

## Arrendamento, Parceria e Governança de Terras no Brasil

Patrícia José de Almeida  
(Professora Colaboradora no Departamento  
de Economia, Ciências Contábeis e Administração  
da Universidade de Taubaté – UNITAU;  
[almeida\\_03@yahoo.com.br](mailto:almeida_03@yahoo.com.br))

Antônio Márcio Buainain  
(Professor Livre-Docente  
no Instituto de Economia  
da Universidade de Campinas- UNICAMP;  
[buainain@eco.unicamp.br](mailto:buainain@eco.unicamp.br))

### RESUMO

Teoricamente a cessão do uso da terra, via arrendamento e parceria, pode melhorar a alocação dos recursos e a equidade no meio rural. No Brasil, estudos mostram um nítido dualismo na natureza do arrendamento e da parceria. De um lado, existem contratos que envolvem arrendatários e ou parceiros com níveis de renda e qualificação elevados, inseridos nas cadeias produtivas mais lucrativas do agronegócio (i.e., soja, milho e cana-de-açúcar) e localizados, sobretudo, no Sudeste, Sul e Centro-Oeste, e que vêm sendo utilizados de maneira crescente. De outro lado, embora ainda haja um número expressivo de pequenos arrendatários e ou parceiros, especialmente no Nordeste, mas presentes também nas demais regiões do país, sua importância vem caindo. Por diferentes razões (socioeconômicas, políticas, legais, institucionais, culturais), os pequenos produtores, minifundistas e trabalhadores rurais, têm tido dificuldades para ter acesso à terra via arrendamento e parceria no país. O desenho e cumprimento desses contratos dependem de vários condicionantes. Em um extremo, pode-se sublinhar eventos ou condições extra mercado de arrendamento e parceria que interferem na conduta dos participantes do contrato. Neste aspecto, vale citar a legislação, a conjuntura política e econômica, a forma de acesso dos arrendatários e ou parceiros aos demais mercados (insumos, assistência técnica, comercialização, financeiro, fundiário), às organizações sociais. Em outro, existe um grupo de fatores que, ou são objeto e cláusula do próprio contrato de arrendamento e parceria, ou são atributos dos contratantes. Dentre eles, pode-se mencionar o prazo do contrato, a forma de pagamento, a disponibilidade de informações, a incerteza, a seleção dos arrendatários e ou parceiros. O objetivo deste artigo é fazer uma análise das principais características da estrutura de governança que rege os contratos de arrendamento e parceria no Brasil. A ideia central é indicar os principais condicionantes dos contratos, que influenciam a dinâmica do mercado de terras no que se refere ao arrendamento e parceria. Considera-se que uma melhor definição dos direitos de propriedade e a implementação de instrumentos de incentivos para os próprios beneficiários (i.e., infraestrutura básica; acesso ao crédito rural, aos serviços de assistência técnica, às máquinas e equipamentos agrícolas, às inovações tecnológicas, aos canais de comercialização; qualificação do capital humano etc.) podem favorecer a prática do arrendamento e da parceria no Brasil, principalmente por parte dos produtores mais pobres.

**Palavras-chave:** Arrendamento, Parceria, Brasil, Governança de Terras.

## 1.Introdução

A despeito da imensidão territorial e da disponibilidade de recursos produtivos, o Brasil persiste com um grave problema agrário. Em um extremo, observa-se uma alta concentração da propriedade fundiária; e no outro, uma massa de trabalhadores rurais que reivindicam o direito de acesso à terra. A estrutura fundiária no país, marcada pela concentração e fragmentação da terra em minifúndios, parece bloquear a utilização da mesma por não proprietários, em particular por produtores mais pobres. O resultado disto é uma situação paradoxal da presença de terras ociosas que pouco rendem aos seus proprietários e de uma demanda social por terra não atendida<sup>1</sup>.

Teoricamente, e as experiências em vários países evidenciam<sup>2</sup>, que o arrendamento e a parceria poderiam minimizar a ineficiência na alocação dos recursos produtivos no meio rural. No Brasil, estudos mostram as dificuldades enfrentadas pelas partes contratantes e indicam que a prática encontra-se aquém do seu verdadeiro potencial (Almeida, 2002; Reydon e Plata, 2006; Almeida, 2009; Reydon e Almeida, 2012).

Estudo recente aponta que o Brasil vem apresentando um “novo padrão agrário e agrícola” desafiador. O capital (i.e., capital financeiro, infraestrutura, máquinas e equipamentos, tecnologias, insumos agrícolas, capital humano etc.) assume cada vez mais uma posição central no processo de formação e apropriação de riqueza, reduzindo o papel hegemônico até então atribuído à terra<sup>3</sup>. Além disso, o padrão de acumulação da agricultura passa a depender de novos componentes, tais como: concorrência, institucionalidade, segurança de alimentos, meio ambiente, exigências dos consumidores, mão-de-obra qualificada, riscos econômicos, organização e gestão (Buainain et al., 2014).

Neste cenário, a terra passa a assumir um papel secundário no processo de acumulação da agricultura e o “arrendamento capitalista (que se expande, em especial, em regiões produtoras de grãos e de cana-de-açúcar) é, talvez, uma das sintomáticas expressões desse novo padrão, pois sugere até mesmo alguma desmaterialização do capital, cuja contrapartida é a crescente importância dos intangíveis – ou seja, as

---

<sup>1</sup> Para uma discussão mais minuciosa a respeito, consultar, entre outros autores, Ramos (2014).

<sup>2</sup> Para uma análise sobre essas experiências, veja, por exemplo, Datta, 1981; Banerjee et al, 1998; Deininger et al, 2001; Deininger e Jin, 2005; Jin e Deininger, 2009; Deininger et al, 2013; Bardhan et al, 2014.

<sup>3</sup> Este fato não negligencia a participação do capital no início do processo de modernização da agricultura brasileira, mas coloca em evidência as novas modalidades de valorização do capital.

empresas optam pelo arrendamento no intuito de preservar sua liquidez e a flexibilidade de seus investimentos –, incluindo os ativos que são objeto de propriedade intelectual, que são cada vez mais centrais no processo de inovação” (Buainain et al., 2013: 110).

Verifica-se, pois, uma discussão intrigante a respeito do arrendamento e da parceria no Brasil: de um lado, a prática apresenta um baixo e precário desenvolvimento entre os produtores que mais poderiam se beneficiar do processo de acesso à terra de terceiros (i.e., pequenos produtores, minifundistas e trabalhadores rurais); por outro, nota-se a expansão de contratos sólidos de arrendamento e parceria justamente em regiões onde o agronegócio brasileiro é mais próspero (i.e., Sudeste e Centro-Oeste). Como explicar a dupla natureza dessas relações contratuais no país?

Admite-se que a debilidade da prática do arrendamento e da parceria no Brasil explica-se parcialmente pelas falhas no ambiente institucional expresso na desigualdade da distribuição da propriedade da terra, no sistema judiciário e na legislação direcionados quase sempre aos interesses da parte contratante mais poderosa. Considera-se que diversos condicionantes presentes nos termos dos contratos agrários (i.e., arrendamento e parceria) no país (i.e., forma de pagamento, prazo) – face às imperfeições dos vários mercados (crédito rural, insumos, assistência técnica, comercialização), à incerteza e ao risco moral, aos custos de transação – determinam a escolha contratual e seus resultados. Sabe-se que os atributos pessoais dos produtores, tais como nível de riqueza, qualificação, experiência e poder de barganha, viabilizam o acesso aos diversos mercados e condicionam o próprio desempenho da atividade produtiva.

Neste ínterim, o objetivo central deste artigo é analisar a estrutura de governança que rege os contratos de arrendamento e parceria no Brasil. A fim de atingir nosso propósito, o artigo apresenta a seguinte estrutura: a seção 2 (dois) trata da estrutura de governança do mercado fundiário brasileiro, a seção 3 (três) discute o marco institucional legal que governa os contratos de arrendamento e parceria no Brasil e a seção 4 (cinco) traz as considerações finais.

## **2. Governança de Terras no Brasil**

Considera-se que a falta de uma governança efetiva do mercado fundiário no Brasil é o principal determinante da alta concentração e ociosidade da terra, e grande demanda de terras por parte dos movimentos sociais. O desenvolvimento da governança

do mercado fundiário brasileiro depende da compreensão da estrutura atual de governança e do seu potencial de transformação (Reydon, 2011; Reydon et al., 2015).

No que respeita à formação história da propriedade fundiária no Brasil, nota-se o quanto a constituição da sociedade e as particularidades que ainda hoje influenciam fortemente o funcionamento do mercado de terras têm reflexos desse passado agrário. De fato, o problema agrário brasileiro remonta à ocupação territorial, que consolidou uma séria desigualdade na distribuição da propriedade fundiária<sup>4</sup> e o padrão distributivo conhecido como latifúndio-minifúndio<sup>5</sup>.

A estrutura econômica predominante e a organização político-social dela oriunda proporcionavam ao proprietário, até pouco tempo atrás, o exercício praticamente pleno do poder nos limites de suas terras. Até o final da década de 1950 a insegurança dos lavradores quanto à moradia e ao trabalho submetia-os a regimes extremamente abusivos. O parceiro, o meeiro, os moradores “de condição”, o arrendamento “pela palha” e os foreiros são exemplos clássicos dessa forte relação latifúndio-minifúndio no Nordeste, que varia conforme a área e atividade produtiva (Carneiro, 1978).

A falta de governança do mercado fundiário no Brasil data da Lei de Terras de 1850. Esta manteve a possibilidade de regulamentação das posses, permitindo a ocupação de terras devolutas; mas, revelou um total desinteresse pelo cadastro de terras. O Estatuto da Terra de 1964 constituiu um dos maiores avanços institucionais no concernente à política e administração de terras no país, vigente até os dias atuais. Pode-se dizer que após a ditadura o governo brasileiro direcionou toda sua política de terra e estrutura institucional para a reforma agrária (i.e. assentamento de sem terras que ocupam terras ociosas). Dentre as políticas governamentais, vale destacar a Reforma Agrária de Mercado (i.e., concessão de crédito subsidiado a grupos de famílias que desejam comprar terra de forma conjunta), que entre 1995 e 2009 beneficiou 54 mil famílias; e, o Programa Terra Legal (i.e., regularização imobiliária de áreas rurais localizadas em terras da União) (Reydon, 2011; Reydon et al., 2015).

Reydon (2014) aponta que o atual quadro institucional da administração fundiária brasileira é composto pelas seguintes instituições: *i*) Governo federal, com a aprovação do Legislativo – vem trabalhando com eficiência na criação de unidades de conservação (por exemplo, reservas extrativistas, florestas nacionais e reservas

---

<sup>4</sup> Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, o Índice de Gini da distribuição da propriedade da terra no Brasil, nas últimas décadas, foi: 0,855 (1975), 0,859 (1985), 0,857 (1995/96) e 0,856 (2006) (Reydon, 2011).

<sup>5</sup> Para uma compreensão mais apurada dessa problemática consultar, por exemplo, Silva (1996).

índigenas); *ii*) Governo estaduais, com a aprovação do Legislativo – criação de unidades de conservação (por exemplo, reservas extrativistas, florestas estaduais) e áreas quilombolas; *iii*) Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) responsável por criar e informar o número do Sistema de Registro de Propriedade, discriminar as terras devolutas, conceder o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR) e atualizar o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), conceder posse nos assentamentos de reforma agrária, utilizar terras devolutas discriminadas para diferentes fins (colonização e assentamentos, por exemplo); *iv*) Institutos estaduais de terras – responsáveis pela gestão das terras públicas pertencentes aos estados da Federação; *v*) cartórios de notas – responsável pelo controle dos contratos de compra e venda de terra e das assinaturas legais; *vi*) cartório de registro de imóveis – possui os livros das propriedades, nos quais todas as transações ligadas aos imóveis rurais ou urbanos são registradas; *vii*) Municipalidade – define e estabelece o Plano Diretor Municipal, o cadastro das terras urbanas, o cálculo da planta de valores das terras para fins de cobrança de IPTU, a política de uso do solo urbano e sua fiscalização, a cobrança do ITR; *viii*) Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – responsável por todas as propriedades da União, em especial aquelas às margens de rios e as terras da Marinha, e terras devolutas; *ix*) Receita Federal – responsável pela cobrança de diversos impostos diretos, principalmente o Imposto de Renda (IR).

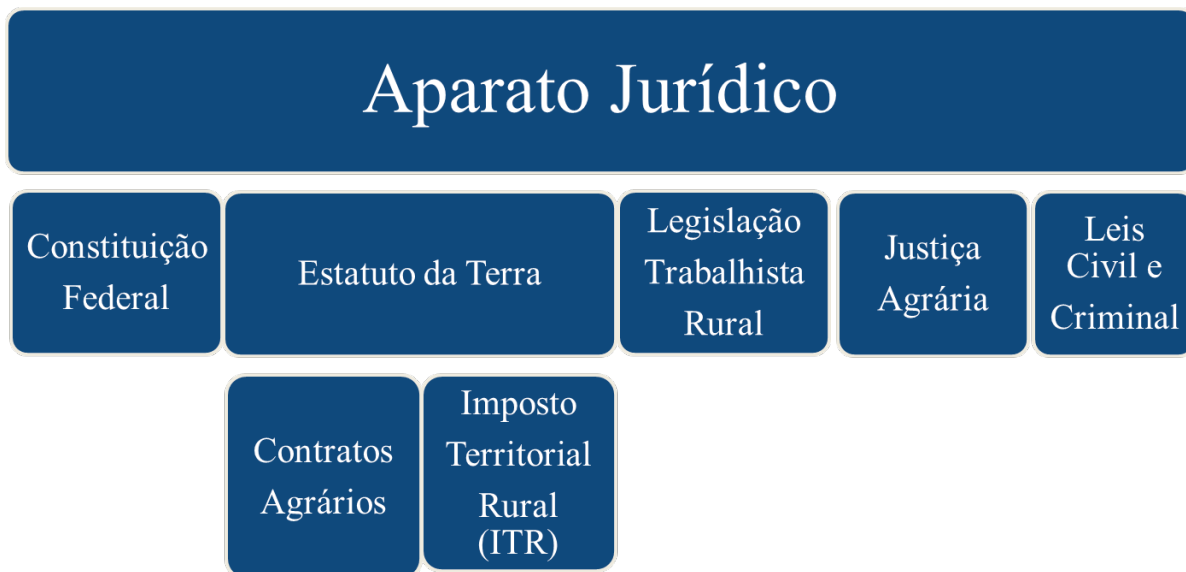
Uma efetiva governança de terras no Brasil requer a criação de um cadastro moderno, autoalimentado e participativo. Isto possibilitará: *i*) garantir os direitos de propriedades privadas para diferentes finalidades (por exemplo, negócio, arrendamento, obtenção de crédito, concessão de pagamento por serviços ambientais); *ii*) identificar terras públicas e garantir seu adequado uso para criação de reservas, assentamentos ou colonização; *iii*) maior segurança para as demais políticas fundiárias (i.e., reforma agrária, crédito imobiliário, tributação sobre a terra); *iv*) regular os processos de compra de terras a fim de restringir o acesso a estrangeiros e latifundiários; *v*) dividir por zonas o uso da terra, ou seja, colocar limites para a produção agrícola e pecuária em regiões específicas; *vi*) regular os processos de conversão de terras agrícolas em urbanas, bem como atualizar o cadastro do Imposto da Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); *vii*) atualizar o cadastro dos imóveis rurais para viabilizar a cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) (Reydon, 2011; Reydon et al., 2015).

### **3. Marco Institucional Legal do Arrendamento e da Parceria no Brasil**

Os dados dos Censos Agropecuários mostram uma redução significativa no número de estabelecimentos arrendatários e parceiros, sobretudo a partir de meados da década de 1990. Pergunta-se: como explicar o declínio dessas relações contratuais no Brasil? Por diferentes razões (socioeconômicas, políticas, legais, institucionais, culturais), os pequenos produtores, minifundistas e trabalhadores rurais, têm tido dificuldades para ter acesso à terra via arrendamento e parceria no país.

O desenho e cumprimento desses contratos dependem de vários condicionantes. Em um extremo, pode-se sublinhar eventos ou condições extra mercado de arrendamento e parceria que interferem na conduta dos participantes do contrato. Neste aspecto, vale citar a legislação, a conjuntura política e econômica, a forma de acesso dos arrendatários e ou parceiros aos demais mercados (insumos, assistência técnica, comercialização, financeiro, fundiário), às organizações sociais. Em outro, existe um grupo de fatores que, ou são objeto e cláusula do próprio contrato de arrendamento e parceria, ou são atributos dos contratantes. Dentre eles, pode-se mencionar o prazo do contrato, a forma de pagamento, a disponibilidade de informações, a incerteza, a seleção dos arrendatários e ou parceiros (Almeida, 2002; Almeida, 2009).

Visando atender nossos objetivos, focaremos nos condicionantes que, segundo nossa concepção, estão diretamente relacionados com a estrutura de governança que rege os contratos de arrendamento e parceria no Brasil. Dentre as leis e macro instituições que compõem essa estrutura, podemos destacar as seguintes: Constituição Federal, Estatuto da Terra (Contratos Agrários e Imposto Territorial Rural – ITR), Legislação Trabalhista Rural, Justiça Agrária, Leis Cíveis e Criminal (Figura 1).



**Figura 1: Aparato Jurídico do Arrendamento e da Parceria no Brasil – principais instituições**

Fonte: Elaboração dos autores.

### 3.1. Constituição Federal

As Constituições Brasileiras (i.e., 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, Emenda Constitucional nº 1/1969, 1988) oferecem muito pouco respaldo à questão agrária do país. Somente na Constituição de 1946 a problemática da desapropriação territorial rural aparece no texto do Título V intitulado “Da Ordem Econômica e Social” (Art. 147). A matéria ganha importância na Constituição em vigor, de 1988, no Capítulo III do Título VII (artigos 184 a 191), que trata “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”.

Conforme Lima (1994), essa ementa tem redação defeituosa, pois “Política Agrária” já compreende a política agrícola, a política pecuária, a política fundiária e a reforma agrária. Adicionalmente, a redação da ementa poderia ser mais precisa para abranger as diferentes espécies de políticas que abarca a Política Agrária. Em síntese, a Política Agrária classifica-se em duas grandes espécies: *i)* política de desenvolvimento; *ii)* reforma agrária<sup>6</sup>.

Uma novidade na Constituição Federal do Brasil de 1988 é a necessidade de prévia autorização do órgão competente federal para o arrendamento de imóvel rural por pessoa física ou jurídica estrangeira. O Art. 190 assim o estabelece:

<sup>6</sup> O Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) faz essa divisão. No Título II (artigos 16 a 46) dispõe exclusivamente da Reforma Agrária e no Título III (artigos 47 a 102) trata da Política de Desenvolvimento Rural.

“A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional”.

Por um lado, a inclusão da matéria de Direito Agrário na Constituição de 1988 revigorou a legislação ordinária e facilitou a sua aplicação (Lima, 1994). Por outro, disciplinas mais específicas, como os contratos agrários típicos (i.e., arrendamento e parceria), não apresentaram inovações significativas, ficando sujeitos majoritariamente às normas do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

A Constituição de 1988 passou a incorporar os princípios da função social e ambiental da propriedade da terra, mas esse conceito constitucional perdeu relevância frente a nova estratégia de “modernização conservadora” que se inaugurou no Brasil nos anos 2000 denominada de economia do agronegócio. Observa-se no país uma “completa autonomia dos mercados para operar com a terra” (Delgado, 2014: 35).

## **3.2. Estatuto da Terra**

### **3.2.1. Contratos Agrários**

O Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) é o principal instrumento de regulamentação dos contratos agrários típicos no Brasil<sup>7</sup>. Esse Regulamento estabelece que os prazos dos contratos de arrendamento e parceria dependem essencialmente do tipo de atividade produtiva e do estado físico da terra. A legislação agrária delimita um prazo mínimo e um prazo máximo legal. O objetivo é “proteger” o arrendatário e ou parceiro, garantindo um prazo mínimo para permitir a exploração racional da terra e o usufruto dos investimentos realizados. Já o prazo máximo tem como justificativa reforçar o direito de propriedade, assegurando ao titular a possibilidade —se assim for de seu desejo— a posse da sua terra ao final do contrato de arrendamento e parceria. A imposição de regulamentações legais não assegura, por si só, nem automaticamente, os direitos que se pretende garantir. Em muitas situações, o prazo e o custo dos contratos celebrados acabam criando obstáculos à prática do arrendamento e da parceria.

A legislação também define o preço e a forma de pagamento do arrendamento e da parceria, chegando ao detalhe de permitir o parcelamento e definir limites em relação ao valor do imóvel. A existência de um expressivo número de contratos informais,

---

<sup>7</sup> Ver Almeida e Buainain (2013) para uma explicação mais minuciosa sobre os contratos agrários no Brasil.



principalmente na região Nordeste, facilita o descumprimento das normas e regras. O proprietário pode simplesmente não observar a lei e conduzir o contrato de acordo com as suas conveniências, sujeitando o pequeno arrendatário e ou parceiro a condições produtivas desfavoráveis.

A forma de pagamento do arrendamento pode variar quanto ao valor, tipo, meio de pagamento (i.e., dinheiro, produto, trabalho), prazo e modalidade (fixo, proporcional, misto). A legislação brasileira regulamenta que o preço do arrendamento só pode ser fixado em dinheiro, ou seja, é proibido fixá-lo em quantidade de produtos<sup>8</sup>. Exceto por ocasião do pagamento, o arrendamento pode ser pago em produto, desde que seja a preço de mercado e não inferior ao mínimo oficial. Apesar do preço ser fixo, é permitido parcelá-lo. Adicionalmente, o preço do arrendamento não pode ultrapassar 15% do valor do imóvel, mas se o arrendamento for parcial e recair sobre áreas selecionadas para exploração intensiva de alta rentabilidade, a lei, neste caso, permite até 30%. Esse preço pode ser reajustado periodicamente (normalmente, ao ano), em proporção ao valor do imóvel e do preço mínimo do produto nele cultivado.

Na parceria, os contratantes (i.e., parceiro-outorgado e parceiro-outorgante) partilham os riscos e os resultados da produção de maneira proporcional e nos limites da lei. O Art.35, do Decreto 59.566/66, determina a quota máxima do parceiro-outorgante segundo sua menor ou maior participação na atividade produtiva. A fixação dos percentuais na partilha dos frutos é a seguinte:

- I. 10% (dez por cento) caso concorra somente com a terra nua;
- II. 20% (vinte por cento) se concorrer com a terra preparada e moradia;
- III. 30% (trinta por cento) se concorrer com o conjunto básico de benfeitorias, constituído principalmente de casa de moradia, galpões, banheiro para gado, cercas, valas ou currais, conforme o caso;
- IV. 50% (cinquenta por cento), quando concorrer com a terra preparada e o conjunto básico de benfeitorias enumeradas no item anterior, e mais o fornecimento de máquinas e implementos agrícolas, para atender aos tratos culturais, bem como as sementes e animais de tração e, no caso de parceria pecuária, com animais de cria em proporção superior a 50% (cinquenta por cento) do número total de cabeças objeto da parceria;

---

<sup>8</sup> Na realidade, a maioria dos contratos é fixada a preço de produto a ser cultivado. Isto ocorre tanto nas lavouras de grãos, quanto nas agroindústrias canavieiras e cítricas (Garcia, 1996).

V. 75% (setenta e cinco por cento), nas zonas de pecuária ultra-extensiva, em que forem os animais de cria em proporção superior a 25% (vinte e cinco por cento) do rebanho onde se adotem a meação do leite e a comissão mínima de 5% (cinco por cento) por animal vendido.

Enfim, o prazo e as condições de pagamento dependem de um conjunto de fatores: costumes locais; vocação da região para a produção agropecuária; possibilidade de uso alternativo da terra pelo proprietário; motivações e objetivos das partes contratantes, em particular, do proprietário; estado físico da terra (terra bruta, pastagem degradada ou terra pronta para o plantio); entre outros. A necessidade ou não de investimento para iniciar a exploração da terra arrendada e ou sob parceria também interfere no prazo e nas condições de pagamento do contrato.

A sustentabilidade econômica do arrendamento e da parceria fica comprometida em virtude do curto período de tempo dos contratos e do preço cobrado pelo uso da terra. Neste ambiente, a lógica do produtor arrendatário e ou parceiro tende a ser predatória: explorar de forma intensiva e com o menor gasto na manutenção de sua qualidade, de forma a maximizar sua receita. Age, portanto, como um rapinador, mesmo que não tenha interesse em fazê-lo. Em geral, procura acumular recursos para aplicar na aquisição de terra própria, visando tornar-se proprietário e deixar a condição de arrendatário e ou parceiro. Naturalmente que esta atitude, conhecida pelos proprietários, é um obstáculo à celebração de contratos de arrendamento e parceria no Brasil, pois o negócio torna-se desinteressante para ambas as partes.

### **3.2.2. Imposto Territorial Rural (ITR)**

O Art. 49 do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) determina, segundo critérios de progressividade e regressividade, as normas gerais para a fixação do ITR. O Regulamento estabelece que se deve observar os seguintes fatores:

- I - os valores da terra e das benfeitorias do imóvel;
- II - a área e dimensões do imóvel e das glebas de diferentes usos;
- III - a situação do imóvel em relação às condições das vias de acesso e respectivas distâncias dos centros demográficos mais próximos com população;
- IV - as condições técnicas e econômicas de exploração agropecuária-industrial;
- V - a natureza da posse e as condições de contratos de arrendatários, parceiros e assalariados;
- VI - a classificação das terras e suas formas de uso e rentabilidade;

VII - a área total agricultável do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário no país.

Opitz e Opitz (2010) afirmam o seguinte sobre a tributação progressiva do ITR:

“Um dos capítulos mais importantes da reforma agrária é o referente à tributação da terra de modo progressivo, a fim de que se desestimulem os que exercem o direito de propriedade sem observância de sua função social e econômica (CF/88, art. 153, § 4º) ou se estimule a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis, com o fim de propiciar recursos à União, aos Estados e aos Municípios para financiar os projetos de reforma agrária” (p. 259).

Pode-se dizer que não é por falta de técnica ou por erro que o sistema tributário no Brasil sempre isentou a propriedade da terra de qualquer ônus fiscal ponderável. O ITR sempre foi modesto e jamais foi utilizado como uma ferramenta de política fundiária com o objetivo de promover a desconcentração da propriedade, movimentar o mercado fundiário e facilitar o acesso à terra. Enquanto no Uruguai o imposto sobre a propriedade das terras gera aproximadamente 6% do total da arrecadação do país; no Brasil, a participação do ITR na arrecadação total do governo atingiu um ínfimo valor de 0,168% em 1998.

O ITR é um instrumento legal que ora pode ser um entrave ora um incentivo ao desenvolvimento do mercado de arrendamento e parceria. A falta de um eficiente sistema tributário no Brasil permite que os proprietários conservem extensas áreas ociosas ou subutilizadas devido seu baixo custo de manutenção. Neste sentido, taxar terras pouco utilizadas ou mantidas improdutivas poderia obrigar os proprietários que as possuem como reserva de valor a vendê-las ou cedê-las (via arrendamento e parceria) a produtores que têm acesso precário à mesma, elevando, com isso, o uso produtivo do solo.

### **3.3. Legislação Trabalhista Rural**

Segundo Maniglia (2002), os contratos agrários são “figuras especiais, com características peculiares de supremacia da ordem pública, que se fundamentam na intervenção do Estado, na liberdade de contratar, com fins de diminuir as desigualdades econômicas entre as partes contratantes. Tal princípio se manifesta através das normas de ordem pública, contidas nas legislações agrárias, cujo conteúdo evidencia aspectos

protetivos à figura do arrendatário e do parceiro autorizado que, na maioria dos casos, são tidos como partes economicamente mais fracas, na relação contratual” (p. 87).

A proteção da lei aos contratos agrários decorre das seguintes nuances: *i)* a prova exclusivamente testemunhal, ou seja, as testemunhas possuem uma valoração maior nos contratos agrários do que nos contratos privados; *ii)* as normas obrigatórias devem ser obedecidas sob pena de nulidade das cláusulas que o contrariem; *iii)* os direitos e vantagens, dispostos pelo Regulamento, se não cumpridos, cominam em nulidade; *iv)* fixação de cláusulas obrigatórias a fim de manter o equilíbrio na relação contratual (Maniglia, 2002).

O arrendatário e o parceiro não são empregados. Eles são trabalhadores rurais que exercem atividades agrárias, por conta própria (arrendamento) e em sociedade (parceria). Observa-se, no entanto, fatos que vêm dando nova tonalidade à prática do arrendamento e da parceria no Brasil.

O caso dos arrendatários donos das usinas de açúcar e álcool, sobretudo na região de Ribeirão Preto, é emblemático. São produtores capitalizados e que não estão interessados em inverter recursos financeiros na compra de terras. “Gozam das vantagens de arrendatários, no tocante ao prazo, preço e condições de manutenção de preferência e acumulam riquezas oriundas do uso do solo, de forma desordenada e, até, por vezes, com trabalho escravo ou em descumprimento às normas trabalhistas. São eles, em sua maioria, que se utilizam da mão-de-obra volante: o bóia-fria, não o registrando, nem o fazendo valer-se de nenhum direito. Estes arrendatários não podem ser incluídos como trabalhadores, que merecem proteção; todavia, a lei, pelo princípio da isonomia, os contempla, cedendo as mesmas condições que aos demais arrendatários hipossuficientes” (Maniglia, 2002: 91).

Na parceria, encontra-se uma situação denominada de “falsa parceria”. O “parceiro é um sócio e não um empregado; portanto, não está adstrito a nenhum vínculo de subordinação, não podendo exercer atividades de empregado, caso não esteja nesta função. O que ocorre, nestes procedimentos, é que o parceiro outorgante, com o intuito de receber vantagem dupla, celebra um contrato de parceria com um trabalhador e, ao mesmo tempo, atribui a ele uma série de obrigações típicas do contrato de trabalho. Misturam-se, então, a figura do empregado e do parceiro; todavia, como empregado, ele não percebe salário, os encargos sociais ou qualquer outra vantagem decorrente do cargo de empregado” (Maniglia, 2002: 90).

Cabe ao Estatuto do Trabalhador Rural resolver divergências decorrentes não só das relações de emprego no meio rural, como também das relações de trabalho. Neste pormenor, enquadra a figura do “parceiro”. O parceiro outorgado tem o mesmo “status” socioeconômico do empregado. Assim sendo, pode reivindicar direitos concedidos pela legislação trabalhista ante a justiça especializada (Chiarelli, 1971).

### **3.4. Justiça Agrária**

De acordo com Alvarenga (1974), os órgãos da justiça agrária brasileira são: *i)* Tribunal Superior Agrário; *ii)* Tribunais Regionais Agrários; *iii)* Juntas de Conciliação e Julgamento.

Compete à justiça agrária especializada analisar os seguintes casos: *i)* questões relativas a conflitos ou tarefa rural, pública ou privada, bem como sobre discriminação de terras devolutas; *ii)* dissídios individuais ou coletivos, advindos de relações de trabalho entre empregadores e trabalhadores rurais, regulados em lei de natureza agrária; *iii)* desapropriações por interesse social, para fins de Reforma Agrária; *iv)* questões referentes à aplicação e incidência do ITR; *v)* questões a respeito dos contratos agrários, incluindo as relacionadas às atividades de produção e comercialização agrícola; *vi)* dissídios associados a acidentes de trabalho rural; *vii)* questões relativas a contratos agrários de arrendamento, parceria e empreitada rural; *viii)* questões que versem sobre assistência e proteção à economia rural, crédito, usucapião, servidões prediais, vícios redibitórios, locação de prédios rústicos e direitos de vizinhança regulados pela legislação agrária; *ix)* relações de direito previstas nas leis agrárias e no Código Civil relativas à matéria jurídico-agrária, quando vinculadas a interesses rurais, assim definidos em lei (Alvarenga, 1974)<sup>9</sup>.

É necessário que a realidade da sociedade agrária, em especial as relações jurídicas agrárias, seja vista com mentalidade agrarista, ou seja, por pessoas conscientes das particularidades agrárias e sensíveis aos valores e aspirações das pessoas que trabalham no campo. Os conflitos agrários não devem ser julgados por juízes ordinários, pois além do desconhecimento da matéria, esses juízes estão influenciados por princípios contrários aos fundamentos agrários (Miranda, 1989).

Miranda (1989) sublinha a necessidade da justiça agrária pelos seguintes motivos: *i)* órgãos especializados e compostos por pessoas de conhecimento qualificado

---

<sup>9</sup> Borges (1977) fez uma coletânea de acórdãos sobre os contratos agrários presentes no sistema jurídico brasileiro.

em matéria agrária possibilitam uma melhor apreciação das questões presentes no processo e decisões mais seguras; *ii*) desenvolvimento da jurisprudência, o que leva a um aprimoramento do Direito Agrário; *iii*) maior garantia aos sujeitos que necessitam de assistência judicial; *iv*) aperfeiçoamento da doutrina de Direito Agrário, o que pode influenciar na legislação agrária, em benefício da justiça agrária; *v*) assegurar às pessoas que trabalham no campo tribunais adequados às suas reivindicações.

A justiça agrária no Brasil progrediu bastante desde a promulgação do Estatuto da Terra na década de 1960. Os proprietários de terras e os trabalhadores rurais passaram a contar com o apoio de especialistas na resolução de conflitos agrários. No caso dos contratos agrários, todavia, observa-se que a jurisprudência ainda padece de algumas fragilidades no que tange, por exemplo, à fiscalização tributária, como se verá na seção 4.

### **3.5. Leis Cíveis e Criminal**

Sabe-se que toda a parte de contratos agrários está incluída na legislação civil, e, portanto, não caberia, rigorosamente, essa separação. No entanto, dois pontos ainda não foram mencionados neste aspecto.

O primeiro refere-se à reintegração de posse quando o arrendatário e ou parceiro deixam de cumprir as obrigações contratuais. Em termos específicos, o Código Civil admite reintegração de posse por medida liminar, que é rápida, apenas quando o detentor tem a posse por até 1 ano menos 1 dia. Depois deste prazo não cabe reintegração por liminar, e o processo transcorre sem esta medida de proteção do proprietário, e pode demorar anos, pois cabem todos os recursos previstos na lei processual, que tem prazos longos etc. A Justiça é morosa, o que já é um problema geral, e mais ainda nestes casos. O resultado é que os proprietários pensam bastante antes de arrendar a terra a terceiros, e só o fazem em casos excepcionais.

Um caso de reintegração de posse por quebra de contrato ocorreu na 9ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. O Tribunal de Justiça julgou procedente ação de reintegração de posse, cumulada com rescisão de contrato, movida contra arrendatário. O proprietário das terras recorreu à Justiça para pedir reintegração de posse, depois que o arrendatário construiu uma casa em área não arrendada. O autor da ação alegou que houve violação de cláusulas contratuais. O contrato firmado entre as

partes não permitia em nenhuma circunstância que o arrendatário construísse uma casa em terra imprópria, inclusive, com uso de madeira extraída de mata nativa local<sup>10</sup>.

O segundo ponto refere-se à responsabilidade fiscal decorrente de contratos de arrendamento e ou parceria. Se e quando o arrendatário e ou parceiro é também um proprietário de terra, ele é o responsável pelas obrigações fiscais decorrentes dos contratos (ou seja, pelo pagamento dos impostos gerados a partir do contrato), e sua própria terra entra como garantia perante o poder público. No entanto, se e quando o arrendatário e ou parceiro não é proprietário, o proprietário cedente da terra em arrendamento e ou parceria assume a integralidade da responsabilidade fiscal decorrente do contrato de arrendamento de sua terra. Veja que este ponto tem implicações sérias: por um lado, favorece os proprietários em contratos de arrendamento; por outro, impõe aos proprietários cedentes o ônus de supervisionar a atividade do arrendatário para saber quais as obrigações fiscais e certificar-se de que o pagamento foi feito.

Ribeiro (2010) declara que a grande diferença entre o arrendamento e a parceria é o risco e os efeitos tributários, como se lê:

“No arrendamento rural, o arrendador não tem risco algum, recebendo a sua remuneração independentemente de haver produção no imóvel rural, incidindo sobre a remuneração do arrendador o imposto de renda. (...)

Na parceria agrícola, o parceiro outorgante e o parceiro outorgado partilham riscos. Pelo artigo 4º do DL 59.566/66, para a caracterização da parceria agrícola era necessária a assunção cumulativa dos seguintes riscos: (i) caso fortuito ou força maior, e (ii) dos riscos de produção, isto é, dos frutos, dos produtos e dos lucros havidos nas proporções estipuladas, observados os limites percentuais da lei. (...)

Uma vez descaracterizada a parceria agrícola, eventual fiscalização por parte da Receita Federal poderia enquadrar o contrato celebrado entre parceiros como verdadeiro arrendamento de imóvel rural. Nesta hipótese, não mais vigorariam os benefícios fiscais aplicáveis ao parceiro outorgante, quais sejam, (i) redução de 80% (oitenta por cento) do total das receitas a serem oferecidas à tributação, no caso de pessoas naturais, e (ii) possibilidade de depreciação acelerada de bens e aproveitamento integral de prejuízos da atividade, isso no caso de pessoas jurídicas” (p. 86-7).

Esse trecho também mostra a possibilidade de descaracterização da parceria agrícola<sup>11</sup> em arrendamento rural e seus efeitos tributários no setor sucroenergético de

---

<sup>10</sup> [http://www.conjur.com.br/2006-ago-18/quebra\\_contrato\\_garante\\_reintegracao\\_posse?](http://www.conjur.com.br/2006-ago-18/quebra_contrato_garante_reintegracao_posse?) Acesso em 16 de setembro de 2015.

São Paulo. Fato que pode ocorrer em outras regiões e setores agrícolas do Brasil, gerando tributos maiores para os contribuintes (i.e., parceiros). Ademais, essa possibilidade constitui um desestímulo para os produtores rurais utilizarem o arrendamento (e ou parceria) como mecanismo de acesso à terra.

Do ponto de vista criminal, cabe destacar que o proprietário é o responsável pelos crimes ambientais cometidos em sua terra pelo arrendatário. Imagine a complicação: o proprietário tem que vigiar o arrendatário para impedir que ele não cometa crimes ambientais, o que é muito difícil de impedir. E os crimes ambientais, uma vez cometidos, não têm como reparar.

O novo Código Florestal (Lei 12.651/12), Art. 1º A, “estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos”.

Na realidade, o que se observa em várias regiões do Brasil, entre outros crimes ambientais, são os inúmeros focos de incêndios florestais. Embora tenha diminuído bastante a prática da queima da cana-de-açúcar após a entrada do processo de mecanização da colheita do produto, principalmente no estado de São Paulo, os danos ao meio ambiente são praticamente irreversíveis. Vale lembrar que muitas dessas áreas são ocupadas por arrendatários e ou parceiros.

#### **4. Considerações Finais**

Este artigo procurou analisar a estrutura de governança que rege os contratos de arrendamento de terras e parceria no Brasil. Observou-se que a própria prática impede a sustentação do pequeno produtor. Os arrendatários e parceiros mais pobres geralmente não conseguem obter um desempenho satisfatório em decorrência de deficiências no aparato jurídico, da dificuldade de acesso aos diversos mercados (i.e., financeiro, insumos, máquinas e equipamentos, assistência técnica, comercialização etc.), do nível de riqueza, da falta de qualificação e experiência para se consolidar na atividade produtiva.

Aparentemente, o uso do arrendamento e da parceria agrava a situação dos pequenos produtores. Em particular, o marco institucional legal da prática no Brasil

---

<sup>11</sup> Descaracteriza-se como parceria rural os contratos firmados quando faltam os requisitos mínimos para assegurar tal conceituação; quando há vínculo subordinativo; ou ausência de repartição dos riscos, salvo em casos fortuitos e de força maior (Ribeiro, 2010).



apresenta falhas que vêm obscurecendo as relações contratuais. A Constituição Federal vigente não disciplina matérias mais específicas como os contratos agrários. O Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), por sua vez, abre um novo regime jurídico agrário, principalmente no que concerne aos contratos de arrendamento e parceria, no entanto, urge mudanças nesse Regulamento para acompanhar o dinamismo do agronegócio brasileiro. O ITR é um instrumento legal que poderia ser mais explorado para incentivar os proprietários a ceder suas terras para arrendamento (e ou parceria).

Quanto à legislação trabalhista rural, vale sublinhar que o arrendatário e o parceiro não são empregados, mas trabalhadores rurais que exercem atividades agrárias, por conta própria (arrendamento) e em sociedade (parceria). A lei protege igualmente essas relações de trabalho, entretanto, ainda se localiza o trabalho escravo nas áreas rurais (por exemplo, nas usinas de cana-de-açúcar) e contratos de “falsa parceria”. Não se pode negar os avanços da justiça agrária brasileira para resolver conflitos agrários; contudo, muitos litígios envolvendo proprietários de terras, arrendatários e parceiros permanecem pendentes. Em muitos casos, as leis civil e criminal não incentivam a prática do arrendamento e da parceria no Brasil. A demora nos processos de reintegração de posse, a questão da responsabilidade fiscal e os crimes ambientais cometidos por arrendatários e ou parceiros são exemplos deste fato.

Levando em consideração que uma das principais causas do grave problema agrário brasileiro (i.e., alta desigualdade da distribuição da propriedade privada e ociosidade da terra, demanda de terras por parte dos movimentos sociais não atendida) é a falta de uma governança efetiva do mercado fundiário, um cadastro de terras no país possibilitaria, entre outras vantagens, direitos de propriedades privadas para diferentes finalidades (arrendamento e parceria, por exemplo).

Mediante o cadastro de terras seria possível identificar áreas passíveis de ocupação e utilização no Brasil. Além disso, essas áreas poderiam ser disponibilizadas para fins de arrendamento (e ou parceria)<sup>12</sup>. Por fim, cabe citar que esse mecanismo proporcionaria mais segurança para os proprietários de terras e trabalhadores rurais estabelecerem contratos agrários.

## **5. Referências Bibliográficas**

---

<sup>12</sup> Veja o caso dos Programas Municipais de Arrendamento e Parceria difundidos pelo Brasil (Buainain et al., 2007).

- Almeida, P. J. de (2009). **Arrendamento e Parceria na Agricultura Brasileira: Condicionantes, Contratos e Funcionamento**. Tese (Doutorado) – UNICAMP/IE, Campinas, SP.
- Almeida, P. J. de (2002). **Arrendamento e acesso à terra no Brasil**. Campinas: UNICAMP/IE. (Dissertação de Mestrado).
- Almeida, P. J. de; Buainain, A. M. (2013). Os contratos de arrendamento e parceria no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 9, p. 319-343.
- Alvarenga, O. M. (1974). **Direito Agrário**. Rio de Janeiro: Edição do Instituto dos Advogados Brasileiros.
- Banerjee, A.V.; Gertler, P.J.; Ghatak, M. (1998). **Empowerment and Efficiency: Economic Analysis of a Tenancy Reform Program in India**. Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD - World Bank. Junho. Mimeo.
- Bardhan, P.; Luca, M.; Mookherjee, D.; Pino, F. (2014). Evolution of land distribution in West Bengal 1967–2004: Role of land reform and demographic changes. *Journal of Development Economics*, vol.110, p. 171-190.
- Buainain, A. M.; Alves, E.; Silveira, J. M. da; Navarro, Z. (editores técnicos) (2014). **O mundo rural do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa.
- Buainain, A. M.; Alves, E.; Silveira, J. M. da; Navarro, Z. (2013). Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 22, n. 2, p. 105-121, abr./maio/jun. .
- Buainain, A. M.; Almeida, P. J. de. and Lima, F.; Silveira, J. M., 2007. *O Arrendamento de Terras no Brasil: condicionantes, funcionamento e perspectivas*. In Pobreza Rural no Brasil: o papel das Políticas Públicas. Conferência, Brasília, 17 e 18 de abril. (Relatório de Pesquisa).
- Borges, P. T. (1977). **O contrato agrário nos tribunais**. São Paulo: Pró-Livro Comércio de Livros Profissionais.
- Carneiro, R. C. (1978). **Capitalismo e pequena produção na agricultura do Nordeste**. Campinas: IFCH/UNICAMP. (Dissertação de Mestrado).
- Chiarelli, C. A. G. (1971). **Teoria e Prática da Legislação Rural: trabalhista, sindical e previdenciária**. Porto Alegre: Livraria Sulista Editora

- Datta, P. K. (1981). **Statistics of Bargadars and Extent of Barga Cultivation in West Bengal: An Analytical Study**. Mimeo. Directorate of Land Records and Survey, Government of West Bengal.
- Deininger, K.; Jin, S. (2005). The potential of land rental markets in the process of economic development: Evidence from China. *Journal of Development Economics*, nº 78, p. 241–270.
- Deininger, K.; Jin, S.; Yadav, V. (2013). Does sharecropping affect long-term investment? Evidence from West Bengal's tenancy reforms. *American Journal Agricultural Economic*, vol. 95, n.3, p. 772–790.
- Deininger, K.; Lavadenz, I.; Bresciani, F.; Diaz, M. (2001). **Mexico's "second agrarian reform": implementation and impact**. Foro Internacional Ordenamiento de la Propiedad y Sistemas Catastrales. México, Distrito Federal. 26-9 de novembro. Disponível em: <http://www.forinta.gob.mx/mesas.htm>.
- Delgado, G. (2014). Questão Agrária hoje. *Revista de Reforma Agrária*, ano 35, vol. 1, nº 2, outubro, p. 27-40.
- Garcia, A. R. 1996. **Manual Prático de Arrendamento e Parceria**. São Paulo: Globo.
- Jin, S.; Deininger, K. (2009). Land rental markets in the process of rural structural transformation: Productivity and equity impacts from China. *Journal of Comparative Economics*, nº 37, p. 629-646.
- Lima, R. A. de M. (1994). **Direito Agrário**. Rio de Janeiro: Renovar.
- Maniglia, E. (2002). **O trabalho rural sob a ótica do direito agrário: uma opção ao desemprego no Brasil**. Franca: Unesp/Faculdade de História, Direito e Serviço Social-FHDSS, 178p. (Dissertações e Teses, n. 9).
- Miranda, A. G. de (1989). **Teoria de Direito Agrário**. Belém: CEJUP. 218p.
- Opitz, S. C. B.; Opitz, O. O. (2010). **Curso completo de direito agrário**. São Paulo: Saraiva. 4ª ed. rev. e atual.
- Ramos, P. (2014). Uma história sem fim: a persistência da questão agrária no Brasil contemporâneo. In Buainain, A. M.; Alves, E.; Silveira, J. M. da; Navarro, Z. (editores técnicos) (2014). **O mundo rural do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa. p. 655-693.
- Reydon, B. P. (2014). Governança de terras e a questão agrária no Brasil. In Buainain, A. M.; Alves, E.; Silveira, J. M. da; Navarro, Z. (editores técnicos) (2014). **O mundo rural do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa. p. 725-759.

- Reydon, B. P. (2011). La cuestión agraria brasileña necessita gobernanza de tierras. *Land Tenure Journal*, Rome, n.1, p. 127-147.
- Reydon, B. P.; Fernandes, V. B.; Telles, T. S. (2015). Land tenure in Brazil: The question of regulation and governance. *Land Use Policy*, n. 42, p. 509–516.
- Reydon, B. P.; Almeida, P. J. de (2012). Uma Análise da Evolução do Arrendamento de Terras e da Parceria no Brasil a partir dos dados dos Censos Agropecuários de 1995-96 e 2006. In: 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER, Vitória. **ANAIS do 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER.**
- Reydon, B. P.; Plata, L. E. A. (2006). O Mercado de Arrendamento e Parceria no Brasil. In Reydon, B. P.; Cornélio, F. N. M. (orgs.). **Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica.** Brasília: NEAD. (NEAD Debate 7). p. 227-265.
- Ribeiro, I. R. (2010). A possível descaracterização da parceria agrícola em arrendamento rural no setor Sucroenergético do Estado de São Paulo. **Revista Juris da Faculdade de Direito.** Vol. 4, julho a dezembro/2010, p. 83- 90. São Paulo: Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP).
- Silva, L. (1996). **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850.** Campinas: Editora da Unicamp.