

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI SALVADOR – BA**

**DIREITO DO TRABALHO E MEIO AMBIENTE DO
TRABALHO I**

ELCIO NACUR REZENDE

MARIA AUREA BARONI CECATO

RODRIGO GARCIA SCHWARZ

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 - IMED – Santa Catarina

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 – Goiás

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)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

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

D597

Direito do trabalho e meio ambiente do trabalho I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Elcio Nacur Rezende; Maria Aurea Baroni Cecato; Rodrigo Garcia Schwarz – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-594-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

DIREITO DO TRABALHO E MEIO AMBIENTE DO TRABALHO I

Apresentação

A presente publicação, concebida no marco do XXVII Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na cidade de Salvador - BA, sob o tema “Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural”, oferece ao leitor, através dos diversos artigos apresentados no Grupo de Trabalho "DIREITO DO TRABALHO E MEIO AMBIENTE DO TRABALHO I", a diversidade e a pluralidade das experiências e do conhecimento científico dos quais se extrai, no seu conjunto, o "espírito", ou seja, o sentido e a essência do Direito do Trabalho na atualidade, a partir da apreensão do que está sendo produzido, no âmbito da cultura jurídica brasileira, a respeito do Direito do Trabalho. Trata-se, portanto, de uma amostra significativa que revela, no seu conjunto, a partir de distintas vozes e de distintos espaços e experiências, os rumos não só da pesquisa científica a respeito do Direito do Trabalho no Brasil, mas do próprio Direito do Trabalho enquanto ciência, ordenamento e práxis no Brasil, e das correspondentes instituições político-jurídicas e das suas possibilidades de produção de justiça social, em termos históricos, axiológicos, filosófico-normativos e teórico-dogmáticos.

Somam-se, assim, as vozes de Ailsa Costa de Oliveira, Alice Aparecida Dias Akegawa, Andre Geraldo Santos Cardoso de Mesquita, André Luiz Staack, Anna Marcella Mendes Garcia, Antonio Donizetti de Resende, Candy Florencio Thome, Christine de Sousa Veviani, Clarisse Inês de Oliveira, Danielle Costa de Souza Simas, Danielle de Mello Basso, Diego Gabriel Oliveira Budel, Elcio Nacur Rezende, Erica Ribeiro Guimarães Amorim, Fernanda Maria Afonso Carneiro, Fernanda Netto Estanislau, Gabriela Rangel da Silva, Irineu Francisco Barreto Junior, Isabel Christine Silva de Gregori, Joshua Gomes Lopes, Luciana Ferreira Lima, Marcelo José Ferlin D'Ambroso, Maria Aurea Baroni Cecato, Mariana Reis Caldas, Mauricio de Melo Teixeira Branco, Melissa Mika Kimura Paz, Nathália Facco Rocha, Renato de Araújo Ribeiro, Rodrigo Garcia Schwarz, Valena Jacob Chaves Mesquita e Victor Jácomo da Silva em torno dessas discussões, fundadas na perspectiva das dimensões materiais e eficaciais do direito fundamental ao trabalho decente, assim compreendido o trabalho exercido em condições compatíveis com a dignidade humana, e, portanto, do Direito do Trabalho enquanto possibilidade de produção de justiça social e concomitante instrumento efetivo de superação das muitas vulnerabilidades históricas que ainda assolam o nosso povo e a nossa democracia.

São vinte os artigos aqui apresentados: (1) A influência dos grupos de pressão na reforma trabalhista; (2) Entre empregados e empregadores: visão moderna das “cidadanias” de

Aristóteles; (3) Reforma trabalhista: a inversão do diálogo das fontes; (4) As alterações trazidas pela Lei nº 13.467/17 ao acesso à justiça: os impactos da reforma trabalhista à efetividade da justiça do trabalho no Brasil; (5) A execução trabalhista e a Lei nº 13.467/2017: o desafio da efetividade processual; (6) A necessidade de reafirmação do direito do trabalho com base na doutrina marxista; (7) A exploração contínua: o uso das tecnologias da informação e comunicação nas relações de trabalho do século XXI; (8) A reforma trabalhista (Lei 13.647/17) e o teletrabalho: avanços e retrocessos; (9) O teletrabalho e a supressão de seus direitos na reforma trabalhista; (10) A inserção na CLT do título II-A – do dano extrapatrimonial pela Lei 13.467/2017 e sua interpretação conforme a Constituição Federal de 1988; (11) A dispensa coletiva trabalhista à luz dos deveres de socialidade e eticidade do contratos; (12) A questão agrária como obstáculo à erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil; (13) A tutela do trabalhador migrante no Brasil; (14) Manutenção da escravidão na casa grande: trabalho doméstico análogo ao de escravo no Brasil; (15) Análise da discriminação racial no Brasil e seu impacto nas relações de trabalho; (16) Função social e solidária da empresa e relações de trabalho: inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho; (17) A importância do meio ambiente laboral adequado à pessoa com deficiência; (18) Meio ambiente do trabalho e poluição labor-ambiental; (19) A interface dos direitos laborais e previdenciários com os acidentes do trabalho na sociedade contemporânea; (20) Responsabilidade civil do empregador concernente ao meio ambiental laboral – a necessidade de uma nova análise contemporânea decorrente da reforma trabalhista de 2017 no tocante ao teletrabalho.

Nesses artigos, são tratadas distintas questões de crescente complexidade e de crescente relevância para o próprio delineamento dos campos de ação e das possibilidades do Direito do Trabalho da atualidade: dos direitos e princípios fundamentais no trabalho à erradicação do trabalho infantil, à eliminação do trabalho forçado e à promoção da igualdade de condições e de oportunidades no trabalho, envolvendo múltiplos coletivos tradicionalmente subincluídos nos mundos do trabalho, às questões do meio ambiente do trabalho, da limitação do tempo de trabalho, da saúde e da intimidade no trabalho e dos novos horizontes do Direito do Trabalho em tempos de crises, com a abordagem das novas morfologias das relações de trabalho, dos processos de desregulamentação do trabalho e de precarização e flexibilização do Direito do Trabalho - sobretudo a partir, no Brasil, da recente Lei nº 13.467, de 2017 -, das novas tecnologias e de seus impactos sobre os mundos do trabalho, dos próprios marcos renovados do direito processual do trabalho na efetivação do Direito do Trabalho e, assim, do acesso à Justiça do Trabalho e da efetividade desta, e, portanto, e especialmente, das novas formas de inclusão e exclusão nos mundos do trabalho, com ênfase para os mecanismos de aplicação e de promoção do Direito do Trabalho e para os novos arranjos de proteção do trabalho, reafirmando-se a fundamentalidade do Direito do Trabalho.

Dá a especial significação desse conjunto de artigos, que fornece ao leitor, contribuindo com diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo, uma considerável amostra do que vem sendo o agir e o pensar no âmbito do Direito do Trabalho brasileiro, das dimensões materiais e eficaciais do direito fundamental ao trabalho decente e da promoção da justiça social.

Parabéns às/aos autoras/es pela importante contribuição!

Ao leitor, desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Os coordenadores,

Prof. Dr. Elcio Nacur Rezende (Escola Superior Dom Helder Câmara)

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato (Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ)

Prof. Dr. Rodrigo Garcia Schwarz (Universidade do Oeste de Santa Catarina)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A QUESTÃO AGRÁRIA COMO OBSTÁCULO À ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL

THE AGRARIAN ISSUE AS AN OBSTACLE TO THE ERADICATION OF CONTEMPORARY SLAVE WORK IN BRAZIL

Rodrigo Garcia Schwarz ¹
Candy Florencio Thome ²

Resumo

O presente artigo tem por escopo resgatar, com recurso à história, os principais elementos que nos permitem demonstrar que a escravidão, nas suas manifestações contemporâneas, no Brasil, deita raízes em uma política de concentração de terra e poder: a geografia e os contextos do trabalho escravo contemporâneo coincidem com as geografias e os contextos dos projetos de modernização fundados no latifúndio e no agronegócio, especialmente nas fronteiras agrícolas da Amazônia Oriental. O problema de pesquisa é identificar as especificidades da questão agrária e sua relação com o trabalho escravo contemporâneo no Brasil. O procedimento investigativo é descritivo-explicativo do tipo documental-bibliográfico.

Palavras-chave: Escravidão, Latifúndio, Questão agrária, Trabalho escravo contemporâneo, Trabalho forçado

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to recapture, through the use of history, the main elements that allow us to demonstrate that slavery, in its contemporary manifestations, in Brazil, is anchored in a planned policy to concentrate land and power: the geography and contexts of contemporary slave labour coincide with the geographies and contexts of major modernization projects for the countryside based on landed estates and agribusiness, especially on frontiers (Eastern Amazonia). The research problem is to identify the specificities of the agrarian question and its relationship with contemporary slave labour in Brazil. The investigative procedure is descriptive-explanatory of the documentary-bibliographic type.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Contemporary slave labour, Forced labour, Land property, Slavery, The agrarian issue

¹ Doutor (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Universidad de Castilla-La Mancha), Pós-Doutor, Professor do PPGD da Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC

² Doutora (Universidade de São Paulo e Universidad de Castilla-La Mancha), Pós-Doutora, Professora da Escola Paulista de Direito da Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP

1 Introdução

Há, no desenrolar histórico da constituição do catálogo dos direitos fundamentais do homem, uma intrínseca tensão entre a questão da liberdade, a questão da *terra de trabalho* (direitos sociais) e a questão da *terra de negócio* (direitos patrimoniais). O binômio terra/trabalho, absolutamente central ao programa garantista constitucional do Estado democrático de direito, alicerçado na dignidade do homem, fundamento de todos os direitos, deve ser compreendido, nessa dinâmica, a partir da associação da *terra de trabalho*, como direito social, ao valor social do trabalho rural, em contraposição à associação da *terra de negócio*, como direito patrimonial (individual), à exploração do trabalho alheio (na sua radicalização, ao próprio trabalho escravo contemporâneo), conflito mediado pela *dimensão propriamente social da função social da propriedade* (SCHWARZ, 2014).

Tal compreensão demonstra-se absolutamente fundamental às questões concernentes ao enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo, enfrentamento que só será efetivo se formos realmente capazes de implantar todas as dimensões dos direitos sociais e de integrar os seus conteúdos na teoria e na prática dos direitos humanos, o que requer reformas econômicas, sociais e culturais para a remoção dos obstáculos que impedem a concretização dos direitos sociais, sobretudo no âmbito da questão agrária, onde ainda se verifica, no Brasil, com maior força, a ideia da primazia quase absoluta dos direitos patrimoniais frente aos direitos sociais – a par do primado formal, na Constituição brasileira de 1988, do valor social do trabalho e da função social da propriedade¹ –, ideia que concorre para a manutenção do trabalho escravo contemporâneo no seio da sociedade brasileira.

Auxiliar, portanto, na compreensão do que está por trás dos obstáculos opostos à erradicação do trabalho escravo contemporâneo, no âmbito da questão agrária, é o escopo do presente artigo, que trata de, através do recurso à história e pela via de procedimento descritivo-explicativo, com pesquisa em fontes documentais-bibliográficas, resgatar alguns elementos que nos permitem demonstrar que a escravidão, nas suas manifestações contemporâneas – o *trabalho escravo contemporâneo* –, no Brasil, deita suas raízes sobretudo em uma política pensada e programada para concentrar a terra e o poder: a geografia e os contextos do trabalho escravo contemporâneo coincidem com as geografias e os contextos dos grandes projetos de *modernização* para o campo fundados no latifúndio e no agronegócio, especialmente nas fronteiras agrícolas do Centro-Oeste e do Meio-Norte (Amazônia Oriental), “evolução” de um

¹ Arts. 1.º, IV, 5.º, XXIII, e 170, III, da Constituição brasileira de 1988.

modelo agrário que, excludente e concentrado, viria a marcar indelevelmente a sociedade brasileira.

2 Do trabalho escravo ao trabalho livre: uma “transição” incompleta

O trabalho escravo de fato, no Brasil, sobrevive à abolição formal da escravidão. A “transição”, no Brasil, do modo de produção baseado no escravismo para o modo de produção baseado no trabalho livre sequer foi efetiva. O processo econômico, social e cultural de que decorreu a passagem substancial do trabalho escravo para o trabalho livre no Brasil revela que não houve uma ruptura substancial no campo da regulamentação do trabalho, mas apenas renovados processos de recomposição no modo de produção (FURTADO, 1959; PRADO JUNIOR, 1942, 1999).

Dessa forma, articularam-se em favor do latifúndio o bloqueio institucionalizado pela Lei de Terras (Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850), que impedia o acesso do trabalhador à terra própria, e a rígida regulamentação disciplinar do – *para o* – trabalho, que inclusive coagia o trabalhador ao trabalho, nas leis abolicionistas e de locação de serviços, e no padrão contratual autônomo, de índole liberal-absenteísta, que as sucedeu, e na legislação criminal, que reprimia severamente, aos pobres, a vadiagem (EISENBERG, 1989).

Até 1964, a questão agrária fora reconhecidamente marcada pela miséria e pela opressão ao trabalhador rural, atribuída, sobretudo, ao *tradicionalismo* e ao *coronelismo* da sociedade rural brasileira, fruto de uma ideia pejorativa do sertão, da sua terra e das suas humanidades, ideia subjacente a um “Brasil profundo” em bases euclidianas, que tende a desqualificar a terra e a humanidade a ela relacionadas, reconhecendo nelas apenas a barbárie, o longínquo, o “atrasado” e a falta de rumo à “civilização” (CITELLI, 1999; NASCIMENTO, 2003).

Segundo a agenda do governo golpista de 1964, profundamente adequada aos interesses das elites rurais que patrocinaram o golpe contra o governo de João Goulart e as tentativas de implantação da reforma agrária no país, tal “atraso” poderia ser superado a partir de um modelo capitalista de produção agrícola, um modelo agrícola de *modernização*, que, por si só, levaria ao desenvolvimento agrário, levaria a *modernidade* ao sertão, superando aquelas questões e estruturas econômicas, sociais e culturais seculares (MARTINS, 1980).

Pautando-se, embora, tal programa de *modernização*, que praticamente abstraía a condição dos trabalhadores rurais, apenas por amplos incentivos à colonização pelo latifúndio e à expansão produtiva subsidiada das fronteiras agrícolas nacionais, que precisavam dramaticamente de mão de obra “importada” de outros rincões, tal modelo de *modernização* capitalista no campo não só não superou aquelas questões e estruturas econômicas, sociais e

culturais de outrora, mas as intensificou, agora com novas formas históricas: a opção do regime ditatorial de 1964 deu lugar a um processo que culminou na disseminação de relações de trabalho que não eram pautadas pelo respeito aos direitos sociais e que eram francamente escudadas no clientelismo, na disciplinarização pela violência e na imobilização pelo endividamento².

A par das disposições da Constituição de 1988 a respeito do *valor social do trabalho* e da *função social da propriedade*, a força do latifúndio – e, em consequência, o padrão por este constituído e fomentado de sobre-exploração do trabalhador rural – sobreviveu ao ocaso da ditadura e à redemocratização do país. O latifúndio continuaria a impor o seu poder à Nação, inclusive mediando diretamente o processo de “transição” da ditadura à democracia³.

E este, o latifúndio, com aqueles mesmos projetos de *modernização* capitalista no campo traçados pela ditadura a seu serviço, continua tão presente e influente na realidade econômica, social e cultural brasileira a ponto de o deputado federal Ibsen Pinheiro, durante o VIII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos (ENEE), evento que aconteceu em 2008, entre os dias 5, 6 e 7 de novembro, no Rio de Janeiro, na Universidade da Força Aérea (UNIFA), haver declarado, como o faziam os generais de outrora e os seus ministros, e com a mesma fé, que os empreendimentos nacionais e multinacionais relacionados ao agronegócio e ao latifúndio na Amazônia Oriental consubstanciavam “os novos bandeirantes”, os desbravadores e benfeitores, motores do *desenvolvimento* que haverão de *modernizar* o campo brasileiro⁴.

É neste mesmo sentido que o senador Pedro Simon afirmava, em 2009, referindo-se aos sulistas como “os bandeirantes do século vinte”, desbravadores das novas fronteiras agrícolas do país, que os resultados positivos da balança comercial do país se devem, em grande parte,

² Segundo Martins (1980), os elementos característicos desse período histórico da questão agrária brasileira (e talvez de toda a sua história) são a expropriação e a exploração empreendidas, justamente, contra o trabalhador rural: “Esse quadro nos mostra (...) que a questão agrária brasileira tem duas faces combinadas: a expropriação e a exploração. Há uma clara concentração da propriedade fundiária, mediante a qual pequenos lavradores perdem ou deixam a terra, que é o seu principal instrumento de trabalho, em favor de grandes fazendas. Convém notar que esse processo hoje não é conduzido fundamentalmente pelos velhos e rançosos ‘coronéis’ do sertão, os famosos latifundiários a que se agravava o adjetivo de ‘feudais’ até há pouquíssimos anos. Esse processo agora é conduzido diretamente por grandes empresas capitalistas, nacionais e internacionais, com amplos incentivos financeiros do próprio Estado” (Martins, 1980, p. 53-4).

³ Não é por acaso que os dois primeiros mandatários da redemocratização, José Ribamar Sarney de Araújo Costa e Fernando Collor de Mello, eram representantes de oligarquias tradicionais do Nordeste brasileiro e, portanto, do latifúndio nacional.

⁴ Casaldáliga (1971) destaca, nesse sentido, trecho de reportagem veiculada no jornal O Estado de São Paulo, na sua edição de 15.9.1971, no qual o Ministro da Agricultura, Cirne Lima, fazendo referência às fazendas de gado bovino que se instalavam na Amazônia Oriental com os incentivos dados pela ditadura, afirma, durante evento comemorativo à “Semana do Veterinário”, em Brasília, que “o boi deverá ser o grande bandeirante da década”. Sobre o discurso de Ibsen Pinheiro, v. Galhardo (2010, p. 146).

ao agronegócio, às sucessivas safras recordes de grãos e ao aumento das exportações de carne, pondo em relevo as benesses, para toda a Nação, do modelo de *desenvolvimento* e de *colonização* traçado para o campo no Brasil⁵.

O sertão, portanto, continua, no imaginário brasileiro, “atrasado”, em um contraste profundo entre o *atrasado* e o *desenvolvido*. E o sertão deve ser colonizado, disciplinarizado, *modernizado*, ou seja, *desenvolvido* pelos desbravadores, novos bandeirantes que (quase) tudo podem pelo bem da Nação: no imaginário brasileiro, a colonização do Oeste, a ampliação das fronteiras agrícolas, sobretudo na Amazônia Oriental, e o *desenvolvimento* do agronegócio e do latifúndio são questões relacionadas à segurança nacional e ao interesse público.

Soma-se a isso a incapacidade não só do Estado, de lidar com a questão do trabalhador nacional livre e a sua inserção no mercado de trabalho, mas das próprias elites nacionais, principalmente as agrárias, herdeiras de uma tradição escravocrata, de lidarem com o trabalho livre, incapacidade que se reforça diante da figura singular do sertanejo, propícia a uma série de discriminações e clivagens que se sobrepõem e potencializam como parte de um esquema de reprodução social e de dominação: pobre, desempregado, analfabeto, atrasado, preguiçoso demais para promover melhorias no seu *modus vivendi*⁶, etc., são categorias que determinam a posição das pessoas (no caso, sujeitos obscurecidos pela preguiça e inaptos à “civilização”), e, conseqüentemente, estabelecem um tratamento determinado por parte dos demais atores do campo, ao mesmo tempo em que faz com que aqueles que ocupem determinada posição esperem do restante determinado tratamento, em um processo cultural de institucionalização das diferenças, das discriminações e das clivagens econômicas, sociais e culturais:

Peão já ganhou conotação depreciativa por parte do povo das vilas, como sendo pessoa sem direito e sem responsabilidade. Os fazendeiros mesmo consideram o peão como raça inferior, com o único dever de servir a eles, os “desbravadores”. Nada fazem pela promoção humana dessa gente. (...) Peão não é gente⁷.

De tudo isso resulta que, no imaginário brasileiro, não apenas as terras do sertão amazônico devem ser colonizadas pelos novos desbravadores, que a elas levam, em benefício da Nação, a *ordem* e o *progresso* em bases positivistas, a *modernização*, mas o próprio

⁵ Nesse sentido, v. Simon (2009).

⁶ V., nesse sentido, v.g., o “Jeca Tatu” de Monteiro Lobato, protótipo do caipira ignorante e preguiçoso, ele mesmo fruto, nas suas versões iniciais, do profundo estranhamento entre dois mundos: o mundo “desenvolvido” do fazendeiro Monteiro Lobato, letrado, que herda do avô a fazenda Buquira, no Vale do Paraíba, e o mundo “atrasado” dos empregados da fazenda (sobre o “Jeca Tatu” na obra de Lobato, v. Silva, 2007).

⁷ V. Casaldáliga (1971).

sertanejo, o trabalhador rural aliciado para o trabalho nessas terras, um bárbaro culturalmente atrasado, deve, ele também, ser colonizado, ser *civilizado*.

A sociedade que convive com esse mecanismo tende a interpretar e a perpetuar as próprias relações entre os colonizados e os colonizadores como relações entre os sujeitos históricos (colonizadores) e os objetos anômicos da narrativa histórica (colonizados), entre o desbravador *moderno, civilizado e civilizador*, vencedor, que tem a dita (a graça), e o homem dessocializado, renitentemente avesso à *civilização*, que deve, para o seu próprio bem, ser disciplinarizado, metamorfoseado em instrumento de trabalho reificado, em mercadoria, vencido, que tem a desdita (a desgraça). Ou seja, o homem que se insere nessas experiências de paraescravidão, por sua própria “culpa”, é, ele mesmo, desde logo considerado um objeto, um *escravo* do seu próprio *atraso* e da sua própria *anomia*⁸.

Talvez por isso seja fácil compreender porque, diante das denúncias do Jornal do Brasil, em 1972, no sentido de que o tráfico de homens crescia e tornava-se uma rotina, e que boa parte das denúncias de trabalho escravo dizia respeito a projetos financiados pelo governo federal, o general Bandeira Coelho, à frente da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), respondeu que ouvia tais denúncias com “serenidade (...) pois mesmo a ocupação do Oeste americano tinha sido violenta”⁹.

Talvez isso explique, também, a perplexidade dos próprios latifundiários diante das denúncias de redução de trabalhadores a condição análoga à de escravos nas suas terras. Assim, *v.g.*, em 2008, o governador de Mato Grosso, Blairo Maggi, maior sojicultor do país, afirmava:

Não me considero vilão nem que a opinião deles seja correta. Isso demonstra desconhecimento das coisas de Mato Grosso, do que fizemos, e também um grande preconceito contra a atividade de produção de alimentos. Temos apenas 8% do território para fazer agricultura e ajudamos a alimentar o Brasil e o mundo. (...) Os mesmos que criticam essa atividade agrícola se alimentam dela. Não existe vida sobre a terra sem a agricultura nem a tão gostosa cervejinha do final do dia. As pessoas vieram para o Mato Grosso, para Rondônia, dentro de programas de governo ou empregados em grandes incorporadoras que receberam terras gratuitamente para vir aqui e começar a ocupar (...). Éramos os novos bandeirantes e hoje somos os bandidos da humanidade. Não dá para entender e eu jamais vou aceitar¹⁰.

⁸ Percepções da qual não escapam nem mesmo os ativistas de direitos humanos. Casaldáliga (1971), *v.g.*, ao referir-se aos peões da região do Araguaia na sua carta-denúncia, afirma: “A superstição (...) domina profundamente a alma deste povo, mesmo quando encoberta por uma capa externa de conscientização, de machismo ou de modalidade. (...) A Moral sofre particularmente (...). O fatalismo e a irresponsabilidade se conjugam com um habitual preguiça tropical que não é possível qualificar de ‘defeito moral’, já que está condicionada pela desnutrição, pelo clima, pelas doenças endêmicas, pela falta de perspectiva social. (...) É incrível a resignação, a apatia e paciência destes homens, que só se explica pelo fatalismo sedimentado através de gerações de brasileiros sem pátria, dessas massas deserddadas de semi-escravos que se sucederam desde as Capitânicas Hereditárias” (sic.).

⁹ Jornal do Brasil, 11.4.1972, 1.º Caderno, p. 17.

¹⁰ Entrevista de Blairo Maggi à Revista Carta Capital, junho de 2008 (arquivo da Revista Carta Capital).

Esses “novos bandeirantes” continuam sendo os *desbravadores* nesse processo produtivo, ou seja, aqueles que *trazem o desenvolvimento* para a região, crença que culmina na legitimação da sobre-exploração e no descumprimento da lei. O descumprimento da lei não ocorre por ignorância, como o senso comum poderia supor, mas, na realidade, premeditadamente, por uma práxis *desenvolvimentista* que, por suas especificidades, não só tolera, mas demanda a paraescravidão (MARTINS, 1995, 1999).

Dessa forma, as autoridades públicas, cerceadas pelas complexidades da questão, distantes e com um interesse objetivo inconstante a respeito do problema, adotam medidas ainda débeis, insuficientes e, por vezes, francamente contraditórias no enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo. Sem que se resolva esta profunda ambiguidade, segundo a qual o mesmo Brasil que fomenta um plano de políticas para a erradicação da “escravidão contemporânea”, afirmando que o combate ao trabalho escravo contemporâneo é prioridade nacional, não apenas tolera, mas fomenta um modelo de desenvolvimento no campo calcado no agronegócio, no latifúndio e na paraescravidão, não se erradicará, de fato, essa chaga nacional.

Há, assim, uma enorme pedra no caminho do enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo, cuja remoção requer, mais do que medidas de repressão penal e trabalhista, a adoção de um novo *modelo de desenvolvimento agrário* (a estrutura fundiária, a política agrícola e a forma como é recrutado, realizado e apropriado o trabalho nesse modelo), mais justo e mais democrático, que relativize o (quase) “sagrado” direito à propriedade privada no campo, submetendo-o incondicionalmente ao interesse de todo o povo, melhor equacionando a questão da tensão permanente entre liberdade, *terra de trabalho* (direitos sociais) e *terra de negócio* (direitos patrimoniais).

O cerne da questão pode ser apreendido nas palavras do deputado federal Ronaldo Caiado, um dos líderes da bancada ruralista no Congresso Nacional, uma das vozes mais expressivas da União Democrática Ruralista¹¹ e do latifúndio no país, ao criticar, à época, a proposta de Emenda Constitucional que possibilitaria confiscar as terras em que fossem encontradas expressões do trabalho escravo contemporâneo e destiná-las à reforma agrária¹²:

¹¹ A União Democrática Ruralista (UDR), entidade de classe representativa dos ruralistas, tem com o objetivo a “preservação do direito de propriedade” e “a manutenção da ordem e respeito às leis do País”, segundo o seu estatuto. A entidade reúne proprietários rurais com a finalidade de pressionar o Congresso Nacional e impedir o sancionamento de leis a favor da reforma agrária.

¹² Mais adiante, trataremos da Emenda Constitucional em referência.

“Podemos até decretar prisão perpétua nesses casos, mas não podemos colocar em risco o direito de propriedade”¹³.

Daí a acuidade de Pedro Casaldáliga, Bispo da Prelazia de São Félix do Araguaia, ao denunciar a “escravidão contemporânea” na Amazônia Oriental na carta “Uma igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social” (1971), relacionando-a diretamente ao latifúndio, denúncia que permanece extremamente atual:

As soluções isoladas não resolvem os problemas gerais. (...) O que vivemos nos deu a evidência da iniquidade do latifúndio capitalista, como pré-estrutura social radicalmente injusta; e nos confirmou na clara opção de repudiá-lo. Sentimos, por consciência, que também nós devemos cooperar para a desmistificação da propriedade privada. E que devemos urgir – com tantos outros homens sensibilizados – uma Reforma Agrária justa, radical, sociologicamente inspirada e realizada tecnicamente, sem demoras exasperantes, sem intoleráveis camuflagens. (...) A injustiça tem um nome neste terra: o Latifúndio. É o único nome certo do Desenvolvimento aqui é a Reforma Agrária (sic.).

3 O aspecto central da questão: a questão agrária em perspectiva

O Estado democrático de direito, ancorado na soberania popular, deve pautar-se pela busca de superação de déficits de inclusão social e participação política, proporcionando novos espaços de interlocução, deliberação e execução, assegurando a todas as pessoas os bens adequados ao desenvolvimento de suas vidas, contemplados não apenas a partir das liberdades civis tradicionais, mas sobretudo a partir dos direitos econômicos, sociais e culturais garantidos pela ordem constitucional social.

A Constituição, por sua vez, impõe para o Estado o dever de realizar os direitos sociais fundamentais, sobretudo porque a dignidade humana constitui um valor constitucional supremo, o epicentro de todo o ordenamento jurídico, em torno do qual gravitam todas as demais normas¹⁴. Os direitos sociais, direitos que sustentam o mínimo existencial, não podem deixar de ser concretizados sem que se viole profundamente esse valor supremo que é a dignidade humana (TORRES, 1995).

Na constituição brasileira de 1988, a *função social da propriedade* é o princípio que instrumentaliza a intervenção estatal na economia para concretizar o programa constitucional socializante e democrático sob os auspícios de uma pretendida *justiça social*.

A inscrição constitucional da função social da propriedade rural, sobretudo, conjugada com o princípio do valor social do trabalho, busca estabelecer um delicado equilíbrio entre a questão da liberdade, a questão da *terra de trabalho* (direitos sociais) e a questão da *terra de*

¹³ Correio Braziliense, 18.3.2009.

¹⁴ Segundo o art. 1.º da Constituição brasileira de 1988, a *dignidade da pessoa humana* é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

negócio (direitos patrimoniais), relativizando, sob os pontos de vista político-institucional e jurídico, o “sagrado” direito à propriedade privada, submetendo-o ao interesse da Nação. Com isso, estabelece um fundamento jurídico para uma revisão da propriedade, para uma ampla reforma agrária e, conseqüentemente, para a adoção de um novo *modelo de desenvolvimento agrário* (assim compreendidas a estrutura fundiária, a política agrícola e a forma como é recrutado, realizado e apropriado o trabalho nesse modelo).

Assim, por um lado, a Constituição brasileira de 1988 dispõe, no seu art. 5.º, que trata dos *direitos e deveres individuais e coletivos*, (a) que é garantido o direito de propriedade, (b) que a propriedade atenderá a sua função social e (c) que a lei estabelecerá procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante indenização¹⁵. E, no seu art. 170, que trata dos *princípios gerais da atividade econômica*, que a *ordem econômica* nacional se funda (a) na propriedade privada e (b) na função social da propriedade¹⁶. Dessa forma, se a Constituição garante o direito individual de propriedade, submete-o, embora, ao interesse de todos (ao interesse social) ao limitá-lo, condicionando-o ao atendimento, pela propriedade, da sua *função social*, estabelecendo a possibilidade de desapropriação não apenas por necessidade ou utilidade pública, mas também por motivo de *interesse social*.

Por outro lado, a Constituição de 1988 estabelece, quanto à *ordem econômica*, que esta se funda na valorização do trabalho humano, tem por fim assegurar a todos existência digna, “conforme os ditames da justiça social”, e tem, ainda, por princípios, entre outros, a redução das desigualdades e a busca do pleno emprego¹⁷. E, entre os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, elenca a cidadania, a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho e os objetivos políticos de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”¹⁸. Dessa forma, a Constituição relaciona claramente a *função social* da propriedade à *valorização do trabalho humano*, ao *valor social do trabalho* (à dimensão social do trabalho individual), ao *bem-estar dos trabalhadores* e à *redução das desigualdades*.

¹⁵ Art 5.º, incs. XXII, XXIII e XXIV.

¹⁶ Art. 170, incs. II e III.

¹⁷ Art. 170, *caput* e incs. VII e VIII.

¹⁸ Arts. 1.º, incs. II, III e IV, e 3.º, incs. I, III e IV.

Nessa linha de desenvolvimento hermenêutico, a Constituição brasileira de 1988 conciliou as ideias de propriedade rural, de função social da propriedade rural e de valor social do trabalho rural conjugando, concomitantemente, as ideias de desapropriação, de reforma agrária e de bem-estar dos trabalhadores, disciplinando, originariamente, que “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei” (art. 184), e que:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Dessa forma, a Constituição brasileira de 1988 sempre permitiu, em tese, a desapropriação da propriedade rural em virtude das dimensões do trabalho, do bem-estar dos trabalhadores e da função social da propriedade. Quando a propriedade rural não cumpre a sua função social, nisso incluindo-se as propriedades onde não são observadas as disposições legais que regulam as relações de trabalho, ou onde a atividade explorada não favoreça o bem-estar dos próprios trabalhadores (e não apenas o bem-estar dos proprietários), compete à União desapropriá-la por interesse social, para fins de reforma agrária, mediante indenização.

O texto constitucional, nesse contexto, consubstancia um enorme avanço na questão fundiária no Brasil, um avanço gradual, lento; fruto de inúmeros embates. Não por acaso, as duas constituições brasileiras que trataram de avançar realmente na questão da função social da propriedade foram a de 1946 e a de 1988, ambas engendradas em um contexto de ascensão da organização popular. Quanto à Constituição de 1988, chama a atenção a emergência de duas das mais importantes organizações sociais de luta pela reforma agrária e transformação social

do país: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)¹⁹ e a Comissão Pastoral da Terra (CPT)²⁰.

Na Constituição de 1824, a noção de propriedade era afirmada em termos individuais e absolutos: “É garantido o Direito de Propriedade em toda sua plenitude” (art. 179, inciso XXII). Noção de *Propriedade* (grifada assim, com a primeira letra da palavra em maiúscula) que dizia respeito não apenas à terra, mas também aos escravos e que, portanto, não tinha caráter meramente jurídico, mas também, e sobretudo, sociológico: a propriedade, garantida “em toda sua plenitude”, era a propriedade sobre a terra e sobre os trabalhadores (escravos)²¹.

O extremo grau de concentração de riqueza característico desse modelo agrário, adotado na primeira constituição brasileira, refletia, e perpetuava, marcando indelevelmente a sociedade brasileira, uma estratificação fundada na concentração da propriedade privada.

A Lei de Terras (Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850) e as leis abolicionistas que culminaram na abolição da escravatura, no século dezenove, reforçariam essa estratificação, aquela como gênese da propriedade privada da terra, estas como a instituição formal do trabalho rural livre, alienado, embora, daquela propriedade da terra, uma nova forma histórica da mesma estrutura agrária de outrora.

Até o advento da Lei de Terras, a propriedade da terra, no Brasil, era alienada através do regime de sesmarias, sucessor do regime original das capitanias hereditárias, sendo inválidas, antijurídicas, tanto a compra quanto a venda como qualquer outra forma de transmissão da propriedade que fugisse àquele regime, o que acabou por dificultar, ou, pelo menos, por desprestigiar a pequena propriedade familiar (LARANJEIRA, 1975).

¹⁹ Segundo Varella (1997, p. 149), “Após o golpe militar de 1964, percebe-se que os movimentos sociais agrários quase desapareceram. Em 1978, após digerirem o sucesso dos latifundiários em detrimento da reforma agrária, os trabalhadores retomaram as lutas com movimento que objetivava mais do que a reforma das estruturas fundiárias, almejava derrubar a ditadura e participar do processo para a redemocratização do país, forma esta de garantir os direitos de todos. Enquanto os operários realizavam greves na região do ABC paulista (que eram proibidas), no campo eram feitas ocupações de terra, por muitas famílias juntas, no mesmo dia e local, iniciando o chamado Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra”.

²⁰ A Comissão Pastoral da Terra (CPT), entidade vinculada à Comissão Episcopal para o Serviço da Caridade, da Justiça e da Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), foi criada em 1975. Unindo fé e política, a CPT destaca-se pelas diversas formas de atuação que caracterizam sua missão pastoral, com uma atuação política mais próxima dos trabalhadores do campo, materializada nos encargos assumidos pelos agentes pastorais para formação, organização e defesa do trabalhador rural oprimido. Sobretudo no Norte, no Centro-Oeste e no Nordeste, a CPT historicamente tem apoiado e incentivado a luta de distintos grupos sociais que se organizam a partir da luta contra um inimigo comum, o latifúndio.

²¹ Segundo Marés (2003, p. 39), “No conceito geral está explícito que o proprietário pode tudo em relação ao bem que possui, e, bastando a presunção de liberdade contratual, os acordos valem mesmo que sejam destrutivos dos bens. Além da terra outro bem valiosíssimo entra no rol das propriedades, o trabalho, desde a concepção de Locke”.

A Lei de Terras, superando a situação juridicamente caótica do regime de sesmarias, seguindo o modelo de *Wakefield*, implantando na Austrália pelos colonizadores ingleses, “doutrina mais conservadora da época”, como uma “vontade política determinada de impedir que qualquer um do povo se tornasse proprietário pela simples ocupação das terras” (MARÉS, 2003, p. 71), inibia a apropriação da terra pela simples posse, criando obstáculos à aquisição da propriedade sobre a terra, restrita às elites. Dessa forma, os trabalhadores livres, privados do acesso à terra, teriam que se submeter ao trabalho nas grandes fazendas:

Era o princípio da “integração da massa trabalhadora no conjunto da sociedade brasileira” (...), coisa que mais tarde se fortaleceu, finalmente, com o término da escravatura no Brasil, em 1888; e foi, também, o revolver de fórmulas contratuais relacionadas com o trabalho pessoal e/ou familiar dos despossuídos, em proveito dos donos das terras, ou afetas aos alugueres dessas mesmas terras alheias, quando lavradores independentes conseguiam, assim, usá-las em proveito próprio, mas sob a carga de pagas extorsivas à classe dos proprietários. Sempre em destaque – para que se não fugisse de garantir um meio de sobrevivência – a velha submissão dessa gente à vontade dos “senhores” ia importando que estes continuassem a ditar as regras das contratações relativas ao amanho da terra: ora ordenando cláusulas que se endureciam na proporção do aumento da mão de obra disponível, face ao contingente de roceiros se agregando às fazendas ou com a vinda dos imigrantes, ora inventando formas “aprimoradas” [de] obterem melhor rendimento, com o mínimo de gastos e maior desforço alheio, como um manhoso político e fazendeiro o fez na parceria rural [Senador Vergueiro]. (LARANJEIRA, 1975, p. 20).

Já no ambiente da independência contatara-se que as sesmarias haviam perdido a sua razão de ser e que o país demandava novas normas de disciplinarização do acesso à terra. Nesse sentido, o reconhecimento do descabimento daquele regime caótico (das sesmarias), que dava fundamento a uma estrutura fundiária ausente de qualquer projeto de Nação, já estava presente nos debates que antecederam a Constituinte destituída pelo imperador:

E dentre as vozes autorizadas, que procuravam esclarecer Governo e povo, para u’a melhor utilização do solo, uma reforma da estrutura e a formação de uma classe rural estável, de pequenos e médios proprietários, estava a de José Bonifácio de Andrada e Silva. Propôs êle, em 1821, ao país, uma revisão de sua estrutura agrária (...): “- Que uma caixa ou cofre em que se escolha o produto destas vendas, que será empregado em favorecer a colonização de europeus pobres, índios, mulatos e negros fôrros, a quem se dará de sesmarias pequenas porções de terreno para cultivarem e se estabelecerem”. (SODERO, 1968, pp. 193-4).

A força dos grandes proprietários de terras, que patrocinaram o sete de setembro e a consolidação do *novo regime* implantado pelo Príncipe D. Pedro, foi, embora, maior do que a de vozes como a do “patriarca da independência” (José Bonifácio). Assim, a nossa primeira Constituição, seguindo o modelo traçado, na Europa continental, pelo Código de Napoleão²²,

²² O Código de Napoleão concebeu a propriedade como o poder absoluto e exclusivo sobre coisa determinada, visando à utilidade exclusiva do seu titular: “La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière

afirmaria, no seu art. 179, que “É garantido o Direito de Propriedade em toda sua plenitude” (art. 179, inciso XXII), inscrevendo, no *caput* desse mesmo artigo, o dever do Império, de proteger, garantindo-a, a propriedade individual.

A par de garantir o direito de propriedade individual “em toda sua plenitude”, contudo, a Constituição de 1824 continha uma tímida referência à possibilidade de intervenção estatal na propriedade individual, no mesmo art. 179, quando o bem público assim o exigisse, mediante prévia indenização: “Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização” (sic.). A Constituição do Império, portanto, já trazia em si uma noção incipiente de *interesse público* frente à propriedade privada, embrionária, talvez, de uma concepção de supremacia sobre o interesse privado, instituto que seria positivado na Constituição de 1891, republicana, sob a forma de *desapropriação por necessidade ou utilidade pública*: “O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (art. 72, § 17).

No entanto, também a primeira Constituição republicana trataria de manter o poder de distribuição da terra nas mãos das elites fundiárias. Transferindo o domínio das terras devolutas para os estados, a República transferiu o poder de distribuição dessas terras para as oligarquias locais que assumiram, assim, um incontrolado direito sobre a distribuição de terras devolutas, inclusive porque a Constituição assegurou-lhes competências legislativas, de forma que os estados poderiam alterar, nos respectivos territórios, as regras contidas na Lei de Terras, mantendo, aprofundando e ampliando o sistema de latifúndio: o Brasil, no final do século dezenove, deixava para trás o Império do latifúndio e ingressava, no novo século, na República do latifúndio: seriam *modernizados* os modos de produção, mas a terra continuaria sendo direito e domínio individual, bem jurídico, patrimônio-propriedade, enfim, indisponível ao trabalhador rural (MARÉS, 2003).

Durante o Governo Provisório, em 1934, a nova Constituição apresentaria à Nação uma série de inovações, como a previsão de regulação da ordem econômica no patamar da própria

la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les réglemens” (art. 544). Sua influência na concepção prevalecente em todo o século dezenove tornaria a propriedade o instituto central do direito privado, em torno do qual gravitariam todos os bens, em contraposição às pessoas. Sua influência pode ser verificada, v.g., no Código Civil alemão e no Código Civil brasileiro, segundo os quais a lei assegura ao proprietário o direito de submeter a coisa à utilidade própria de seu titular (*usus, fructus, abusus*), com a exclusão de todos os demais sujeitos de direito de qualquer relação com a coisa.

Constituição, atribuindo uma nova dimensão à propriedade, agora condicionando, ao menos formalmente, o exercício do direito individual de propriedade ao *interesse social e coletivo*²³.

Inaugura-se, assim, com a Constituição de 1934, o conceito de *interesse social e coletivo* e impõe-se uma *responsabilidade*, relacionada ao exercício do seu direito, para o titular do direito de propriedade. A Constituição de 1934, embora, não era autoaplicável, pois demandava uma lei – que não veio – para disciplinar a questão²⁴. Assim, a par da tentativa constitucional de subordinar (condicionar) o exercício do direito de propriedade ao interesse social e coletivo, a própria Constituição apenas previa a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, nos mesmos moldes da Constituição de 1891, prevalecendo, assim, ainda sob a égide da Constituição de 1934, aquela noção de plenitude da propriedade presente na Constituição anterior, vigente no Código Civil de 1916²⁵.

A Constituição brasileira de 1934 viria, portanto, a inserir a questão da sujeição da ordem econômica ao interesse social, sem, embora, munir-se de mecanismos constitucionais aptos a concretizar tal sujeição. Continuava, como a Constituição de 1891, prevendo, apenas, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, fundadas em uma motivação objetiva (a necessidade ou utilidade pública), mas não em como o direito de propriedade era, de fato, exercido pelo seu titular. E a Constituição de 1937 trataria de reconciliar o Governo Vargas com o latifúndio e as oligarquias estaduais, operando verdadeiro retrocesso, suprimindo o interesse social como condicionante do exercício do direito de propriedade.

Será a Constituição de 1946 que, na redemocratização do país, reintroduzindo a ideia de condicionamento do exercício do direito de propriedade pelo seu titular ao interesse social, tratará de prever, de forma inédita, a *desapropriação por interesse social*, associando-a à *justa distribuição da propriedade*, gênese de um *programa constitucional de reforma agrária*: por um lado, no seu art. 141, § 16, estabelecia que “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por *interesse social*, mediante prévia e justa indenização em dinheiro”; por outro lado, dispunha, a seguir, no seu art. 147, que

²³ “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior” (art. 113, inciso 17, da Constituição brasileira de 1934).

²⁴ Pois a Constituição previa que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo “na forma que a lei determinar”.

²⁵ Segundo Laranjeira (1975, p. 22), “por virtude de haver sido programado sem nenhum destino social, o Código Civil [de 1916] tendeu a funcionar como adjutório dos interesses dos senhores da terra, devido, particularmente, à perspectiva adotada em torno do domínio e uso dos bens imóveis rurais”.

“O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

Essas inovações no programa constitucional, evidentemente, não surgem à revelia do processo histórico. O ambiente que informou a Constituição de 1946, que procurou associar a propriedade ao interesse social, condicionando o seu exercício, e que adotou mecanismos de concretização dessa sujeição, inclusive prevendo a “justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”, caracteriza-se pela intensificação da participação política e da organização social do período pós-ditatorial, à semelhança do ambiente que, no futuro, viria a informar a Constituição de 1988²⁶.

A realização da reforma agrária no Brasil seria impedida pelo golpe de 1964. No entanto, e embora fortemente apoiada pelo latifúndio, a ditadura faria uma pequena concessão aos movimentos sociais do pré-64 no intuito de amortecer a pressão social advinda daqueles movimentos sociais organizados: a Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra, seria o marco do direito agrário no país. Dissocia-se, portanto, o direito agrário do direito civil, reconhecendo-se, no Estatuto da Terra, os conceitos de *reforma agrária* e de *função social da propriedade rural*.

É com o Estatuto da Terra que se consolida o instituto da desapropriação por interesse social, previsto na Constituição de 1946, como mecanismo de eficácia da norma que agora determina ao direito de propriedade uma função social claramente delineada, identificando-a com a justa distribuição da propriedade e com o bem-estar dos trabalhadores rurais.

Assim, com a edição do Estatuto da Terra, incorpora-se ao direito de propriedade rural uma noção de *multifuncionalidade*, tratando-se, no Estatuto, do direito sobre a propriedade de um meio de produção social de riqueza e, sobretudo, do próprio meio especial desta produção social, a terra. A partir daí, não se poderia mais desvincular o direito de propriedade rural da forma como aquela produção social de riqueza é gerada, ou seja, do direito do trabalho e, mais tarde, do direito ambiental.

Paradoxalmente, após a edição do Estatuto da Terra, será a ditadura, na Constituição de 1967, que alçará a ideia da *função social da propriedade* ao patamar constitucional, já como princípio da ordem econômica, instrumentalizando-a no sentido da realização da justiça social,

²⁶ Assim, v.g., as Ligas Camponesas, surgidas a partir de 1945, quando trabalhadores rurais passaram a se organizar em associações civis, sob a influência do recém-legalizado Partido Comunista Brasileiro (PCB), viriam a contribuir efetivamente para a evolução do próprio conceito de direito de propriedade e, conseqüentemente, do próprio direito agrário no Brasil, através de uma série de movimentos reivindicatórios que culminariam na própria reivindicação da reforma agrária. Nesse sentido, v. Martins (1994) e Moraes (2006).

através da desapropriação para fins de reforma agrária²⁷. Assim, a Constituição de 1967 dita, no seu art. 150, § 22, que “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro”, ao passo que, no seu art. 157, estabelece, como princípio da ordem econômica, a “função social da propriedade” (inciso III), dispondo que, para realizar a justiça social:

(...) a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata, correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas²⁸.

Naturalmente, a simples positivação de direitos, por si só, não foi suficiente para a sua concretização. Apesar de a Constituição de 1967 determinar a condição estrutural de uma função social inerente ao direito de propriedade, nem as elites, tampouco os agentes do Estado adotaram uma postura realmente condizente com a eficácia da função social da propriedade, demonstrando-se francamente desinteressados na realização de uma reforma agrária.

Na vigência da Constituição de 1988, como afirmamos, conciliam-se as ideias, já nucleares à Constituição de 1967, de propriedade rural, de função social da propriedade rural e de valor social do trabalho rural, conjugando-se as ideias de desapropriação, de reforma agrária e de bem-estar dos trabalhadores.

No entanto, o latifúndio, que conseguira impor a sua vontade à Nação, obstando as reformas no campo, quer escorado na propriedade (quase) absoluta de outrora, garantida “em toda a sua plenitude”, nos termos das Constituições de 1824, 1891 e 1937, na ausência de mecanismos jurídicos capazes de submeter a propriedade ao interesse social, na vigência da Constituição de 1934, no bloqueio político e no golpe de Estado, na vigência da Constituição de 1946, e na ditadura militar, na vigência da Constituição de 1967, trataria, novamente, de, na Constituição de 1988, colocar uma – enorme – pedra no caminho da reforma agrária.

Assim, prevendo, embora, a Constituição de 1988 a desapropriação, por interesse social, do imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social, o constituinte de 1988, sob os auspícios do latifúndio, viria a introduzir, no texto constitucional, engenhosamente, a

²⁷ O termo *desapropriação para fins de reforma agrária* aparece, pela primeira vez, na Emenda Constitucional n.º 10, de 09.11.1964 (art. 5º, § 5º).

²⁸ Art. 157, § 1º, da Constituição brasileira de 1967.

disposição segundo a qual “São insusceptíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: (...) II – a propriedade produtiva”²⁹.

O que o latifúndio buscou, com isso, foi submeter a ideia de função social da propriedade, já consolidada juridicamente, à sua produtividade, desvinculando-a de outros elementos enunciados no Estatuto da Terra e na própria Constituição, no seu art. 186, como o aproveitamento racional e adequado da terra, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e o bem-estar dos trabalhadores.

Trata-se de um retrocesso de grandes proporções em termos históricos e jurídicos, pois o Estatuto da Terra, de 1964, já tratava do binômio produtividade-função social salientando a dupla determinação intrínseca à propriedade da terra, como atividade econômica e como bem (de interesse) coletivo, na qual a produtividade, elemento extremamente relevante, associa-se à função social da propriedade, mas não se confunde com ela: a produtividade não se dissocia da função social da propriedade, mas não compreende a totalidade da função social inerente à propriedade da terra.

Mas o latifúndio insiste em uma hermenêutica própria, segundo a qual a propriedade produtiva, nos termos do inciso II do art. 185 da Constituição, ainda que descumpridora de outras dimensões, relacionadas ao direito ambiental, ao direito do trabalho e ao bem-estar dos trabalhadores, não pode ser desapropriada por interesse social, para fins de reforma agrária.

Assim, em março de 2007, a Confederação da Agricultura e Pecuária apresentou, ao Supremo Tribunal Federal, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n.º 3.865-DF)³⁰, objetivando a declaração da inconstitucionalidade da submissão da produtividade ao princípio da função social (Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993), afirmando que à propriedade produtiva não é imperativo o cumprimento de sua função social, ação que ainda hoje aguarda julgamento. Em síntese, o que afirma o latifúndio, no Brasil contemporâneo, é que a propriedade deve ser explorada de forma *eficiente*, no sentido da sua produtividade, abstraindo-se da função social da propriedade a questão da exploração *racional e adequada*, ou seja, de que a propriedade deva, também, no respectivo processo produtivo, respeitar o meio ambiente, preservar, na medida do possível, os recursos naturais e respeitar as normas que regulamentam as relações de trabalho e a garantia da realização do bem-estar dos trabalhadores.

²⁹ Art. 185, inc. II, da Constituição brasileira de 1988.

³⁰ Atualmente, a ADI 3.865-DF está pendente de julgamento; seu último andamento foi um despacho proferido em 26/01/2016 (DJE n.º 20, divulgado em 02/02/2016), pertinente à admissão, nos autos, da *Associação de Juizes pela Democracia* na qualidade de *amicus curiae*.

4 Uma breve conclusão

Conspirando, conscientemente ou não, com os interesses do latifúndio, o Estado brasileiro vem sonhando à sociedade brasileira o direito de ver cumprido e cumprir, ela própria, o programa constitucional da reforma agrária. Quer pela ausência de regulamentação, quer pela interpretação dada às disposições constitucionais, quer pela pressão do latifúndio, o Estado brasileiro não vem desapropriando imóveis que não cumprem a sua função social senão a partir da ideia de produtividade/improdutividade. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto à impossibilidade da desapropriação, para fins de reforma agrária, por interesse social, independentemente da questão produtividade/improdutividade, do imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social:

A inexistência das leis reclamadas pela Carta Política (art. 184, § 3.º, e art. 185, I) impede o exercício, pela União Federal, do seu poder de promover, para fins de reforma agrária, a modalidade especial de desapropriação a que se refere o texto constitucional (art. 184)³¹.

Na realidade, até hoje o Supremo Tribunal Federal brasileiro não possui decisões em que se cogite de desapropriação da propriedade rural em virtude das dimensões do trabalho e do bem-estar dos trabalhadores como elementos da função social da propriedade.

Até 2008, no marco dos vinte anos de vigência da Constituição de 1988, portanto, não havia, no Brasil, sido promovida uma só desapropriação de imóvel onde foram encontrados trabalhadores rurais reduzidos a condição análoga à de escravos. Apenas em agosto de 2010 o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) editaria a Norma de Execução n.º 95, segundo a qual caracteriza, para fins de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, “flagrante descumprimento da função social [da propriedade] a existência de trabalho análogo ao de escravo”³².

A Norma de Execução n.º 95, contudo, à semelhança de outros regulamentos e atos normativos editados na esfera de competência do Poder Executivo, permanece tolhida ao campo da efetividade meramente *formal* de sua função, sem efetividade *material*, ou seja, sem concretização. As normas preveem mecanismos de exequibilidade, mas não representam a própria exequibilidade, de modo que não atingem, concretamente, as dimensões do valor social do trabalho e do bem-estar dos trabalhadores no âmbito da função social da propriedade.

³¹ Mandado de Segurança (MS) n.º 21.348, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 02.09.1993, publicado no DJ de 08.10.1993.

³² Cf. Escrivão Filho (2011, p. 113).

E a própria Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário constata que, nos processos de desapropriação, de fato não é ponderada senão a questão, indicativa da função social, da produtividade do imóvel suscetível de desapropriação:

Nos procedimentos administrativos tendentes à decretação de interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária, postos à Conjur para análise, verifica-se ser exclusivamente o fator produtividade ativado como fundamento das propostas de decretação³³.

O programa constitucional do trabalho rural, tendo por objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, não ignora a concentração fundiária característica à história brasileira. Por isso, preceitua a submissão da propriedade à sua *função social*, relacionada à *valorização do trabalho humano*, ao *valor social do trabalho* (à dimensão social do trabalho individual), ao *bem-estar dos trabalhadores* e à *redução das desigualdades*.

Não são poucos, no entanto, os obstáculos opostos à efetividade desse programa, que demanda uma reforma agrária estrutural e ampla regularização fundiária. O fato é que o latifúndio continua impondo o seu poder à Nação e que, paradoxalmente, a par do programa socializante engendrado pela Constituição de 1988, o Brasil continua traçando os seus planos de *desenvolvimento* sobretudo no latifúndio e no agronegócio.

Como já afirmamos, o mesmo Brasil que fomenta um plano de políticas para a erradicação da “escravidão contemporânea”, afirmando que o combate ao trabalho escravo contemporâneo é prioridade nacional, e que estampa, expressamente, na sua Constituição, os objetivos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais e promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e outras formas de discriminação, fundados na dignidade humana, é o mesmo Brasil que não apenas tolera, mas fomenta um modelo de *desenvolvimento* no campo calcado no agronegócio e no latifúndio profundamente imbricados na paraescravidão.

Daí a franca dificuldade imposta pelos ruralistas, com o apoio de outros segmentos conservadores, para a aprovação do Projeto de Emenda Constitucional n.º 438/2001, que buscava alterar o art. 243 da Constituição brasileira de 1988 para determinar a expropriação,

³³ Cf. Pinto Jr. e Farias (2005, p. 9).

sem indenização, para fins de reforma agrária, das propriedades que explorem o “trabalho escravo”.

Após enorme esforço, em 2014, a alteração constitucional veio a lume por meio da Emenda Constitucional nº 81. Assim, o art. 243 da Constituição passou a ter a seguinte redação:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)

Contudo, uma vez mais a norma permanece tolhida ao campo da efetividade meramente *formal* de sua função, sem efetividade *material*, ou seja, sem concretização. E o latifúndio continua impondo a sua pauta e a sua agenda ao País, como se verificou recentemente na restrição à caracterização do trabalho escravo contemporâneo, imposta à fiscalização do trabalho pela Portaria nº 1.129, de 13/10/2017, do Ministério do Trabalho³⁴.

O Brasil, assim, tem avançado timidamente, “para inglês ver”³⁵, nos mecanismos de repressão à “escravidão contemporânea”, não avançando no enfrentamento da questão em que radica a permanência do trabalho escravo contemporâneo: o modelo de desenvolvimento agrário (a estrutura fundiária, a política agrícola e a forma como é recrutado, realizado e apropriado o trabalho rural nesse modelo de desenvolvimento) que está em curso no país.

FONTES

1 – ARQUIVOS

Arquivo da Agência Carta Maior.

Arquivo da Comissão Pastoral da Terra.

Arquivo da Revista Carta Capital.

Arquivo da Revista Época.

Arquivo do Jornal Diário do Nordeste.

³⁴ A Portaria nº 1.129 está temporariamente suspensa em seus efeitos por decisão liminar, monocrática, da Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal.

³⁵ Ou seja, para dar satisfações às comunidades internacionais e a certos segmentos da sociedade brasileira, mas com pouca efetividade. A expressão “para inglês ver”, no caso, reporta-se a uma das passagens da história do abolicionismo brasileiro: editada em 1831, a Lei Feijó proibiu o tráfico negreiro no Brasil; contudo, elaborada sob forte pressão inglesa, a lei teve, de fato, muito pouca efetividade, sendo, na prática, mais uma resposta formal ao governo inglês do que uma norma a ser cumprida no Brasil – daí a origem da expressão “para inglês ver”, de uso popular no Brasil.

2 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASALDÁLIGA, P. *Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social*. São Félix do Araguaia: [mimeo.], 1971.
- CITELLI, A. *Os sertões, de Euclides da Cunha*: roteiro de leitura. 3.ed. São Paulo: Ática, 1999.
- EISENBERG, P. *Homens esquecidos: escravos e homens livres no Brasil; séc. XVIII e XIX*. Campinas: UNICAMP, 1989.
- ESCRIVÃO FILHO, A. *Uma hermenêutica para o programa constitucional do trabalho rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- GALHARDO, R. *Fundamentalismo islâmico e os seus efeitos globais*. O Brasil na rota do terror? São Paulo, 2010. Trabalho de Conclusão de Curso. Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.
- LARANJEIRA, R. *Propedêutica do direito agrário*. São Paulo: LTr, 1975.
- MARÉS, C. F. *A função social da terra*. Porto Alegre: Fabris, 2003.
- MARTINS, J. S. A escravidão nos dias de hoje e as ciladas da interpretação (reflexões sobre os riscos da intervenção subinformada). In: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Trabalho escravo no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Loyola, 1999.
- _____. A reprodução do capital na frente pioneira e o renascimento da escravidão no Brasil. *Tempo Social - Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo*, vol. 12, n. 6, São Paulo, 1995.
- _____. *Expropriação e violência: a questão política no campo*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- _____. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MORAES, C. S. História das ligas camponesas no Brasil. In: STÉDILE, J. P. (Org.). *A questão agrária no Brasil: história e natureza das ligas camponesas*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- NASCIMENTO, J. L. (Org.). *Os sertões de Euclides da Cunha: releituras e diálogos*. São Paulo: UNESP, 2003.
- PINTO JR., J. M.; FARIAS, V. A. *Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista*. Brasília: Nead, 2005.
- PRADO JÚNIOR, C. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Martins, 1942.
- _____. *História e desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro*. 3.ed. São Paulo, Brasiliense, 1999.
- SCHWARZ, R. *Terra de trabalho, terra de negócio: o trabalho escravo contemporâneo na perspectiva (da violação) dos direitos sociais*. São Paulo: LTr, 2014.
- SILVA, R. B. O “Jeca Tatu” de Monteiro Lobato: identidade do brasileiro e visão do Brasil. *Revista 19&20*, n. 20, Rio de Janeiro, abr. 2007.
- SIMON, P. *A diáspora do povo gaúcho*. Brasília: Senado Federal, 2009.
- SODERO, F. P. *Direito agrário e reforma agrária*. São Paulo: Legislação Brasileira, 1968.
- TORRES, R. L. *Os direitos humanos e a tributação*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
- VARELLA, M. D. *Introdução ao direito à reforma agrária*. Leme: De Direito, 1997.