias-frias, explica-se pelo fato de a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) só muito recentemente ter-se voltado para a questão dos bóias-frias”. “Só (...) a partir do 3.º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (1976) e

(*) Independente da atual face preponderantemente proletária do trabalho rural, a reforma agrária encontra lugar como instrumento político de superação do sistema capitalista tal como a entendem SILVA & WANDERLEY (p. XII), SCHILLING (p. 109) e DULLEY. Neste sentido, ela pode continuamente ser mantida como bandeira de organizações populares e de frações da sociedade civil, vinculadas ao seu êxito. Isto, entretanto, retira seu caráter de “reforma capitalista” (instrumento de ampliação do mercado interno e de democratização da propriedade), e de “ideal camponês”, já que sua realização corresponde à superação do capitalismo e à eliminação da propriedade privada. Nestes termos, a abordagem aqui empreendida deixa de considerá-la por extravar os marcos institucionais definidos pela Constituição recém-promulgada.

uma vez iniciada a abertura política, o movimento sindical rural passou a privilegiar, como forma de atuação, o trabalho direto com as bases." (...) "E, pela primeira vez, os bóias-frias começaram a ser contemplados com um tratamento especial" (D'INCAO-b).

Assim, durante mais de 60 anos no atual século, o Estado se eximiu de intervir de modo que os trabalhadores rurais viessem a dispor, legalmente, de domínio territorial, com o que impediu, retardou ou bloqueou a concretização do "ideal camponês". Neste longo período, o próprio Estado editou dois diplomas legais (a CLT, em 1943, e o ETR, em 1963) mais adequados à situação do trabalhador enquanto operário do que enquanto camponês e, neste sentido, podem ser considerados como parte de uma estratégia diversionista.

Quando, finalmente, foram estabelecidas as condições legais-administrativas para a intervenção estatal no mercado de terras, de forma a cumprir o objetivo constitucional da "justa distribuição da propriedade", de 1946, a circunstância política era diversa. Nela, o Estado, dirigido pelos militares, tem a reforma agrária sob controle. Do ponto de vista político, o Estatuto da Terra encontrou ressonância entre fração dos trabalhadores rurais pelas possibilidades abertas. A cooptação assim conseguida foi fundamental para ressaltar as condições de implantação e expansão do sindicalismo rural controlado frente à repressão às Ligas Camponesas. O "preço" do acesso à terra, pela intervenção do Estado, era de não mais poder seguir o curso político-ideológico das ligas mais sim o da "lei".

Refletindo os interesses patrimonialistas, ainda dominantes, a nova Constituição de 1988 não mais do que elevou à categoria constitucional alguns preceitos do Estatuto da Terra, de 1964, com a característica de ter adicionado um complicador para a reforma agrária, quando tornou insuscetíveis de desapropriação, para esta finalidade, as "propriedades produtivas". Restringidas as chances do sucesso pelo lado legislativo, o êxito da reforma agrária, neste particular, ficará por conta da eficiência do Executivo e do Judiciário.

Ao lado disso, a nova Constituição ampliou o conceito de "proteção" à produção familiar — o que poderá vir a ser interpretado como fato compensatório no processo das definições relativas à temática agrária. Assim é que foi inaugurada a garantia da impenhorabilidade da pequena propriedade (art. 5.º, XXVI) e mantida a insuscetibilidade da desapropriação da pequena e média propriedades para fins de reforma agrária (art. 185, I) (*).

(*) Salvo por motivo de necessidade ou utilidade pública estavam isentos de desapropriação, pelo Estatuto da Terra, os imóveis rurais menores ou iguais a três vezes o módulo de propriedade (Lei nº 4.504/64, art. 19, 3º, a).

Esta última, para o atual estágio brasileiro, parece ser inócua, já que uma reforma agrária eventual iria concentrar as desapropriações em latifúndios e não em minifúndios. Consideradas uma e outra, a resultante não se revela animadora para a produção familiar, na medida em que parece tentar a colocação de barreiras à entrada e à saída do reino da pequena propriedade. Estática e imobilista, no seu conjunto, vai contra o caráter dinâmico tão particular de parte da agricultura brasileira.

Outro aspecto da ação do Estado visando ao fortalecimento e à expansão da produção familiar repousa na área tributária. Tal ação, entretanto, não deve ser supervalorizada. Em primeiro lugar, porque não se inovou em relação ao que contemplaram as Constituições anteriores. A de 1934 reduziu à metade os impostos para as propriedades de até 50 hectares; as de 1946 e 1969 isentaram as propriedades de até 20 e 25 hectares, respectivamente, do imposto territorial rural. A de 1988 isenta as "pequenas glebas". Em segundo lugar porque aplica-se apenas aos já detentores de propriedade, não sendo, assim, destinada aos que lutam pelo acesso à terra. Em terceiro, porque, de uma forma ou de outra, a ineficiência no exercício da cobrança do ITR termina por igualar devedores e não devedores.

É evidente que o "ideal camponês" ainda permanece vivo e íntegro para muitas situações, especialmente para aquelas cujo impacto do modo de produção capitalista ainda não se fez sentir de maneira cabal nas relações de produção e também para aquelas em que o modo, ao contrário, as destruiu para recriá-las em novas bases. De maneira genérica, este seria o caso das frentes de expansão, em que predomina uma alta relação terra/mão-de-obra, com pouca integração ao sistema nacional (esquema gráfico de VELHO-b, 40); daquele em que há uma "estabilização relativa do setor camponês subordinado ao desenvolvimento capitalista principal..." (VELHO-a, 170) e nas situações de recriação do campesinato ou da pequena produção (CARVALHO; LOUREIRO; FOWERAKER). A ocorrência de tais situações facilitadoras da manifestação do "ideal camponês" corresponde o amortecimento das mesmas na região econômica predominante do País (*). Aí, pelo contrário, "o operariado rural constitui a mais nova e significativa parcela da atual composição da massa de trabalho social apli-

(*) Na medida em que a grande maioria dos latifúndios esteve e ainda estaria situada nas áreas de fronteira, a reforma agrária acabaria por se tornar um "programa regional", com o que deixa de tornar-se questão central para a expansão do capitalismo, no País. A participação do Nordeste não desfaz o caráter regional da reforma agrária. O conjunto de dados recolhido em ARIIVALDO OLIVEIRA dá conta desse fenômeno: a) no Pará, Maranhão, Bahia, Mato Grosso e Goiás, ocorreram a maioria dos 1.363 conflitos pela terra, durante o biênio 1980/81 (p. 51); b) as regiões norte, nordeste e centro-oeste concentram 83% do número de posseiros do País (p. 63); e, c) 89 dos 104 milhões de hectares de terras agricultáveis não cultivadas estão nas regiões norte, nordeste e centro-oeste (p. 85).

cado na agricultura" (CASTRO, 180) (**). Antes que a situação estivesse configurada integralmente nestes termos — o texto de CASTRO é de 1979 — VELHO-a, em 1969, colocava:

“No plano estritamente político, estaria a questão de saber-se que gênero de reivindicações estaria mais próximo da consciência dos nossos rurícolas se a posse da terra ou salarial” (p. 41).

4. *Conclusões e especulações*

Entre o primeiro ato legal que regula o trabalho rural no Brasil (1830) e a edição do Estatuto do Trabalhador Rural (1963), escoaram-se 133 anos. De outra forma, foram necessários 75 anos, após o fim da escravidão, para que os trabalhadores rurais tivessem regularizados seus direitos. Já no caso do acesso à propriedade rural, 114 anos separam a Lei n.º 601, de 1850, do Estatuto da Terra, de 1964.

Enquanto pôde, o interesse oligárquico, inserido na moldura de país primário-exportador, desconheceu as demandas dos trabalhadores rurais, seja pelos seus direitos enquanto tais, seja pelo acesso à terra.

Com a progressiva industrialização do País e o lento deslocar do eixo hegemônico do poder essencialmente rural para uma coalizão com a fração industrial e comercial, o Estado abre uma fresta, de pouca significação, para o trabalhador rural, na CLT, de 1943. Mesmo sendo pequena, tal brecha volta-se para o trabalhador como assalariado, portanto, deslocado do trabalhador enquanto camponês, voltado para a busca da propriedade.

A política do Estado, neste particular, é de natureza diversionista. Não denega de forma direta, pelo contrário, oferece o que não vai concretamente surtir nenhum efeito por absoluta falta de aparelhamento (RIOS, p. 84-85).

Já muito recentemente, no auge das mais amplas demandas populares da sociedade brasileira, edita-se o ETR. Novamente, a mesma política diversionista. À luz da opinião pública urbana, já expressiva pela magnitude das populações citadinas, o Estado aparece politicamente como aliado dos trabalhadores. Entretanto, este mesmo Estado deixa de tocar, mesmo que de leve, no acesso à propriedade, tema tão caro ao “ideal camponês”, naquela ocasião tema central das Ligas Camponesas.

Ao lado do resultado primeiro de continuar inquestionado o caráter patrimonialista dos detentores do poder, as extensões de direitos ao trabalhador rural acabaram não sendo em vão. Ganharam densidade específica no seu campo de atuação, de forma a gerar novas postulações e aperfei-

(**) De 10,6 milhões de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra, em 1984, 6,4 milhões eram assalariados; permanentes (2,1) e temporários (4,3) (MIRAD).

çoamentos. O principal resultado desta política foi o de afetar — como não poderia deixar de ser — o cálculo econômico da organização da produção rural de maneira a reforçar a dinâmica mais saliente do modo capitalista, qual seja a da proletarianização da força de trabalho.

Neste contexto, o regime militar, recém-implantado, promulgou o Estatuto da Terra. Os anos que se seguem mostrarão que a reforma agrária é cada vez mais tratada como uma questão regional, condenada a circunscrever-se aos conflitos das zonas de fronteira e ao próprio nordeste insurgente das Ligas. O sul e o sudeste passam ao largo. Hoje, poder-se-ia dizer que o Estatuto da Terra está para o “ideal camponês” assim como a CLT esteve para o trabalhador rural.

Em termos legais, a Constituição de 1988 torna obra acabada o movimento da equalização e da homogeneização, salientado por SIMÕES. A exemplo das observações feitas neste trabalho e à luz da discussão levantada por GONZAGA & BASTOS, estas definições terão diferentes impactos no cálculo econômico das explorações rurais dado as várias relações de trabalho que se acham presentes no mundo concreto da produção. É de se notar que a obra acabada da Constituição de 1988 é não só a equalização entre trabalhadores urbanos e rurais, mas também entre os trabalhadores avulsos e permanentes (art. 7.º, XXXIV).

De outro lado, a nova Constituição amplia o conceito de “proteção” ao “ideal camponês”. Ao lado da fixação das condições de acesso à propriedade rural (usucapião, colonização, legalização, reforma agrária), estabelece dois mecanismos de preservação da propriedade: impenhorabilidade e insusceptibilidade de desapropriação. São medidas de “caráter defensivo”, imobilistas e, por isso, contrárias ao sentido dinâmico das transformações. Que tipo de pequenas propriedades ou de produção familiar estarão sendo preservadas? A triplice simultaneidade do definitivo movimento da equalização dos direitos com as dificuldades impostas ao acesso à propriedade via reforma agrária e as barreiras postas à “desproprietarização” da pequena produção não parece fortalecer esta pequena produção. Se inalteradas tais definições, provavelmente faltarão “chances de oxigenação” desta mesma pequena produção pelas barreiras que se lhe antepõem à saída e à entrada. Não houve, portanto, um tratamento de “fluxo” para a questão, mas muito mais de “estoque”, com o caráter de estanqueização.

Na medida em que os sindicatos rurais vierem a dar maior ênfase à questão do trabalhador assalariado — a concordar com D'INCAO-b — o “ideal camponês” cada vez mais será matéria de menor densidade política, porém, capaz de, em momentos políticos específicos, reaver a força e o prestígio que é capaz de assumir. Se isso assim ocorrer, não o será sob o espírito das leis, de cuja evolução aqui se trata.

Tomando a questão agrária por uma de suas manifestações técnicas — a da relação entre “fatores”, tal como tratada pela economia neoclás-

sica — pode-se dizer que, cada vez mais, o Brasil assume o perfil daqueles países que apresentam alta relação entre terra e força de trabalho rural. Neste contexto é pouco provável que a produção em regime familiar ocupe lugar de destaque do ponto de vista do montante e do valor da produção. Não há dúvidas de que poderá responder por parcela ponderável do número de imóveis ou estabelecimentos e também da força de trabalho empregada, mas não da produção. Por esse prisma, prevalecerão as médias e grandes produções, ainda que parte dela venha a ser gerada em pequenas áreas territoriais (como podem exemplificar a horticultura, a avicultura, a suinocultura etc.). Certamente, para a grande produção em médias e grandes propriedades, a força de trabalho aí empregada o será em regime de assalariamento. Quando esta produção ocorrer em pequenas e médias propriedades, haverá lugar para acomodar outras relações, ou seja, as condições específicas da região, da cultura ou criação poderão pender a favor da organização familiar ou da organização empresarial.

Ainda tomando como parâmetro a produção, haverá, do lado da participação minoritária, grandes e pequenas propriedades. Em uma e outra, as relações de trabalho deverão estar regidas pelos contratos agrários mais que pelos contratos de trabalho. No primeiro caso, configurando parcerias e meações e, no segundo, trabalho familiar não pago. Caso a regulamentação do dispositivo que trata da insuscetibilidade de desapropriação para a reforma agrária de propriedades com “terras produtivas” seja conseqüente, os grandes imóveis — em especial, os das regiões mais importantes para a produção — tenderão a caminhar, também, para mudar as relações de trabalho regidas pelos contratos agrários para os contratos de trabalho.

A situação desenhada pela “sobrecarga” dos custos variáveis, devida ao favorecimento da condição do trabalhador assalariado, criará as condições necessárias para o êxito de aplicação de uma política tributária consistente para o meio rural, de forma a desestimular a manutenção de grandes extensões, especialmente em áreas valorizadas. Estressada pelo acréscimo dos custos variáveis, a simultânea incidência dos impostos sobre a renda e sobre a propriedade poderá alargar o mercado fundiário. Não se trata, agora, da simples repetição de argumento pretérito da “reforma agrária pela via fiscal”. As condições são novas. Mesmo, *et pour cause*, com a vitória da tese sobre as “terras produtivas”, de estirpe conservadora, o rigor com a verificação da existência de produção poderá ser melhor aferido, se não pelo Judiciário, pelas declarações do imposto sobre a renda. Uma vez que ponham a produzir as várias terras não exploradas, seus proprietários encontrarão uma até então desconhecida (para eles) racionalidade de custos já moldada pela concessão de direitos trabalhistas. Se a ela se somar o imposto sobre a renda e sobre a propriedade, ter-se-ão as condições concretas da ativação do mercado fundiário privado. Não há nisso nenhuma revolução. Há tão-somente a realização das potencialidades do sistema capitalista. Aos desprovidos, o Estado continuará a ser indispensável para o acesso à terra. Em ambos os casos — ativação do mercado fundiário e

construção do acesso à terra para os desprovidos —, um Estado que esteja um pouco “acima” das classes sociais, no sentido colocado por POULANTZAS, poderá redesenhar uma nova geografia agrária para o País.

Bibliografia

- ALVES, Mário. Dois caminhos da reforma agrária. in *A Questão Agrária no Brasil*. 2ª ed., São Paulo, Brasil Debates, 1980, pp. 65-83.
- CARVALHO, João Carlos Monteiro. Camponeses no Brasil. Petrópolis, Vozes, 1978, 136 págs.
- CASTRO, Ana Célia e outros. Evolução Recente e Situação Atual da Agricultura: *Síntese das Transformações*. Brasília, Binagri, 1979, 270 págs.
- CATHARINO, José M. Trabalhador agrário. in *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo, 1977, v. 74, pp. 78-87.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. Questões agrárias. Estatuto da Terra e decretos regulamentadores. Brasília, 1973. 173 págs. (Coleção Contag, 8).
- D'AMBROSIO, Maria José S. Evolução legislativa do direito do trabalho rural. *Revista de Direito do Trabalho*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 9 (50): 6-29, jul./ago. 1984.
- DECLARAÇÃO do I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas sobre o caráter de reforma agrária. In: *A Questão Agrária no Brasil*. 2ª ed., São Paulo, Brasil Debates, 1980, pp. 84-88.
- D'INCAO E MELLO, Maria Conceição (a). O “Bóia-Fria”: Acumulação e Miséria. 5ª ed., Petrópolis, Vozes, 1977. 154 págs.
- D'INCAO, Maria Conceição (b). Bóias-Frias, desafio para o sindicato rural? *Lua Nova*. Brasiliense, São Paulo, 1 (4): 73-78, jan./mar. 1985.
- DUARTE, José Florentino. Trabalhador rural (histórico legislativo). In: *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo, 1977, v. 74, pp. 107-117.
- DULLEY, Richard Domingues. Aspectos políticos da reforma agrária. *Reforma Agrária*. ABRA, 15 (3): 37-43, ago./dez. 1985.
- FOWERAKER, Joe. *A Luta pela Terra. A Economia Política da Fronteira Pioneira no Brasil de 1930 aos Dias Atuais*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982, 315 págs.
- GNACCARINI, José César. Latifúndio e Proletariado. *Formação da Empresa e Relações de Trabalho no Brasil Rural*. São Paulo, Polis, 1980, 185 págs. (Coleção Teoria e História, 7).
- GONZALES, Elbio e BASTOS, Maria Ines. O trabalho volante na agricultura brasileira. In: *Capital e trabalho no campo*. São Paulo, HUCITEC, 1979, pp. 25-48. (Coleção Estudos Brasileiros, 7).
- IANNI, Octávio. *Origens Agrárias do Estado Brasileiro*. São Paulo, Brasiliense, 1984, 255 págs.

- LOUREIRO, Maria Rita G. *Parceria e Capitalismo*. Rio de Janeiro, Zahar, 1977, 135 págs.
- MARTINS, José de Souza. *A imigração e a Crise do Brasil Agrário*. São Paulo, Pioneira, 1973, 222 págs.
- MIRAD. Proposta para a elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República — PNRA. In: LEAL, Laurindo. Coord. *Reforma Agrária na Nova República. Contradições e Alternativas*. São Paulo, Cortez, 1986, pp. 77-120.
- OLIVEIRA, Arivaldo V. de. *A Geografia das Lutas no Campo*. São Paulo, Contexto, 1988. 101 págs. (Coleção: *Repensando a Geografia*.)
- OLIVEIRA, Ary Brandão de. Perspectivas para a proteção jurídica do trabalho rural. *Revista TRT* — 8ª Região. Belém, 14 (27): 39-46, jul./dez. 1981
- POULANTZAS, Nicos. O problema do Estado capitalista. In: BLACKBURN, Robin. *Org. Ideologia na Ciência Social. Ensaios Críticos sobre a Teoria Social*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, pp. 219-241 (Coleção Pensamento Crítico, v. 44).
- RIOS, Jr. A. Terras públicas no Brasil. In: *UnB. Terras Públicas no Brasil*. Documento Brasília, Decanato de Extensão, 1973, pp. 81-86 (Encontros da UnB, de 17-19/12/78).
- RUSSOMANO, M. V. (a) *Comentários ao Estatuto do Trabalhador Rural*. Rio de Janeiro, José Konfino, 1966, 2 v.
- (b) Considerações sobre o trabalho rural. In: *Temas Atuais do Direito do Trabalho*. 2ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, pp. 52 a 65.
- (c) Justiça do trabalho e justiça agrária. In: *Temas Polêmicos do Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro, Editora Científica, 1979, pp. 123-141.
- SCHILLING, Paulo. Da estrutura agrária brasileira. In: *A Questão Agrária no Brasil*. 2ª ed. São Paulo, Brasil. Debates, 1980, pp. 89-107.
- SENADO FEDERAL. *Constituições do Brasil (de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações)*. 1º volume: textos. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986, 593 págs.
- SILVA, José G. da & WANDERLEY, Maria de N. B. Apresentação. In: *A Questão Agrária no Brasil*. 2ª ed. São Paulo, Brasil. Debates, 1980, pp. VII-XII.
- SIMÕES, Carlos. *Direito do Trabalho e Modo de Produção Capitalista*. São Paulo, Símbolo, 1979, 300 págs.
- VELHO, Otávio Guilherme (a). *Frentes de Expansão e Estrutura Agrária. Estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1972, 178 págs.
- (b). *Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982, pp. 40-47.