II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

HISTÓRIA DO DIREITO

MARCELO CAMPOS GALUPPO

RICARDO MARCELO FONSECA

FAYGA SILVEIRA BEDÊ

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

H673
História do direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Fayga Silveira Bedê; Marcelo Campos Galuppo; Ricardo Marcelo Fonseca – Florianópolis: CONPEDI, 2020.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-176-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. História do direito. 3. Isonomia. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

HISTÓRIA DO DIREITO

Apresentação

Os textos da área de História do Direito apresentados neste encontro demonstraram o caminhar da área no sentido de sua solidificação, apesar das condições da pandemia certamente terem sido responsáveis pela diminuição quantitativa do número de trabalhos (registre-se que já tivemos encontros do CONPEDI em que houve a necessidade de se dividir em dois os grupos de trabalho referentes a esta área). Dizer que a área da História do Direito continua num processo de consolidação – uma vez que é relativamente recente sua implementação no ensino e na pesquisa da área jurídica, ao contrário do que ocorre nos nossos países vizinhos da América Latina ou em países europeus, por exemplo – quer dizer que há, junto com investigações que caminham na fronteira disciplinar e que somente tangenciam o enfrentamento dos objetos clássicos da disciplina, outros trabalhos, ao contrário, que demonstram rigor, apuro metodológico e qualidade dignas de registro. Este encontro, neste sentido, deixou clara a existência destas duas tendências.

Com efeito, os interessantes trabalhos sobre "Criminalização da negação, minimização e apologia ao holocausto" (de Pedro Lima Marcheri e Milena dos Santos Barbosa), sobre "Dumping social e suas repercussões negativas nas relações trabalhistas brasileiras" (de Cynthia Maria Fontenelle e Helaine Magalhães Medeiros) e sobre "Perda da nacionalidade: um estudo de direito constitucional comparado diacrônico" (de Mariana Moron Saes Braga), malgrado tenham sem dúvida alguma enfrentado de modo interessante uma perspectiva diacrônica e tenham feito uso de referências históricas consistentes, mostram-se apenas tangenciais – quando se examina o objeto central das pesquisas, as referências bibliográficas, as metodologias e as temporalidades objeto de análise – com relação à área histórico jurídica. Por outro lado, os trabalhos "A mensagem do legislativo n. 24 de 1972" (de Alexandre Walmott Borges, Fábio Rosa Neto e Renata Aparecida Pimenta); "A produção legisladora da ditadura de 1964" (de Alexandre Walmott Borges, Aline Cristina Moura e Sergio Augusto Lima Marinho); e "A legislação fundiária no Brasil Império: uma análise das leis vigentes entre 1824 e 1857" (de Anamaria Pereira Morais e Rômulo Ventura de Oliveira Lira) mostraram-se trabalhos focados, com uso adequado das ferramentas e bibliografia clássicas da disciplina, certamente cumprindo o papel de fazer avançar esta pujante área de investigações – sobretudo no âmbito da pós-graduação em direito brasileira – que é a História do Direito.

Ao tempo em que agradecemos a todos os autores e avaliadores envolvidos, esperamos que seus esforços sejam recompensados por meio da circulação, do debate e da crítica das ideias aqui enfrentadas, alargando-se os horizontes de estudo em nossas áreas de conhecimento.

Prof. Dr. Ricardo Marcelo Fonseca (UFPR/PR)

Prof. Dr. Marcelo Galuppo (PUC/MG)

Profa. Dra. Fayga Bedê (UNICHRISTUS/CE)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho História do Direito apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de História do Direito. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A MENSAGEM AO LEGISLATIVO N° 24, DE 1973. O PROJETO DE REVOGAÇÃO DO ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL. A ANÁLISE DO CONTEÚDO E DA TELEOLOGIA REGULATÓRIA DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

THE MESSAGE N. 24, 1973. THE BILL OF LAW TO REVOKE THE RURAL WORKER STATUTE. THE ANALYSIS OF THE CONTENT AND THE REGULATORY TELEOLOGY OF THE LEGISLATIVE PROPOSITION

Alexandre Walmott Borges [1]
Fábio Rosa Neto [2]
Renata Aparecida Pimenta [3]

Resumo

O artigo faz a análise da edição do Estatuto do Trabalhador Rural. O material analisado é a exposição de motivos da futura Lei n° 5.889, 1973. O desenvolvimento do texto procura demonstrar as motivações ideológicas e os intentos de modificação das relações de produção no campo, com a ditadura, a partir da interpretação da exposição de motivos da proposição. O objetivo do texto é o de oferecer descrições e análises de como se processou a política da ditadura para o campo, especificamente na definição e criação da categoria do empregado no trabalho do campo.

Palavras-chave: Mensagem do executivo, Estatuto do trabalhador rural, Lei n° 5.889, Conteúdo, Teleologia, ditadura

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyzes the issue of the 1973 Rural Worker Statute. The analyzed material is the Law proposition sent by the Executive. The development of the text seeks to demonstrate the ideological motivations and the attempts to modify the relations of production in the fields, of the dictatorship, based on the interpretation of the proposition's motive. The purpose of the text is to offer descriptions and analysis of how the dictatorship policy operated in the countryside, specifically in the definition and creation of the employee category in the rural work

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Executive message, Rural worker statute, Law n. 5,889, Content, Teleology, Dictatorship

---

[1] Doutor em Direito; Doutor em História. Professor da UFU, programa de pós-graduação em Direito; programa de pós-graduação em Biocombustíveis. Professor visitante UNESP, Franca.

[2] Mestrando em Direito, UFU

[3] Mestranda em Direito, UFU

1 Introdução. A contextualização necessária.

A ditadura civil-militar, iniciada em 1964, trouxe uma série de projetos e estratégias para o campo e para as respectivas relações de produção no campo. Para a contextualização, mencionem-se as reformas constitucionais (ainda vigente a Constituição de 1946), com alterações das competências federativas, e tributárias, sobre o campo e sobre as relações de produção do campo; logo após as Emendas Constitucionais, a edição do Estatuto da Terra; depois, a edição das normas previdenciárias no final da década de 60 e início dos anos 70. Toda a produção legisladora autoritária procurava a transformação das relações jurídicas nas relações de produção do campo. Curiosamente, nenhuma das normas mencionadas ab-rogou o Estatuto do Trabalhador Rural editado antes, em 1963, ou, ao menos, não na parte que tocava às relações laborais empregatícias no campo. Foi o Estatuto de 1973 que o fez.

A análise da proposição legislativa de 1973, que, logo depois, se tornou o Estatuto do Trabalhador Rural, permite entender como foi realizada a operação de transformação das relações do campo no âmbito da estratégia de modificação legislativa da ditadura. As transformações envolveram: a preparação institucional e normativa do Estado, com as ECs (e a própria edição da Constituição de 67); a produção de norma base para as novas formas negociais das relações, com o Estatuto da Terra, em 64[1]; a definição de uma política de colonização e de reforma agrária, com o mesmo Estatuto; a criação de novo sistema previdenciário e sanitário (em 1971); e, ao final, a definição de sistema normativo laboral do campo. Essa sequência supõe admitir uma estratégia legisladora autoritária com etapas e seccionada nas matérias campônias.

A ideia de sequência permite qualificar a hipótese de que a ditadura tinha por tarefas primeira a criação de bases institucionais estatais para a política autoritária, com as modificações constitucionais; a definição normativa para as relações negociais, laborais ou não, porém não empregatíciais; a criação de estruturas institucionais de previdência, assistência e saúde, sob a direção estatal; e, ao cabo, a mudança das relações empregatícias.

O postulado de partida do presente trabalho se insere nesse contexto, nesses processos e estratégias legisladoras ditatoriais para o campo. A análise de como foi apresentado o documento de proposição legislativa do Estatuto do Trabalhador Rural, em 73,

[1] Neste trabalho não se irá enfrentar como objeto de especulação a política de reforma agrária. O que se verá é como a política normativa e institucional do emprego no campo, com a edição do novo Estatuto Importante dizer que a política ditatorial envolveu mais a colonização do que propriamente uma política distributiva de terras. Este projeto contou com recursos da FAPEMIG e CAPES para a execução.

permite captar elementos como: a formação de nova base relacional de trabalho no campo; a aproximação formal do trabalhador rural ao trabalhador urbano (com o acento para a laborização de natureza empregatícia); o seccionamento da política de terras da política do trabalho, ou, a distinção normativa e institucional entre o acesso à terra e a formação da categoria do trabalhador sem vínculo algum com o domínio da terra, ou mesmo com a posse da terra. A análise será centrada na proposição normativa com (a) a descrição das bases desta proposição; (b) e com a utilização de categorias e conceitos tradicionais da teoria para as descrições desta proposição. Com isso, pretende-se a descrição e a interpretação das funções que as disposições formalizadas da Lei tiveram para as transformações materiais da economia e sociedade (no específico das relações de produção no campo).

2 A mensagem n° 24, 1973 (n° 80/73): o projeto de revogação (ab-rogação) do Estatuto do Trabalhador Rural de 1963.

A Lei n° 5.889 foi sancionada no dia 08 de junho de 1973. A publicação no DOU[2] ocorreu no dia 11 de junho de 1973. O texto normativo publicado continha 21 artigos, sem qualquer divisão em seções, capítulos ou títulos. A promulgação foi assinada pelo Presidente Emílio Garrastazu Médici e por Júlio Barata, Ministro do Trabalho e Previdência Social no quinquênio de Médici. Esta lei teve como objetivo a ab-rogação do Estatuto do Trabalhador Rural de 1962, que era a Lei n° 4.214, de 1963, e a definição do novo regime jurídico-laboral dos trabalhadores no campo (BRASIL, LEI 5.889, 1973)[3].

O projeto base da lei foi encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional em abril de 1973 (17 de abril de 1973). O Presidente da República e o Ministro do Trabalho e Previdência Social foram os proponentes do projeto, o qual foi numerado como Mensagem n° 80, ano de 1973 (numeração das mensagens encaminhadas pelo Executivo - Presidência da República). No Congresso Nacional, recebeu a numeração de n° 24, ano de 1973, com a denominação de mensagem encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

No preâmbulo da mensagem encaminhada, destaca-se a informação de que o projeto foi proposto pelo Executivo (pela Presidência da República), era materialmente informado por

[2] Diário Oficial da União.
[3] O projeto recebeu a denominação de Projeto de Lei n° 05, ano de 1973 (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

exposição dos motivos do projeto elaborada pelo Ministro do Trabalho e da Previdência Social. No preâmbulo em referência, há também a informação de que o projeto estatui 'normas reguladoras do trabalho rural' (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

3 A tramitação acelerada da proposição.

Considerando o tempo entre a apresentação do projeto, abril de 73, e sanção presidencial, junho de 73, vê-se que o projeto recebeu rápida tramitação congressual (e, por consequência, rápida sanção presidencial). A razão para tal rapidez se deveu ao fato do Executivo invocar a prerrogativa do § 1°, artigo 51, da Constituição vigente, na apresentação do projeto. Este parágrafo permitia ao Executivo o requerimento de tramitação em períodos curtos, 45 ou 40 dias, e, caso o legislativo não se pronunciasse no período indicado, os projetos considerar-se-iam aprovados por decurso de prazo (BRASIL, EMENDA CONSTITUCIONAL N° 01, 1969)[4].

As razões para a invocação da tramitação célere, solicitada pelo Executivo, fazem sugerir que o projeto encaminhado tinha relevância dentre as matérias de interesse da Presidência. Ou, outra interpretação plausível, era a de que o Executivo não desejava alterações no projeto originalmente apresentado, já que a matéria encerrava algum grau de divergências e apresentava temas de polêmica[5].

No Congresso Nacional, a composição da Comissão Mista responsável pela apreciação do projeto era majoritariamente arenista, senão veja-se:

1. Presidência	Senador Flavio Britto	ARENA - AM
2. Vice-presidência	Senador Amaral Peixoto	MDB - RJ
3. Relator	Deputado Wilson Braga	ARENA - PB
4. Membro	Senador Wilson Campos	ARENA - PE
5. Membro	Senador Virgílio Távora	ARENA - CE

[4] Foi o Ato Institucional n° 01, em 1964, que introduziu a aprovação por decurso de prazo. A utilização do regime urgencial buscava evitar discussões, ou a alteração do texto original, pela exiguidade do prazo. Algumas vezes, o Executivo ditatorial usava o expediente de maneira perniciosa: incentivava parlamentares da base para a obstrução de votações, de tal maneira que se alcançava a aprovação por decurso de prazo.

[5] Na comissão mista do Congresso Nacional, ficaram definidos os prazos de 27 de abril a 04 de maio para o recebimento de emendas ao projeto.

6. Membro	Senador Helvídio Nunes	ARENA - PI
7. Membro	Senador Accioly Nunes	ARENA - PR
8. Membro	Senador Antonio Fernandes	ARENA - BA
9. Membro	Senador Saldanha Derzi	ARENA - MT[6]
10. Membro	Senador Osires Teixeira	ARENA - GO
11. Membro	Senador Geraldo Mesquita	ARENA - AC
12. Membro	Senador Carlos Lindenberg	ARENA - ES
13. Membro	Deputado Herbert Levy	ARENA - SP
14. Membro	Deputado Raymundo Diniz	ARENA - SE
15. Membro	Deputado Delson Scarano	ARENA - MG
16. Membro	Deputado WilmarDallanhol	ARENA - SC
17. Membro	Deputado Nosser de Almeida	ARENA - AC
18. Membro	Deputado Mario Mondino	ARENA - RS
19. Membro	Deputado Osmar Leitão	ARENA - RJ
20. Membro	Deputado Walter Silva	MDB - BA
21. Membro	Deputado Laerte Vieira	MDB - SC
22. Membro	Deputado Olivir Gabardo	MDB - PR

Fonte: (BRASIL - DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 28 DE ABRIL DE 1973, 1973)

Mesmo com a tramitação urgencial, foram apresentadas 85 emendas ao projeto do executivo. Em decisão do presidente da comissão, todas as emendas foram recebidas. Após as deliberações, restou aprovado o substitutivo global da comissão mista do Congresso Nacional (BRASIL - DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 09 DE MAIO DE 1973, 1973; BRASIL - DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 24 DE MAIO DE 1973, 1973).

4 Os valores fundantes e a teleologia da proposição.

[6] Na época não havia o Estado do Mato Grosso do Sul.

O objetivo do projeto, exposto logo no primeiro parágrafo, era o de revogar o Estatuto do Trabalhador Rural de 1963. Segundo o texto da mensagem encaminhada pelo Executivo, a Lei n° 4.214, o então vigente Estatuto do Trabalhador Rural era 'lei marcada por falhas e imperfeições' (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

Em que consistiam as falhas e inconsistências da lei por revogar? Segundo o projeto encaminhado, a lei era, em grandes trechos, mera cópia da Consolidação das Leis do Trabalho. E, segundo o projeto, pior do que cópia era cópia sem que ao menos se respeitasse corretamente o conteúdo do trecho da CLT copiado. Outra inconsistência da lei vigente, segundo o projeto, era a de não apresentar um correto "sistema de sanções para garantir a observância da lei" (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

Interessa notar que o proponente da lei assumia que o projeto deveria ter como objetivo a criação de uma espécie de sistema próprio de regulação do trabalho rural que fosse autônomo em relação à tradicional lei de regulação do trabalho, a CLT. O presumido do texto da mensagem era que o estatuto vigente, ou seja, o estatuto de 63, era imperfeito nesta tarefa de autonomia do regime de regulação do trabalho rural.

Essa autonomia em relação à CLT, segundo o projeto apresentado, não presumia o estranhamento com a velha norma laboral. O objetivo era tratar com normas próprias aquilo que fosse específico do trabalho rural "ficando claro que, no mais, a CLT é o código trabalhista do homem do campo" (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973). Este ponto é objeto de discussão para saber o que o projeto pretendia com "a especificação das normas da CLT que, por algum motivo de significação social, não merecem ter aplicação ao trabalho rural" (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

A teoria da justiça e a teoria do direito estabelecem que, em sistemas normativos modernos, a igualdade abstrata da lei é o tópico essencial de igualdade entre os homens e mulheres. Uma norma que dá o tratamento geral aos sujeitos de um Estado somente pode ser excepcionada por normas especiais desde que razões suficientes sejam apresentadas para a edição destas. Normas especiais existem para realizarem a igualdade já que esta significa tratar os desiguais na medida da desigualdade, ou tratar os desiguais de forma desigual para igualá-los.

Assim, o sistema de normas é concebido como um sistema de generalidade e especialidade. Normas gerais são a regra com a possibilidade excepcional de normas

especiais. As normas de exceção justificam-se ou pela natureza da situação, que merece tratamento especial, ou pela situação concreta de determinados sujeitos, que merecem tratamento diferencial. O que se busca com a dicotomia generalidade/especialidade é a obtenção de critério objetivo de justiça distributiva na sociedade ou, ao revés, estabilizar privilégios e distinções, ou sujeitar categorias e sujeitos a regime de menoridade de vantagens materiais ou imateriais. O tratamento especial conferido por normas que excepcionam o critério de generalidade pode importar tanto na atribuição de ônus, como bonificar outros.

Na linha do projeto apresentado em 1973, o tratamento específico dado ao trabalho rural era para fazer viger um conjunto de normas para um suposto ambiente diferenciado do trabalho rural. E também o projeto assumia que o trabalhador rural merecia tratamento diferencial, pela especificidade de sua situação.

Quais as especificidades que o regime ditatorial civil-militar considerava no trabalho/trabalhador rural? Que tratamento diferencial deveria ser dado como medida de especialidade? A verificação da justeza de normas especiais é possível pela aferição de quantias de efetivação de ônus e bônus, e quais as relações a norma procura estabilizar.

No caso do trabalho rural, a lei proposta importava em que as ditas peculiaridades do trabalho rural significavam, efetivamente, num sistema de diminuição de vantagens ao trabalhador rural em relação ao trabalhador urbano. A especialidade importava em menoridade de direitos laborais ao trabalhador do campo e em menoridade da rede de proteção social, novamente, se comparada à rede de proteção social do trabalhador urbano[7].

Embora a crítica da justeza do sistema indicasse a desproporção de bônus e ônus, ao trabalho/trabalhador rural, a propositura de lei especial indicava o interesse objetivo da ditadura civil-militar na regulação deste ambiente e deste contingente de sujeitos. E, saliente-se, não era a proposta de um sistema normativo repressivo, mas, sobretudo, um sistema de proteção e ordenação disciplinada de atividades e instituições.

5 A relação com o Estatuto anterior.

Note-se o interesse do projeto em criticar o ineficiente sistema de sanções do estatuto vigente (o então vigente Estatuto produzido no governo Jango). O projeto apresentava o

[7] O comparativo entre trabalhador urbano e trabalhador rural pode ser esboçado em 3 cenários: (1) o trabalhador rural com menos direitos que o trabalhador urbano; (2) o trabalhador urbano em igualdade com o trabalhador rural; (3) o trabalhador rural com mais direitos que o trabalhador urbano. Em formalização, tomando trabalhador rural como 'r' e o trabalhador urbano como 'u', há: (1) $r - a = u$; (2) $r = u$; (3) $r + a = u$.

diagnóstico de que por falha da lei vigente (que, em breve, se tornaria a lei anterior) não havia a devida proteção laboral do trabalhador rural. Embora não se possa concluir quais as violações o proponente imaginava que ocorriam, e que o estatuto então vigente não sancionava, o projeto assumia que adotava uma disciplina finalística de uma nova lei com mais efetivas sanções na tutela da situação/proteção jurídica dos trabalhadores rurais, caso houvesse violações.

Na sequência dos parágrafos do projeto, assumido o caráter revogador do até então vigente estatuto, de maneira diferente à linha de argumentação seguida até então no texto, o proponente assume outra postura sobre a lei de 1963. Após declinar que o novo regramento apresentado procurava conferir o tratamento diferencial e especial ao trabalho/trabalhador rural, com o regime especial procurado, e também com a manutenção de normas da CLT e de outras normas trabalhistas aplicáveis a todas as relações de trabalho, diz que o projeto tem a manutenção de parcelas da lei de 1963:

> [..]contém as normas que efetivamente significam peculiaridades do trabalho rural[..], ou, ainda porque já constituíam inovação constante do Estatuto do Trabalhador Rural que se procurou preservar. (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973)

O projeto incorporou o elemento histórico básico de que foi a lei de 1963 que, pela primeira vez no sistema brasileiro, consagrou normas específicas ao trabalho/trabalhador rural. O projeto modificou a lei anterior, mas incorpora o núcleo de que o trabalho/trabalhador rural receberam regime jurídico próprio em 1963. O projeto é de acréscimo modificativo parcial, e não de supressão e modificação total, no núcleo do conceito de trabalho/trabalhador rural.

6 A relação com o PRORURAL.

Outro ponto exposto no projeto da lei é que, além de mencionar que o regime diferenciado do trabalho/trabalhador rural já havia sido inaugurado com a lei de 1963, há a menção de que o sistema de proteção ao trabalhador, o sistema de prestações sociais, já havia sido estipulado pela Lei Complementar n° 11, de 25 de maio de 1971. A lei institui o

'Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL)' e previu a criação da autarquia[8]:

> Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL -, diretamente subordinado ao Ministro do Trabalho e Previdência Social e ao qual é atribuída personalidade jurídica de natureza autárquica, caberá a execução do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural,[...]. (BRASIL LEI COMPLEMENTAR N° 11, 1971) .

Note-se que o proponente apresentava a ideia de fortalecimento de um sistema de proteção ao trabalho e de prestações materiais de bem-estar ao trabalhador rural: primeiro, com o PRORURAL, segundo, com o projeto de lei que propunha. O primeiro, com a responsabilidade do Estado em prover o sistema sanitário, previdenciário e assistencial ao trabalhador rural. O segundo, com a responsabilidade de regular e intervir nas relações contratuais de trabalho no campo.

O Estatuto do Trabalhador rural de 1963 não apresentava as disposições de efetivação de um sistema assistencial, previdenciário e sanitário do trabalhador rural (BRASIL LEI N° 4.214, 1963). Embora houvesse a previsão de tal sistema, não havia estrutura administrativa, e mesmo normas administrativas suficientes à ação do serviço de assistência, saúde e de previdência. Com o binômio Lei complementar n° 11, nova lei do trabalho rural, o proponente acreditava estar institucionalizando um sistema de bem-estar e regulação das relações de trabalho rural abrangente e completo (RUSSOMANO, 1966; CARDOSO, 1953).

Noutras palavras, o governo Jango não teve como realizar a institucionalização das prestações sociais, previdenciárias, médicas, assistenciais previstas na norma. O proponente do novo Estatuto acreditava que esta tarefa havia sido institucionalizada pelas leis anteriores.

Este ponto merece observação detalhada, já que a expressão direitos sociais é plurissignificativa. Direitos sociais podem representar direitos à certa forma de organização econômica, aos serviços públicos e políticas públicas do Estado, ou à regulação das normas contratuais trabalho x trabalhador. O autor do projeto acreditava que as duas leis (uma, ainda projeto de lei) tinham a capacidade de realizar a oferta de serviços públicos e políticas públicas, e regular os negócios com o trabalho rural. Com as normas de direitos sociais, a ditadura cria na existência de Estado de Bem-estar, ao seu modo.

[8] Sofreu alteração posterior com a LC n° 16, em outubro de 73.

Nos anos anteriores à edição da norma de 73, o conjunto de sindicatos e associações camponesas havia sofrido a ação repressiva, ou com a extinção, ou com a intervenção 'saneadora'. Assim, no momento da edição do Estatuto já havia o ambiente 'saudável' e expurgado de 'comunistas' e 'pelegos.

7 A migração do trabalho para o trabalho empregatício.

Uma das matérias existentes no Estatuto de 1963 era a estabilidade no emprego. Na linha das transformações realizadas ainda na década de 60, pela reforma laboral da então recém instalada ditadura, houve a substituição da estabilidade laboral pela compensação pecuniária por tempo de serviço (RUSSOMANO, 1966; CARDOSO, 1953). Junto com a compensação por rescisão, criou-se o sistema de poupança compulsória do fundo de garantia por tempo de serviço - FGTS (BRASIL LEI N° 5107, 1966). A mensagem encaminhada pelo Executivo incluía o trabalhador rural no sistema da compensação por tempo de serviço com "a extensão ao trabalhador rural da opção constitucional" (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

Vê-se que ao propor a nova lei, o Executivo ambicionava a completa inclusão dos aspectos do trabalho nos novos marcos da ditadura. Nos anos 60, as mudanças dos direitos sociais do trabalho incluíram a nova lei de greve (BRASIL LEI N° 4330, 1964), a nova política salarial, a criação do sistema compensatório em substituição à estabilidade e a poupança compulsória do FGTS (REZENDE, 2010, p. 86; FERRANTE, 1978). A inclusão do trabalhador rural ao regime de compensação por tempo de serviço adicionava maior discricionariedade na contratação/demissão no labor do campo, tal qual acontecido nos anos 60, com o trabalho urbano[9].

O propósito da lei era o de **modernizar** as relações do campo. (grifo nosso). A modernização circulava na linha compreensiva das relações econômicas de que a oferta de empregos se fazia por regulação de oferta e procura, e fatores ou custos que impedissem a transação eram obstáculos que deveriam ser retirados, ou minimizados.

Portanto, a proposta da nova lei era, de um lado, a desigualdade de tratamento entre o rural e o urbano, com menos direitos ao trabalhador do campo. De outro lado, rurais e urbanos

[9] À ditadura impressionava a ideia de que a estabilidade impedia a criação de empregos. Com a possibilidade de demissão acreditava-se na abertura de mais vagas e, simultaneamente, com a poupança do FGTS, encontrar fonte de financiamento para políticas de habitação, além de fortalecer os depósitos no sistema financeiro.

se igualavam nas formas de regulação do contrato de trabalho para permitir a formação de um só eixo típico de trabalhador empregado.

A proposta apresentada na exposição de motivos tem outro elemento justificador de sua propositura, já ao final do texto, que é a definição, em hipótese legal, do que passaria a ser, daquele momento em diante, o conceito de **empregado rural** (grifo nosso). E, por consequência, o de **empregador rural** (RUSSOMANO, 1966; CARDOSO, 1953) (grifo nosso). Na linha de argumentação da proposta, a futura nova lei cessaria o caráter mui abrangente do antigo Estatuto do Trabalhador Rural, esclarecendo 'o conceito legal de empregado e de empregador rural' (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973; RUSSOMANO, 1966).

O conceito legal vago do Estatuto do Trabalhador Rural que a proposta pretende superar é aquele do art. 2°:

> Art. 2º – Trabalhador rural para os efeitos desta é toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro (BRASIL LEI N° 4.214, 1963).

O projeto propõe a seguinte caracterização:

> Art. 2º Empregado rural é toda pessoa física que presta serviços de natureza contínua a empregador rural, em prédio rústico, sob a dependência deste e mediante salário (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973).

O projeto substitui **trabalhador** por **empregado** (grifos nossos). Esta classificação merece algumas incursões na teoria do direito. A tradição hermenêutica que se instalou no direito é a de que trabalho e emprego estão em relação de gênero e espécie. Esta linha taxonômica parte da suposição de que as normas jurídicas estabelecem um padrão de interpretação da realidade. A pretensão da norma como esquema de interpretação é justamente a descrição de fatos e a determinação de consequências jurídicas a tais fatos. Isto não significa que as normas descrevam fatos para, necessariamente, imputar sanções, mas, como no caso da legislação do trabalho, para estabelecer uma série de classificações e a organização da vida social (RUSSOMANO, 1966; CARDOSO, 1953).

No caso das normas reguladoras do trabalho, a classificação e ordenação estabeleceram que há várias formas jurídicas de regulação do trabalho, mas nem todas estas

recebem o mesmo tratamento. Analisando por outra perspectiva, nem toda a relação de trabalho receberá o igual tratamento, ou mesmo, proteção igual será dada ao trabalhador. Há relações de trabalho que serão ajustadas por determinações gerais do direito civil, com o pressuposto de que os envolvidos estão em situação de igualdade para ajustarem livremente os seus interesses. Somente aquelas relações de trabalho definidas como emprego poderão receber a proteção deste regime, que supõe, ao início, a desigualdade de poder econômico dos contratantes, e por isto determina a proteção do empregado.

Assim, o trabalhador com a marca de prestação ocasional, aquele da eventual realização de trabalho, o trabalho ajustado por imediato espaço de tempo, ou por jornada específica, todas estas formas estão fora do âmbito do emprego, e não receberão o tratamento específico dado ao trabalhador empregado[10]. Somente o empregado, aquele com a subordinação contínua e o pagamento de salário é o trabalhador com a proteção das normas específicas da CLT e dos direitos sociais do trabalho.

Por isto, percebe-se que a proposta da lei em melhor circunscrever o âmbito do <u>empregado rural</u> tinha objetivos claros: substituir a proteção ampla do trabalho, do Estatuto, por uma proteção estrita do emprego (grifo nosso). Os impactos desta circunscrição não dependem de grande argumentação para serem avaliados nas relações do campo. Como ao longo da formação econômica do campo brasileiro sempre houve formas relacionais variadas, com pluralidade de vínculos econômicos entre os relacionados, a proposta quis enquadrar somente uma parcela das relações de trabalho rural. E quis enquadrar definindo o *status* do empregado no campo.

O conceito legal de empregado e empregador do novo projeto será aproximado ao conceito legal da legislação urbana, expresso nos artigos 2° e 3° da CLT. A CLT é justamente o esquema de interpretação normativo que define empregado como aquele trabalhador que tem vínculo contínuo, subordinado e com remuneração na forma de salário.

A lógica desta submissão e definição do empregado rural na proposta de lei encaixa-se no projeto amplo de modernização. Afinal, muitas das formas relacionais do campo não atendiam aos interesses de modernização da economia e deveriam ser ajustadas ao padrão contratual empregatício. Um dos aspectos de melhor ilustração disto está implícito no conceito de empregado. Empregado é aquele que não dispõe, na realização do trabalho, do domínio proprietário sobre os bens de produção, por isto é subordinado e realiza a produção **no** e **com** os meios do empregador (grifo nosso).

---

[10] Não confundir com o contrato de curta jornada, ou sazonal, já que este estava supostamente albergado pelo novo Estatuto de 73.

Com isto, receberam tratamento marginal no esquema de interpretação da lei proposta todas aquelas formas relacionais que geram intersecção entre o domínio dos meios de produção e o trabalhador, e bastante frequentes na história econômica nacional: as formas de meação, de troca de trabalho por posse, de troca de produto por posse, entre tantas. A nova ordem estabelece a clivagem entre trabalhador e os meios de produção da terra de maneira objetiva. O contrato empregatício supõe a alienação da força de trabalho, sem intersecções com posse, produção ou detenção de meios de produção nas mãos do camponês. O camponês é agora empregado.

No final, na proposta da lei, a menção à necessidade de caracterização do empregado rural é reversa. O problema de caracterização não residia na especificação do empregado, mas na possibilidade de que o Estatuto de 1963, por revogar, abria à caracterização de vínculo laboral de emprego os vários contratos 'tradicionais': a parceria e o arrendamento: 'o conceito excessivamente amplo [...], permitiria em qualquer caso, a expansão da proteção trabalhista' (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973). A expressão **em qualquer caso** é que merece atenção (grifo nosso). O projeto não quer a extensão da proteção do emprego em qualquer caso.

Universos de tutelados são definidos pelo núcleo descritivo hipotético de uma norma e a proposta procura bem encapsulá-los. O universo do trabalhador rural empregado implica na subsunção de certa categoria de trabalhadores ao regime especial de proteção do trabalho. Uma proteção ampliada significa que o universo de tutelados abrange vários envolvidos na relação de trabalho ou, de outra maneira, as várias atividades de trabalho estão subsumidas ao regime de proteção.

O que a mensagem n° 24 propõe é a definição do universo de tutelados. A mensagem indica a escrita de um núcleo descritivo do universo do empregado rural com determinada qualificação. Com isto, como visto acima, delimita a espécie empregado rural no âmbito do gênero trabalhador. Esta redução para delimitar representa, no final das contas, nova ordenação protetiva pela redução do trabalho que, potencialmente, poderá ser submetido àquele regime. Como a própria exposição de motivos diz, o objetivo da futura norma é o de excluir segmentos de potenciais empregadores do regime jurídico de proteção do empregado rural. Com isto, grande parte das relações contratuais do trabalho no campo não serão

englobadas pela proteção típica do empregado rural (PRADO, 1975; LEITE, 1974; COSTA, FERRARI e CORREA, 1973).[11]

Na exposição de motivos, no último parágrafo há, a despeito da tentativa de redação de hipótese normativa do universo de trabalhador rural, "é necessário deixar ao intérprete e ao aplicador da lei o exame de cada caso" (BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973, 1973). Ou seja, embora o texto assuma a pretensão de produzir uma norma que delimite melhor o conceito de empregado nas relações de trabalho do campo, ainda há a margem discricionária para que os juízes - ou o judiciário -, e os agentes da administração englobem, ou não, pessoas como empregados rurais, ou não os considerem empregados rurais[12].

Esta argumentação da proposta parece derrubar toda a pretensão anterior. Afinal, se se quer reduzir o universo do trabalhador rural empregado, por que abrir aos magistrados e administradores a subsunção de certas relações à designação empregado rural? A ditadura contava com um perfil de aplicadores do direito que não fugiria aos intentos do legislador e da proposta nuclear do Executivo.

8 Considerações finais.

A proposição do 'novo' Estatuto procurava definir uma das seções da estratégia da ditadura para o campo. Esta seção era a de definição do trabalho empregatício. Isso significava a superação de relações anteriores que se baseavam na necessária relação entre o trabalhador e a terra. A nova disciplina do Estatuto permitiu a definição isolada do trabalho,

---

[11] 'E' para empregado e 'T' para trabalhadores, logo E $\subset$ T. A exposição trabalha com a lógica do não pertencimento, ou seja, excluir os possíveis empregadores: 'RTr' é relação de emprego rural; contrato e parceria $\notin$ a 'RTr'.

[12] 'A julgar pelas considerações teóricas da linha doutrinária da segurança nacional, a inserção do judiciário na estrutura autoritária não era irrelevante para o regime. O judiciário, enquanto instituição, não foi um espaço desconcatenado do regime autoritário ou insignificante. O Manual da Escola Superior de Guerra colocava dentre as principais ações da luta contra a guerra revolucionária "a elaboração e a aplicação da legislação com vistas à prevenção e ao combate à subversão" (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 1976, p. 101). A Doutrina da Segurança Nacional produzida no Brasil apresentou como funções básicas do judiciário: a manutenção da ordem, a proteção contra o inimigo interno, a solução de litígios privados e o controle de constitucionalidade. Todas exercidas, em tese, por um poder harmônico e independente. Ao lado das funções e das características esperadas de um judiciário democrático, mimetizavam-se outros traços provenientes do contexto claramente autoritário. A inserção do judiciário na teoria da segurança nacional surgiu ao lado de diversos outros conceitos, que tinham como finalidade conferir certa lógica às ações dos regimes autoritários que se filiavam à área norte-americana de influência.3 Da necessidade de combater a ameaça projetada na figura do inimigo interno e, a partir das preocupações que se sintetizavam na vaga fórmula do "combate ao comunismo", foram criados espaços destinados à difusão da Doutrina da Segurança Nacional, cujos integrantes apresentavam teses circulares na tentativa de fundamentar as ações dos governos. No regime autoritário brasileiro de 1964, essa função foi protagonizada pela Escola Superior de Guerra. **Fonte bibliográfica inválida especificada.**.

do trabalhador empregado sem maiores vínculos com a terra, ou mesmo isolada das relações negociais do Estatuto da Terra. Numa sequência de finalização dos materiais expostos no texto tem-se que:

- A proposição apresentada pelo Executivo Federal, em 1973, era uma das seções de algo mais amplo, de uma estratégia ditatorial para a modificação das relações do campo;
- A estratégia da ditadura para a modificação das relações do campo envolveu a produção de normas de várias hierarquias: alterações à Constituição de 46; a edição de Constituição em 67 (esta já com tratamento específico de questões do campo); a edição de Lei de reforma agrária, colonização e, sobretudo, de definição tipológica e instrumental de negócios no campo (o Estatuto da Terra, em 1964); a criação de instituições e edição de normas de previdência, assistência e saúde voltada aos trabalhadores do campo;
- Finalmente, a edição do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1973, para a definição de regulação para o trabalho no campo;
- A análise da proposição do Estatuto mostra a disposição de criar a categoria empregado rural em moldes distintos aos da anterior regulação, de 1963;
- A proposição mostra a disposição de isolamento da categoria empregado de questões relacionadas à detenção da terra, seja por posse, ou por aquisição de propriedade, insulando a regulação da categoria de trabalhadores rurícolas de processos ou demandas possessórias, proprietárias, ou de reforma agrária;
- A anterior edição do Estatuto da Terra também isolava esta categoria de trabalhadores apresentada na proposição legislativa das relações negociais civis típicas;
- A estipulação desta categoria implicou na ab-rogação do Estatuto anterior, de 1963.

9 Bibliografia

AGUIAR, C. C. D.; TRENTINI, F. CONTRATOS AGRÁRIOS TÍPICOS: RELEITURA DAS NORMAS DO ESTATUTO DA TERRA À LUZ DO CONTEXTO JURÍDICO E ECONÔMICO ATUAL. **Publica direito**, 2016. Disponivel em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5nPse2_BpV0J:www.publicadireito

.com.br/artigos/%3Fcod%3D212112eece862ca4+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL - DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 09 DE MAIO DE 1973. DCN de 09 de maio de 1973. **Senado federal. Publicação e documentação**, 1973. Disponivel em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=16867&paginaPesquisa=1&parametroPesquisa=%22RURAL%22>. Acesso em: 29 set. 2016.

BRASIL - DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 24 DE MAIO DE 1973. DCN de 24 de maio de 1973. **Senado Federal. Publicação e documentação**, 1973. Disponivel em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=16869&paginaPesquisa=1&parametroPesquisa=%22RURAL%22>. Acesso em: 30 set. 2016.

BRASIL - DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 28 DE ABRIL DE 1973. DCN, 28 de abril de 1973. **Senado Federal. Publicação e documentação**, 1973. Disponivel em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=8749&paginaPesquisa=36&parametroPesquisa=%22RURAL%22>. Acesso em: 29 set. 2016.

BRASIL- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 26 DE ABRIL DE 1973. DCN de 26 de abril de 1973. Mensagem n° 24, de 1973, na origem n° 80/73. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 26 abr. 1973. 304-306.

BRASIL LEI COMPLEMENTAR N° 11. Lei complementar n° 11, de 25 de maio de 1971. **Planalto legislação. Presidência da República**, 1971. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp11.htm>. Acesso em: 08 jun. 2016.

BRASIL LEI N° 4.214. Lei n° 4.214 de 02 de março de 1963. **Planalto legislação. Presidência da República**, 1963. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4214.htm#tituloix>. Acesso em: 13 mar. 2016.

BRASIL LEI N° 4330. Lei n° 4.330 de 1 de junho de 1964. **Planalto legislação. Presidência da República**, 1964. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4330.htm>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL LEI N° 5107. Lei n° 5.107 de 13 de setembro de 1966. **Planalto legislação. Presidência da República**, 1966. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107impressao.htm>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL, EMENDA CONSTITUCIONAL N° 01. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969. **Planalto legislação**, 1969. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 29 set. 2016.

BRASIL, LEI 5.889. Lei n° 5.889 de 8 de junho de 1973. **Planalto legislação. Presidência da República**, 1973. Disponivel em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5889.htm>. Acesso em: 02 jun. 2016.

CARDOSO, M. **Tratado de direito rural brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1953.

DEZEMONE, M. **Do cativeiro à reforma agrária: colonato, direitos e conflitos - 1872-1987**. UFF. Niterói, p. 299. 2008.

DEZEMONE, M. A questão agrária, o governo Goulart e o golpe de 1964 meio século depois. **Revista brasileira de história**, 2016. Disponivel em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882016000100131&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2017 jul. 15.

FERRANTE, V. L. **FGTS. Ideologia e repressão**. São Paulo: Ática, 1978.

FORMAN, S. **Camponeses:** sua participação no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1979.

MEDEIROS, A. S. Antecedentes históricos da luta pela terra no Brasil e o surgimento do MST. **Publica direito**, 2013. Disponivel em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=52d5d0f100d9de6a>. Acesso em: 15 abr. 2018.

REZENDE, C. C. D. **Suicídio revolucionário. A luta armada e a herança da quimérica revolução em etapas**. São Paulo: Unesp, 2010.

RUSSOMANO, M. V. **Comentários ao estatuto do Trabalhador rural**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1966.

SAMPAIO, A. **Estatuto do trabalhador rural comentado**. São Paulo: RT, 1972.

VALTER GONÇALVES JR. 1964: pouco antes do golpe, reforma agrária esteve no centro dos debates no Senado. **Agência Senado**, 2014. Disponivel em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/24/1964-pouco-antes-do-golpe-reforma-agraria-esteve-no-centro-dos-debates-no-senado>. Acesso em: 03 mar. 2019.