

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

TESE DE DOUTORADO

Ministério Público do Trabalho e Sindicalismo Rural no Brasil

Ricardo José de Azevedo Marinho

2011



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

Ministério Público do Trabalho e Sindicalismo Rural no Brasil

Ricardo José de Azevedo Marinho

Sob a Orientação do Professor

Luiz Flávio de Carvalho Costa

Tese submetida como requisito parcial para
obtenção do grau de **Doutor** em Ciências,
do Curso de Pós-Graduação de Ciências
Sociais em Desenvolvimento, Agricultura
e Sociedade

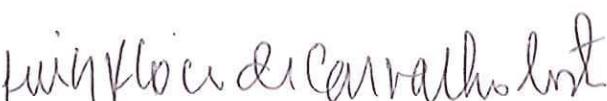
Seropédica, RJ
Julho de 2011

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

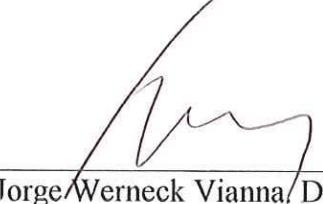
RICARDO JOSÉ DE AZEVEDO MARINHO

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências no Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade..

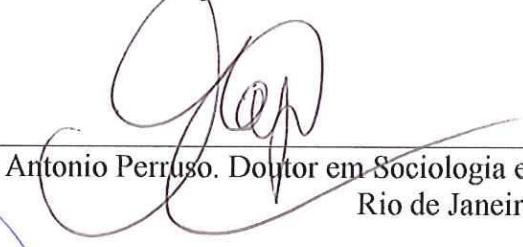
TESE APROVADA EM 15/8/2011

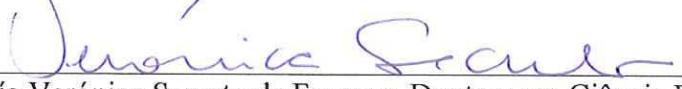


Luiz Flávio de Carvalho Costa. Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP)
(Orientador)


Luiz Jorge Werneck Vianna. Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP)


Paulo Rogério dos Santos Baía. Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)


Marco Antonio Perruso. Doutor em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)


María Verónica Secreto de Ferreras. Doutora em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Para minha mãe Irene que me descobriu filho.

AGRADECIMENTOS

Tecendo a Manhã

João Cabral de Melo Neto

Um galo sozinho não tece a manhã:
ele precisará sempre de outros galos.

De um que apanhe esse grito que ele
e o lance a outro; de um outro galo
que apanhe o grito que um galo antes
e o lance a outro; e de outros galos
que com muitos outros galos se cruzam
os fios de sol de seus gritos de galo
para que a manhã, desde uma tela tênue,
se vá tecendo, entre todos os galos.

E se encorpando em tela, entre todos,
se erguendo tenda, onde entrem todos, no toldo
(a manhã) que plana livre de armação.

A manhã, toldo de um tecido tão aéreo
que, tecido, se eleva por si: luz balão.

Em outras ocasiões de nossa trajetória acadêmica escrevi que agradecer, ter gratidão para com os outros, é uma qualidade, uma *virtù*, como na acepção desde os antigos até Maquiavel, e que chegou aos nossos dias. Efetivamente, nossa sociedade vem perdendo este princípio, este valor. Cada vez mais o espírito de competição, mal compreendido, corriu a gratidão.

Portanto, o agradecimento é algo que devemos cultivar, pois sempre existirá quem nos estenda a mão, e o mínimo que podemos e devemos fazer é retribuir o gesto para com aquele que o fez. Creio que este trabalho em muito deve a essa ação e, quando não, é sua inspiração.

De saída, não posso deixar de agradecer a felicidade de ter como orientador Luiz Flávio de Carvalho Costa, que, com sua obra maior, *Sindicalismo rural brasileiro em construção*, ensinou-nos várias coisas, e dizer a ele uma frase de outro, que tive também o prazer de ser orientando, Ilmar Rohloff de Mattos, que, certa feita, disse sabiamente, citando o poeta: “*um galo só não tece a manhã*”.

Outro a quem tenho que agradecer é Ricardo Augusto Benzaquen de Araújo. Sua generosa forma de abordar as questões da teoria social e sua erudição sempre em favor do aprendizado são marcas daquele que me conduziu pelo mestrado e pela amizade que acabamos por construir naquela caminhada.

A Maria Alice Rezende de Carvalho, pela grande professora que foi para nós no bacharelado e que ainda o é, e pelo companheirismo de sempre. Recordo que, algumas vezes, dirigiu-se a mim dizendo: “Termine História e venha fazer Teoria Social”. Agradeço a ela por esse tempo, pelos tempos da *Presença* e outros tempos.

Agradecer a Luiz Werneck Vianna é um exercício permanente e de muitas décadas. Não sei quantas vezes mais irei fazê-lo, mas a sensação que tenho é de que será *fur ewig*, como certa vez disse Antônio Gramsci. Devo a ele isto e um tanto de outras coisas, bem como o incentivo constante e sua abertura permanente aos temas que nos afigem a cada conjuntura.

E por falar em bancas, na da qualificação, agradeço a Julio Aurélio Vianna Lopes e a Raimundo Nonato Santos pelos seus comentários e sugestões que em muito contribuíram para tornar esta tese mais palatável para além do mundo acadêmico; na da tese, a Héctor Alberto Alimonda por nossos laços com José Carlos Mariátegui e os Mariáteguianos; ao Paulo Rogério dos Santos Baía e o Marco Antonio Perruso pela generosa acolhida da leitura e análise da tese e, a María Verónica Secreto de Ferreras pela convivência, desde a sua argüição na admissão, passando por nossos encontros acadêmicos semanais, em que algumas vezes colaborei para aquelas jornadas de discussões agradabilíssimas. Mas, noutras, involuntariamente, peço desculpas por ter gerado um sentimento de culpa inexplicável em minha amiga.

Devo, também, agradecer aos membros do Núcleo de Estudos Antônio Gramsci, como Renata Bastos da Silva, aos jovens Tiago e Tariq. A sua velha guarda com Vagner Gomes de Souza, Pablo De Las Torres Spinelli, Maria Clara Abalo Ferraz de Andrade, Tania Regina Patrocínio de Melo, Luis Cláudio Macharett e Fabrício José Terra Pires (junto comigo também na CEDAE e noutras paragens), e a jovem guarda com Tiago Simões e Victor Correa das Neves, também da nossa instituição, que em muito contribuíram nos debates sobre as vicissitudes de nosso país. A Adriana Pires Arezzo, José Manoel Blanco Pereira e a Pilar. Todos unidos por laços múltiplos que acabaram por se reconhecer na perspectiva analítica e política daquele sardo genial.

O histórico desta tese também segue as trilhas habituais, pois o que seria do pesquisador, nas precárias condições em que labuta, sem os préstimos desprendidos dos funcionários do Arquivo Nacional e da Biblioteca Nacional. Juntam-se a eles as Procuradoras e o Procurador do Ministério Público do Trabalho nas figuras de Margaret Matos de Carvalho, Cristiane Kraemer Gehlen Caravieri e Cássio Luis Casagrande (também como membro da banca), que são símbolos e exemplos do exercício democrático e cidadão de suas profissões.

Sem deixar de mencionar os diversos sindicalistas e os sindicatos e suas federações que me

acolheram em Curitiba, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco.

E se a tese, na forma em que aqui se apresenta, impunha-se, quem sabe para salvar a documentação nela contida de um eventual perecimento, agradeço também a atenção sempre a nós dispensada por Leonilde Servolo de Medeiros, John Wilkinson, Regina Ângela Landim Bruno e Renato Sérgio Jamil Maluf, do CPDA, nas suas generosas sugestões.

Às amigas e amigos de trabalho da CEDAE (tais como Márcia de Castro Martinez que me ajudou na tabulação da “Lista Suja”), às professoras e professores, às alunas e alunos, às amigas e amigos da UNIGRANRIO e da Escola Municipal Politécnica Antônio Luiz Pedrosa de Araruama que tiveram para comigo muita paciência e compreensão.

Finalmente, à minha mãe, Irene Teixeira Marinho, por tudo que pôde fazer, e pelo que ainda faz, por mim e pelos nossos. Sou grato de todo o coração. A Katia Góes Magalhães Marinho, companheira e mãe dos dois pimpolhos a quem dediquei o bacharelado, Ricardo e Gabriela. Ela, com sua dedicação às crianças, foi um apoio constante.

Rio de Janeiro, julho de 2011.

RESUMO

MARINHO, Ricardo José de Azevedo. **Ministério Público do Trabalho & Sindicalismo Rural no Brasil**. 2011. 235p. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2011.

Sob vários aspectos, o estudo do papel do Ministério Público do Trabalho na revolução processual do direito no Brasil é pioneiro. Pela primeira vez, busca-se fazer uma abordagem sistemática sobre o Ministério Público do Trabalho e os Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais a respeito das suas relações com a judicialização e vice-versa, assim como das conexões da judicialização com a proceduralização do direito e vice-versa, mobilizando-se, para tal, o olhar das ciências sociais sobre os Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais e o Ministério Público do Trabalho. Identificar as “afinidades eletivas” na retórica entre os interesses do Ministério Público do Trabalho e os interesses dos Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, desde o advento da Constituição de 1988, com base em dados, fontes documentais e bibliográficas, é um dos nossos caminhos. Mostraremos, ainda, como se dão os vínculos cooperativos estabelecidos entre os membros do Ministério Público do Trabalho e os Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, especialmente a partir do início do século XXI, tendo em vista os conflitos entre os atores das esferas legal, social e política. Por isso ele buscou ser exaustivo, pois investiga assunto tão sugestivo e aborda matéria tão densa e plural ao constituir uma explicitação de uma ciência social que se relaciona com o âmago e a gênese da revolução processual do direito na sociedade brasileira contemporânea, redundando em democratização progressiva.

Palavras-chave: Ministério Público do Trabalho; Sindicalismo dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais; Conflitos Rurais; Constitucionalismo; Direito Sindical Rural; Cidadania Rural.

ABSTRACT

MARINHO, Ricardo José de Azevedo. 2011. 235p. (Doctor's degree in Social Sciences in Development, Agriculture, and Society. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2011.

In many ways, the study of the role of the Public Prosecution Service of Labor in the revolution in procedural rights in Brazil is a pioneer. For the first time, we seek to make a systematic approach to the Public Prosecution Service of Labor and the Rural Workers Unions in regards of its relations with the legalization and vice versa, as well as the connections with the legalization procedural rights and vice versa, mobilizing for this, the attention of the social sciences onto the Rural Workers Unions and the Public Prosecution Service of Labor. One of our ways is to identify "elective affinities" in the rhetoric between the interests of the Public Prosecution Service of Labor and the interests of the Rural Workers Unions, since the advent of the 1988 Constitution, based on data, bibliographic and documentary sources. We will also present how the established cooperative ties between members of the Public Prosecution Service of Labor and the unions of Rural Workers are given, especially from the beginning of the twenty-first century, bearing in mind the conflicts between the agents of the legal, social and political spheres. Therefore it seeks to be exhaustive, for it investigates such a suggestive subject matter which is so dense and plural in constituting such an explanation of a social science that relates to the core and the genesis of the procedural revolution of rights in contemporary Brazilian society, resulting in progressive democratization.

Key words: Public Prosecution Service of Labor, Rural Workers Unions, Rural Conflicts, Constitutionalism, Rights to Unions, Rural Citizenship.

RÉSUMÉ

MARINHO, Ricardo José de Azevedo. 2011. 235p. (Doctorat en Sciences Sociales dans le Développement, l'Agriculture, et la Société. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2011.

À bien des égards, l'étude du rôle du Ministère Public du Travail dans la révolution du droit procédural au Brésil est un pionnier. Pour la première fois, nous essayons de faire une approche systématique sur le Ministère du Travail et les syndicats de travailleurs ruraux en ce qui concerne ses relations avec les autorités judiciaires, ainsi que les connexions de la légalisation de la procédure la droite, en mobilisant à cet aspect des sciences sociales et les syndicats de travailleurs ruraux et le Ministère Public du Travail. Identifier les «affinités électives» dans la rhétorique entre les intérêts du Ministère Public du Travail et de l'intérêt des syndicats de travailleurs ruraux, depuis l'avènement de la Constitution de 1988, sur la base de données, sources documentaires et bibliographiques est l'un de nos sentiers. Voir, comme nous allons le donner les liens de coopération établis entre les procureurs et les syndicats de travailleurs ruraux, en particulier depuis le début de la vingt et unième siècle, en tenant compte des conflits entre les sphères d'acteurs juridiques, sociaux et la politique. Donc, il sera pas exhaustive. Juste essayer d'aborder le sujet si la matière si dense approche suggestive. Il est très dense et le pluriel une explication d'une science sociale qui se rapporte à l'âme de la révolution et la genèse du droit procédural dans la société brésilienne contemporaine, résultant de la démocratisation progressive.

Mots-clé: Ministère Public du Travail, syndicats de travailleurs ruraux, conflits ruraux, constitutionnalisme, droit d'organisation en milieu rural.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Quadro 1 - Composição Ideológica da Assembleia Nacional Constituinte
- Quadro 2 - Comissões e Subcomissões Temáticas e Comissão de Sistematização
- Quadro 3 - A Constitucionalização do Sindicalismo Rural Brasileiro
- Quadro 4 - A Constitucionalização do Sindicalismo Rural na Previdência Rural Brasileira
- Quadro 5 - A Constitucionalização da Contribuição Sindical Rural Brasileira
- Quadro 6 - Distribuição das PRTs e suas Circunscrições / Populações
- Fluxograma 1 - Esquemático Atual dos Passos Investigativos no Ministério Público
- Fluxograma 2 - Antigo? Esquemático dos Passos Investigativos no Ministério Público
- Gráfico 1 - Total de Libertos por Estado
- Gráfico 2 - Total de Estabelecimentos em Infração por Estado
- Foto 1 - Entrada da Fazenda São Fernando
- Foto 2 - Pátio da Fazenda São Fernando
- Afresco - Alegoria da Injustiça
- Foto 3 - Os Sem-Cama da Fazenda São Fernando
- Foto 4 - A Latrina dos Traficados da Fazenda São Fernando
- Fotos 5, 6, 7 e 8 - Fogões dos Traficados da Fazenda São Fernando
- Fotos 9 e 10 - Balcão dos Traficados da Fazenda São Fernando
- Fotos 11 - Nada Além da Liberdade
- Quadro 7 - Síntese da atuação da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo em 2009

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRA	Associação Brasileira de Reforma Agrária
CC	Celso Cunha
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CNTR	Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CR	Comissão de Redação
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E CIDADANIA RURAL NO BRASIL	4
1.1 Ordem social democrática e organizações da Justiça	11
2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO SINDICALISMO RURAL BRASILEIRO	24
2.1 O Sindicalismo Rural Brasileiro: Uma Discussão Institucional	25
2.1.1 Explicando a Constitucionalização do Sindicalismo Rural Brasileiro	26
2.2 O Sindicalismo Rural Brasileiro e a Constituinte	30
2.2.1 A Assembleia Nacional Constituinte	31
2.2.2 O Debate Constituinte do Sindicalismo Rural Brasileiro	34
2.3 As Propostas da Constitucionalização do Sindicalismo Rural	38
3 MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E SINDICALISMO RURAL NOS ESPAÇOS DE DISPUTAS E DELIBERAÇÕES	52
3.1 As dimensões da reconstrução institucional do MPT e do Sindicalismo Rural	54
3.2 Espaços de Compromisso entre o Sindicalismo Rural e o MPT	57
3.3 Os trânsitos ambivalentes do MPT e do Sindicalismo Rural	60
4 A CONSTRUÇÃO DO TEMÁRIO DE ATUAÇÃO: PERMEABILIDADE E AS DIFICULDADES DE AGÊNCIA	65
4.1 O acesso aos conflitos rurais: demandas, atos perniciosos e atores	66
4.2 Os casos	71
4.2.1 As fumicultoras e os fumicultores	74
4.2.2 As cortadoras e os cortadores da cana	100
4.2.3 As traficadas e os traficados	151
4.3 Transformações organizacionais e sedimentações passivas do passado	190
CONCLUSÃO	199
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	208

INTRODUÇÃO

A presente tese analisa as interações do Ministério Público do Trabalho (MPT) com o sindicalismo rural no Brasil, com destaque para a atuação desses atores na gestão dos conflitos rurais, tendo como desdobramento algumas experiências nos estados da Federação. No primeiro capítulo, apresentamos o tema, o enfoque analítico e o problema da pesquisa. Discutimos que as interpretações sobre a atuação do MPT e do sindicalismo rural na promoção de direitos coletivos são insuficientes para a compreensão do processo de mudança institucional. Argumentamos que o forte acento normativo das abordagens e a polarização entre explicações exógenas e endógenas desse processo obscurecem a identificação de dilemas organizacionais surgidos com a expansão de direitos de cidadania.

Logo, propomos que a construção institucional tem ocorrido numa dinâmica de abertura e de autonomia em relação aos interesses e valores do mundo das coisas reais. Qualificamos essa dinâmica em dois processos: 1) nas relações de cooperação e conflito com atores sociais e políticos; e 2) na construção da agenda de ação institucional. A análise teórica desses processos é tratada, sequencialmente, nos outros capítulos da tese.

No segundo capítulo, desenvolvemos uma abordagem ampla sobre as origens da constitucionalização do movimento sindical rural no Brasil e estabelecemos os nexos ainda pouco estudados das suas repercuções no campo do direito e dos movimentos sociais. Isso implica, contudo, revelar a importância da exposição, em perspectiva histórica, dos acontecimentos e dos fundamentos teóricos que permitiram a montagem, no Brasil, de um arcabouço constitucional específico para lidar com o tema do trabalho no campo. Como país estratégico da periferia do sistema capitalista, por certo, não esteve imune aos influxos advindos dos elos fortes da cadeia, principalmente quando intensificado o processo de democratização a partir da década de 1980 do século passado. Entretanto, como singularmente aconteceu com todo processo de transformação social, vivemos experiências particulares cuja dimensão produziu resultados diversos e peculiares. Por este motivo, a abordagem estará voltada para a trajetória brasileira, no processo de construção dos movimentos sociais dos trabalhadores rurais e na constitucionalização conquistada neste período de grande efervescência.

No terceiro capítulo, identificamos as “afinidades eletivas” (nas palavras de Goethe), retórica entre os interesses do MPT e os do sindicalismo rural, desde o advento da Constituição de 1988, com base em entrevistas, fontes documentais e bibliográficas. Mostraremos, ainda, os vínculos cooperativos estabelecidos entre os membros do MPT e o

sindicalismo rural, especialmente a partir do final do século XX, especialmente ao longo da década de 1990, e início do século XXI, tendo em vista os conflitos entre os atores das esferas legal, social e política.

Analisamos, no quarto capítulo, o acesso às demandas sociais de proteção do sindicalismo rural e seu processamento com estudos de caso exemplares e simbólicos. Importa, preliminarmente, reter que utilizamos os termos *exemplares* e *simbólicos* para os casos escolhidos e mobilizados para o argumento da tese da seguinte forma: a) são *exemplares* os casos aqui apresentados, agregando a definição trazida por Cássio Luis Casagrande no seu **O Ministério Público e a judicialização da política**: estudos de caso (CASAGRANDE, 2008), uma vez que agrupam múltiplos esforços para aproveitar suas *experiências*, para tirar rendimentos teóricos dos acontecimentos envolvidos em cada situação concreta, para extraír novas ideias e diretrizes orientadoras para a ação; e b) são *simbólicos*, pois sugerem um campo de atração exercida pelas suas imagens desafiadoras à dimensão sistêmica, tal como os movimentos sociais os processam no seu cérebro social e, em algumas circunstâncias, os transmutam à esfera das ideologias. Traçamos, também, o perfil dos demandantes, dos atos perniciosos, dos atores agressores e das medidas judiciais e extrajudiciais propostas, conforme os registros encontrados em alguns processos do Ministério Público do Trabalho nas suas Procuradorias Regionais, entre outros recursos. Demonstraremos, por meio das representações e denúncias que chegam à instituição, a significativa participação de atores sociais na construção da agenda de atuação. A concentração da ação do MPT na resposta a essas demandas aponta para um perfil de atuação mais reagente do que agente, o que não implica o cancelamento, tampouco a identificação de algumas experiências fora dessa conformação.

Na conclusão, contudo, mostramos que essa permeabilidade aos influxos sociais não é interpretada, aqui, como uma adesão aos valores da cidadania rural, mas, antes, como fonte de novos dilemas organizacionais com impactos sobre a própria cidadania rural. A ação institucional tem se dirigido a uma abordagem pontual dos conflitos rurais, desarticuladas de projetos estratégicos de intervenção de natureza preventiva. Do ponto de vista da organização, isto tende a dispersar os recursos institucionais frente ao poder dos grandes agentes agressores do sindicalismo rural, e a não produzir decisões em relação às disputas e problemas de difícil tratamento e solução.

No plano da cidadania rural, os padrões de abertura do MPT às demandas sociais, agregados ao processo de “seletividade social”, presentes no aumento da busca de resolução de conflitos, quando se recorre ao seu sistema e, em sucedâneo, ao Sistema de Justiça e ao

Poder Judiciário, podem implicar a reprodução das “desigualdades naturais”. Isto contraria as expectativas de iniciativa e de agência conferidas ao MPT na promoção dos interesses sociais não organizados, que não têm chegado às portas da instituição. Uma descrição detalhada dos dados e procedimentos da pesquisa e das discussões desenvolvidas nos capítulos encontra-se em cada um deles.

CAPÍTULO 1

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E CIDADANIA RURAL NO BRASIL

Na redemocratização brasileira, dos três poderes, o Poder Judiciário e o Sistema de Justiça foram o ponto nodal dos debates sobre as reformas institucionais que – necessárias ao pleno estabelecimento do estado democrático de direito – deveriam, ainda, contemplar mudanças processuais e substantivas para torná-lo permeável às novas demandas coletivas emergentes.¹ Das reformas surgiram novos dispositivos com vistas à ampliação do acesso ao Poder Judiciário e ao Sistema de Justiça que politicaram a agenda das suas instituições, expandindo o seu poder de decisão. A garantia da autonomia e da independência da esfera judicial resultou na ampliação de suas atribuições e na redefinição de seu papel como árbitro legítimo para decidir conflitos entre sociedade e Estado e entre os poderes do próprio Estado.

Com a Constituição de 1988, o Poder Judiciário deixou de ser entendido exclusivamente como poder incumbido de aplicar contenciosamente a lei a casos particulares. O Poder Judiciário passou a ser intérprete ativo da lei. Pelo instituto da ação direta de inconstitucionalidade – Adin (violação de norma constitucional) tornou-se guardião dos princípios constitucionais. A Adin por omissão (no cumprimento de norma constitucional) e o mandado de injunção permitiram ao Judiciário exigir dos poderes políticos a produção de normas regulamentadoras; a ação civil pública deu-lhe legitimidade para cobrar da administração pública a criação de políticas públicas, visando à produção de bens coletivos previstos constitucionalmente.

No conjunto de tais mudanças legais, destacam-se as que conferiram ao Ministério Público do Trabalho a função de órgão-agente na defesa e promoção de novos direitos sociais, os chamados direitos difusos.²

¹ Para a importância do tema da democratização do Judiciário na democratização política, cf. Falcão Neto (1981).

² A atuação do Ministério Público tinha um perfil tipicamente burocrático. Restringia-se à intervenção, como fiscal da lei, em homologações de acordos trabalhistas, pedidos de alvarás, retificação de registros, na proteção das relações jurídicas do direito de família (casamento, registro e filiação, investigação de paternidade), na defesa da propriedade privada (intervindo em feitos de usucapião, testamentos e disposições de última vontade), nos procedimentos relativos a menores e incapacitados. Permanece a obrigatoriedade desse tipo de intervenção nos litígios envolvendo interesses individuais legalmente indisponíveis. Cf. Macedo Jr. (1997).

Por meio da ação civil pública, ganharam acesso ao Poder Judiciário e ao Sistema de Justiça os interesses relativos à preservação do meio ambiente natural, histórico e cultural, às relações de consumo, à defesa do patrimônio público e à probidade administrativa; e, ainda, os interesses de minorias étnicas, sexuais e religiosas, de pessoas portadoras de deficiência física, de idosos, de crianças e adolescentes, de usuários dos serviços públicos de transporte, saúde, educação, entre tantos outros.³

A atuação do Ministério Público do Trabalho nessa área tem sido objeto de investigação sob diferentes recortes temáticos, que vão desde a análise da trajetória de reconstrução da instituição e dos debates na Constituinte em torno da definição do seu desenho institucional, até estudos quantitativos e qualitativos sobre as demandas e os conflitos processados, sobre as medidas judiciais propostas, o perfil e as práticas de atuação e a visão dos membros em relação ao seu papel no Sistema de Justiça.

Não obstante esta diversidade, todos os trabalhos constatam a novidade representada pelo Ministério Público do Trabalho no cenário da redemocratização e, mais particularmente, na esfera das instituições do Sistema de Justiça. Tal novidade estaria na peculiaridade do seu modelo e atribuições, na natureza substantiva e processual dos novos direitos coletivos e no ativismo dos seus membros para a sua implementação.⁴

Contudo, as interpretações sobre o significado dessas novidades na promoção da cidadania rural estão longe de serem consensuais. A expansão das funções do Ministério Público do Trabalho tem colocado em oposição concepções normativas quanto às relações entre democracia e instituições do Sistema de Justiça, e também diagnósticos empíricos sobre os padrões de interação dos membros com o ambiente social e político.

Do ponto de vista normativo, o desacordo expressa-se na adesão às versões liberais, liberal-democráticas, neoliberais, social-democráticas, entre outras, do conceito de cidadania; do ponto de vista empírico-analítico, as interpretações oscilam na atribuição de fatores

³ A ação civil pública legitiomou a atuação do Ministério Público do Trabalho como fiscal da lei e órgão-agente na promoção de bens coletivos, e a instauração e condução do inquérito civil público tornou-se monopólio dos seus membros. São também co-legitimados para a proposição da ação civil pública a União, os Executivos municipal e estadual, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações civis que, constituídas há pelo menos um ano, tenham, entre suas finalidades, a proteção do bem em questão.

⁴ Com o novo desenho institucional, o Ministério Público do Trabalho desvinculou-se tanto do Poder Judiciário quanto do Poder Executivo, como defensor dos interesses da União. Adquiriu independência administrativa frente aos outros Poderes: os órgãos superiores de execução tomaram-se responsáveis pelos critérios do plano de carreira (inserção, promoções e remoções), pela proposta orçamentária e pelo estabelecimento de metas e prioridades organizacionais. Em termos funcionais, seus membros, a exemplo do Poder Judiciário, alcançaram garantias constitucionais quanto: a) à independência no exercício do cargo (são formalmente autônomos frente aos órgãos superiores nas iniciativas e condução dos casos particulares sob sua responsabilidade); b) à vitaliciedade e inamovibilidade do cargo (a perda ou remoção da função não são decorrentes exclusivamente de decisões administrativas, mas de procedimentos que permitem ampla defesa); e c) à irredutibilidade salarial. Cf. Mazzilli (1997).

endógenos ou exógenos à legitimação da ação institucional, ao conteúdo da agenda e ao perfil da atuação.

Uma primeira perspectiva identifica na normatização dos novos direitos de cidadania um “novo (des)encaminhamento de conflitos de interesse, da política para a Justiça.” (ARANTES, 1999a, p. 89). Nessa vertente, a proteção de bens coletivos pela esfera judicial implica a ascensão dos valores da cidadania social em detrimento da afirmação daqueles relativos à cidadania individual, pois tais valores são tomados como princípios éticos e políticos concorrentes na produção da ordem democrática. Certamente, nessa ótica, a análise acerca da ampliação do papel do Ministério Público do Trabalho ganha uma visada interpretativa fortemente negativa. A mudança institucional teria resultado de uma variável exclusivamente endógena: o voluntarismo interessado dos membros, e o movimento político interno seriam o principal, ou mesmo o único, responsável pela mudança e seu decorrente sucesso.⁵

Ainda que essa mudança seja associada analiticamente ao movimento de expansão de direitos (portanto, a uma variável do ambiente social e cultural), o fundamento da legitimidade institucional é identificado, em última análise, na permanência normativa das funções tradicionais de proteção dos direitos indisponíveis de incapazes e, nessa medida, na “desqualificação da sociedade civil como hipossuficiente”. Longe de consolidar os valores da ordem democrática, essa suposta permanência, aliada ao ativismo voluntarista dos membros, os ameaçaria. Isso porque

os valores subjacentes a essa crítica [da sociedade civil, tanto de suas carências quanto da sua incapacidade de mobilização e de luta] remontam a uma corrente ideológica importante e tradicional da vida política brasileira que, diante da fragilidade da sociedade civil e da situação deteriorada dos poderes políticos, busca de modo voluntarista soluções alternativas antipolíticas. (ARANTES, 1999b, p. 91)⁶

O novo desenho institucional teria gerado efeitos políticos e sociais negativos. No plano político-institucional, a independência da instituição, frente aos poderes políticos, implicaria riscos aos limites da discricionariedade de agentes judiciais e de agentes políticos na produção de políticas públicas, tornando incerta a fronteira da cidadania política, fundada

⁵ A expansão do poder judicial é vista como limite externo à racionalidade dos processos de decisão política, aumentando o seu grau de incerteza. O problema da democracia brasileira tende a ser identificado com esses obstáculos impostos à governabilidade. Ver essa posição do autor na análise do projeto da reforma do Judiciário (ARANTES, 1999b).

⁶ Tal interpretação é baseada em pesquisa de opinião realizada com membros do Ministério Público, na qual 84 entre 100 concordaram “totalmente” ou “em termos” com a proposição: “A sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos e, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la”. Ver Sadek (1997).

na representação de interesses pela composição de maioria. A autonomia funcional dos membros, frente à cúpula, seria fator de obstáculo à formulação e racionalização de políticas institucionais, estimulando ações individuais voluntaristas.

No plano da ação coletiva, a ação civil pública não teria incentivado a organização da sociedade civil para a atuação na arena judicial, conforme previram os princípios legitimadores da norma legal. Ela teria, ao contrário, criado obstáculos a essa organização, ao reconhecer somente os setores previamente organizados, impondo-lhes prazos mínimos para a sua existência legal. Além disso, a lei, ao conferir o monopólio de instauração do inquérito civil ao Ministério Público, e livrá-lo das custas do processo, teria “estimulado, mais do que resolvido”, o comportamento *free rider*, tanto das associações civis como de setores não organizados, ao sinalizar que, em vez de fazer uso do instrumento judicial, “o caminho e a estratégia mais racional seria bater às portas do Ministério Público” (ARANTES, 2002).⁷

Uma segunda posição, de Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Palácios Cunha Melo e Marcelo Baumann Burgos em **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**, identifica na ampliação de mecanismos de acesso ao Poder Judiciário e ao Sistema de Justiça de interesses coletivos a expansão da própria democracia (VIANNA *et al.*, 1999, p. 15-44). A cidadania individual, a da representação política, e a cidadania social, a da participação jurídico-política, não se excluem como fundamentos da ordem democrática. As reformas das normas legais e das instituições do Sistema de Justiça, marcantes na trajetória recente das sociedades democráticas, construíram outras arenas de institucionalização de direitos para demandas e conflitos sem expressão na esfera tradicional da representação política. Nessa linha argumentativa, o novo Ministério Público do Trabalho teria resultado da abertura do processo político aos influxos da sociedade civil, com implicações importantes para a democracia. A sua legitimidade institucional, fruto das promessas constitucionais, estaria enraizada, portanto, nos valores e interesses emergentes no ambiente social e cultural da democratização.

Ainda nessa direção analítica, do ponto de vista político-institucional, a combinação das novas atribuições com as garantias constitucionais de autonomia e independência teria desenhado uma instituição capaz de fazer frente aos grandes interesses econômicos, à inércia, aos particularismos e abusos dos Poderes Executivo, Legislativo e

⁷ O universo pesquisado pelo autor refere-se às ações relativas a improbidade administrativa. Na verdade, é muito provável a tendência de um monopólio de fato do Ministério Público na proposição das ações civis públicas nas diversas áreas de atuação, e essa evidência empírica tem ancorado a tese do “substitutionismo judicial” dos membros em relação à sociedade civil. Cf., também, Ada Pellegrini Grinover em debate registrado em Sadek (1997).

Judiciário (cf. AVRITZER, 1994). Diante do caráter inconcluso da democratização, em termos da inefetividade da lei e da renovação dos padrões de relação entre Estado e sociedade no Brasil, o Ministério Público do Trabalho teria um papel significativo a cumprir na institucionalização de interesses da sociedade civil. Embora capazes de inovação social e de produzir um discurso baseado na noção de direito, esses interesses teriam carecido, ao longo da tradição política brasileira, de meios institucionais suficientes para garantir sua permanência e generalidade.

Júlio Aurélio Vianna Lopes analisa, no seu **Democracia e Cidadania**: o novo Ministério Público brasileiro, a efetividade do modelo do Ministério Público em termos da independência institucional e das “potencialidades institucionalizantes da sociedade civil.” Suas conclusões apontam para a capacidade de iniciativa do Ministério Público, de exercício da função a despeito dos conflitos com as autoridades políticas e, ainda, para o seu papel na articulação de interesses dispersos, cujos custos de agregação são socialmente elevados. Contudo, acrescente-se a esses aspectos, considerados positivos, outros aspectos a limitar o escopo da atuação: a baixa veiculação de interesses subalternos e a proporção reduzida de inquéritos civis em relação às ações públicas, o que, segundo o autor, representaria a subestimação da função agregadora do inquérito civil, visto como instância potencial de manifestação de demandas com menor poder de mobilização social.⁸

Em relação à ação coletiva, os efeitos das normas legais na organização de interesses coletivos seriam positivos, pois vistos não como estímulos a comportamentos instrumentais, mas como meios de expressão de valores da cidadania.

Ao contrário do que supõe a tese do substitucionismo judicial do Ministério Público, o crescente uso dos instrumentos judiciais pelos diversos agentes sociais e políticos representaria a concretização do objetivo das normas legais de incentivar a participação jurídico-política de interesses coletivos (VIANNA *et al.*, 1999, Parte 1)⁹

Na primeira abordagem a realidade institucional é tratada como fenômeno autônomo e não problemático frente às novas exigências de racionalização e de legitimação da ação profissional; já na segunda apreciação a problematização aparece. Se na primeira abordagem ela deixa pouco espaço analítico para a compreensão da atuação do Ministério Público, seja em função de dilemas organizacionais surgidos da expansão e racionalização de novos

⁸ Para uma interpretação das ações civis públicas propostas pelo Ministério Público Federal, afinada com essa perspectiva analítica, cf. Lopes (2000).

⁹ Contestando a tese do ativismo judicial, os autores apresentam dados relativos às ADINS (ações diretas de inconstitucionalidade), identificando a descoberta paulatina desse instrumento pelos agentes co-legitimados para propô-las.

direitos e identidades coletivas, seja em virtude da dinâmica de permeabilidade e impermeabilidade, e de cooperação e de conflito estabelecidas com o ambiente externo, a segunda abraça esses problemas.¹⁰ No primeiro argumento, fatores exclusivamente endógenos (identificados como interesses políticos e corporativos) parecem suficientes para explicar a legitimação da ação institucional que aparece como processo impermeável aos valores e interesses do ambiente externo. Já o segundo argumento acentua as dimensões sociais e culturais presentes nos processos de mudança institucional, conferindo a essas dimensões um sentido além do essencialmente normativo, chamando a atenção para o peso de rationalidades internas na configuração desses processos.

A utilização do enfoque político-organizacional na análise das instituições do Sistema de Justiça tem resultado em sugestões profícuas para a abordagem das ciências sociais acerca das articulações entre lei, democracia e cidadania, e das relações entre suas organizações formais e a sociedade. Em meio à diversidade de tradições nesse campo, destacam-se aquelas que se concentram no exame teórico e empírico dos conflitos valorativos e práticos envolvidos na construção da ordem social democrática (NONET; SELZNICK, 1978). Essas tradições oferecem, a meu ver, pelo menos duas vantagens analíticas. A primeira é de enfatizar os dilemas advindos da convivência, no Sistema de Justiça, de distintos valores da cidadania (individual e social), o que permite restringir o acento excessivamente normativo das interpretações acerca da emergência e da institucionalização de direitos. Nesse plano de análise, a produção da ordem social democrática é explicada com base nas tensões geradas entre as regras formais universalistas e os princípios morais que sustentam as noções de ordem pública e de bem comum. O sistema legal não é visto como instância absolutamente autônoma em relação às crenças coletivamente compartilhadas quanto ao seu valor e finalidade, tampouco como “fato social” exterior e objetivo. O processo de emergência e implementação da lei é identificado como fenômeno permeável a processos cognitivos e interpretativos; e, no contexto das sociedades pluralistas, a imposição da ordem legal é, fundamentalmente, problemática, em função da operacionalização prática dos seus princípios abstratos, empreendida pelos diversos agentes sociais e atores organizacionais.

Nessa abordagem, portanto, a implementação da ordem legal é tomada como um problema de investigação empírica, enfatizadas as tensões entre a lógica formal de ação e a lógica em uso por seus operadores. A organização torna-se a unidade de análise sem que isso

¹⁰ O caráter normativo da disputa interpretativa parece impedir este tipo de preocupação analítica. Para uma formulação do problema das relações entre organizações e sociedade na direção indicada acima, cf. Coelho (1976).

implique desconsiderar as interfaces da organização com o seu contexto. Pelo contrário, uma das questões nucleares refere-se aos fatores sociais e culturais presentes na expansão e racionalização de direitos e individualidades coletivas e os seus impactos na mudança organizacional. As perguntas analíticas dirigem-se para o peso dessas dimensões na construção e legitimação das organizações e para a permeabilidade de sua ação aos valores, interesses e sistemas presentes na vida social.

A inserção da teoria institucional no campo da análise organizacional tem reiterado a concepção de que organizações são arenas de ação embebidas em contextos institucionais mais amplos, em reação às concepções que conferem a essas arenas o *status* de ator racional com fronteiras claramente definidas em relação ao mundo externo.¹¹

Na perspectiva institucionalista, organizações não se constituem em um vácuo histórico, mas suas finalidades, rotinas e estruturas visíveis são efeitos de padrões institucionalizados no entorno cultural e político. Esse pressuposto tem orientado a construção de modelos de análise de maior alcance explicativo, pela consideração dos aspectos simbólicos, legais e políticos envolvidos na configuração da realidade organizacional.

Contudo, o fenômeno da eficácia organizacional na consecução dos objetivos, formulados na e pela dinâmica societária, é complexo. Na experiência das organizações do Sistema de Justiça, a eficiência no controle social de condutas predatórias é meio de legitimação e reconhecimento social da organização, das suas finalidades e dos seus profissionais.

No entanto, é problemática a avaliação da sua eficácia, em termos do grau em que ela satisfaria demandas genéricas ou específicas originadas do seu meio circundante. Isto porque organizações também são fenômenos recalcitrantes, capazes de redefinir, eliminar, adicionar objetivos com vistas ao controle das incertezas na produção de resultados.¹²

Portanto, do ponto de vista da organização, outra questão relevante refere-se às respostas em termos da racionalização de critérios de eficiência e produtividade. As atenções analíticas se voltam, aqui, para as interfaces das estruturas formais de controle, hierarquia e decisão, com a emergência de processos informais; para a politização dessas estruturas, expressa nas disputas pela definição de objetivos, prioridades e alocação de recursos; para o repertório de valores e dos mecanismos de coesão e de socialização profissional. Por meio desse conjunto de questões, trata-se de compreender os impactos das dinâmicas organizacionais endógenas sobre o grau de autonomia das organizações e da sua capacidade

¹¹ A esse respeito, cf. Scott e Meyer (1994). Ver, também, Powell e DiMaggio (1991).

¹² Em relação ao tema da recalcitrância, cf. Selznick (1948).

de moldar a estrutura institucional da sociedade às suas definições de objetivos (cf. PERROW, 1972).

Apresentamos aqui essas orientações teórico-metodológicas para mostrar, por um lado, como a noção de interesses difusos, marcada por um conceito fortemente sociologizado de justiça, imprimiu mudanças significativas no paradigma jurídico-liberal e na definição do papel das instituições de Justiça na promoção de direitos coletivos. Por outro lado, consideramos os Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais como espaço de direito de cidadania, identificando as tensões potenciais do tratamento institucional dos conflitos sociais em torno da proteção. A partir daí, desenvolveremos o argumento nuclear da qualificação, indicando como essas sugestões analíticas permitem compreender, por outro ângulo, as relações entre o Ministério Público do Trabalho e o Sindicalismo dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais.

1.1 Ordem social democrática e organizações de Justiça

A construção da ordem social democrática pressupõe a efetividade do poder do Estado em defesa da sociedade e dos significados compartilhados de ordem pública e, simultaneamente, a contenção do arbítrio das organizações de controle social. O problema fundamental é garantir o controle coercitivo de comportamentos individuais e coletivos desviantes em relação às regras legais, com a realização das dimensões individuais da cidadania. As ações institucionais devem ser capazes, portanto, de promover direitos de caráter coletivo e proteger os cidadãos contra as condutas lesivas, mas, simultaneamente, garantir as liberdades individuais relativas ao devido processo legal, às integridades física e moral.

Esse duplo ideal societário resulta na convivência, no interior do sistema jurídico, de duas modalidades de cidadania (a individual e a social), que, ancoradas em concepções diferenciadas de justiça e da relação indivíduo-sociedade, constituem as fontes morais legitimadoras dos diversos mecanismos formais criados para a sua defesa e promoção. Nas sociedades modernas, o ideário político liberal de “ordem sob a lei” emerge como modelo de controle social no interior do qual essas duas dimensões da cidadania legitimam a ação do Estado na produção de bens comuns. No domínio da ação do Estado, de contenção da violência e da promoção da segurança pública como bem coletivo, da proteção dos cidadãos contra os comportamentos predadores da propriedade, da liberdade e da vida corresponde

também a restrição legal à ação do aparelho repressivo, tendo em vista os princípios normativos dos direitos civis (OFFE, 1987).

Da perspectiva da análise organizacional, a convivência institucional dos valores dessas dimensões da cidadania com os dispositivos formais para a sua efetivação assenta-se em tensões entre as noções de “ordem” e de “lei” como orientações distintas de ação (cf. NONET; SELZNICK, 1978). Enquanto os contornos da ordem social são instituídos pelas ideias de justiça e injustiça e, portanto, pela adesão e conformidade a padrões morais, a lei formal representa limites racionais na imposição estatal de padrões coletivos à conduta individual. Dessas tensões resultam conflitos potenciais entre as noções de cidadania social e cidadania individual. No plano normativo, esses conflitos expressam-se nas controvérsias interpretativas entre decisões judiciais quanto à aplicação em casos singulares dos princípios legais da “manutenção da ordem pública” ou da “presunção da inocência.”

No plano organizacional, as expectativas sociais da ação do Estado na provisão de ordem, justiça e paz têm duas faces: a intolerância moral coletiva em relação aos comportamentos desviantes; e a sua adscrição aos princípios típicos da racionalidade formal-legal de garantia aos cidadãos de suas liberdades negativas. Os dilemas, nesse contexto, advêm da convivência de uma lógica em uso com uma lógica formal-legal de ação e da adequação entre meios e fins. A ação profissional tende a responder às expectativas dominantes, internas e externas, de eficiência e de produtividade, rotinizando, no seu interior, objetivos e estratégias de ação. Esses objetivos e estratégias referem-se aos significados atribuídos ao papel profissional, aos estímulos e mecanismos de ascensão na carreira e os critérios quantitativos de produtividade, à política institucional de alocação de recursos humanos e materiais, entre outros. A interação com o ambiente externo é conflituosa: valores e interesses presentes nas demandas públicas por punição encontram restrições na atuação de movimentos sociais ligados à defesa de direitos civis. Mas também não tem sido rara a emergência de discursos punitivos em alguns setores desses movimentos, como, por exemplo, o de defesa de mulheres contra a violência. Essa característica das organizações refere-se à sua capacidade de resistência com vistas à redução das incertezas na produção de resultados.

A massificação da tutela jurídica advinda com a noção de interesses difusos reitera o cenário complexo das relações entre lei, cidadania e sociedade. Pode-se dizer que a trajetória histórica das sociedades democráticas tem se caracterizado pela crescente expansão da tutela do Estado em relação a bens coletivos. Com vistas ao controle dos riscos da experiência societária, ampliou-se o princípio fundante, político e simbólico, das instituições do Sistema de Justiça na promoção de direitos e na resolução de conflitos sociais. Na esfera dos direitos

de natureza distributiva, as definições sociais das condições de risco e de insegurança abarcaram as relações desiguais entre camadas e classes quanto à distribuição da riqueza social.

Nesse universo normativo, a cidadania rural perdeu o seu fundamento exclusivamente individual (conforme os pressupostos tipicamente liberais dos direitos civis e políticos), e ganhou, com a noção de direito social, outra face institucional de forte feição sociológica.¹³

As idealizações acerca da relação indivíduo-sociedade, e dos seus impactos no destino de indivíduos e grupos de indivíduos, orientam as concepções de justiça do direito liberal e do direito social. O direito liberal assenta-se na ideia do justo como atributo do exercício da autonomia, da liberdade e da responsabilidade individual.

Ainda que da sociedade façam parte indivíduos em situações de dependência, incapazes de usufruir a dita propriedade natural que têm sobre si para o seu autossustento, direito e moralidade são instâncias distintas de ação.

A moral é da ordem do exercício livre da vontade e só o que for de direito pode ser objeto da sanção coletiva, como o dever de respeitar os contratos e o de não molestar o outro. Por seu turno, o direito social inverte a ideia de autonomia e de responsabilidade como atributos individuais, conferindo à sociedade a capacidade de produzir e distribuir desigual e regularmente risco e segurança, benefícios e prejuízos, vantagens e desvantagens.

As desigualdades sociais não se justificam com base no mérito, mas são frutos de uma lógica societária, própria e autônoma, e, sob essas condições, o justo só pode advir de um empreendimento coletivo configurado na função redistributiva de instituições de proteção social. As reformas do Sistema de Justiça assentaram-se nos pressupostos do direito social, com vistas à ampliação do acesso à Justiça das diversas camadas e dos múltiplos interesses sociais (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).¹⁴ Essas reformas, resultantes de demandas coletivas por inclusão e de estudos sistemáticos sobre o funcionamento do Sistema de Justiça, tiveram como objetivo intervir nas disjunções entre as estruturas de estratificação e de diferenciação social e legalidade, nos dilemas entre justiça formal e justiça substantiva.¹⁵

¹³ Os trabalhos de T. H. Marshall, *Cidadania, classe social e status e Política social*, ambos de 1967, são as referências clássicas e fundantes na vasta literatura sobre o tema.

¹⁴ Baseando-se em vasto levantamento de experiências judiciais e não judiciais em diversos países, nos anos 1970 e 1980, Cappelletti e Garth identificaram três ondas das reformas de acesso à Justiça: a assistência judiciária pública e gratuita; a normatização de interesses difusos; e, ainda, a reforma dos tribunais regulares e a criação de mecanismos de simplificação, celeridade e desformalização dos ritos judiciais.

¹⁵ O Sistema de Justiça tornou-se objeto de estudos empíricos sistemáticos, a partir dos anos 1950, na área das ciências sociais. A ciência política passou a se interessar pelos tribunais como instâncias de decisão e de poder político; a sociologia das organizações transformou em tema de investigação a organização judiciária em seus formatos institucionais e burocráticos, a natureza e o grau da permeabilidade social dos seus procedimentos interpretativos, entre outros. Para um balanço desses estudos, cf. Souza Santos (1989).

Os mecanismos de abertura institucional visaram a submeter as normas formais à idéia de justiça, tendo em vista os diagnósticos macrossológicos sobre a crescente autonomia da ordem legal e, no seu poder como esfera especializada e não política de ação, fenômenos expressos no uso e na aplicação das regras formais e não do seu conteúdo substantivo.¹⁶ Desse ponto de vista, ao rever os fundamentos substantivos e processuais do ordenamento liberal, a noção de direitos difusos implicou mudanças importantes nas expectativas quanto aos objetivos das instituições judiciais e dos seus padrões de interação com as esferas sociais e política. Essa noção expandiu os princípios do direito social e permitiu, potencialmente, a produção permanente de novos sujeitos de direito pela possibilidade normativa de atribuir causalidades sociais às diferentes situações contingentes, experimentadas por indivíduos e/ou coletividades indeterminadas. Em termos normativos, viver em sociedade é compartilhar riscos advindos de situações fáticas, acidentais e mutáveis geradas pela dinâmica societária – usufruir os mesmos produtos, estar sob determinadas condições ambientais e/ou compor categorias sexuais, étnicas e/ou etárias mais suscetíveis às contingências e/ou expostas reiteradamente a processos de exclusão social. Em termos processuais e organizacionais, os princípios legais que orientaram a proteção judicial desses interesses são fruto do reconhecimento de obstáculos para a sua organização coletiva, devido ao grau de difusionalidade social, espacial e temporal dos danos; dos riscos e dispêndios da mobilização dos indivíduos em função da mutabilidade das condições de insegurança; ou, ainda, das dificuldades de acessar e de enfrentar o processo judicial contra o poder econômico, político e organizacional de agentes predadores, tais como os grandes interesses privados e/ou do Estado.¹⁷

Conforme a sua configuração jurídica, na legislação brasileira, os interesses protegidos são caracterizados por serem: a) *metaindividuais* (pertencem a cada indivíduo e a todos ao mesmo tempo); b) *indisponíveis* (deles o indivíduo não pode dispor); c) *indivisíveis* (não há fruição exclusiva por um único indivíduo); d) *possuidores de uma titularidade indeterminada* (para efeitos de proteção judicial, não é necessária a existência de um vínculo jurídico definido entre os sujeitos de direito).

Diante disso, o instrumento da ação civil pública permite: a) *inversão do ônus da prova* (ao réu cabe provar que não provocou dano ao direito); b) a *irrelevância da licitude da*

¹⁶ Uma das fontes desse diagnóstico baseia-se em análises nucleadas pelas leituras de Weber do papel da lei nas sociedades modernas (cf. UNGER, 1979).

¹⁷ A normatização de direitos difusos resultou na criação, em vários países, de novas organizações que, especializadas na defesa dos interesses coletivos, passaram a desempenhar o papel de *Ombudsman*, cujo exemplo, reconhecido como mais bem-sucedido, é o da Suécia. Cf. Cappelletti (1977).

atividade (a aprovação prévia da atividade pelos órgãos públicos competentes não elimina a responsabilização pelos danos); c) a *responsabilidade objetiva* (a comprovação da relação de causalidade entre a ação e o dano dispensa a demonstração subjetiva da culpa); d) a *obrigação de fazer ou não fazer* (exigência de que o réu repare o dano e/ou suspenda a atividade que viola o interesse e/ou simplesmente o ponha em risco, mesmo antes da conclusão do processo). Devido à indeterminação da titularidade, esses interesses são passíveis de reunião em um único processo, e as decisões judiciais protegem de modo indeterminado a todos os indivíduos atingidos. A sua difusionalidade permite que o autor da ação judicial seja o “representante” da coletividade e não necessariamente o titular do interesse a ser tutelado, baseado na noção de *legitimidade extraordinária* que possibilita a alguém, em nome próprio, defender interesse alheio.¹⁸ No âmbito da interpretação da lei, a margem de discricionariedade do juiz é ampliada na discriminação entre as situações passíveis de tutela jurisdicional e as situações que requerem a atuação dos poderes políticos, podendo exigir-se a criação da solução jurídica em virtude da falta, da insuficiência ou da ineficácia de previsão normativa.¹⁹ As decisões judiciais, por não terem como parâmetro valores consolidados no sistema formal-legal, podem adquirir um sentido político mais positivo – e não essencialmente negativo, como no ordenamento liberal típico. Os casos concretos tendem a ser mais numerosos e diversificados do que os tipificados nas normas, em função do seu alto grau de conflitualidade social como, por exemplo, em contextos nos quais

a proteção dos recursos florestais conflita com os interesses da indústria madeireira e, por decorrência, com os interesses dos lenhadores à manutenção de seus empregos; a interdição de construção de um aeroporto atende a interesses dos moradores da localidade, mas conflita com os interesses da construção civil;

[...]

a instituição de censura prévia nas diversões públicas atende aos setores conservadores da sociedade, mas conflita com o interesse da classe artística em se expressar livremente. (Mancuso, 1997, p. 85-86; 218-219)

Vistos da perspectiva do pensamento jurídico, os impactos históricos dessas transformações estariam na perda de hegemonia do positivismo legal, em termos da

¹⁸ Em relação aos impactos das decisões judiciais, há uma amplitude dos efeitos da coisa julgada que beneficiam todos os que se encontram ligados por circunstâncias de fato, ou por uma relação jurídica com a parte contrária. Essas ações coletivas subvertem um dos princípios clássicos do processo judicial, ou seja, aquele de que a sentença atinge somente as partes, não afetando positiva ou negativamente terceiros. Cf. Mancuso (1994, p. 167).

¹⁹ Disso resulta que as decisões do Judiciário tenham um caráter de reparação concreta e imediata em situações nas quais o ritmo lento do julgamento pode aumentar o risco de danos irreparáveis. Assim, a Lei da Ação Civil Pública permitiu ao juiz: dar efeito suspensivo aos recursos, para evitar esses danos à parte envolvida; ampliar os limites do pedido da obrigação de fazer ou não fazer, quando julgar necessário; definir as medidas que obrigam o réu ao cumprimento da sentença, como, por exemplo, estipular o valor de multa diária a ser paga entre a decisão judicial e o seu efetivo cumprimento. Cf. Mancuso (1997, p. 7-10).

concentração na resolução de conflitos interindividuais e da concepção restrita da lei como meio de produção da segurança e certeza jurídica.

O direito, no contexto do Estado Social, teria conferido à lei um caráter de *indefinição* e *indeterminação*, ao reconhecer a contínua produção de desigualdades entre os grupos sociais em conflito, transformando-se em uma atividade de permanente criação e recriação da própria noção de democracia, permitindo, assim, contrapor ao mito liberal da neutralidade decisória dos atores judiciais a ideia da “*lei como um mito*”, cuja aplicação requer, necessariamente, uma atividade extralegal de interpretação (cf. CAPPELLETTI, 1999, p. 102-103). Contudo, do ponto de vista das premissas decisórias do sistema legal, a implementação dessa nova categoria de direito social adquire um caráter contraditório, gerando novos conflitos normativos diante das várias dimensões da cidadania envolvidas.

No Poder Judiciário brasileiro, por exemplo, a subsunção das disputas singulares às normas jurídicas tem provocado controvérsias interpretativas em torno: a) da dimensão de “interesse público” presente nas situações contingentes; b) da adequação da legitimidade processual de caráter *extraordinário* do MPT, ou de outras organizações, na defesa de interesses de terceiros; c) das noções de responsabilidade civil objetiva e de obrigação de fazer e não fazer diante das garantias civis do devido processo legal; d) dos limites da discricionariedade de agentes políticos e de agentes judiciais na produção de direitos, tendo em vista os princípios típicos da cidadania política da representação de interesses.²⁰

A tipicidade das questões levantadas pelos Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR), enquadráveis como interesse difuso, oferece a oportunidade de explorar analiticamente alguns dos dilemas envolvidos na produção dessa nova categoria de direito coletivo. No plano das relações entre lei e sociedade, as tensões expressam-se entre a universalidade *a priori* do interesse laboral rural (contida nos discursos jurídico e rural) e o contexto de diferenciação socioeconômica e cultural, no interior do qual interesses e disputas ascendem ao Sistema de Justiça como conflitos rurais.

No plano da sua implementação, o processamento desses conflitos implica novos dilemas organizacionais, tendo em vista a diversidade de atores e direitos envolvidos e, simultaneamente, das exigências de aplicabilidade das leis que visam o bem comum.

Do ponto de vista sociológico, algumas consequências analíticas importantes advêm dessa ideia da lei como mito social.²¹ Logo, vista na sua dimensão simbólica, a lei é um tipo

²⁰ Essas controvérsias têm aparecido de maneira recorrente em diversos artigos doutrinários produzidos por membros do Ministério Público do Trabalho.

²¹ A concepção da lei como mito social, indicador dos princípios normativos de coesão e de solidariedade, é típica de análises caudatárias da perspectiva de Durkheim acerca das relações entre direito e sociedade.

de narrativa mítica, é uma *forma* de comunicação que relata um mundo social governado por princípios normativos e regras públicas:

o estilo pelo qual a legislação é publicada e os resultados judiciais são promulgados é público, no sentido em que é visível e aberto – o de um corpo falando pela sociedade [...] a lei atribuiu senso de ordem à diversidade de comportamento que nos possibilita “ver” a sociedade. (GUSFIELD, 1981)

Ainda que a ordem legal não se constitua em um “santuário ou refúgio de desestratificação e dominação”, no contexto de diferenciação e pluralismo das sociedades modernas os seus ideais democratizantes são um elemento constitutivo da cultura pública, uma referência comum para o debate político, e devem, portanto, permitir desafiar as desigualdades da estrutura social (cf. TRUBECK, 1977).

Mas esse desafio requer, sobretudo, a consideração da capacidade assimétrica dos grupos sociais de imporem a sua versão do conflito (ou a sua interpretação da realidade), de mobilizar os recursos institucionais e simbólicos socialmente existentes, em função das posições e motivações diferenciadas quanto ao valor e à eficácia prática da lei como meio de manifestação e de participação social.²² Vistos por esse ângulo, o surgimento e o processo de implementação dos direitos relativos à proteção dos STTR apresentam a dupla face de universalidade e de particularidade, típica da dinâmica societária e cultural moderna.

Na abordagem sociológica da problemática sindical concorrem propostas analíticas de investigação sobre a emergência das demandas sindicais, o seu significado sociopolítico e a sua consolidação como problema público, ancoradas em explicações teóricas sobre a natureza dos chamados “novos movimentos sociais”, a dinâmica de conflitos sociais e o processo de inclusão de *issues* na agenda pública. O enfoque predominante sobre o tema tende a enfatizar o seu caráter universalista e o seu papel como indutor de uma nova modalidade de consenso ético e político, de uma *cidadania sindical* de novo tipo. Como “novo movimento social”, os STTR representariam a adesão da sociedade civil, em nível local e global, a solidariedade, típico das transformações estruturais ocorridas no interior das sociedades industriais, nas quais teriam predominado as demandas de caráter distributivo.²³ O interesse e a mobilização na defesa dos STTR não estariam circunscritos a vínculos de identidades, como etnia e gênero, pois a sua legitimação como ação coletiva teria como base o próprio direito. Entendido o conflito social caracterizado pelos STTR eles seriam preferencialmente

²² Um dos temas de investigação sobre o acesso ao sistema de Justiça refere-se, precisamente, ao valor prático e simbólico conferido à mediação judicial na resolução de demandas e conflitos. Cf., por exemplo, Grynszpan (1999) e Pandolfi (1999).

²³ A literatura sobre os chamados “novos” movimentos sociais é vasta. Para dois autores influentes nesse campo, cf. Habermas (1981, p. 33-37), e Offe (1985).

identificados em contextos nos quais enfrentariam grandes interesses econômicos. Dessa eleição teórica resulta a pouca atenção empírica às disputas horizontais emergentes entre os diversos grupos e camadas sociais em torno dos STTR.²⁴ Outras linhas analíticas apresentam restrições empíricas à suposta vocação universalista destes Sindicatos, e à qualificação das suas demandas como solidárias, valendo-se de argumentos tais como: a) a distribuição desigual dos custos e benefícios da proteção aos STTR apontaria para a permanência de questões distributivas; b) estes Sindicatos são instituições politicamente construídas. Eles teriam resultado de estratégias retóricas de persuasão que, encampadas por setores determinados da sociedade, permitiram a sua constituição como “assunto público”. Em consonância com esse último argumento, abordagens sociológicas de perfil construtivista que têm questionado a natureza “objetiva” das preocupações dos STTR enfatizam a dimensão discursiva dos conflitos e da sua institucionalização (cf. FUKS, 2000). Focalizam, portanto, os recursos interpretativos e retóricos responsáveis pelas mobilizações e disputas em torno da própria definição de “problema público”, mais do que os atributos intrínsecos dos problemas sociais (cf. HILGARTNER; BOSK, 1998).²⁵

Esses processos ocorrem no “sistema de arenas públicas” no qual um novo assunto emerge por meio das atividades reivindicatórias de grupos, da mídia, da produção de novas leis, dos conflitos que ascendem aos tribunais e dos seus resultados, da divulgação de descobertas científicas, das respostas governamentais em termos da criação de novos órgãos estatais e da definição de políticas públicas. A atenção pública, considerada como bem escasso, é, portanto, ela mesma, objeto de competição, e a institucionalização de problemas sociais não elimina a competição para mantê-los “visíveis” para a “consciência pública”, seja em função do surgimento de novos grupos, ou da constante redefinição das demandas, com vistas a ampliar a sua capacidade de interpretar situações contingentes emergentes.

Considerado sob esta ótica, os STTR, ao serem apontados como portadores de um novo consenso social, são fruto de estratégias discursivas e práticas incorporadas por setores da sociedade, inclusive por diversas instituições públicas. No Brasil, este processo tem encontrado expressão no conceito de sindicalismo dos trabalhadores e trabalhadoras rurais,

²⁴ Para uma abordagem próxima ao nosso ponto, cf. Comerford (2003).

²⁵ Esta perspectiva é tributária do interacionismo simbólico e das teorias da mobilização de recursos, não estritamente utilitaristas. A linguagem é tomada como recurso importante de poder social e político na construção de problemas públicos. A ação coletiva é produto de sentimentos e de definições sociais e os conflitos ocorrem no interior de “redes organizacionais” e não estão referidos a entidades abstratas como “cultura”, “sociedade civil” ou “opinião pública”. As condições diferenciadas de participação geram vantagens para certos atores “melhor posicionados” e mais capazes de mobilizar recursos institucionais e discursivos, o que resulta, no limite, no silêncio de outras versões presentes no debate público. Essa tradição tem reunido uma série de trabalhos sobre a construção social da noção de risco, o impacto da mídia e da difusão do conhecimento científico na ação coletiva.

criado para descrever e explicar a trajetória do movimento sindical rural e a consolidação do desenvolvimento rural como tema de políticas públicas. Entretanto, a institucionalização do sindicalismo dos trabalhadores e trabalhadoras rurais como problema social não eliminou novas disputas em torno da sua definição. Pelo contrário, a sua própria visibilidade pública, propiciada por essas políticas, delimitou uma nova arena de conflitos que, regida por instrumentos institucionais, legais e retóricos, passou a estruturar e legitimar os discursos, as ações e as disputas entre grupos. Relatos empíricos sobre os conflitos sindicais rurais mostram a natureza construída das demandas, o quanto os interesses de proteção aos STTR não estão “difusos” de uma maneira homogênea pela sociedade, e como as disputas envolvem interesses e atores diversificados.

A transformação dos conflitos sociais envolvendo estes Sindicatos em conflitos universais requer dos atores a capacidade de “traduzir” certos incômodos como “universais”, objetivando, assim, a percepção do dano e do risco; de identificar a si mesmos, ou a um outro, como sujeito portador do direito; de percorrer os caminhos institucionais existentes para a publicização das suas demandas. Esse processo de mobilização seleciona indivíduos e grupos de indivíduos que, agregados em torno do problema, conseguem tornar as suas versões do conflito mais “audíveis” do que outras. O caráter antecipado dos conflitos envolvendo os STTR gera disputa entre camadas sociais, desigualmente posicionadas nas esferas da riqueza, do prestígio e do poder. A noção de “desenvolvimento sustentável”, baseada nas expectativas de compatibilização entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social rural, tem provocado a criação de mecanismos judiciais para o controle dos empreendimentos privados e estatais que implicam restrições às atividades econômicas. Contudo, mesmo considerados sindicalmente deletérios, muitos desses empreendimentos são justificados pelos impactos sociais e econômicos positivos que podem gerar nas regiões atingidas. Nesses contextos, não tem sido incomum o confronto entre os interesses das populações locais (na produção de infraestrutura e/ou na valorização imobiliária da região) e os dos STTR, mobilizados em torno da proteção ao trabalho rural. Há, portanto, um conjunto de ambivalências normativas e dilemas organizacionais presentes no processamento desses conflitos. Por um lado, no âmbito das fronteiras entre sociedade rural, a configuração do trabalho rural como categoria dos direitos humanos produz ambiguidades quanto ao próprio sujeito de direito.²⁶

²⁶ Diante disso, o conceito de *conflito rural* exigiria um esforço teórico-empírico mais rigoroso e sistemático, que permitisse explorar a conexão entre os vários interesses, atores e categorias sociais envolvidos nos contextos específicos de disputa. Essa construção teórica-empírica mais rigorosa e sistemática se encontra em 4.1. A formulação jurídico-normativa do sujeito de direito é, essencialmente, ambígua em termos dos direitos humanos envolvidos. Cf. Souza Filho (1999).

Por outro lado, a operacionalização da concepção da “justiça agrária”, por meio da aplicação da norma legal, pode gerar efeitos paradoxais no controle social das ações deletérias, tendo em vista os próprios princípios do direito e da justiça social.

Os pressupostos legais universalistas operam em contextos nos quais a desigualdade dos recursos de mobilização pode propiciar aos agentes sociais, estrategicamente posicionados, mais capacidade de definir, junto às instituições judiciais, um sentido unívoco dos conflitos sociais.

Essa dimensão organizacional, presente nas dinâmicas de acesso à Justiça, sugere a necessidade de restrições empíricas às expectativas jurídicas e ideológicas quanto ao grau de *abertura interpretativa* e de *indeterminação da lei* da lógica processual dos direitos difusos.

A legitimação da ação judicial, baseada em uma universalidade *a priori* conferida ao trabalho rural e ao sujeito do direito do trabalho rural, pode reforçar a dinâmica social desigual que rege a publicização de interesses em detrimento de outros, produzindo decisões fundadas numa universalização *a posteriori* de versões particularizadas.²⁷

A produção de provas para a responsabilização dos atos perniciosos ao trabalho rural tem representado limite significativo no processo de implementação da lei. Tal dificuldade resulta dos mecanismos típicos da construção jurídica de evidências e, ainda, dos conflitos interpretativos em torno das premissas normativas de direitos individuais e difusos.

Essa característica da arena legal pode gerar a produção organizacional de uma “clientela preferencial”, em função da capacidade diferenciada dos grupos sociais de mobilizar os recursos socioculturais e jurídicos necessários para provocar e enfrentar os rituais judiciais.

Ademais, tendo em vista a dinâmica de estratificação socioespacial, a aplicação da lei pode se dar às expensas das contingências vividas pelas camadas pobres não sindicalizadas do campo. Nesse contexto, o *status* ilegal conferido à ocupação do solo rural tende a tornar inoperantes outros direitos sociais, tais como o direito à terra, à habitação, aos equipamentos de infraestrutura ou ao desenvolvimento de atividades econômicas e de trabalho.

As pesquisas empíricas sobre o acesso e processamento de demandas pela via do Ministério Público do Trabalho têm apontado para a frequência de determinados temas, atores e métodos de resolução das controvérsias, sem, entretanto, indicarem as variáveis

²⁷ Certamente, essa dimensão ideológica das decisões judiciais não representa novidade teórica ou empírica. Mas o pressuposto democratizante *a priori* da noção de direito difuso tem sido absorvido sem problematizações dessa natureza no campo do direito, como também, no das ciências sociais.

propriamente organizacionais envolvidas.²⁸ Identifica-se a produção de resultados sem que seja possível relacioná-la às articulações entre características do ambiente externo (a natureza dos conflitos em termos dos valores culturais envolvidos, da diversidade e do grau de institucionalização dos interesses, das expectativas quanto à aplicação da lei, das normas e procedimentos reguladores) e as dimensões da realidade interna (os recursos institucionais mobilizados para o controle de ações deletérias e os mecanismos de rotinização da prática profissional).

A análise do tema por esse ângulo permite compreender a natureza e o grau de permeabilidade do Ministério Público do Trabalho a essas novas demandas sociais, assim como indicar a emergência de alguns dos seus efeitos paradoxais. Nessa direção, os capítulos seguintes visam mostrar como a ação do Ministério Público do Trabalho tem sido marcada por uma dinâmica peculiar de permeabilidade e recalcitrância, de abertura e de autonomização frente aos interesses e valores presentes no seu contexto de atuação.

Ao contrário do que sugerem as interpretações endógenas, duas dimensões dessa permeabilidade são identificadas. A primeira refere-se à abertura dos membros do Ministério Público do Trabalho às demandas dos STTR, a partir da segunda metade dos anos 1990, no contexto da luta pela consolidação da democratização brasileira. A partir daí, permeabilidade e autonomia, cooperação e conflito passaram a marcar as relações entre a organização e as arenas social e política. A segunda dimensão da permeabilidade é encontrada na presença imperativa de demandas de atores sociais e políticos que, pela via de denúncias e representações, têm orientado a ação dos Procuradores e Procuradoras do Trabalho. Esse condicionante externo aponta para um Ministério Público do Trabalho mais interveniente do que agente.

Contudo, essa permeabilidade aos influxos sociais é interpretada, aqui, como um debate a respeito da adesão ou não aos valores da cidadania, o que coloca, antes, mais uma fonte de novos dilemas organizacionais com impactos sobre a própria cidadania rural.

Atribuímos essa característica da agenda de atuação a dinâmicas endógenas que, como fenômeno das sedimentações passivas do passado, levam organizações a resistirem a mudanças no seu funcionamento anterior e tradicional. Embora haja esforços institucionais na inovação dos modelos de atuação, as incertezas advindas das novas atribuições têm

²⁸ Isto não significa ignorar dimensões importantes da atuação apontadas pelos trabalhos. Abordagens qualitativas têm indicado a emergência de conflitos intraprofissionais entre promotores e juízes, os significados atribuídos aos meios extrajudiciais de resolução de conflitos, as representações do papel profissional, o estreitamento das interações de promotores de Justiça, populações locais e setores sociais organizados. Cf., por exemplo, Silva (2001).

encontrado redução em rotinas responsáveis pela “*organização da atenção*” sobre determinados temas e problemas (cf. MARCH; SIMON, 1972)²⁹

Tal aspecto da conduta organizacional implica a submissão da ação a uma “*sequência de regras*” mais do que ao cálculo racional de consequências, em termos da qualidade dos resultados produzidos.

A rotinização da ação e da decisão, advinda de pressões internas e externas, tende a gerar efeitos paradoxais do ponto de vista da cidadania. Os filtros sociais, responsáveis pelo acesso diferenciado de grupos e de interesses às arenas judiciais, podem ser reiterados pela organização, ampliando-se, assim, a margem de “*não decisões*” em relação aos problemas e conflitos de difícil tratamento e solução.³⁰

²⁹ Na análise da ação organizacional, os autores discutem a importância da incerteza e sua redução por meio das rotinas organizacionais. A “*organização da atenção*” é um processo nuclear na limitação e orientação das escolhas e dela emergem as decisões.

³⁰ Sobre a não decisão como a outra face do poder das instituições, cf. Bachrach e Batatz (1983).

CAPÍTULO 2

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO SINDICALISMO RURAL BRASILEIRO

A Constituição brasileira de 1988 já foi definida, de acordo com uma certa tradição liberal, como uma árvore de Natal em que todos colocaram seus enfeites.³¹ Ou seja, propagou-se a visão segundo a qual todos grupos sociais, instituições, entre outros, de certa forma tiveram suas demandas atendidas pelos constituintes (MAIA, 2008).³² Este capítulo busca enfrentar tal afirmação no que diz respeito à constitucionalização do sindicalismo rural. O objetivo é demonstrar que se a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) conseguiu constitucionalizar pleitos históricos dos trabalhadores rurais, isso não se traduz num enfeite, num adereço, mas num desenho incorporador de lutas seculares que só foram decididas afirmativamente com a participação dos constituintes. E mais: que esta escolha se deu de uma maneira em que este desenho não destoasse do que imaginavam como a Constituição mais adequada, e por que não dizer, mais bela para o país.

O sindicalismo rural pode ser considerado, do ponto de vista institucional dos movimentos sociais, a maior novidade trazida pela Constituição de 1988, mesmo quando comparado aos Poderes de Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário –, ou outras instituições, como o próprio Ministério Público, pois o *parquet* brasileiro foi a instituição existente que mereceu mais modificações por parte dos constituintes.

Além de sua inclusão inédita na história constitucional brasileira, forjou-se uma relativa independência em relação ao sindicalismo de outrora, transformando-o numa espécie peculiar de movimento social, o sindicalismo rural brasileiro torna-se um agente fundamental não só para a defesa dos direitos dos trabalhadores no campo, mas também para as questões previdenciárias coletivas de fundo cidadão. Desse modo, alcançou *status* político fundamental, sendo capaz, inclusive, de reverter prioridades decididas nas esferas tradicionalmente políticas (partidárias) da sociedade.

³¹ Cf. Rui Barbosa (1893). Em suas palavras: “Somos os brasileiros uma espécie de crianças precoces, que se divertem com as ocupações da idade madura. Mudamos a nossa forma de governo, como se sopra um castelo de cartas. Debuxamos uma Constituição, como se compõe uma árvore de Natal. Em seguida, pusemo-nos a dormir o nosso sono róseo, cambiante, despreocupado, entregando à guarda paternal dos nossos tutores os mimos da festa inocente [...]”.

³² Na reportagem se lê a seguinte declaração do Coordenador do Núcleo de Opinião e Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, Marcus André Melo: “A Constituição não é longa e detalhista por causa dos direitos fundamentais. Eles não são tão detalhados assim, nem ocupam grande espaço no texto”, afirma. Ele diz que o processo de inchaço se deu porque os interesses corporativos estiveram muito presentes na Assembleia. “Lembra muito uma árvore de natal, cada um ‘pendurou’ o seu presente na Carta. E quando o processo legislativo se dá dessa forma, não há conflito”, ironiza.

Este capítulo tem como tema principal a análise da origem desse novo sindicalismo rural, ou seja, os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e 1988 relativos ao novo perfil constitucional do sindicalismo rural. A pergunta básica e norteadora de toda a pesquisa foi: por que a constitucionalização do sindicalismo rural?

É curioso apontar que não existem respostas a essa pergunta. É como se o *lobby* organizado pela CONTAG tivesse passado “invisível” aos pesquisadores do período. Logicamente, essa suposta “invisibilidade” não explica o processo e não reflete a complexidade dos trabalhos da Constituinte no que tange à constitucionalização do sindicalismo rural.

A Assembleia Nacional Constituinte era composta por 559 parlamentares de diversos partidos e posições ideológicas. Os trabalhos duraram vinte meses, e formulou oito anteprojetos, além do texto constitucional definitivo. Foram mais de 65 mil emendas e grande participação popular. Desse número de parlamentares, 243 eram advogados por formação e 9,1% faziam do Direito sua principal atividade (cf. Fleischer, 1988). Somente esses dados iniciais já atestam a dificuldade em aceitar essa “invisibilidade” coletiva. Portanto, a pergunta permanece: por que a constitucionalização do sindicalismo rural?

Nossa explicação parte da constatação de que a Constituição e a Assembleia Constituinte caracterizaram-se por vários aspectos que permitem afirmar que ter o sindicalismo rural como um defensor independente dos direitos da sociedade rural não é um fato destoante de todo o resto do texto constitucional. Pelo contrário: é fruto de uma determinada concepção de sociedade e de um determinado contexto histórico-político que permitiram que o *lobby* da CONTAG obtivesse sucesso – leia-se sucesso parcial – na aprovação de sua proposta. Dessa forma, a Assembleia Nacional Constituinte serviu como uma espécie de “filtro” às propostas apresentadas, criando mecanismos de limitação e controle por parte de outros. Em outras palavras: a proposta da CONTAG não destoava dos elementos balizadores dos debates (aspectos conjunturais e de cultura política) presentes na Assembleia Nacional Constituinte. E é somente na interação desses elementos que se torna possível entender o processo.

Esse capítulo se divide em três partes: a primeira tem como preocupação nuclear o sindicalismo rural brasileiro pós-Constituição de 1988. Nessa parte também é introduzida a hipótese explicativa sobre a constitucionalização do sindicalismo rural por parte dos constituintes. As propostas referentes ao sindicalismo rural discutidas pelos constituintes são apresentadas nas segunda e terceira partes do capítulo. Na segunda parte, como primeiro passo, é feita uma breve contextualização do período e uma caracterização da Assembleia

Nacional Constituinte em termos de distribuição partidária, forma de organização dos trabalhos, entre outros. Como segundo momento, são analisados os debates da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos da Comissão da Ordem Social, responsáveis pela apresentação das primeiras sugestões sobre a constitucionalização do sindicalismo rural.³³ Por fim, na terceira parte, são comparadas as várias propostas sobre a constitucionalização do sindicalismo rural apresentadas no período: a proposta da CONTAG; os oito anteprojetos da Constituinte; a proposta do grupo suprapartidário denominado “Centrão”; e o próprio texto constitucional. As modificações na proposta defendida pela CONTAG, bem como os debates suscitados, deixam claro que o desenho institucional do sindicalismo rural pós-88, longe de ser “invisível”, ou mais um “enfeite numa árvore de natal”, resultaram de acordos e reflexões por parte dos constituintes.

2.1 O Sindicalismo Rural Brasileiro: Uma discussão institucional

O que me proponho, nesta primeira parte deste capítulo, é discutir que o sindicalismo rural brasileiro conquistou novas características singulares, o que o colocou no núcleo do debate político. Ou seja, apesar da sua constitucionalização em 1988, o que suporia uma tendência à despolitização no que se refere ao seu controle, o sindicalismo rural, nas suas mais diversas tendências, transformou-se em agente importantíssimo no jogo político, extrapolando seu papel até então clássico na história dos movimentos sociais modernos.

Isso se deve, basicamente, à ausência de controle político, tanto do movimento sindical rural como um todo, quanto de suas agências individualmente. Daí apresentarmos, neste capítulo, uma hipótese buscando explicar que a adoção de tal constitucionalização do sindicalismo rural pelos constituintes de 1987 e 1988 reflete uma determinada concepção de sociedade. Nesse sentido, o projeto da constitucionalização do sindicalismo rural, responsável pela defesa dos direitos coletivos rurais e, inclusive, da própria democracia, precisa ser explicado. A aceitação da constitucionalização do sindicalismo rural e as próprias mudanças decididas pelos parlamentares indicam que, na verdade, a explicação passa por uma série de argumentos: um *lobby* eficiente, elementos de cultura política presentes nos diversos grupos e partidos políticos, e aspectos conjunturais.

³³ A atuação da CONTAG, para os propósitos desse capítulo, abrange também sua participação na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público da Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo e na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária da Comissão da Ordem Econômica.

2.1.1 Explicando a Constitucionalização do Sindicato Rural Brasileiro

O sindicalismo rural, quando observado seu aspecto de independência institucional e de instrumento da previdência social rural, tornou-se uma experiência singular de sindicalismo rural quando comparado a outros países. E essas incorporações – independência frente aos poderes constituídos e defesa dos interesses coletivos rurais – são garantias inéditas expressas na Constituição de 1988. Assim, nesse momento, cabe a seguinte pergunta: por que os constituintes de 1987 e 1988 optaram pela constitucionalização do sindicalismo rural?

Uma das características fundamentais que distingue a feitura da atual Constituição brasileira foi justamente a grande abertura a vários grupos de pressão representando interesses diversos (BONAVIDES; ANDRADE, 2006).³⁴ Desde o princípio dos trabalhos, os constituintes organizaram-se para ouvir diversos segmentos da sociedade. Mesmo as Subcomissões, que serão analisadas na próxima parte do capítulo, receberam oficialmente, além da própria CONTAG, representantes das mais diversas correntes do sindicalismo brasileiro. Pode-se questionar por que o sindicalismo rural recebeu as maiores responsabilidades. Ou seja, se todos fizeram *lobby*, por que foi justamente o sindicalismo rural que mais viu ampliadas as suas atribuições?

Nossa hipótese é de que a aprovação da constitucionalização do sindicalismo rural se deve a dois aspectos: por um lado (e este é o pressuposto), a eficiente organização da CONTAG – que ofereceu aos constituintes uma proposta sobre a inclusão dos sindicatos rurais na Constituição e desenvolveu um trabalho de acompanhamento junto às discussões constituintes (*lobby*) que se mostrou eficaz. Por outro, a relativa facilidade encontrada por esse *lobby* em “difundir” a ideia de um agente social não político – ou, pelo menos, não político-partidário – responsável pela defesa de interesses da sociedade rural. Essa relativa facilidade se deve a um (2.1.1.1) aspecto conjuntural e outro (2.1.1.2) de fundo histórico e de cultura política.

(2.1.1.1) O aspecto conjuntural refere-se à própria época em que os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte se desenvolveram: o fim de um período autoritário-militar que durou mais de 20 anos (1964-1985).

³⁴ “A Constituinte [...] teve que abrir e manter o diálogo direto, imediato, constante e eficaz com a própria sociedade. Logrou-se assim o acompanhamento e o debate de todas as regras temáticas por distintas correntes sociais, que faziam convergir para a Constituinte aspirações, interesses e reivindicações patrocinados com todo o fervor e empenho. Os lobbies que nunca existiram em outras Constituintes, se tornaram uma presença familiar, e os grupos de pressão, tanto do meio empresarial como das classes obreiras e respectivas organizações sindicais, jamais se mostraram tão ativos e assíduos no Congresso quanto neste período, trazendo à elaboração constitucional uma dimensão nova de participação cujos efeitos o analista político há de medir e aferir com o tempo e a competente reflexão”. Cf. Bonavides e Andrade (2006).

A Constituinte deveria dar respostas democráticas ao passado ditatorial, buscando enterrar de vez o “entulho autoritário”.

A questão nuclear para os constituintes, observando a Constituição de 1988, não era minimizar o Estado segundo os parâmetros liberais clássicos, mas, sim, democratizá-lo.

Essa afirmação pode ser corroborada observando-se vários aspectos, como a ampliação dos direitos coletivos, mecanismos de participação direta (*referendum*, plebiscito, iniciativa popular), entre outros.

Outra forma de reforçar esse argumento é recorrer à pesquisa realizada por Júlio Aurélio Vianna Lopes (2008).

Buscando classificar ideologicamente a atuação dos Constituintes, a autor agrupa essas performances de acordo com os conteúdos da geografia política: esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita.

Em diálogo aberto com David Verge Fleischer (1988), além de recorrer ao Caderno Especial “Quem é quem na Constituinte”, publicado pela *Folha de S. Paulo* (19/1/1987) a *Carta da Democracia* nos oferece a possibilidade do seguinte quadro:

Quadro 1
Composição Ideológica da Assembleia Nacional Constituinte

Composição Ideológica da Constituinte	Membros da Assembleia	Percentual
Esquerda	50	9%
Centro-Esquerda	129	23%
Centro	179	32%
Centro-Direita	134	24%
Direita	67	12%
Total da Assembleia	559	100%

Trabalhando com esses dados, a *Carta da Democracia* chega ao seguinte ponto:

Evidencia-se, inclusive, que operações políticas de envergadura na Assembléia só poderiam ter êxito se contassem com o centro, independentemente do segmento ideológico do qual adviesse a iniciativa

política. Portanto, só haveria “grande política” no processo constituinte onde o centro estivesse comprometido. (LOPES, 2008, p. 51-51, negritos nossos)

(2.1.1.2) O aspecto histórico que facilitou o desenho institucional do sindicalismo rural pós-1988 é a força da tradição em apostar na sociedade civil como capaz de garantir o cumprimento – ou mesmo a ampliação – de seus direitos por iniciativa própria, sendo o Estado visto como agente privilegiado, inclusive para a construção da cidadania. Nesse sentido, toda a literatura sobre a formação do Estado brasileiro – de Sérgio Buarque de Holanda a Victor Nunes Leal – de uma maneira ou outra reforça esse aspecto.³⁵ Mas como esses elementos se apresentaram na Assembleia Nacional Constituinte e refletiram na Constituição de 1988? Segundo Amaury de Souza e Bolivar Lamounier, pode-se identificar no processo constitucional de 1987 e 1988, “três diferentes ‘estratos’ de experiência histórica, três ‘idades geológicas’” da cultura política brasileira que estariam presentes nos debates (SOUZA; LAMOUNIER, 1990, p. 83).

O primeiro aspecto seria uma “negação indiscriminada do passado”. Ou seja, a identificação de que, dado que os direitos individuais da tradição liberal não foram suficientes para acabar com as desigualdades existentes em nossa sociedade, somado à figura fraca ou mesmo inexistente de indivíduo, seria necessária “a revisão das premissas individualistas do Direito brasileiro” (SOUZA; LAMOUNIER, 1990, p. 87).

Desse modo, além de manter as tradicionais garantias e direitos dos indivíduos, amplia-os para entidades coletivas. A este respeito, escreve João Gilberto Lucas Coelho:

A novidade maior é a introdução da noção de “direitos coletivos”, embora no mesmo capítulo dos individuais. Esta, se bem interpretada e desenvolvida, rompe uma tradição de ver o direito exclusivamente através do indivíduo e gera o das coletividades, autônomo, próprio e diferente. A compreensão desta nova categoria levará à revisão de códigos, legislações, procedimentos judiciais e institucionais. (COELHO, J., 1988.)

³⁵ Sérgio Buarque de Holanda (2006), busca, em sua análise, elementos explicativos para a relação Estado e sociedade que une vários momentos da história do Brasil. O Estado patrimonial, caracterizado por uma sobreposição do Estado em relação à sociedade – e não uma divisão como no modelo liberal –, seria esse aspecto. O Estado patrimonial cria suas demandas e as resolve dentro de sua própria esfera. Os mecanismos de conexão entre a sociedade civil e o Estado não se dão na forma tipicamente liberal-clássica, por meio de partidos políticos, seleção de lideranças pelo voto ou pressão popular. Aqueles que controlam o aparelho do Estado, a burocracia, não deve ser confundida com as elites. A diferença é que nos sistemas das elites a seleção se dá colhendo lideranças pressionadas de baixo para cima, e não, como no modelo patrimonialista, de cima para baixo. A população, as classes sociais, longe da indignação constante, também podem se adaptar a esses *status quo*. No lugar de lutar por uma participação no poder, luta por fatias de proteção do Estado patrimonial. No lugar da crítica, a resignação. Victor Nunes Leal, por sua vez, na sua brilhante análise em *Coronelismo, enxada e voto*: o município e o regime representativo no Brasil (1997) a respeito do coronelismo, demonstra como se dava o arranjo entre o poder privado e o poder público e a relação dos governantes com os “coronéis”. A população do campo, a grande maioria do país predominantemente agrário, dependia totalmente da benevolência desse arranjo.

Como segundo aspecto, a Era Vargas também teria, predominantemente, seu espaço na cultura política durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Por um lado, o presidencialismo, com fortes traços plebiscitários, somado a uma Tradição Republicana que fez a Questão Nacional ser refletida em vários pontos da Constituição de 1988, como o monopólio do petróleo, a definição de empresa nacional, entre outros aspectos. Por outro, uma ampliação dos direitos de cidadania, principalmente nos seus aspectos trabalhistas que, pela lógica liberal, reflete uma noção paternalista de Estado.

Em outras palavras: o Estado concebido como agente privilegiado, não somente do ponto de vista da iniciativa econômica, como também da construção da cidadania.

Por fim, e este é o último ponto levantado pelos autores, uma posição que refletia uma alternativa à participação política exclusivamente por meio da representação política, via partidos políticos/parlamentares:

Deu ao princípio participativo uma definição muito mais forte, colocando-o virtualmente em pé de igualdade com a democracia representativa. Os legisladores não apenas tornaram o princípio participativo operante nos níveis Legislativo e Judiciário, como também o adotaram como norma programática no Poder Executivo, em diversas situações administrativas específicas. (SOUZA; LAMOUNIER, 1990, p. 99)

Assim, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular – apesar de ainda não terem sido regulamentados por lei ordinária – foram previstos pela Constituição. Em relação ao Judiciário, houve a legitimação de agentes coletivos contrariamente a uma tradição individualista-liberal. Cria-se, portanto, instrumentos onde não se faz necessário uma intermediação da sociedade civil com o Estado. Não de uma maneira “bonapartista” – na qual a não intermediação ocorre no sentido manipulativo do Estado em relação à sociedade –, mas em um sentido de reforço e de construção de uma cidadania não dependente.

É na articulação desses pontos que a segunda parte de nossa hipótese ganha consistência, demonstrando a relativa facilidade encontrada pela CONTAG em ofertar seu projeto. O sindicalismo rural constitucionalizado, nesse sentido, (1) é um agente privilegiado da defesa dos interesses coletivos (“negação do passado”); (2) reforça o papel do Estado como agente privilegiado nas relações sociais, inclusive sob o aspecto tutelar (“a Era Vargas”); e, (3) é um instrumento de reforço da cidadania, rompendo o modelo liberal-clássico de representação política via partidos políticos. Ou seja, a aceitação deste projeto pode ser explicada justamente porque se adaptava a diferentes concepções presentes na Assembleia Nacional Constituinte. O projeto do sindicalismo rural constitucionalizado, independente e

responsável pela defesa de direitos coletivos, incluindo-se aí a própria democracia, não se apresentou enquanto aspiração de um único grupo, só da CONTAG, pelo contrário. Por representar o novíssimo, um diferencial, era perfeitamente justificado como necessário tanto para aqueles que queriam romper com o passado autoritário do país, quanto para aqueles que percebiam o Estado como agente ainda fundamental para a realização, inclusive, da cidadania e, finalmente, para aquele que buscava uma diversidade de formas de participação e interferência no debate político.

O sindicalismo rural constitucionalizado, deste ponto de vista, é uma espécie de síntese dos vários aspectos que marcaram a feitura da Constituição de 1988.

2.2 O Sindicalismo Rural Brasileiro e a Constituinte

Como apontamos na seção anterior, o sindicalismo rural pode ser considerado a maior novidade institucional para os movimentos sociais trazida pela Constituição de 1988, tanto no que se refere à sua independência, como a seus recursos de poder. Essa incorporação obteve aprovação pela conjunção de dois fatores: por um lado, a excelente organização da CONTAG e, por outro, a facilidade em se “vender” uma instituição responsável pela fiscalização dos direitos relativos à cidadania. Ou seja, somente um dos aspectos da hipótese não explica o processo. Apenas o *lobby* exercido, ou apenas os elementos históricos e políticos, quando tomados isoladamente, não são suficientes: é na conjunção desses pontos que se constroi uma possível explicação.

Posto isto, o objetivo desta seção é refutar a hipótese de que os constituintes de 1987 e 1988 não teriam noção do que estavam votando quando da opção pela constitucionalização do sindicalismo rural. Ou seja, refutar uma explicação segundo a qual o formato e as atribuições do sindicalismo rural resultaram de mais um “adereço” por parte dos constituintes responsáveis pela Constituição de 1988. Como iremos descrever, além da instituição ser uma espécie de síntese de vários elementos presentes na Constituinte e na Constituição – e, portanto, coerente com um determinado fim pretendido –, os debates e as propostas durante aqueles 20 meses de trabalhos que resultaram na Carta de 1988 refletem um razoável grau de reflexão por parte dos constituintes.

Esta seção se apresenta em três partes: a primeira é uma síntese da organização da Assembleia Nacional Constituinte; a segunda é a reconstrução dos debates sobre o sindicalismo rural; e, terceiro, a comparação do desenvolvimento das propostas apresentadas na Constituinte e do texto constitucional com as propostas oferecidas pela CONTAG. Com isso, pretendo demonstrar dois pontos: o primeiro é que houve um processo de discussão que

foi modificando o texto inicial até a redação final, tal como está na Constituição e, consequentemente, houve reflexão e maturação das propostas. Segundo, que, se por um lado, se pode verificar grandes semelhanças entre a proposta da CONTAG e o texto final promulgado, por outro, encontra-se também mecanismos importantes de supervisão do sindicalismo rural que não constavam da proposta original da Confederação. Assim, demonstra-se que se a ideia básica de um sindicalismo rural independente e responsável por prerrogativas antes exclusivas dos agentes políticos foi aceita, não se descuidando de mecanismos de supervisão deste movimento social – muitas vezes de forma sutil. Há uma clara tendência em se “constitucionalizar” assuntos que a Confederação propunha deixar para lei infraconstitucional.

Ora, como se sabe, a aprovação de leis ordinárias exige uma maioria simples, portanto, mais fácil de ser conseguida. Já matérias constitucionais apresentam maior dificuldade para a aprovação ou modificação devido à necessidade de maioria qualificada. Se a realidade de hoje, passados mais de vinte anos da promulgação da Constituição, demonstra que esses mecanismos foram mais que suficientes. Daí afirmar que tamanhas conquistas não passaram de enfeites natalinos, vai uma grande distância, pois se assim o fosse, por que a tentativa da desconstitucionalização do sindicalismo rural de 1995 e a efetivação em 2000?

2.2.1 A Assembleia Nacional Constituinte

Se a necessidade da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte era praticamente uma unanimidade no período pós-ditadura militar (1964-1985), esse consenso não se estendia para outras questões envolvidas: como seriam as eleições dos constituintes (candidaturas avulsas ou partidárias); como seriam os trabalhos (a partir de uma comissão responsável por um anteprojeto, ou este deveria ser criado pela própria Assembleia eleita) e, inclusive, o *locus* desses trabalhos (funcionaria conjuntamente com o Congresso, ou seria independente).

Por fim, decidiu-se que seria o Congresso Nacional (inclusive com a participação dos senadores cujos mandatos não se encerrariam em 1986) – com as candidaturas sendo apresentadas exclusivamente pelos partidos políticos –, com poderes excepcionais, a instituição responsável pela feitura da nova Constituição.

Mesmo com a convocação, pelo então Presidente José Sarney, da Comissão Afonso Arinos – grupo de notáveis responsáveis por apresentar um anteprojeto constitucional – optou-se por orientar as discussões a partir de grupos de trabalhos específicos formados pelos próprios constituintes.

Assim, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e 1988 adotou um modelo diferenciado em relação a outras constituintes brasileiras e, inclusive, com raros exemplos no Direito comparado. Ou seja, no lugar de partir-se de um anteprojeto para balizar as discussões, os debates iniciaram-se do “zero” a partir de grupos divididos por temas (COELHO, J., 1989).

As 24 subcomissões temáticas apresentariam suas sugestões às oito Comissões respectivas que, por sua vez, formulariam propostas à Comissão de Sistematização – tal como definido a partir de segunda quinzena de maio de 1987 – que levaria a discussão do projeto ao plenário geral da Assembleia Nacional Constituinte, conforme se vê no Quadro 2.

Resultado: 65.809 emendas e nove anteprojetos que se transformaram na Constituição de 1988 (COELHO, J., 1989).

Mesmo os nomes dados a esses grupos já apontavam para o que seria a futura Carta Constitucional. Como dirá João Gilberto Lucas Coelho

Ao definir e nominar as comissões e subcomissões temáticas, decisões sobre o texto futuro estavam sendo tomadas. Por isto, muita discussão envolveu o rol e a designação de tais comitês, tendo o relator elaborado várias alternativas gerando muitas negociações, envolvidos os setores interessados em que determinado tema constasse ou não da futura Carta. (COELHO, J., 1988, p. 43)

Quadro 2
Comissões e Subcomissões Temáticas e Comissão de Sistematização

SOBERANIA E DOS DIREITOS E GARANTIAS DO HOMEM E DA MULHER	1. da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais 2. dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias 3. dos Direitos e Garantias Individuais
ORGANIZAÇÃO DO ESTADO	4. da União, Distrito Federal e Territórios 5. dos Estados 6. dos Municípios e Regiões
ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E SISTEMAS DE GOVERNO	7. do Poder Legislativo 8. do Poder Executivo 9. do Poder Judiciário e do Ministério Público
ORGANIZAÇÃO ELEITORAL, PARTIDÁRIA E GARANTIA DAS INSTITUIÇÕES	10. do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos 11. de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança 12. de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
SISTEMA TRIBUTÁRIO, ORÇAMENTO E FINANÇAS	13. de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas 14. de Orçamento e Fiscalização Financeira 15. do Sistema Financeiro
ORDEM ECONÓMICA	16. de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica 17. da Questão Urbana e Transporte 18. da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
ORDEM SOCIAL.	19. dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos 20. de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente 21. dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
FAMÍLIA, DA EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E DA COMUNICAÇÃO	22. da Educação, Cultura e Esportes 23. da Ciência e Tecnologia e da Comunicação 24. da Família, Do Menor e do Idoso
SISTEMATIZAÇÃO	

Fonte: Elaboração própria a partir dos Anais da Assembleia Nacional Constituinte.

O preenchimento das vagas de cada subcomissão e comissão respeitava a proporcionalidade do número de parlamentares de cada partido político com representação na Assembleia Nacional Constituinte. É importante lembrar que a eleição para a Constituinte foi marcada por alguns fenômenos que influenciaram fortemente o resultado e a distribuição de forças no Congresso. O primeiro foi que as eleições para os parlamentares ocorreram simultaneamente às eleições para os governadores dos estados, provocando um não direcionamento exclusivo para os assuntos que seriam tratados pela Constituinte. O segundo fenômeno, intimamente ligado ao primeiro, foi o entusiasmo provocado pelo “Plano Cruzado” - conjunto de medidas econômicas tomadas pelo Governo de José Sarney para controlar a inflação - que orientou o debate em torno do apoio, ou não, ao Plano. Assim, o partido do

presidente elegeu 22 dos 23 governadores (o outro indo para o Partido da Frente Liberal – PFL, partido que também sustentava o Executivo) e garantiu uma ampla maioria na Assembleia Nacional Constituinte, mantida durante toda a legislatura.³⁶

2.2.2 O Debate Constituinte do Sindicalismo Rural Brasileiro

A Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos foi o grupo temático responsável pelas primeiras propostas sobre a constitucionalização do sindicalismo rural. Apesar de os debates terem se prolongado durante todas as etapas dos trabalhos, foi nesse momento que o assunto ganhou destaque e reflexão por parte dos constituintes envolvidos diretamente com o tema. É nesse sentido que a reconstrução desses debates serve como uma amostra significativa do que seria discutido sobre a instituição.

O primeiro ponto a ser destacado é que o próprio nome da Subcomissão já demonstra a tendência em se suprimir dos Três Poderes Públicos qualquer tutela sobre os trabalhadores – como era na ordem Constitucional ainda vigente de 1967, 1968 e 1969 – colocando-os conjuntamente com a Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente e não na Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. O segundo é que, mesmo fazendo parte da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, o sindicalismo rural merece destaque e aparece também com sua singularidade no interior da Subcomissão. Ora, isso ganha significado quando se observa que outras instituições não mereceram o mesmo tratamento.

A Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos era composta por doze membros do PMDB, cinco do PFL, e um do PDS, do PDT, do PTB, do PT, do PDC, do PCdoB e do PCB. A mesa era presidida por Geraldo Campos (PMDB-DF), tendo como 1º vice-presidente Osmar Leitão (PFL-RJ), 2º vice-presidente Edmilson Valentim (PCdoB-RJ), e a relatoria ficou com o constituinte Mário Lima (PMDB-BA).

Obedecendo ao regimento interno, a subcomissão ouviu representantes das mais diversas associações de classe e eminentes juristas do Trabalho. A partir desses debates,

³⁶ Tecnicamente, o Governo possuir ou não a maioria de uma Assembleia Nacional Constituinte não seria um dado relevante. Afinal, o processo constituinte pode ser considerado como uma espécie de “pacto social” e, portanto, não diretamente ligado às questões imediatas do Governo. Mas, na prática, isto não ocorreu: o Poder Executivo interessou-se diretamente pelos assuntos tratados pelos constituintes, a ponto de o Presidente José Sarney fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão alertando para o risco de crise de governabilidade que poderia ser gerado a partir da promulgação da Constituição. A questão do mandato presidencial foi outro ponto importante para o Governo, porque, quando assumiu a Presidência – ainda vigorando a Constituição de 1967, 1968 e 1969 – o mandato seria de seis anos. O Governo mobilizou seus aliados para impedir que fosse reduzido para quatro anos o tempo de permanência do Chefe do Poder Executivo. Por fim, a vitória do Governo resultou em um mandato para Sarney de cinco anos.

acrescido de sugestões apresentadas pelos constituintes, o relator elaborou a proposta a ser encaminhada à Comissão da Ordem Social.

A CONTAG foi uma das primeiras associações de peso a ser ouvida pela subcomissão. Isto já indicava o alto grau de organização da entidade e sua potencialidade de pressão. De fato, desde as primeiras reuniões de trabalho da subcomissão já havia representantes dos sindicatos rurais assistindo aos debates.³⁷ E, mais importante, a CONTAG possuía uma proposta pronta, em forma de texto, a respeito do sindicalismo rural brasileiro.

Esta proposta foi o resultado do esforço da CONTAG. José Francisco da Silva, então Presidente da Confederação, foi encarregado da apresentação e defesa desses pontos na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. A proposta foi consequência do trabalho de harmonização de três fontes: a) os principais diplomas legislativos então vigentes; b) sistematização e articulação de propostas emanadas da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Conselho Indigenista Missionário (CIMI); e, c) as teses aprovadas no 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (4º CNTR).

O documento cobre todos os aspectos referentes ao sindicalismo rural: sua posição institucional, previdenciária, entre outras garantias. Pela proposta da CONTAG, o sindicalismo rural seria uma instituição permanente da sociedade civil organizada, a quem caberia a defesa do regime democrático, do interesse público, e a observância da aplicação da Constituição e dos aspectos anteriormente citados no mundo rural. Além disso, propunha-se suas autonomias administrativa e a financeira. Das atribuições sem exclusividade, grandes responsabilidades em relação aos crimes contra os direitos humanos, o direito de tomar medidas administrativas em defesa de interesses difusos, coletivos, indisponíveis e outros interesses públicos dos trabalhadores rurais.

O encarregado da defesa dessas propostas na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, como já adiantamos, foi José Francisco da Silva. Sua argumentação teve por objetivo demonstrar que a organização da instituição de uma maneira independente e como representante da sociedade contribuiria para (1) melhor distribuição de justiça, e (2) não se sobreporia a outras instituições. De acordo com o primeiro ponto, o sindicalismo rural deveria ser entendido como uma instituição que sempre representou a

³⁷ “Queria registrar que aqui na sala se encontra uma delegação sindical razoável de trabalhadores rurais do Estado de Minas, das quatro regiões do Estado, com representação sindical de mais de 30 municípios e de sindicatos, além do pessoal da CONTAG.” José Francisco da Silva, na 20ª Reunião Extraordinária da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Ata de Comissões. Cf. Brasil (1994).

sociedade. Segundo José Francisco da Silva, quando perguntado pelo constituinte Osvaldo Bender (PDS-RS) se representava também os pequenos agricultores ou apenas os trabalhadores sem propriedade de terra, ele respondeu: “*Represento nem uma coisa e nem outra, mais sim os trabalhadores rurais: os assalariados, os posseiros e os pequenos agricultores que trabalham com a família.*”³⁸

Segundo José Francisco da Silva, dando sequência a sua argumentação, o que faltava, segundo seu ponto de vista, era a constitucionalização das demandas dos trabalhadores rurais e de condições materiais. Para tanto, além da autonomia administrativa e financeira e das conquistas previdenciárias e demais garantias, seria necessário que o sindicalismo rural tivesse a liberdade e o direito de avocar, requisitar e supervisionar os procedimentos que envolvem os trabalhadores rurais.

É interessante destacar que havia claramente uma estratégia por parte do Presidente José Francisco da Silva. Sua ênfase recaía sobre o que pode ser caracterizado como o “núcleo duro” da proposta. Ou seja, um sindicalismo rural independente de influências do Poder Executivo, representante da sociedade civil organizada, com *status* de instituição constitucional. Outras questões tangentes ao sindicalismo rural, tais como aquelas derivadas da formulação acima, do constituinte, não são analisadas pelo presidente. Seu objetivo era não polemizar em torno de assuntos não diretamente ligados aos interesses do sindicalismo rural. Havia alguns pontos negociáveis, e outros, não.

Depois da apresentação das propostas da CONTAG por seu presidente, os constituintes puderam fazer perguntas e comentários sobre a exposição. É importante destacar que nenhum dos parlamentares criticou a independência institucional da CONTAG. Pelo contrário, vários lembraram a importância desse ponto. Ilustremos esse argumento com a fala de um dos seus constituintes mais ilustres: “*Queria registrar que a Contag é um exemplo de todas as confederações. Nenhuma outra tem esse tipo de processo eleitoral com um mínimo de participação da base.*”³⁹

Mesmo com essa aparente unanimidade em relação à necessidade de um sindicalismo rural independente, os constituintes demonstraram-se preocupados com os mecanismos de controle da instituição, em especial, naquilo que tange o imposto sindical. O primeiro a tocar no assunto foi o constituinte Augusto de Carvalho (PCB-DF)

³⁸ José Francisco da Silva, na 20^a Reunião Extraordinária da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Ata de Comissões. Cf. Brasil (1994).

³⁹ Constituinte Olívio Dutra (PT-RS), na 20^a Reunião Extraordinária da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Ata de Comissões. Cf. Brasil (1994).

Confiando no trabalho e na liderança que a Contag tem, dos seus representados, é possível, na sua opinião, que o sindicalismo dos trabalhadores rurais se desvencilhe das dificuldades momentâneas que terão e poderão, com a sua liberdade, com a sua autonomia, com os recursos, inclusive, legitimados pela vontade dos seus associados, enfrentar os desafios que temos pela frente? Gostaria de saber se a Contag subsistiria, e os sindicatos dos trabalhadores rurais espalhados por este País?⁴⁰

Outro a tocar nesse assunto, e em outra direção, foi o constituinte Domingos Leonelli (PMDB-BA):

Da maneira como o caro Constituinte Augusto Carvalho colocou, parece-me que pode não refletir o que foi discutido aqui nesta manhã. Não surgiu aqui, pelo que sei, nenhuma voz para preservar o imposto sindical, e sim para manter uma contribuição sindical a ser controlada direta e automaticamente pelos sindicatos. Não houve, pelo que vi, nem na proposta do PCdoB, nem na minha defesa da existência - não da manutenção desse imposto sindical - de uma contribuição sindical a ser repassada automaticamente aos sindicatos, o que é bem diferente do imposto sindical que hoje é manipulado pelo Governo para o controle e manipulação das entidades sindicais. Então, seria importante fazer esse adendo para que a resposta do companheiro José Francisco, da Contag, fosse sobre uma tendência dos vários aspectos.⁴¹

As réplica de José Francisco da Silva foi no sentido de que a proposta por ele apresentada dava resposta a estas questões. Em primeiro lugar, porque estavam previstos controles internos. Em segundo, porque, no que se refere aos aspectos administrativos e financeiros, a fiscalização se daria pela base. Mas, como o próprio representante sugere, estas não são as questões principais. O importante é que

O nosso entendimento é o de que a autonomia e liberdade sindical não passam fundamentalmente pela questão da contribuição sindical ou não. Ela é mais profunda. O que houve neste País, principalmente a partir do golpe militar de 64, foi todo um esquema do Governo da ditadura para esvaziar, desarticular a luta dos trabalhadores.⁴²

Por fim, outro ponto discutido foi a atuação da CONTAG no combate à exploração da mão de obra tal como levantado pelo constituinte Max Rosenmann (PMDB-PR) no que se refere aos gatos e aos boias-friás.

Nas palavras de José Francisco da Silva

⁴⁰ Constituinte Augusto de Carvalho, na 20^a Reunião Extraordinária da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Ata de Comissões. Cf. Brasil (1994).

⁴¹ Constituinte Domingos Leonelli, na 20^a Reunião Extraordinária da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Ata de Comissões. Cf. Brasil (1994).

⁴² José Francisco da Silva na 20^a Reunião Extraordinária da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Ata de Comissões. Cf. Brasil (1994).

A questão do gato é uma questão de fato. Ela existe de forma ilegal, apesar das limitações da legislação de hoje - mesmo assim, o que existe é uma burla à legislação. Agora, a questão do bôia-fria é uma questão estrutural, não é um problema que só esta Subcomissão vai encontrar solução. O que se pretende é que haja realmente uma reformulação na política econômica do País a ponto de se partir para a criação de empregos permanentes. E uma programação dessa natureza inclui o problema de reforma agrária.⁴³

Como irei discutir adiante, esta ideia da CONTAG não é vitoriosa, e não consta da Constituição, mas o sindicalismo rural sim, e com todas as consequências de tamanha conquista.

2.3 As Propostas da Constitucionalização do Sindicalismo Rural

Neste item, o objetivo é comparar os diferentes anteprojetos apresentados sobre o sindicalismo rural na Constituinte - os oito anteprojetos pela Relatoria Geral da Assembleia Nacional Constituinte,⁴⁴ o anteprojeto da Comissão da Ordem Social, a proposta do “Centrão” e a proposta apresentada pela CONTAG - e o texto final promulgado na Constituição.

⁴³ José Francisco da Silva na 20ª Reunião Extraordinária da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Ata de Comissões. Cf. Brasil (1994).

⁴⁴ No Quadro 3 são apresentadas: 1) anteprojeto de junho de 1987; 2) projeto de julho de 1987; 3) Substitutivo do Relator de agosto de 1987; 4) 2º Substitutivo de Relator de setembro de 1987; 5) Projeto “A” de novembro de 1987; 6) Projeto “A” de dezembro de 1987; 7) Projeto (2º turno) de julho de 1988; 8) Projeto “B” (2º turno) de agosto de 1988. O projeto de setembro de 1988, chamado de “C”, foi o aprovado por 474 votos a favor, 15 contra e seis abstenções e transformou-se na Constituição. Portanto, onde se lê “Constituição”, deve-se considerar também como o projeto de setembro. CR = Comissão de Redação e CC = Prof. Celso Cunha.

Quadro 3
A Constitucionalização do Sindicato Rural Brasileiro

Constituição 1988	Projeto "D"	Projeto "C"	Projeto "B"	Projeto "A"	Nº Votação (2º Turno)	Nº Votação (1º Turno)	Sistematização		
							Substitutivo	2º Votação	1º Votação
Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:					(136)		151		151
I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;						136		151	151
II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;						(136)		151	151
III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;						136		151	—
IV - a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;						(136)		151	151
V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;							136		151
VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;						(136)		151	151
VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;						(136)		151	—
VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.		Art. 8, VIII				Art. 10 (Adição)	137	—	—
Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.	CR. 20/9/88 CR. CC	Art. 8, § Único			(136)	Art. 10, § 6º	Art. 9, § 7º	26	Art. 9, § 6º

Fonte: Elaboração própria a partir dos Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Negritos nossos.

No Quadro 3 é possível perceber que a tendência em separar o sindicalismo rural de qualquer outra modalidade sindical urbana é uma constante em todos os projetos. A diferença é que em alguns textos o sindicalismo rural constava de um parágrafo numerado e, em outros, aparece como parágrafo único.

Nos anteprojetos em que o sindicalismo rural aparecia como um parágrafo numerado, a separação com as outras modalidades de sindicalismos era atenuada. Assim, nos anteprojetos de parágrafo único, ao substituir em definitivo o tratamento oferecido ao sindicalismo rural com esse efeito distanciador, fez impactar sua definição adotada pela Constituição de 1988.

A definição do sindicalismo rural ficou passível de poder sofrer alterações após a sua constitucionalização. O que não difere, em substância, da proposta apresentada pela CONTAG, que não incluiu tratamentos específicos a uma série de singularidades vivenciadas pelo sindicalismo rural brasileiro, mas dando acolhida à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, da Constituição e do interesse público (conforme Quadro 4). Daí os anteprojetos trabalharem com a ideia de legislações ordinárias, tal como se lê na sequência final da constitucionalização: *“atendidas as condições que a lei estabelecer”*.

Se o princípio geral de um sindicalismo rural independente e com atribuições amplas foi aceito em todos os anteprojetos, corroborando parte da nossa hipótese, falta demonstrar que os constituintes criaram mecanismos mais rigorosos de controle sobre a instituição do que aqueles propostos pela CONTAG.

É a partir desse ponto que o nosso argumento ganha força: por um lado, a CONTAG sofre uma derrota justamente no que se refere às ausências de políticas; em face da diversidade de situações enfrentadas pelo sindicalismo rural é que os constituintes buscaram criar mecanismos de controle sobre a instituição.

Em síntese, a atual Constituição impõe parâmetros mínimos para organização dos sindicatos rurais, informados pelos trabalhadores rurais e por um município. Todavia, não estabelece qualquer restrição, tanto para a abrangência dos trabalhadores rurais, quanto territorial. E, mais do que isso: não há qualquer prerrogativa ao Estado que impeça a realização de uniões entre sindicatos. O Estado só tem interferido na organização sindical quando o próprio movimento solicita, ou quando *“atendidas as condições que a lei estabelecer”*.

Quadro 4
A Constitucionalização do Sindicalismo Rural na Previdência Rural Brasileira

Constituição 1988	Projeto “D”	Projeto “C”	Projeto “B”	Projeto “A”	Nº Votação (2º Turno)	Nº Votação (1º Turno)	Sistematização			
							Substitutivo	2º Votação	Nº Votação	1º Substitutivo
Art. 233. Para efeito do art. 7º, XXIX, o empregador rural comprovará, de cinco em cinco anos, perante a Justiça do Trabalho, o cumprimento das suas obrigações trabalhistas para com o empregado rural, na presença deste e de seu representante sindical			(adicação)	<u>777</u>	—	—	—	—	—	—
§ 1º Uma vez comprovado o cumprimento das obrigações mencionadas neste artigo, fica o empregador isento de qualquer ônus decorrente daquelas obrigações no período respectivo. Caso o empregado e seu representante não concordem com a comprovação do empregador, caberá à Justiça do Trabalho a solução da controvérsia.			(adicação)	<u>777</u>	—	—	—	—	—	—
§ 2º Fica ressalvado ao empregado, em qualquer hipótese, o direito de postular, judicialmente, os créditos que entender existir, relativamente aos últimos cinco anos.			(adicação)	<u>777</u>	—	—	—	—	—	—
§ 3º A comprovação mencionada neste artigo poderá ser feita em prazo inferior a cinco anos, a critério do empregador.	<u>CR - CC</u> p. 177	(adicação)	<u>777</u>	—	—	—	—	—	—	—

Fonte: Elaboração própria a partir dos Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Negritos nossos.

Ou seja: na esteira das lutas do movimento sindical rural em favor da sua constitucionalização, importou um tipo de intervenção do Poder Legislativo na clássica antinomia entre o direito público e o direito privado, *publicizando*, sob a jurisdição da Administração Pública e de suas normas, o singularíssimo mercado de trabalho rural, a ser regulado por direito especial - “*atendidas as condições que a lei estabelecer*” ou “*até ulterior disposição legal*” (conforme Quadro 5).

Desta forma, para que a constitucionalização do sindicalismo rural brasileiro não se frustra, este deve seguir apostando na sua ampliação pela generalização da representação, que pode ser ativada tanto pela cidadania política nas instituições clássicas da soberania, quanto pela cidadania social. A experiência brasileira, ao admitir a provocação, no controle de constitucionalidade das leis, para além da dos partidos, incorporando para isso as instituições da vida sindical, abre a chance de seguir virtuoso o sindicalismo rural na sua constitucionalização.

Quadro 5
A Constitucionalização da Contribuição Sindical Rural Brasileira

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias 1988	Projeto "D"	Projeto "C"	Projeto "B"	Projeto "A"	N.º Votação (2º Turno)	N.º Votação (1º Turno)	Sistematização			
							Substitutivo	2º Votação	1º Votação	Substitutivo
Art. 10. Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7º, I, da Constituição:			Art. 11 caput		(adicação)	670	—	—	—	—
I - fica limitada a proteção nele referida ao aumento, para quatro vezes, da porcentagem prevista no art. 6º, caput e § 1º, da Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966;	CR. 20.9.88 p. 6	Art. 11 I		(adicação)	670	—	—	—	—	—
II - fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa:		Art. 11 II		(adicação)	670	—	—	—	—	—
a) do empregado eleito para cargo de direção de comissões internas de prevenção de acidentes, desde o registro de sua candidatura até um ano após o final de seu mandato;		Art. 11 II.a		(adicação)	670	—	—	—	—	—
b) da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.		Art. 11 II.b	983	(adicação)	670	—	—	—	—	—
§ 1º Até que a lei venha a disciplinar o disposto no art. 7º, XXIX, da Constituição, o prazo da licença-paternidade a que se refere o inciso é de cinco dias.	CR - CC p. 187	(adição do artigo)	992			—	—	—	—	—
§ 2º Até a posterior disposição legal, a cobrança das contribuições para o custeio das atividades dos sindicatos rurais será feita juntamente com a do imposto territorial rural, pelo mesmo órgão arrecador.		Art. 12		Art. 43	(682)	<u>Art. 54</u>	288	Art. 68	288	
§ 3º Na primeira comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas pelo empregador rural, na forma do art. 233, após a promulgação da Constituição, será certificada perante a Justiça do Trabalho a regularidade do contrato e das anotaizações das obrigações trabalhistas de todo o período.	CR - CC p. 187	(adicação)	777	—	—	—	—	—	—	—

Fonte: Elaboração própria a partir dos Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Negritos nossos.

CAPÍTULO 3
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E SINDICALISMO RURAL
NOS ESPAÇOS DE DISPUTAS E DELIBERAÇÕES

Procuramos identificar, aqui, as relações de cooperação e de conflito entre o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Sindicalismo Rural, envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas. Para tanto, vamos analisar, em profundidade, tais relações com base em alguns estudos exemplares, e avaliar, sistematicamente, o impacto da atuação dos membros da instituição na efetividade dessas políticas. A investigação acerca da institucionalização das demandas sindicais rurais, nas últimas décadas, concentra-se nas interações construídas entre procuradoras e procuradores do trabalho, movimento social e agências públicas; a partir daí, proponho restrições empíricas à interpretação exclusivamente endógena da trajetória do MPT rumo à defesa dos direitos difusos.

Não se trata de ignorar o forte componente endógeno da mudança institucional. É mister reconhecê-lo. Há evidências suficientes a indicarem como, um pouco antes da luta para se obter o texto final da Constituição de 1988, a instituição do Ministério Público perseguiu sistematicamente as garantias necessárias à sua independência e à sua equiparação material, profissional e simbólica com a posição ocupada pela Magistratura no Sistema de Justiça. E, nesse sentido, é parcialmente válida a afirmação de que a Constituição de 1988 teria representado mais continuidade do que ruptura, tendo em vista as conquistas institucionais já alcançadas.⁴⁵

Todavia, há limitações nesse foco analítico. Ele elege a esfera parlamentar como o *lócus* privilegiado da ação institucional, no qual *lobbies* foram empreendidos pelos membros do sindicalismo rural e do Ministério Público, na esfera federal, durante os anos 1980. Se esse enfoque é relevante para compreender o peso da mobilização política dos membros daquelas instituições, a sua pretensão generalizante é problemática, ao atribuir o sucesso da trajetória institucional à exclusiva capacidade estratégica dos seus membros de imporem os seus objetivos. A explicação das mudanças unicamente por esse ângulo - o da ação de atores isolados que adaptam meios e fins, instrumentalizando os recursos disponíveis - desconsideram o peso dos interesses e valores sociais nos processos de legitimação das organizações públicas.

⁴⁵ Conforme argumenta e demonstra o trabalho de Arantes (2000).

Focalizamos essa dimensão da reconstrução institucional, identificando as afinidades eletivas entre os interesses sindicais rurais e os interesses do Ministério Público, e ressaltamos os conflitos emergentes. Os dados sobre os quais se estrutura o capítulo são constituídos por fontes diversas: a) estudos sobre o movimento sindical rural e as políticas destinadas a ele, no Brasil; b) entrevistas abertas realizadas com Procuradoras e Procuradores do Trabalho, com lideranças do movimento sindical rural (inclusive da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Tabaco⁴⁶); e, d) os *Boletins Informativos da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho* (ANPT) e a *Revista do Ministério Público do Trabalho*.⁴⁷

O capítulo está dividido em três itens. No primeiro, destaco alguns aspectos do movimento interno impulsionado pelo Código de Processo Civil de 1973 - que atribuiu ao Ministério Público a defesa do interesse público. A pesquisa realizada em publicações da ANPT indica que, já a partir do final dos anos 1970, o movimento de afirmação institucional promoveu a busca de afinidades eletivas com associações civis e agências do Estado envolvidas na implementação de políticas públicas.

No segundo item, descrevemos sistematicamente como a abertura do Ministério Público às demandas sindicais rurais, na segunda metade dos anos 1990, foi conferindo a ele uma crescente visibilidade pública. Desde esse momento, estreitaram-se as relações entre lideranças sindicais rurais (interessadas na inclusão do problema sindical rural na agenda) e lideranças do MPT (envolvidas no debate sobre a tutela jurídica de interesses sociais).

Disso resultou a afirmação, por parte das primeiras lideranças mencionadas, do *status* do Ministério Público como aliado relevante, o que contribuiu tanto para a legitimação social da atuação deste, como também para a “iniciação” dos seus membros nos meandros institucionais e técnico-científicos do novo campo de ação profissional.

O caráter cooperativo de tais relações marcou a institucionalização de políticas destinadas aos conflitos rurais no Brasil, desde a Lei da Ação Civil Pública, de 1985. Nessa direção, ao chegar à Constituinte, o Ministério Público levou na bagagem o considerável prestígio de suas lideranças junto à sociedade brasileira. Prestígio esse adquirido por meio da participação em diversos eventos científicos e em arenas de

⁴⁶ Cf. Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria nº 60, de 3 de fevereiro de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, quarta-feira, 4 de fevereiro de 2009, nº 24 - Seção 2 - p. 3.

⁴⁷ As duas publicações são da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho.

decisão, e, ainda, pela sua crescente intervenção em casos de repercussão social e política.

No terceiro e último item, sugiro que o apoio de setores sociais à expansão do poder do Ministério Público teve como finalidade mais o fortalecimento de um aliado na arena judicial - cuja tarefa seria a de levar as demandas ao Sistema de Justiça - do que a busca de instrumentos para uma participação jurídico-política direta. A parceria, do ponto de vista da sociedade, baseou-se nas expectativas quanto à capacidade dos membros do Ministério Público de transitar entre a esfera judicial e as esferas sociais e política. Mas foi precisamente desse trânsito que emergiram os conflitos entre as diferentes lógicas de ação, principalmente na década de 1990. Para isso concorreram tanto a ambivalência da posição e da identidade do MPT nas arenas de decisão política, como o cenário desarticulado e as dificuldades de agência das políticas públicas.

3.1 As dimensões da reconstrução institucional do MPT e do Sindicalismo Rural

As movimentações internas com vistas à mudança do *status* institucional ganharam forte impulso no início dos anos 1980, desenrolando-se em dois campos de ação interrelacionados. Um, de natureza jurídico-institucional, teve o seu curso na introdução da defesa do interesse público como uma das funções do Ministério Público do Trabalho, promovida pelo Código de Processo Civil de 1973. O outro, de caráter organizacional, encontrou na ANPT os meios de coesão e de politização interna fundamentais para a construção de uma “consciência institucional.” Desses dois campos de ação abriu-se o caminho para um terceiro: o dos interesses sociais rurais.

O papel do Ministério Público brasileiro caracterizou-se pelo acúmulo de atribuições, iniciado com o advento da República, quando as suas funções foram ganhando sistematicidade nos diversos códigos civis.⁴⁸ O Código Civil de 1917 conferiu à instituição as funções, até hoje vigentes, de curadoria de fundações, de defesa dos interesses de menores, de propositura de ação de interdição, de nomeação de curador de ausentes. O Código de Processo Civil de 1939 uniformizou nacionalmente a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público, como fiscal da lei (*custos legis*), na proteção de valores e interesses – considerados, naquele momento, indisponíveis –.⁴⁹

⁴⁸ Baseamo-nos no trabalho de síntese de Macedo Jr. (1997).

⁴⁹ Os interesses ditos “indisponíveis” representam um valor que, uma vez estabelecido juridicamente, não pode ser descartado por coletividades ou indivíduos. Certamente, o repertório e o conteúdo desses interesses mudam historicamente. Por exemplo, indivíduos isolados, ou uma coletividade, não podem abrir mão do direito ao meio ambiente do trabalho equilibrado. Trata-se de um bem jurídico não negociável e, portanto, a disposição dele, pelos seus portadores, não tem validade legal.

como as relações jurídicas do direito de registro e filiação, defesa de incapacitados, feitos de usucapião e disposições de última vontade, por exemplo (MACEDO, JR., 1997, p. 43).

Essas sistematizações formal-legais contribuíram para a configuração de uma identidade institucional fortemente atrelada ao Sistema de Justiça.⁵⁰ Como fiscal da lei, o Ministério Público acumulou atribuições em quase todos os processos nos quais atuava o juiz. A sua manifestação nos autos passou a contar com os mesmos requisitos formais da sentença judicial, e a obrigatoriedade da sua intervenção, aliada à disputa pelo prestígio intelectual e simbólico gozado pela Magistratura, motivou a praxe denominada “poderista”, pela qual

[...] o promotor que intervinha em favor de incapaz já devidamente defendido esforçava-se para elaborar um parecer que deixava de ter um caráter subsidiário no sentido de garantir o equilíbrio processual que fundamentava a sua intervenção e emitia um longo e muitas vezes desnecessário parecer [...] esquecendo-se, por vezes, da própria finalidade com que intervinha no feito. (MACEDO JR., 1997, p. 49-40)

Se a ação profissional da procuradora e do procurador do Trabalho ganhou o *status* formal conferido à ação do juiz do Trabalho (caracterizada pela liberdade e fundamentação formal-legal da convicção), a sua identidade foi sendo construída à sombra da identidade daquele último. O “preciosismo poderista” cumpria a função ritual de apresentar a procuradora e o procurador do Trabalho como alguém capaz de exercer as atividades típicas do magistrado, evidenciando a capacidade intelectual dos seus autores, o que, contudo, acabou conferindo à procuradora e ao procurador do Trabalho a imagem pejorativa de um “minijuiz”.⁵¹

O Código de Processo Civil de 1973 ampliou as possibilidades de intervenção do Ministério Público, ao definir a sua condição de órgão interveniente nas “demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte” (MACEDO JR., 1997, p. 44). Essa condição ampliou, potencialmente, o seu campo de atuação para os mais diversos conflitos coletivos. Ademais, a interpretação do interesse público como interesse social (e não como interesse estatal) alçou a instituição, no entendimento jurídico dos seus membros, à condição de “[...] autêntico representante

⁵⁰ A entrega da chefia do Ministério Público ao Poder Judiciário, na década de 1920, teve impactos sobre a identidade dos seus integrantes, que consideram esse o marco fundador dos contornos mais definidos da carreira e do *ethos* profissional.

⁵¹ Conforme depoimentos de procuradoras e procuradores do Trabalho, esse “preciosismo poderista” ganhou força na prática profissional a partir dos anos 1950 e 1960. Cf. Macedo Jr. (1997, p. 50).

da lei e não mais como mero agente do executivo ou da administração em geral [...].” (ARANTES, 2000, p. 18). Todavia, a expansão das atribuições nessa direção não implicou a contrapartida da independência institucional, administrativa e financeira, ou as garantias funcionais e a equiparação de vencimentos com os da Magistratura. Enquanto a Constituição de 1988 forneceu os meios formal-legais para a politização da sua atuação, a ANPT constituíra-se num espaço de aglutinação política e profissional, fundamentais para a construção de uma identidade institucional própria e a renovação do papel do Ministério Público do Trabalho.

Situados entre a cúpula da instituição, sediada na Procuradoria Geral do Trabalho (PGT), e as lideranças reformistas, instaladas na ANPT, pode-se dizer que a associação amalgamou as dimensões profissional, política e jurídica do processo de renovação institucional.

Fruto da iniciativa independente de procuradoras e procuradores do Trabalho, a ANPT ganhou rapidamente o objetivo institucional de discutir e aprofundar temas fundamentais para renovar, revigorar e aprimorar o MPT, transformando-se em fórum de formulação de diretrizes jurídicas e institucionais. Visto como a primeira manifestação histórica de afirmação profissional e dos anseios de unidade orgânica e modernização do MPT, a eles foi conferida a tarefa de serem o “plasma”, a “energia” da instituição, enquanto à ANPT caberia o papel de “bússola” e “guia”, capaz de reverter o isolamento e o individualismo, característico da atuação dos procuradoras e procuradores do Trabalho, e de construir uma comunidade de interesses comuns e diferenciada da Magistratura.

A publicação do *Boletim Informativo da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho* e da *Revista do Ministério Público do Trabalho* - de circulação entre as Procuradorias Regionais do Trabalho (PRT) de todo o país - constituiu-se, nos anos 1990, em um dos meios de divulgação nacional do projeto de afirmação institucional do Ministério Público do Trabalho.

As interpretações das novas atribuições advindas da Carta de 1988 atrelaram-se aos temas da independência institucional e da autonomia dos membros no exercício das funções ao campo dos interesses sociais. Esse duplo movimento é exemplarmente explicitado por Amaury de Souza e Bolivar Lamounier quando afirmam que a Constituição de 1988

pode ser vista, não simplesmente como uma resposta a demandas e pressões imediatas e de curto prazo, mas como um esforço coletivo para passar a limpo o país, desafiando atitudes profundamente arraigadas de hostilidade ou de ceticismo com relação ao regime democrático. (SOUZA; LAMOUNIER, 1990, p. 101)

Nessa direção, de 1988 em diante desencadeou-se uma intensa movimentação interna e a crescente abertura ao ambiente externo, ambos liderados pela ANPT.

A ANPT constituiu-se em núcleo catalisador e fonte de recursos políticos, administrativos e materiais para a mobilização interna. Ademais, liderou uma campanha sistemática de divulgação do Ministério Público do Trabalho. As iniciativas visavam, simultaneamente, a dar visibilidade pública à carreira e oferecer uma imagem alternativa às procuradoras e procuradores do Trabalho, apresentando-o como um fiscal da lei em defesa dos interesses da sociedade.

Se a previsão formal-legal da defesa do interesse público pelo Ministério Público do Trabalho achou solo fértil em um ambiente institucional fortemente politizado, seus membros, por sua vez, encontraram na mobilização de entidades científicas, grupos e associações civis, com vistas à implementação de medidas restritivas ao trabalho escravo, ao trabalho infantil, entre outras temáticas rurais, e não só rurais, uma das molas propulsoras em direção à legitimação social do seu novo papel.

3.2 Espaços de Compromisso entre o Sindicalismo Rural e o MPT

A expressão “espaço de compromisso” é utilizada, aqui, como um recurso argumentativo. Valho-me dela para mostrar que a mobilização interessada do Ministério Público do Trabalho é fator necessário, mas não suficiente, para explicar o significado da sua trajetória e/ou as implicações do seu novo papel. Enquanto o movimento de afirmação institucional lançou os seus membros em direção ao ambiente externo, a crescente politização das demandas sociais, a partir de 1988, os alçou à condição de aliados na configuração de padrões democráticos nas relações entre Estado e sociedade. Nessa dupla movimentação, afinidades de interesses e valores aproximaram atores das esferas judicial e social, construindo parcerias estratégicas ritualizadas pela linguagem simbólica do direito e da justiça.

As pesquisas sociológicas acerca das mobilizações do sindicalismo rural na sociedade brasileira têm se concentrado na descrição das suas fases rumo à institucionalização das demandas. Nesses relatos, fica evidenciado o amplo espectro de

atores constituído em torno do tema dos conflitos rurais, tais como cientistas, profissionais técnicos, intelectuais e jovens militantes. É desse diversificado campo de ação que a questão do sindicalismo rural foi sendo definida como problema social.

A periodização proposta na análise da trajetória do movimento do sindicalismo rural brasileiro toma como fio condutor as formas de mobilização, a sua estrutura organizacional, os padrões de relação com as arenas políticas e o grau de institucionalização das demandas laborais rurais, delimitando três momentos organizacionais distintos,

delineados a partir da forma predominante de institucionalização da vida sindical laboral rural no Brasil - o que significa dizer que, embora inicialmente (e não só neste momento) desagregada e episódica, para em seguida ser confederada e a partir dos novos ventos que o capitalismo brasileiro parece ter encontrado de expansão e de intensificação da sua experiência, engendrar uma nova forma sindical que não esgotam as possibilidades de organização dos trabalhadores rurais, mas são esses marcos que, cada um a seu tempo, vêm fornecendo parâmetros para o exercício da atividade sindical e a inscrição social de seus participes. (COSTA; MARINHO, 2008, p. 119)

Nesse cenário histórico de mobilização social que se coroa com a constitucionalização do sindicalismo rural, o Ministério Público do Trabalho foi sendo identificado como aliado pelos grupos que reivindicavam mudanças nos códigos legais com vistas às demandas da cidadania rural. O 9º Congresso Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (9º CNTTR), organizado e convocado pela CONTAG, elaborou um Documento Base sistemático dos princípios e reivindicações do movimento e, dentre as recomendações, estavam a afirmação do papel do Ministério Público na implementação de políticas de cidadania rural. Conforme trecho do Documento Base intitulado “Luta pela Erradicação do Trabalho Escravo”:

A CONTAG, ao participar da Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH/Ministério da Justiça, contribuiu na elaboração do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, que apresenta medidas a serem cumpridas pelos diversos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, **Ministério Público** e entidades da sociedade civil brasileira. (CONTAG, Tese 604, 2004, negritos nossos)

Ainda quanto ao Ministério Público, numa outra seara, dizia o Documento Base: “Os STTRs devem fortalecer os Conselhos Municipais de Assistência Social, bem como

os demais Conselhos, buscando a intervenção do Ministério Público ou corregedorias, se for o caso" (CONTAG, Tese 684, 2004, negritos nossos)

Esse tratamento oferecido pelo sindicalismo rural foi fundamental para a abertura do caminho em direção ao processo de afirmação institucional do Ministério Público do Trabalho: deu-lhe a possibilidade de propor mais parcerias com o sindicalismo rural nos conflitos envolvendo interesses laborais rurais.

Desnecessário dizer que esse processo tem história e ela vem de longe como já mostramos. De 1988 em diante, enquanto a aprovação da Carta da Democracia estimulava novas iniciativas, ela possibilitou um estreitamento ainda maior das relações entre o MPT e o sindicalismo rural. Mas, além disso havia a história anterior dos debates entre os juristas brasileiros acerca da tutela dos interesses difusos a partir de 1977, fortemente influenciado pelos trabalhos do jurista italiano Mauro Cappelletti sobre o acesso à justiça de interesses coletivos. Mas foi em 1982 que se iniciou a formulação do projeto da Lei da Ação Civil Pública, em um ambiente de controvérsias entre juristas e integrantes do Ministério Público.⁵² Na argumentação dos juristas, a condição do Ministério Público como órgão vinculado ao Poder Executivo tornava-o inconveniente para o desempenho do papel de instituição independente idealizada com a função de mediar as relações entre o Estado e a sociedade. E, portanto, no anteprojeto dos juristas, à instituição não foi atribuída a legitimidade para a tutela dos interesses difusos.

Os representantes do Ministério Público elaboraram e encaminharam ao Poder Executivo modificações no texto do anteprojeto, que foram incorporadas na redação final da Lei de 1985.⁵³

Na argumentação dos membros, a legitimidade era adequada devido ao processo de renovação, experimentado pela instituição em dois planos: no plano formal-legal, as Leis Orgânicas Nacional e Estaduais garantiram independência e autonomia funcional, e no plano cultural e psicológico, a argumentação era de que o Ministério Público, na sua prática institucional, vinha dando mostras da sua inclinação para agir na área dos interesses sociais contra, inclusive, os interesses do Estado (cf. FRONTINI; MILARÉ; FERRAZ, 1997).

⁵² Para um relato histórico e o quadro geral do debate, cf. Grinover (1984).

⁵³ O Poder Executivo restringiu a aplicação da ação civil pública aos interesses difusos relativos ao meio ambiente, patrimônio histórico e cultural e consumidor.

De posse da titularidade para propor a ação civil pública, da legitimidade para presidir inquérito civil e para requisitar documentos e informações, evocando o poder de polícia ao desatendimento das suas requisições, o Ministério Público poderia intensificar a produção de medidas judiciais.

Assim, ao chegar à Assembleia Constituinte em busca da confirmação constitucional das conquistas alcançadas na década de 1980, o Ministério Público tinha a oferecer uma folha de serviços prestados. Esses serviços foram ritualisticamente reconhecidos por meio de inúmeras manifestações de apoio à instituição, entre os anos de 1986 e 1988.

3.3 Os trânsitos ambivalentes do MPT e do Sindicalismo Rural

A trajetória de abertura do MPT direcionou-se, simultaneamente, para as arenas política e social, e dessa aproximação resultou a ampliação de espaço na arena judicial para as demandas de proteção aos trabalhadores rurais. Embora as confluências entre essas arenas tenham concorrido para a configuração de novos arranjos institucionais e espaços de compromissos, produziram também consequências não previstas. Cumpre mostrar como, desses processos, emergiram novos conflitos valorativos e de interesse presentes nos processos de implementação das leis. A permeabilidade do MPT ao ambiente externo não tomou sentido unívoco. Do trânsito ambivalente da instituição pelas esferas política e social, a face conflituosa das interações dos diversos atores tornou-se visível, principalmente, a partir da década de 1990, quando se assiste à constitucionalização das demandas rurais.

Na esfera política, a abertura do MPT conferiu aos seus membros a condição tanto de agentes executivos como de parceiros externos na implementação das políticas públicas, e em cada uma dessas posições ocupadas emergiram conflitos. A circulação de procuradoras e procuradores do Trabalho entre a carreira profissional e a carreira política aparece, sintoma dos contornos diluídos da identidade profissional e da falta de unidade orgânica da instituição.⁵⁴

Em relação à posição do MPT como parceiro externo do Sindicalismo Rural, os conflitos tomaram duas outras feições. A representação do MPT em órgãos colegiados

⁵⁴ Ainda que não se disponha de dados para afirmar se houve crescimento ou diminuição da participação dos integrantes do Ministério Público em cargos legislativos e/ou executivos, é certo que o tema da vedação da atividade político-partidária para procuradoras e procuradores tem gerado controvérsias internas e externas. Para um relato dos debates legislativos e institucionais dos projetos de emenda constitucional, cf. Arantes (2000, p. 224-234).

com o Sindicalismo Rural tornou-se problemática.⁵⁵ Pode-se ver nas tentativas de restrição do Conselho Superior o indício das tensões relativas às fronteiras dúbias entre a organização e o ambiente externo. Em primeiro lugar, a previsão dessa representação nos diplomas legais do Poder Executivo passou a ser vista como forma de “ingerência externa”, limitadora da capacidade da instituição de definir seus critérios de alocação dos recursos humanos. Em segundo lugar, a condição de conselheiros nos processos decisórios da administração pública tornou-se controversa diante das ambiguidades do papel das procuradoras e dos procuradores do Trabalho nas arenas de conflito como ator político, comprometido com as decisões colegiadas, e como ator judicial, operador imparcial do significado da lei.

A segunda face conflituosa da interação da instituição com o Poder Executivo refere-se às respostas das agências governamentais às solicitações de informações, estudos técnicos e perícias, necessários para iniciar, dar curso a investigações e produzir provas para a propositura de ações judiciais. Embora essa forma de cooperação tenha promovido, na década de 1980, a aproximação entre as duas arenas (incluindo as universidades públicas), a sua consolidação tem encontrado obstáculos de natureza prática e política.

Constata-se a escassez de recursos humanos e materiais disponíveis nos órgãos públicos, o que dificulta uma maior agilidade no atendimento das requisições do MPT, mostrando-se os trabalhos realizados, por vezes, de baixa qualidade técnica, *vis-à-vis* aqueles apresentados por investigados e réus. Trabalhos técnicos demandam grande *expertise*, nem sempre encontrada nos órgãos públicos. Verifica-se, em não poucos casos, frágil adesão no atendimento das requisições, percebidas como um *plus* não previsto (ou não desejado) na agenda de trabalho usual, o que pode afetar a qualidade esperada desta colaboração. É notório que o próprio Poder Executivo, incluindo aí seus agentes políticos, vem se tornando um dos principais investigados ou réu (PROENÇA, 2001, p. 174-175).⁵⁶

Na ótica dos agentes técnicos dos órgãos governamentais, há dificuldades de várias ordens nas relações com os membros do Ministério Público. No que diz respeito

⁵⁵ A participação dos integrantes da instituição em qualquer organismo sujeita-se, hoje, à autorização do Conselho Superior, que delibera, nos casos singulares, de acordo com os princípios de oportunidade, conveniência e compatibilidade, previstos no art.128, par. 5º, II, d, da Constituição Federal. Ver Mazzilli (1992, p. 29-31).

⁵⁶ Ainda conforme o relato do autor, o Ministério Público tem se valido, ainda, da colaboração de servidores dos Tribunais de Contas, do próprio Judiciário, de assessoria gratuita de profissionais autônomos e, recentemente, da contratação direta de técnicos.

à quantidade de demandas, sabe-se que existem demandas de varios tipos e às vezes as procuradoras e os procuradores do Trabalho os chamam no seu gabinete para obter detalhes, para obter subsídios para entrar com ação e ai surge uma quantidade imensa de informações que acabam por tornar as demandas obscuras.

As diferenciações da agenda de cada uma das arenas e da interação com os agentes sociais são também fontes potenciais de conflitos.

Há, ainda, um significativo grau de imprevisibilidade do perfil de atuação dos potenciais parceiros originados do Ministério Público, seja em relação ao conhecimento da área de atuação, seja quanto à maneira de lidar com as agências públicas, pois há muitas diferenças de conhecimento técnico: uns são muito preparados e discutem tecnicamente em alto nível, e outros não; uns são mais maleáveis, e outros chegam dando ordens e travestidos da autoridade da lei.

E, por fim, fatores de natureza política também concorrem para criar um quadro de indefinição e de instabilidade quanto aos termos da cooperação entre as esferas política e legal, pois, como se sabe, a relação com o MPT varia de gestão para gestão.

Ademais, do ponto de vista da ação do MPT, é preciso considerar outro ingrediente a temperar o cenário de obstáculos na construção de parcerias entre as arenas. O envolvimento cooperativo, direto e sistemático com projetos e programas dos Três Poderes também pode ser percebido como um risco para a legitimização social, direcionando a escolha das procuradoras e dos procuradores do Trabalho para uma crítica distanciada dos fracassos da administração pública em gerir eficazmente as políticas públicas. Dessa ótica, colocar-se ao “lado da sociedade”, incluso aí o Sindicalismo Rural, é considerada a posição mais apropriada para transitar no ambiente complexo da produção de bens coletivos. Todavia, também na esfera social, a abertura do MPT não tem ocorrido de maneira menos ambígua.

É notável o quanto a sociedade passou a figurar como meio e fim do projeto de renovação institucional do MPT. Pode-se dizer que o papel da instituição, de defensor dos interesses coletivos, abriu caminho para a afirmação de sua identidade autônoma no Sistema de Justiça. Ainda que esse sentido permaneça fortemente enraizado no discurso das procuradoras e dos procuradores do Trabalho, tive a oportunidade também de perceber a referência à sociedade como fardo em, pelo menos, dois contextos. No plano da atuação profissional, diante da sobrecarga de trabalho advinda do número crescente de denúncias e representações e da pouca disposição dos atores sociais em propor medidas legais, apesar de serem agentes co-legitimados a fazê-lo. No plano da

legitimização externa, as eventuais “críticas” e/ou restrições à organização e aos seus profissionais tendem a ser traduzidas, por um lado, como o “não reconhecimento” dos esforços institucionais na proteção de interesses da sociedade, e, por outro, como ameaça potencial à perda da legitimidade social, considerada necessária para a garantia política das conquistas institucionais.

Mas o trânsito ambivalente dos integrantes do MPT entre as esferas da vida social não tem impedido o exercício do poder organizacional de se impor ao ambiente externo, moldando-o às suas definições de objetivos. De fato, as manifestações ou omissões das procuradoras e dos procuradores do Trabalho em relação a eventos singulares têm sido tomadas, pelos atores políticos e sociais, como uma espécie de “farol” a orientar decisões, reduzindo as incertezas da ação. Na perspectiva do movimento social, o Sindicalismo Rural vem entendendo a dimensão estratégica das relações entre seus líderes e os membros do Ministério Público.

Embora as procuradoras e os procuradores do Trabalho e o movimento social tenham se tornado cooperadores distantes e eventuais, ainda assim as omissões dos membros do MPT constituem “informações” importantes para direcionar a ação de entidades sindicais rurais em conflitos específicos.

Dito de outra maneira: existe em *andata* uma pedagogia do Sindicalismo Rural em lidar com o MPT. Há denúncias que eles querem acatar, mas não podem, e isso já sinaliza para a sociedade o que viria pela frente, e que tipo de mobilização deveria ser realizada.

No caso da administração pública, conforme indicamos acima, as procuradoras e os procuradores do Trabalho têm exercido o poder de intervenção na agenda dos órgãos do Poder Executivo por meio das requisições de informações e solicitações técnicas. Em contrapartida, os tomadores de decisão do Poder Executivo podem se valer da ação destes para lidarem com problemas de difícil tratamento.

Um dos problemas é que o MPT tem o poder e a legislação, e isto é entendido de uma maneira pelas procuradoras e pelos procuradores do Trabalho, e de outra pelo técnico da área governamental e pelo Sindicalismo Rural. Por isso, segue em aberto o tema da integração maior de todos os interessados num mundo rural democrático.

Contudo, o poder legal aparece como um dos únicos sinais do compromisso de todos com a proteção ao Sindicalismo Rural. A situação de desproteção do Sindicalismo Rural hoje, como dantes, padece de um problema seriíssimo: os Três Poderes não têm a capacidade de fazer valer a lei. Aí entra o MPT que, de certa maneira, é o guardião da

legislação. Apesar dos pesares, dos problemas que apontamos até agora, as procuradoras e os procuradores do Trabalho estão vigilantes e enquanto eles tiverem essa força os programas contra o trabalho escravo e o trabalho infantil, entre outros, criados no Brasil vão ter prosseguimento.

A judicialização e a politização da temática sindical rural geraram dilemas decisórios e disputas entre os agentes das esferas política, social e legal. De um lado, decisões legais são rebeldes a uma racionalidade informada pelo conhecimento técnico e científico e, de outro, a politização do tema tem produzido uma agenda pública que mais tem produzido efeitos simbólicos do que enfrentado problemas estruturais. Esses problemas referem-se a dois campos complexos de interesses e conflitos no âmbito das políticas públicas do setor: o da saúde pública e o do uso e ocupação da terra, cujo controle, pela via do planejamento integrado, constitui o mecanismo nuclear, mas de difícil implementação, para a proteção do Sindicalismo Rural. Ademais, diante do quadro de estratificação social, os problemas do Sindicalismo Rural ganham amplitude social, devido aos seus impactos sobre as camadas mais pobres da população, portadoras de baixos recursos para a busca de soluções próprias.

No próximo capítulo, trato dos efeitos desse cenário no processo de construção da agenda de atuação do MPT e do Sindicalismo Rural.

CAPÍTULO 4

A CONSTRUÇÃO DO TEMÁRIO DE ATUAÇÃO: PERMEABILIDADE E AS DIFICULDADES DE AGÊNCIA

A dupla face de abertura e autonomia do Ministério Público do Trabalho é identificada, aqui, no processo de construção do seu temário de atuação. Para isso, mapeamos, qualitativamente, as demandas, as ações perniciosas e as agressões registradas na Resolução Nº 76, de 24 de abril de 2008, do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho (CSMPT), que criou o *Temário Unificado do Ministério Público do Trabalho e dá outras providências* correlatas. Os procedimentos de coleta e de tratamento dos dados qualitativos são apresentados na primeira parte do capítulo. À luz desse material empírico, de fontes documentais e de entrevistas, mostramos o grau e a natureza da permeabilidade institucional às demandas externas e os mecanismos organizacionais criados com vistas à produção de resultados. Discutimos, portanto, o temário de atuação do Ministério Público do Trabalho nesses dois planos analíticos que compõem, respectivamente, as segunda e terceira partes do capítulo.

Na segunda parte, mostramos a participação de atores sociais e do Estado no oferecimento de representações e denúncias ao Ministério Público do Trabalho e as peculiaridades dos conflitos rurais. A atuação dos seus integrantes tem se concentrado na resposta a essas demandas, indicando que as procuradoras e os procuradores do Trabalho têm se comportado de maneira mais reagente do que agente nos conflitos entre o sindicalismo rural e as ações perniciosas, e, ainda, entre este movimento social e seus agressores. No plano da sociedade, a busca crescente da esfera legal como meio de resolução das disputas sugere tanto a ineficácia do controle das agências públicas sobre as atividades lesivas, como as expectativas geradas pela visibilidade pública alcançada pelo Ministério Público.

Na terceira parte do capítulo, interpreto os padrões encontrados na Resolução Nº 76, de 24 de abril de 2008 e no mundo das coisas reais sob a ótica da dinâmica organizacional, identificando dois tipos de racionalidade orientadoras da ação profissional. O primeiro, de caráter estratégico, expressa-se nos mecanismos criados para a coordenação dos esforços individuais das procuradoras e dos procuradores do Trabalho e representa a face das mudanças imprimidas pela abertura do Ministério Público do Trabalho aos interesses sociais rurais e suas representações. Surgiram daí meios de implementação da política institucional, tais quais as Coordenadorias

Temáticas Nacionais, como a de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente (Coordinfância), a de Erradicação do Trabalho Escravo (Conaete), a de Promoção de Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho (Coordigualdade), a de Combate às Fraudes nas Relações de Trabalho (Conafret), a de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho (Codemat), entre outras, com o propósito de construir um perfil de atuação agente e preventivo, distanciado do modelo burocrático e isolado.

O segundo tipo de racionalidade representa a face de recalcitrância. De natureza prática e cotidiana, esse mecanismo de orientação de conduta têm se concentrado nas respostas individualizadas às demandas externas. Isto indica que as incertezas advindas das novas atribuições têm encontrado redução em rotinas responsáveis pela “*organização da atenção*” sobre determinados temas e problemas. Tal aspecto da conduta organizacional implica a submissão da ação a uma “*sequência de regras*”, mais do que ao cálculo racional de consequências, em termos da qualidade dos resultados produzidos. A rotinização da ação e da decisão, advinda de pressões internas e externas, tende a gerar efeitos paradoxais do ponto de vista da cidadania. Os filtros sociais, responsáveis pelo acesso diferenciado de grupos e de interesses às arenas judiciais, tendem a ser reiterados.

Embora ambas as modalidades de ação organizacional constituam-se meios de redução e controle das incertezas, elas oferecem alternativas distintas ao tratamento dos interesses difusos, tendo em vista as expectativas geradas quanto à capacidade de iniciativa e agência do Ministério Público do Trabalho na promoção de interesses sociais. Com base nos relatos de procuradoras e procuradores do Trabalho acerca dos padrões de atuação na área rural, mostramos as tensões entre essas expectativas de mudança e as dinâmicas endógenas.

4.1 O acesso aos conflitos rurais: demandas, atos perniciosos e atores

Os conflitos rurais são consubstanciais à história da humanidade e apesar do seu estudo remontar à Antiguidade sua conceituação ainda não se encontra assentada num estado das artes. Campos do conhecimento tão diversos como a Psicologia Social, a Economia, a Administração, a Sociologia, a História, a Filosofia, a Antropologia, a Ciência Política, entre outras áreas, têm-se ocupado do seu estudo.

Como é de se supor, isto traz enormes desafios para a tarefa de se organizar o estado das artes mediante um ou vários princípios teóricos. Além de se observar uma relação frágil entre teoria, pesquisa e *práxis* há muita imprecisão na conceituação, o que estimula uma polissemia incerta entre os termos utilizados na sua abordagem.

A primeira dificuldade achada ao estudar os conflitos rurais é a falta de uniformidade na terminologia utilizada. É muito comum encontrar sinônimas como conflitos agrários, conflitos sociais no campo, entre outras possibilidades, tornando-o assim um conceito guarda-chuva que acaba por indicar uma abordagem genérica. E isso ocorre uma vez que os supostos teóricos não são explicitados, o que implica ao leitor a necessidade de se ter de estudar cada mobilização desses conceitos um a um, para se tentar descobrir qual o entendimento ofertado a terminologia usada.

Uma outra questão é a rarefação das resenhas bibliográficas sobre a produção acadêmica e/ou profissional da área e poucos livros e/ou artigos que introduzam os conflitos rurais de um ponto de vista teórico. A literatura, em sua enorme maioria, são de estudos de caso, sem que estes explicitem às abordagens teórico-conceituais das experiências estudadas. Em geral, se mobiliza uma visão causal-indutiva na qual, a partir dos casos estudados, se busca inferir generalizações.

Isto dificulta enormemente a construção de um estado das artes que considere o amplo universo de literatura disponível: dos referenciais teóricos, passando pelas metodologias até chegar aos estudos de caso.

Assim, a primeira coisa a ser dita é que os conflitos rurais são cada vez mais freqüentes na realidade dos países da Ibero-América. Isto em parte é consequência da debilidade na implementação das políticas disponíveis para a regulação do uso e acesso dos recursos rurais. Devem-se considerar também as dinâmicas sociais e econômicas que dizem respeito aos recursos rurais, cada vez mais complexas. É comum que as instituições do Estado se encontre sem recursos técnicos, administrativos e/ou financeiros para administrar conflitos rurais em torno do uso dos quais existem, por exemplo, grandes assimetrias de poder.

De igual forma, o avanço das ações de desenvolvimento vai colocando desafios à disponibilidade dos recursos rurais na medida em que exerce pressão para os seus usos, o que também pode gerar diferentes tipos de conflitos rurais. Pode-se afirmar, então, que os conflitos rurais são um importante sensor das relações sociais rurais que se mobilizam ao redor do acesso e uso dos recursos.

O uso dos recursos disponíveis e os conflitos rurais são um cenário de importantes repercussões para o futuro das nossas sociedades devido às mudanças que promovem em termos do sistema e das propostas de desenvolvimento social.

Os recursos disponíveis são em geral compartilhados em espaços sociais rurais onde se estabelecem relações complexas e desiguais entre uma ampla gama de atores rurais - empresários rurais, pequenos agricultores, comunidades étnicas, agências do governo, MPT, STTR, entre outros. Aqueles atores rurais com maiores acessos ao poder são os que têm mais controle sobre as decisões ao redor do acesso e uso dos recursos.

Logo, os atores envolvidos nos conflitos rurais são geralmente *coletivos*, como comunidades rurais, o governo/Estado e suas agências e/ou instituições, ONG locais, nacionais e/ou internacionais, grupos de base organizados, empresas, STTR, indígenas, igreja, grupos de pesquisa, dentre muitos outros.

Desta forma, os conflitos rurais encontram-se dentro do âmbito do interesse público, dada a relevância de seus temas como o desenvolvimento, o uso dos recursos disponíveis no mundo rural, a saúde do trabalhador rural, entre outros que vamos retratar, e as instituições do Estado, que devem velar pela proteção de toda a sociedade, são atores obrigatórios neles.

Os conflitos rurais têm, portanto, múltiplas causas, algumas próximas e evidentes, outras distantes e obscuras. É necessário por esta razão, desenvolver visões pluralistas que reconheçam as várias perspectivas dos atores rurais e os efeitos simultâneos das diferentes causas dos conflitos rurais para poder compreendê-los mais abrangentemente.

Ao analisar o mundo rural como um terreno contestado material e simbolicamente, *entendemos por conflitos rurais aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do mundo rural, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem suas formas sociais de apropriação que conquistaram e desenvolveram ameaçadas por impactos indesejáveis decorrentes do exercício das práticas de outros grupos*. Com essa compreensão conceitual, remetemos os conflitos rurais as suas inúmeras dimensões constitutivas que são essenciais para apreender a dinâmica conflitiva própria as diferentes situações que os engendram. Finalizando, *last but not least*, importa ainda dizer que todo esse conjunto teórico-conceitual sobre o conflito rural está carreado pela lente que vem da herança da crítica de Marx a noção de luta de classes, que soube admitir a linguagem da justiça, não

apenas a do direito, na caracterização do resultado da supremacia de um direito sobre um outro, de sentido antagônico ao seu.

Nos casos estudados, esses modos diferenciados de apropriação, uso e significação do mundo rural está ameaçada tanto do ponto de vista dos STTR, que entendem que os atos perniciosos perpetrados pelos outros atores rurais do entorno gera impactos indesejáveis, quanto do ponto de vista das elites rurais, que proclamam a inviabilidade da manutenção de suas atividades na hipótese de se cumprir, por exemplo, o arcabouço institucional de responsabilidade do MPT.

Daí a atuação das procuradoras e dos procuradores do Trabalho do MPT nas Procuradorias Regionais do Trabalho (PRTs) não possuem registros unificados. No Quadro 6 apresentamos a distribuição das PRTs e suas circunscrições (áreas de abrangência) com as suas populações:

Quadro 6 - Distribuição das PRTs e suas Circunscrições/Populações

Regiões/Sede	Circunscrição	População
PRT 1 ^a - RJ	RJ	16.010.429
PRT 2 ^a - SP	SP	20.692.020
PRT 3 ^a - MG	MG	20.033.665
PRT 4 ^a - RS	RS	10.914.128
PRT 5 ^a - BA	BA	14.637.364
PRT 6 ^a - PE	PE	8.810.256
PRT 7 ^a - CE	CE	8.547.809
PRT 8 ^a - PA	PA/RR	7.852.519
PRT 9 ^a - PR	PR	10.686.247
PRT 10 ^a - DF	DF/TO	3.898.936
PRT 11 ^a - AM	AM/AP	4.019.978
PRT 12 ^a - SC	SC	6.118.743
PRT 13 ^a - PB	PB	3.769.977
PRT 14 ^a - RO	RO/AC	2.195.060
PRT 15 ^a - Campinas - SP	SP	20.692.019
PRT 16 ^a - MA	MA	6.637.138
PRT 17 ^a - ES	ES	3.487.199
PRT 18 ^a - GO	GO	5.926.300
PRT 19 ^a - AL	AL	3.156.108

PRT 20 ^a - SE	SE	2.019.679
PRT 21 ^a - RN	RN	3.137.541
PRT 22 ^a - PI	PI	3.145.325
PRT 23 ^a - MT	MT	3.001.692
PRT 24 ^a - MS	MS	2.360.498

Fonte: PGE/SRJ, *Diagnóstico Ministério Público do Trabalho*, 2006.

Além disso, não há um modelo padrão para o armazenamento das informações nessas instâncias. As Procuradorias Regionais do Trabalho na comarca das Capitais e nos seus Ofícios do interior em cada área delimitada para sua atuação podem possuir seus próprios sistemas de bancos de dados e enviam para publicação, mensalmente, nos termos da Resolução nº 27, de 4 de abril de 1997, do CSMPT, o mapa demonstrativo de movimento de processos.

Os dados da pesquisa foram coletados junto às procuradoras e aos procuradores do Trabalho das Procuradorias Regionais das 1^a, 9^a e 12^a circunscrições, a saber, respectivamente, Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina. Em todos encontrei registros do autor da representação, do assunto (descrição sintética do caso), do tipo de dano e dos interessados (denunciados e/ou investigados). Nos processos dessas circunscrições, os quais contêm os dados relativos a atuação nas comarcas do interior, estão documentados a origem, o tipo de procedimento utilizado (procedimento preliminar, inquérito civil, Termos de Ajuste de Conduta - TACs e/ou ação civil pública), o interessado e o assunto. Portanto, os dados da Capital e do interior diferem quanto à referência aos autores das representações e dos procedimentos judiciais e extrajudiciais propostos.

Recorremos também ao Banco dos TACs por duas razões. Primeiro, porque nele foi possível encontrar registros da participação dos atores externos no oferecimento de denúncias e representações. Segundo, porque, apesar de as PRTs produzirem relatórios mensais com base nas informações enviadas pelas comarcas da Capital e os Ofícios do interior, existe uma irregularidade no envio de informações para a alimentação dos diversos Bancos de Dados da instituição. Assim, diante da dinâmica institucional de produção das informações, é preciso cautela quanto ao que os dados coletados podem indicar acerca dos conflitos rurais que ascendem ao Ministério Público do Trabalho. A pesquisa realizada tem a oferecer mais o quadro indicativo do problema do que uma análise fechada do tema.

4.2 Os casos

Para a análise dos casos foi construída uma amostra simples com base nas experiências contidas nas Procuradorias Regionais de Trabalho, fornecidas pelas procuradoras e pelos procuradores. Para a construção da amostragem, os casos foram ofertados a partir da interação com as procuradoras e os procuradores, o que resultou nas análises que veremos a seguir.

Constatamos diferenciações qualitativas e quantitativas nos conflitos rurais nas circunscrições de cada Procuradoria Regional. Para apreender essas diferenciações, o melhor caminho seria a construção dos casos selecionados. Contudo, os procedimentos necessários para isso exigiriam um tratamento prévio extensivo das informações e optamos por fazê-lo por meio da codificação e da padronização dos dados. Com esse procedimento, o objetivo foi conciliar a qualidade do universo com uma maior profundidade analítica e, assim, traçar um quadro indicativo, ao mesmo tempo, da diversidade e da frequência dos atos perniciosos e atores agressores.

Como se sabe, os estudos de caso são, em geral, considerados uma *arte menor* nas ciências, em uma avaliação semelhante àquela reservada às análises de conjuntura na política (VIANNA, 1991, p. 7). *Arte menor*, contudo, que na história de sua *práxis*, conta com produções reconhecidamente exemplares e simbólicas. Aqui nos valemos de duas das suas melhores peças: “Entre princípios e regras (cinco estudos de caso de Ação Civil Pública)” (VIANNA; BURGOS, 2005) e **O Ministério Público e a judicialização da política: estudos de caso** (CASAGRANDE, 2008).

“Entre princípios e regras (cinco estudos de caso de Ação Civil Pública)” nasce da necessidade de se examinar qualitativamente dados quantitativos apresentados em **A democracia e os três poderes no Brasil** (VIANNA; BURGOS, 2002). A partir da seleção de cinco casos de diferentes campos e tipos de conflito buscou-se uma análise mais criteriosa da dinâmica neles encerrada.

A pesquisa tinha por objetivos: 1) análises que permitiriam problematizar a atuação do Judiciário e do Ministério Público, tendo em conta o problema da tensão entre a cultura tradicional e o caráter inovador dos processos, que vem exigindo uma relação criativa dessas instâncias institucionais com a legislação, a jurisprudência e a doutrina, sob a égide da interpretação dos princípios e normas constitucionais; e, 2) avaliar como a sociedade e, em especial, seus setores organizados têm se relacionado com tais institutos.

O formato adotado na análise dos casos é o seguinte:

1. análise dos antecedentes do processo, isto é, de como a percepção do conflito social deu lugar à formulação jurídica;
2. análise da sustentação jurídica do pleito, procurando verificar de que maneira os autores das ações mobilizam o direito constitucional e outras fontes do direito, a fim de construir uma argumentação jurídica fundada na perspectiva do cidadão;
3. acompanhamento da construção da decisão, buscando perceber como o juiz lida com a demanda e confere respaldo jurídico e político a sua decisão. No caso do Termo de Ajustamento de Conduta da Ilha Grande, o mesmo vale para os promotores que o elaboraram;
4. avaliação da efetividade da decisão, levando em conta não apenas seus efeitos imediatos e tangíveis, mas também os efeitos simbólicos, incluindo sua repercussão na sociedade civil organizada e na luta por novos direitos. (VIANNA; BURGOS, 2005, p. 8)

Tal formatação é a inspiração assumida explicitamente pelo trabalho **Ministério Público e a judicialização da política: estudos de caso**, de Cássio Luís Casagrande (2008). Como o seu próprio título deixa claro, Casagrande busca abordar o tema da judicialização da política no Brasil, encarando-a pelo ângulo de um de seus principais atores: o Ministério Público.

Por conta disso, o foco da pesquisa empreendida por este autor para ilustrar e fazer melhor compreender a importância da atuação do Ministério Público para a judicialização da política se dá perscrutando também cinco “casos exemplares” de sua utilização, por meio de consulta aos seus autos, entrevistas com os envolvidos no pleito, e referências a documentos externos ao processo judicial propriamente dito - como publicações da imprensa, entre outros. Cássio Luis Casagrande busca reconstruir o panorama das consequências políticas da atuação do Ministério Público nessas ações, mostrando como causas que versavam sobre contendas que poderiam ser resolvidas pelo processo legislativo representativo buscaram solução por meio de um poder, em princípio, diverso nesses procedimentos: o Poder Judiciário. E num dos elementos que seu trabalho agrupa valor ao “Entre princípios e regras (cinco estudos de caso de Ação Civil Pública)” está a definição dos critérios de “exemplaridade” contida nos casos escolhidos para análise, que são:

Inicialmente, fixou-se que o objeto das ações deveria conter uma **questão política**, no sentido de que o cerne da pretensão (ou direito coletivo reclamado) pudesse igualmente vir a ser apreciado pelos poderes Legislativo e/ou Executivo: seja porque há matéria constitucional envolvida (portanto, passível de regulamentação

infraconstitucional), seja porque a tutela requerida ao Judiciário admite certo juízo discricionário tradicionalmente reservado àqueles outros poderes (princípio constitucional da separação e independência dos poderes).

O segundo critério diz respeito à parte propositora das ações. Todos os casos se restringem a hipóteses de intervenção do Ministério Público, já que, com relação à “tensão” interna do sistema judicial se pretende examinar, em particular, as repercussões e consequências para a vida institucional daquele órgão. Procurou-se também distribuir os casos entre os diversos segmentos do Ministério Público, tanto o estadual, como o da União e, nesta, ao menos em dois de seus ramos, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho.

Em terceiro lugar, optou-se por casos em que tenha havido provimento jurisdicional favorável à pretensão do Ministério Público (ou que este provimento tenha vigorado por um certo tempo), já que os casos de insucesso poderiam não ter despertado maiores atritos entre as chamadas “duas democracias”. Aqui deve ser ressaltado que o objetivo do presente trabalho não é demonstrar o sucesso ou insucesso, a eficácia ou ineficácia do Ministério Público na defesa de interesses coletivos. Por certo que há ações civis públicas bem e mal sucedidas, eficazes e ineficazes. O que se quer é verificar o impacto, para o sistema democrático e o princípio da separação dos poderes, deste instrumento de democracia participativa quando produz resultados concretos. Ou seja, quais as consequências políticas da atuação do Ministério Público em face da administração pública. Para tanto, foi preciso escolher casos que tenham produzido algum efeito - ou seja, que tenham despertado algum grau de tensão entre os Poderes. Dentro deste propósito, foi necessário escolher casos que tenham sido bem-sucedidos, com razoável grau de eficácia.

O quarto critério está relacionado ao réu (ou investigado, no caso do termo de compromisso). Em todos os casos selecionados a atuação do Ministério Público se dá em face do Poder Público (administração direta ou indireta), sendo que dois processos envolvem a administração federal, outros dois a administração municipal e um a administração estadual.

Por fim, o último critério foi o de que os casos eleitos representassem um certo tipo de conflito social (ou econômico, ou político) comum em todo o país, no que diz respeito à temática envolvida, de modo a que ambos sejam parte tanto da agenda nacional da democracia representativa como da democracia participativa. (CASAGRANDE, 2008, p. 24-25, negrito nossos)

Essas orientações sobre o planejamento, a coleta e análise dos casos são incorporadas por nossa perspectiva, sendo que, como já dissemos, utilizamos os termos *exemplares* e *simbólicos* para os casos escolhidos e mobilizados para o nosso argumento da seguinte forma: a) são *exemplares* os casos que agrupam múltiplos esforços para aproveitar suas *experiências*, para tirar rendimentos teóricos dos acontecimentos envolvidos em cada situação concreta, para extraír novas ideias e diretrizes orientadoras para a ação; e b) são *simbólicos*, pois sugerem um campo de atração exercida pelas suas

imagens desafiadoras à dimensão sistêmica, tal como os movimentos sociais os processam no seu cérebro social e, em algumas circunstâncias, os transmutam à esfera das ideologias.

Ou seja: instigantes e desejosos do engajamento - essas são as características singulares dos estudos de caso exemplares e simbólicos que agora passamos a expor.

4.2.1 As fumicultoras e os fumicultores

- Prolegômenos

A dimensão da *cultura do tabaco* na sociedade contemporânea resulta de uma longa trajetória que tem um dos seus inícios na história das Américas, muito, muito antes mesmo da consolidação da expansão ultramarina europeia ocidental que cunhara a moeda colonial no contexto mercantilista que aguçara o interesse dos demais povos europeus neste território. Trata-se, aqui, parte dessa história mediante um panorama de tal percurso, de seus núcleos de origem à dispersão global da *cultura do tabaco*, até a atribuição ao tabagismo como doença, que o alça à categoria de prioridade das políticas de saúde pública mundiais. Isso, a fim de situar o leitor no contexto em que se projeta e se insere o desenvolvimento das forças produtivas do fumo no Brasil. Busca-se sintetizar, brevemente, o contexto das iniciativas de controle do tabaco, suas origens e horizontes, trazendo alguns dados para dimensionar a extensão da cultura do tabaco e alguns elementos que permitem reconhecer os vínculos corporativos e institucionais por detrás desse setor produtivo por meio de práticas das indústrias transnacionais que controlam o setor.

Realizar uma radiografia da cadeia produtiva do tabaco e seus derivados permite contextualizar as inquietações motivadoras da investigação enfocada aqui. Para tanto, pretende-se expor alguns aspectos históricos atinentes à instalação do atual arranjo produtivo nucleado no Sistema de Integração Rural na produção de fumo na região Sul do Brasil, com destaque para o funcionamento dos mecanismos disciplinares de controle, exame, classificação, manipulação, sujeição e servidão dos agricultores. Confrontando os termos da relação contratual estabelecida para a compra e venda das folhas de fumo e reportando histórias de vidas dedicadas ao seu cultivo, pretende-se ligar tais mecanismos disciplinares às práticas regulatórias, para demonstrar como a engenhosidade desse modelo de produção agrícola, integrada aos complexos agroindustriais das corporações transnacionais do tabaco vale-se de dispositivos do direito para sua consecução.

Vidas sofridas, com situações trágicas, condições de saúde precárias, riscos e perigos toxicológicos, em que a participação de crianças é fator determinante para suprir a demanda de trabalho exigido das relações sociais de produção para atender ao áduo, intenso e desgastante labor requerido nas atividades com o fumo. São notórias as violações dos direitos civis, econômicos, sociais, culturais e ambientais, que afrontam o direito internacional dos direitos humanos; princípios e diretrizes internacionais aplicáveis às empresas transnacionais e negócios correlatos, declaradas no âmbito de organizações internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização Internacional do Trabalho (OIT), e mesmo a Organização das Nações Unidas (ONU), apontam práticas e valores que podem orientar uma atuação corporativa socialmente justa.

Dialogar com este setor produtivo parece ser a atitude para aqueles satisfeitos consigo mesmos. O melhor argumento não se estabelece frente ao interesse do capital, embora nenhuma divergência seja irreconciliável para o mercado internacional do tabaco. Não só o fumo é mercadoria, também o são aqueles que lavram a terra. Daí mostrarmos aqui as iniciativas do Ministério Público do Trabalho na 9^a e 12^a Regiões, movendo dezoito Ações Civis Públicas com Pedido de Tutela Antecipada em face das principais indústrias fumageiras atuantes nos estados do Paraná e Santa Catarina, e na 4^a, um Termo de Ajustamento de Conduta no Rio Grande do Sul. Discute-se o que representa, mediante a maneira de ganhar a vida dos fumicultores, uma possível assunção dos valores, práticas e princípios do direito.

- Breve Panorama Histórico

Nicolai Vavilov identificou oito regiões onde geograficamente se concentra a maior variabilidade genética de mais de 450 espécies de plantas domesticadas: China, Índia e Indochina, Ásia Central (Afeganistão, Turquemenistão), Oriente Próximo, as regiões costeiras do Mediterrâneo, Etiópia, Sul do México e América Central, e a região andina da América do Sul (Bolívia, Equador, Peru). Ele indicou a região andina e a região central da América do Sul como espaços de origem das 64 espécies do gênero *Nicotiana*, planta da família *Solanaceae* (VAVILOV, 1992).⁵⁷

O capitão da Força Aérea norte-americana, Louis Seig, confirmou a indicação de Vavilov a respeito da origem americana da planta. Apontou, ainda, que a origem das duas espécies de tabaco que tiveram maior dispersão aconteceu em decorrência da

⁵⁷ Sobre Vavilov, ver Pringle (2008) e Nabhan (2008).

importância comercial das mesmas: 1) a *Nicotiana rustica*, um híbrido originário do lado oeste dos Andes, na fronteira do Equador com o Peru; e, 2) a *Nicotiana tabacum*, um híbrido poliplóide das espécies *Nicotiana tomentosuma* e *Nicotiana sylvestris* originária dos vales ao leste dos Andes, provavelmente na Bolívia (SEIG, 1963, p. 17-21). Jacques Chonchol, para a *Nicotiana rustica*, aponta a existência de “evidencias arqueológicas, botánicas y antropológicas, que sugieren su origen en la zona media andina de Ecuador, Perú y Bolívia”; e confirma que a espécie *Nicotiana tabacum* “estaba en toda la América tropical y se le atribuye origen suramericano” (CHONCHOL, 1994).

Iain Gately (2002) sugere que os primeiros humanos a povoar as Américas, vindos da Ásia através do Estreito de Bering, por volta de dezoito mil anos atrás, não conheciam o tabaco e não tinham o hábito de fumar, mas traziam consigo um conhecimento ancestral de ervas, que foi ampliado com as novas plantas que eles encontraram. O tabaco era uma dessas plantas que, a princípio, fez parte de mais uma descoberta trivial e nada especial na lista dos achados, que incluía milho, cacau, batata, tomate, borracha. Segundo Iain Gately, o que fez os seres humanos se interessarem pelo tabaco é desconhecido. A esse respeito, Richard Rudgley (1998) diz que os indígenas sul-americanos não fizeram um uso imediato da planta, o que deve ter advindo somente quando passaram a cultivá-la, há três mil anos.

Essa data varia conforme a referência bibliográfica. Iain Gately, por exemplo, estima que os primeiros cultivos do tabaco surjiram entre cinco e sete mil anos atrás. Omar Shafey *et al.* (2009), quando traçam um histórico da dispersão global do tabaco das Américas no mundo, indicam que os primeiros cultivos da planta foram há cerca de oito mil anos; sendo que os indígenas teriam, há três mil anos, começado a fumar (GATELY, 2002, p. 4; SEIG, 1963, p. 17). Os índios da América utilizavam o tabaco de todas as formas concebíveis (bebendo, lambendo, inalando, comendo, mascando e fumando) e seu uso estava disseminado da costa leste do Canadá, no Québec, à Ilha Chiloé, ao sul do Chile, o que contribui para fundamentar a antiguidade dessa prática sociocultural (SEIG, 1963, p. 18). Iain Gately (2002, p. 5), a propósito, diz que fumar era mesmo apenas um dos muitos hábitos associados ao consumo do tabaco na América do Sul.

Louis Seig (1963, p. 18) diz que a dispersão do tabaco pela América do Norte provavelmente coincide com a do milho. Sean Rafferty (2006, p. 456) aponta os efeitos

da alta concentração de nicotina nas folhas da planta como uma hipótese para essa difusão do uso do tabaco pela América em diferentes locais ao mesmo tempo.

Uma das razões para a adoção do tabaco pode ter sido pelo fato de ser mais seguro e mais controlável que outras plantas nativas da América, com efeitos psicoativos, além de não requerer a intervenção de rituais específicos (*idem*). Rafferty lembra que, o efeito psicológico de altas doses de nicotina no organismo pode ser interpretado como tendo resultado alguns dos rituais e características simbólicas do uso do tabaco pelos indígenas americanos (*ibidem*, p. 457).

O tabaco estava, então, associado ao uso ceremonial, em rituais de passagem da puberdade à vida adulta, de sacrifício e purificação, tornando-se parte íntima da mitologia e do folclore indígena nas Américas.

Louis Seig diz que os usos ceremonial e medicinal do tabaco pelos indígenas americanos têm origem na crença de que o tabaco é, em si, um presente do “Grande Espírito”, sendo considerado uma de suas mais preciosas posses; o que, entretanto, parece não ter impedido que fosse apropriado pelos homens comuns para fins puramente hedonísticos. A dispersão global do tabaco das Américas no mundo começou com a chegada de Cristóvão Colombo, segundo Louis Seig (1963, p. 18).

Richard Rudgley descreve que membros da expedição de Colombo se tornaram os primeiros europeus a presenciar e ter condições de descrever o hábito de fumar tabaco. Inclusive, diz que Luis De Torres foi um dos primeiros a observar, na Ilha de Cuba, os nativos fumando. Ele menciona, ainda, que não há evidências de que Colombo ou qualquer outro membro da equipe que lhe assistia tenha levado consigo essa “nova” planta para a Europa; no entanto, é possível que algum marujo, nesta ou noutra tripulação, que voltara depois tenha levado pequenas quantidades, ocorrência de que não se tem registro e não se pode confirmar ou negar. Por fim, afirma que Gonzalo Fernandez Oviedo y Valdes disponibilizou, em 1518, uma das primeiras descrições do que se conhece por cigarro, e reporta à introdução da planta na Europa (RUDGLEY, 1998).

A difusão do tabaco das Américas ao Velho Mundo resultou do contato dos navegantes e comerciantes portugueses, franceses e espanhois com os gregos, árabes, turcos, hindus, chineses, japoneses e africanos, sendo os portugueses os que mais contribuíram para a expansão do cultivo e do hábito de fumar pelo mundo, com seus entrepostos comerciais nas costas da África, da Índia e da China (*ibidem*, p. 20). Omar Shafey *et al.* (2009) expõem que pouco depois de 1500 o tabaco estava disseminado no

Oriente Médio, em 1530 na China, em 1560 na África e em 1600 no Japão e na Índia, mas narrar cada uma dessas trajetórias da expansão mundial da cultura do tabaco significaria um *tour de force* que nos levaria para outros senderos para além do que esse breve panorama histórico se propõe.

Por ora, recorrendo a Tara Parker-Pope (2001) importa dizer que um dos grandes promotores do tabaco pela Europa foi Jean Nicot de Villemain, embaixador francês em Portugal, a quem se deve o nome para o gênero da planta. *Nicotiana* vem em sua homenagem. Chegara ao conhecimento de Nicot que um homem tinha se curado de uma úlcera crônica na pele com tabaco, e este rapidamente se convenceu, estudou e escreveu dos poderes da planta contra doenças dadas como incuráveis pelos médicos. Em 1560, ele enviou algumas sementes de tabaco para Catarina de Médici, rainha da França, para que experimentasse seus poderes curativos. Segundo a irônica observação feita por Parker-Pope, lançava-se uma nova era na medicina. O tabaco teve assim sua aceitação sociocultural favorecida e disseminada por seu uso medicinal, até que pessoas como Walter Raleigh, um explorador e aventureiro próximo da rainha da Inglaterra, pessoa que ditava a moda nos círculos esclarecidos da Londres elisabetana, passaram a promover o fumo com fins puramente hedonísticos, para a satisfação e prazer, causando rebuliço na cultura médica do final do século XVI e início do XVII.

Em apenas cerca de 150 anos desde que Colombo teve o primeiro contato com a planta, o tabaco já estava disseminado e sendo utilizado em todo o Globo. Omar Shafey *et al.* confirmam a hipótese levantada por Sean Rafferty, de que esta rápida e ampla incorporação sociocultural se deve à característica viciante da nicotina. Somente o modo de distribuição tem mudado. No século XVIII o tabaco era inalado; o século XIX foi a idade dos charutos; o século XX viu a elevação dos cigarros manufaturados, e o incrível aumento do número de fumantes; e, no começo do século XXI algo em torno de um terço dos adultos no mundo, incluindo um número crescente de mulheres, têm o hábito de fumar. Evidências científicas têm mostrado conclusivamente que todas as formas de consumo de tabaco causam problemas de saúde ao longo da vida, frequentemente resultando na morte ou incapacidade.

Tabagismo é hoje considerado uma doença, prioridade da saúde pública por ser a segunda maior causa de mortes no mundo, a principal causa evitável, responsável pela morte de um em cada dez adultos, o que representa cerca de cinco milhões de mortes a cada ano, segundo dados da Organização Mundial da Saúde, que projeta, na sequência do corrente quadro, dez milhões de mortes no ano de 2020. Nenhum outro produto

liberado para o comércio é tão perigoso e mata se consumido conforme recomenda o fabricante. Mata mais que outras drogas legais e ilegais, acidentes de trânsito, assassinatos e suicídios combinados.

Para além desse quadro referente à maior concentração de fumantes em países em desenvolvimento, a própria divisão internacional do trabalho na produção do tabaco para alimentar esse mercado mais se assemelha a uma divisão internacional das atividades de risco e impacto socioambiental, pois há uma clara desigualdade social na exposição aos riscos ambientais, decorrente de uma lógica que extrapola a simples racionalidade abstrata das tecnologias, decorrente da ligação existente entre o exercício da democracia e a capacidade de a sociedade se defender da injustiça ambiental. Esta pode ser compreendida como o mecanismo pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis.

Hoje se observa que o tabaco é plantado em mais de 125 países com uma ampla variedade de solos e climas, numa área acima de quatro milhões de hectares, que representa menos de 1% da terra agricultável do mundo, e cujo valor estimado da produção é aproximadamente de US\$ 20 bilhões de dólares, representando uma pequena fração do total de recursos gerados com a venda dos produtos derivados do tabaco. Desde 1960, a produção de tabaco em folhas para posterior beneficiamento tem se movido das Américas para a África e a Ásia. Ao passo que a área cultivada com tabaco nos Estados Unidos da América, Canadá e México foi reduzida à metade, na China, Malawi e Tanzânia mais que dobraram; a produção mundial de folhas de tabaco nesse período também mais do que dobrou, atingindo cerca de sete milhões de toneladas, 2/3 dos quais vêm da China, da Índia, do Brasil, dos Estados Unidos e da Turquia. Desde 1990, as companhias de cigarros têm massivamente aumentado sua capacidade de manufatura nos países em desenvolvimento e no Leste europeu; e, perto de dois milhões de pessoas são empregadas na manufatura dos produtos derivados do tabaco, 2/3 dos quais trabalham na China, na Índia e na Indonésia (SHAFY *et al.*, 2009).

Esse cenário foi construído com o apoio do Banco Mundial conferido às indústrias do tabaco na década de 1970 e 1980, ao estimular países em desenvolvimento a cultivar tabaco como um produto rentável para exportação, representando oportunidade de incremento das economias locais (WORLD BANK, 2001). Em 1991, o Banco Mundial passou a reconhecer os efeitos nocivos do consumo e da produção de

tabaco para a saúde e para o desenvolvimento dos países, proibindo a destinação de seus recursos para a produção de tabaco, e também estimulando e financiando os esforços para o controle do tabagismo em países em desenvolvimento (*idem*). Em 1997, na 10ª Conferência Mundial sobre Tabaco, realizada em Pequim, o Banco Mundial apresentou parte de uma revisão de suas políticas, reconhecendo que a atenção global dada aos aspectos econômicos da epidemia do tabagismo era ainda insuficiente (WORLD BANK, 1999).

O Banco Mundial trouxe, então, aspectos econômicos que as esferas de decisão política devem levar em consideração ao adotar medidas e programas de apoio a políticas de controle do tabaco, como os impactos da elevação da carga tributária sobre o preço final dos produtos tabaco derivados, a vinculação entre políticas de restrição da oferta e controle da demanda para os empregos no setor, os custos sociais do consumo de tabaco para as famílias e sistemas de saúde pública (*idem*). Aliás, observa-se grande ênfase no aspecto dos custos para as economias domésticas e para a produtividade econômica nas políticas da Organização Mundial da Saúde (2008) voltadas para o controle do tabaco em decorrência de graves doenças relacionadas ao produto.

É certo que a indústria do tabaco reúne algumas das mais poderosas corporações comerciais do mundo⁵⁸, que frequentemente mesclam seus próprios negócios com outras grandes indústrias numa intricada variedade de *joint ventures*, para produzir mais de cinco trilhões de cigarros e movimentar uma vasta economia que totaliza centenas de bilhões de dólares por ano. O comércio do tabaco é um grande negócio, seja para a matéria-prima (as folhas) ou o produto final (cigarros manufaturados). O Brasil é o maior exportador mundial de folhas de tabaco, e a Rússia e os Estados Unidos são os maiores importadores. Alguns países que plantam, também importam tabaco estrangeiro, assim como exportam sua própria produção, como é a experiência dos Estados Unidos, que têm um tabaco globalmente popular, com tendência a ser mais valorizado do que o de outros países, o que faz com que o valor das folhas exportadas pelos Estados Unidos seja quase o dobro da quantidade que é importada. O comércio de cigarros também é um negócio global, e os Estados Unidos são o maior exportador de cigarros, responsável por cerca de 20% do total mundial. O Japão é o principal

⁵⁸ As cinco maiores companhias mundiais de tabaco, afora a companhia estatal chinesa, são Philip Morris (PM), com 16,4% do mercado e um faturamento anual de US\$ 47,1 bilhões; British American Tobacco (BAT), com 15,4% do mercado e US\$ 31,1 bilhões de faturamento; Japan Tobacco International (JTI), que com 7,2% fatura US\$ 21,6 bilhões anuais; Reemsta, com 2,6% e US\$ 6,1 bilhões; e, Altadis, com 1,9% do mercado e US\$ 2,3 bilhões faturados anualmente.

importador de cigarros e a China está emergindo como um importante exportador de cigarros. Mas, os argumentos econômicos utilizados pelas indústrias do tabaco para persuadir governos, a mídia e a população em geral, alegando que a introdução de políticas de controle do tabaco irá reduzir as receitas da arrecadação tributária, que empregos serão perdidos e que haverá grande privação econômica, não se sustentam e têm sido contrapostos, agora, com apoio de estudos realizados no âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

O uso de fertilizantes e pesticidas em grande escala, bem como o aumento da área plantada, têm produzido a elevação do rendimento para as indústrias do tabaco, mas provocam sérios danos socioambientais. Afora os problemas de saúde recorrentes entre aqueles que trabalham nas plantações, o processo de cura das folhas de tabaco implica massiva devastação de florestas, sendo que há milhões de fumicultores espalhados pelo mundo. Assim como os malefícios à saúde provocados por seus produtos, as indústrias do tabaco, beneficiadoras e fabricantes de cigarros, buscam ocultar e contrapor estes fatos com um discurso quase encantador quanto ao pretenso potencial da instalação da *cultura do fumo* para o desenvolvimento local.

Está claro que o crescimento do mercado mundial de tabaco é operado graças aos “investimentos” milionários das indústrias visando influenciar políticas públicas para o setor, destinando recursos para eleições de parlamentares e executivos, além do financiamento de partidos políticos, apoiando programas governamentais e obras de infraestrutura, sofisticadas campanhas publicitárias, e contribuições para organizações civis, educacionais e de caridade. No Brasil, por exemplo, a jornalista Silvana Freitas afirma que a indústria de cigarros Souza Cruz previa injetar R\$ 1,5 milhão em projetos de informatização da Justiça, numa parceria com a Fundação Getulio Vargas, em iniciativa do Ministério da Justiça, para estimular a criação de juizados em que os autos ficariam disponíveis em meio eletrônico, sem papel (FREITAS, 2004). A **Folha de S. Paulo** noticiou, em 2005, que, com a intervenção da Procuradoria Federal do Distrito Federal, em Ação Civil Pública movida contra o projeto “Justiça sem papel”, o Tribunal Regional Federal da 1^a Região vetou o desdobramento da proposta de parceria com a iniciativa privada, considerando “mais grave o fato de a parceria envolver uma empresa com atividade que ameaça o equilíbrio ecológico e que, por isso, deve ser controlada pelo poder público em defesa da coletividade”.⁵⁹

⁵⁹ Cf. Justiça veta verba da Souza Cruz no Judiciário. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, sábado, 14/5/2005.

No momento em que interesses milionários são debatidos no judiciário, contrapondo as pretensões de famílias afetadas pelos malefícios do tabaco e dos próprios fabricantes de cigarros, tal suporte ao programa “Justiça sem papel” se configurou a despeito das inúmeras ações em que a referida indústria tem interesse direto, nas quais inexistem decisões terminativas e as primeiras favoráveis aos fumantes e familiares começam a surgir nos Tribunais de Justiça estaduais.

Um evento de salutar relevância para clarear estas práticas e a conduta das corporações do tabaco foi quando, em 12 de maio de 1994, uma caixa, não solicitada, foi entregue ao Professor de Medicina da Universidade da Califórnia e São Francisco (UCSF) Stanton Glantz. Os documentos desta caixa datavam do início dos anos 1950 até o início dos anos de 1980 e consistiam, principalmente, de memorandos internos da Brown & Williamson Tobacco Corporation Company (B&W) e da British American Tobacco (BAT).⁶⁰

Muitos dos documentos continham discussões internas sobre as relações públicas e estratégias legais das indústrias durante anos, e frequentemente eram classificados como “confidencial” ou “privilegiados” (cf. SHAFETY *et al.*, 2009)

Assim surge *The Cigarette Papers*, o primeiro relatório sistematizado com documentos secretos das indústrias do tabaco, cuja divulgação expôs o comportamento das corporações do setor e influenciou de maneira decisiva a opinião pública mundial a respeito das práticas por elas adotadas (*idem*).

Após a divulgação desses documentos e, como resultado do Master Settlement Agreement, todos os documentos obtidos judicialmente tiveram que ser disponibilizados em depósitos públicos nas cidades de Minneapolis, nos EUA, e Guildford, no Reino Unido, sendo que o depósito da primeira teve de duplicá-los *on line* via *websites* mantidos com recursos das próprias companhias, de maneira tal que, atualmente, 40 milhões de páginas de documentos secretos das indústrias do tabaco estão em domínio público (*idem*).

O Master Settlement Agreement, o maior acordo civil já firmado nos Estados Unidos, resulta da reunião de diversas ações individuais movidas por estados federados contra as indústrias do tabaco, com pedidos de indenização face aos gastos do sistema de saúde pública ocasionados com o tratamento de doenças provocadas pelo consumo de tabaco e seus derivados.

⁶⁰ A B&W e a BAT são duas das maiores corporações do setor.

No Brasil, a Promotoria de Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo vem movendo ação judicial semelhante, com pedido de indenização que pode ser bilionário contra a Souza Cruz e a Philip Morris Brasil, “para que as empresas recompensem municípios, Estados, União e Distrito Federal pelos gastos no tratamento de doenças causadas ou agravadas pelo cigarro”, e que seja extensivo “para fumantes (ativos e passivos) por danos morais e materiais sofridos pelo consumo do cigarro”, conforme reportagem da **Folha de S. Paulo**.⁶¹

Ainda exemplificando as práticas das indústrias do setor, matéria publicada por Solano Nascimento diz que na atual legislatura estreou uma bancada que teve parte da campanha paga pelo setor do tabaco (NASCIMENTO, 2007). Empresas de beneficiamento de fumo e fabricantes de cigarros septuplicaram o volume destinado a financiamento eleitoral e ajudaram a eleger parlamentares de seis estados. Eles estarão exercendo seus mandatos, votando e apresentando projetos, quando serão travadas no Congresso algumas batalhas próximas que colocarão de um lado profissionais e autoridades da área de saúde e, de outro, as indústrias de cigarro. No total, o setor aplicou R\$ 1,7 milhão em campanhas de candidatos a deputado e a governador nas últimas eleições. Desse volume, R\$ 674,1 mil foram somente para treze parlamentares eleitos para a Câmara (*idem*).

Tânia Cavalcante, chefe da Divisão de Controle do Tabagismo do Instituto Nacional do Câncer (Inca), do Ministério da Saúde, entende que beneficiadoras de tabaco e fabricantes de cigarro estão se precavendo, numa “tentativa de preparar o Congresso para os futuros embates” (*idem*). A propósito, Mário César Carvalho (2008) revelava, à época, que o governo federal enviaria ao Congresso um projeto de lei que previa o banimento do fumo em espaços coletivos públicos e privados, proibindo o uso de cigarro, charuto, cachimbo e cigarro de palha em ambientes de trabalho como empresas, bares, restaurantes e casas de *shows*. Esta promete ser uma oportunidade de corrigir a abertura conquistada pelas indústrias fumageiras na discussão do projeto que redundou na Lei Ordinária Federal nº 9.294, de 1996, quando o governo aprovou a proibição do fumo nesses mesmos locais, mas a indústria do tabaco conseguiu incluir uma exceção no texto para permiti-lo “em área destinada exclusivamente a esse fim, devidamente isolada e com arejamento conveniente”. Como diz Mario César Carvalho, “a exceção era tão elástica que o veto virou fantasia” (*idem*).

⁶¹ Cf. Promotoria aciona indústria do cigarro. In: **Folha de S. Paulo**, São Paulo, segunda-feira, 13/8/2007.

Essa estratégia de influenciar parlamentares é bem conhecida das grandes corporações de tabaco. Nos Estados Unidos, desde 1995, as indústrias do setor doaram mais de US\$ 32 milhões para contribuições políticas aos candidatos estaduais e federais e aos partidos políticos (mais de 80% pagos para influenciar eleições no âmbito federal), sendo que de 1995 a 2000, aproximadamente seis de cada dez congressistas aceitaram dinheiro das indústrias do tabaco (SHAFETY *et al.*, 2009). Não por acaso, uma legislação abrangente sobre controle do tabaco foi derrotada no Senado dos Estados Unidos, em 1998, quando aqueles que votaram contra a legislação tinham recebido quase quatro vezes mais dinheiro das indústrias do tabaco nos dois anos anteriores à sua última eleição, em comparação com aqueles que votaram a favor (*idem*).

Este setor também buscava atrasar, e eventualmente derrotar, as diretrizes da Comunidade Europeia sobre propagandas e patrocínios, fazendo *lobby* junto a pessoas do mais alto escalão político europeu; e, enquanto tentavam ocultar seu papel nos bastidores das conversações, parlamentares aceitaram dinheiro e até mesmo cargos de diretores seniores em indústrias do tabaco (*idem*). Estas tentaram influenciar processos políticos por meio de subsídios de passagens aéreas a candidatos e seus assessores, patrocínios a convenções políticas, inaugurações, e eventos para arrecadação de fundos partidários; e, também, coordenando *lobbies* e sofisticadas campanhas de relações públicas para influenciar politicamente os tomadores de decisão (*idem*).

Situação semelhante ocorreu no Brasil por ocasião da apreciação, pelo Congresso Nacional, da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco, que ao receber a Mensagem Presidencial nº 411, de 26 de agosto de 2003, a fez tramitar na Câmara dos Deputados como Projeto de Decreto Legislativo nº 1.281, de 2004, e no Senado Federal como Projeto de Decreto Legislativo nº 602, de 21 de maio de 2004. Nas palavras de Tânia Cavalcante, a Convenção responde às evidências de que a globalização da economia é fator determinante da “transferência da carga epidêmica do tabagismo e de doenças tabaco relacionadas, de países desenvolvidos para países em desenvolvimento” (CAVALCANTE, 2006). A Convenção para Controle do Tabaco sistematiza um conjunto de políticas públicas com um objetivo claramente definido em seu Artigo 3º, que é o de

proteger as gerações presentes e futuras das devastadoras consequências sanitárias, sociais, ambientais e econômicas geradas pelo consumo e pela exposição à fumaça do tabaco, proporcionando uma referência para as medidas de controle do tabaco, a serem

implementadas pelas partes nos níveis nacional, regional e internacional, a fim de reduzir de maneira contínua e substancial a prevalência do consumo e a exposição à fumaça do tabaco.

Para tanto, a Convenção-Quadro estabelece provisões que contemplam a redução da demanda e oferta do tabaco. Importa reter que ao abordarmos a participação da Procuradora Margaret Matos de Carvalho, do Ministério Público do Trabalho da 9ª Região durante as Audiências Públicas (verdadeiros momentos de *guerra de posição*, na conceituação de Antonio Gramsci) convocadas pelo Congresso Nacional por ocasião das discussões sobre a Convenção-Quadro para Controle do Tabaco, uma vez que suas intervenções durante esses eventos são exposições de como se constituiu a sua convicção da necessidade de enfrentamento frente às indústrias fumageiras.

Aprovado pela unanimidade dos países membros da 56ª Assembleia Mundial da Saúde, em maio de 2003, depois de mais de quatro anos de negociações conduzidas pelo então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, o primeiro tratado internacional de saúde pública tornou-se também, dentre aqueles negociados pelas Nações Unidas, o que mais rápido entrou em vigor, tendo obtido uma expressiva adesão em tempo recorde.

No Brasil, o processo de ratificação da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco⁶² sofreu forte resistência por representantes dos estados produtores de fumo na região Sul do país junto ao Senado Federal e de fumicultores, em razão da pressão de grupos de fumicultores articulados pela Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra), entidade ligada à International Tobacco Growers Association (ITGA), e Sindicato das Indústrias do Fumo (Sindifumo). Os parlamentares eram induzidos com a desinformação operada quanto aos objetivos da Convenção-Quadro, em especial o Artigo 17º (“*Apoio a atividades alternativas economicamente viáveis*”) que dispõe que

as

partes, em cooperação entre si e com as organizações intergovernamentais, internacionais e regionais competentes promoverão, conforme proceda, alternativas economicamente viáveis para os trabalhadores, os cultivadores e, eventualmente, os varejistas de pequeno porte.

⁶² Cf. Decreto Legislativo nº 1.012, de 28 de outubro de 2005, aprova o texto da Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco, assinada pelo Brasil, em 16 de junho de 2003. E, o Decreto Federal nº 5.658, de 2 de janeiro de 2006, promulga a Convenção-Quadro sobre Controle do Tabaco.

O difícil processo de ratificação da Convenção-Quadro pelo Brasil é descrito por Tânia Cavalcante, que destaca a forte presença de grandes corporações transnacionais do tabaco no país como fator determinante para que a tramitação da ratificação fosse permeada por

um intenso e agressivo lobby contrário, liderado pela representante nacional da British American Tobacco, uma transnacional que domina o mercado brasileiro de fumo, no âmbito do consumo e da sua cadeia produtiva (CAVALCANTE, 2006).

Amadeu Bonato (2006) destaca o papel importante desempenhado por diversas organizações da sociedade civil, a favor da ratificação dessa Convenção-Quadro, notadamente: a Rede Tabaco Zero, a ONG Aliança de Controle do Tabagismo, a Sociedade Brasileira de Oncologia, e a Sociedade Brasileira de Pneumologia, assim como organizações dos agricultores ligados a Central Única dos Trabalhadores (CUT) por meio da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-SUL/CUT) e do Departamento de Estudos Sócio-Econômico Rurais (DESER).

De fato, pela relevância do Brasil para o mercado internacional do tabaco, justificava-se a apreensão com a ratificação do ponto de vista dos interesses da indústria fumageira no país, mas, considerando-se aspectos econômicos, sociais, sanitários e mesmo ambientais ligados ao cultivo do tabaco, que afetam sobremaneira o modo de viver e ganhar a vida daqueles integrados no modelo de produção agrícola implantado por este setor, é difícil explicá-lo por parte dos fumicultores, a não ser pelo alto nível de dependência econômico-financeira da atividade, ou melhor, das indústrias, e do próprio sistema de integração rural que os sujeita naquilo que já se chamou alhures de servidão moderna (cf. ALMEIDA, 2005).

- Antecedentes

Para entendermos as iniciativas do Ministério Público do Trabalho na 9^a e 12^a Regiões, ao mover dezoito Ações Civis Públicas com Pedido de Tutela Antecipada diante das principais indústrias fumageiras atuantes nos estados do Paraná e Santa Catarina e, na 4^a Região, um Termo de Ajustamento de Conduta, no Rio Grande do Sul, se faz necessário, além do que já foi exposto, compreendermos o modelo agrícola adotado no cultivo do fumo na região Sul do Brasil hoje; cabe situar no que constitui a

história dos sistemas agrários na Ibero-América ao longo destes cinco séculos. Afinal, como diz Jacques Chonchol, “la transformación de un ecosistema natural generalizado en uno artificial especializado implica una larga historia de desarrollos técnicos y sociales anteriores” (CHONCHOL, 1994). Percorrer, mesmo que brevemente, a trajetória dessa transformação ajuda a visualizar de onde veio, por onde caminha e qual o caráter da agricultura praticada pelo setor fumageiro.

Jacques Chonchol narra a lição de que a agricultura é um sistema técnico-econômico e social em que se conjugam três componentes. Um, primeiro, ambiental e/ou ecológico, que representa a base física na qual se articulam as formas de produção desenvolvidas pela humanidade, e compreende os tipos de solo, de vegetação, clima, fauna, relevo, entre outros fatores (*idem*). Um segundo, tecnológico, constituído pelo conjunto de instrumentos e meios de produção, as técnicas de seleção, métodos de melhoramento da produtividade dos solos e das plantas e as formas de conservar e armazenar a produção. E, um terceiro componente econômico e social integrado pelas formas gerais de circulação e consumo, as formas de organização social para a produção, de distribuição espacial da população, de posse e controle da terra, e os diversos conceitos e racionalidades ou ideologias agrárias. Jacques Chonchol diz que a hierarquia entre esses três componentes “depende del grado de desarrollo alcanzado por cada sociedad en un momento histórico dado” (*idem*). Na origem de todo sistema agrário, a base física terá maior importância na conformação do sistema, mas na medida em que este se desenvolve, ela perde premência frente aos componentes tecnológico ou econômico-social.

A ênfase neste último componente justifica-se para a análise que se pretende da produção do fumo frente ao propósito de apresentar, não as dinâmicas e/ou condicionantes climáticas, geomorfológicas e/ou biotecnológicas do cultivo, mas, sim, o sistema de integração em uma cadeia produtiva diretamente vinculada ao mercado internacional do tabaco. Os agricultores inserem-se nesse contexto por meio de mecanismos sofisticados de circulação de bens e serviços, impressionante logística de abastecimento e monitoramento das atividades dos fumicultores, fortíssimo apelo econômico-financeiro, e reflexos significativos na homogeneização das singularidades para padronização dos comportamentos, crenças e modos de vida.

Jacques Chonchol afirma que “ningún presente nace en un vacío histórico” (*idem*). Quatro grandes momentos marcam a história do desenvolvimento dos sistemas agrários da Ibero-América. O primeiro momento é o das agriculturas indígenas e, apesar

do desenvolvimento tecnológico desde então, “nada sobrepasa hoy lo que hicieron los indígenas andinos y mexicanos con sus sistemas de nego, de construcción de terrazas y de complementariedad de producciones alimentarias” (*idem*). O segundo momento fundamental é o da conquista e colonização, com os legados deixados por espanhóis e portugueses em matéria de sistemas agrários:

las haciendas de explotación extensiva para la ganadería o la producción agrícola, con trabajo ligado a la tierra y sometido a tuición paternalista, y la economía de plantación, monoproducitora, orientada sobre todo el mercado externo”; bem como, “el comercio y la esclavitud de millones de africanos y todas las implicaciones sociales que ella trajo a nuestra América. (CHONCHOL, 1994)

O terceiro grande momento é o das repúblicas oligárquicas que dominaram a paisagem política da Ibero-América em toda a segunda metade do século XIX, junto com o sistema imperial brasileiro até 1889, substituído por uma república de barões e coronéis, nas quais “se amplió y fortaleció el sistema de los grandes latifundios y la economía de plantación con trabajo servil o relativamente libre”, período em que, conjuntamente, “se produjo una ‘modernización’ agrícola de enorme importânci”, “tanto o más importante que la actual” (*idem*). A que caracteriza o quarto momento significativo na formação dos sistemas agrários ibero-americanos, a partir sobretudo de 1960, foi

una enorme expansión demográfica, la urbanización acelerada de la población, por nuevas tecnologías más sofisticadas, nuevas formas de organización del trabajo y por el desarrollo del complejo agroindustrial [de] empresas agrícolas capitalistas que conviven en el espacio agrario [...] con la no desaparecida gran agricultura tradicional y con una muy importante economía campesina. (CHONCHOL, 1994)

O tabaco acompanhou cada um desses momentos que caracterizam a história do desenvolvimento dos sistemas agrários na Ibero-América, da organização coletivista do trabalho agrícola, assentada num triplo equilíbrio ecológico, econômico e social, nucleado na organização e distribuição social da produção, típico das culturas indígenas, a um sistema de colonização mercantil-escravagista baseado na propriedade fundiária, escravização da força de trabalho, mercantilização da produção e busca do lucro pecuniário como força motriz de toda a economia (RIBEIRO, 2007). Segundo Caio Prado Júnior (2000), a cultura comercial do tabaco no país data do século XVII, e era considerada como a terceira grande lavoura do Brasil colônia, ultrapassada pelo algodão

tão só nos últimos anos do século XVIII, quando desde o início deste já figurava com quantidades avultadas no comércio exterior. Boa parte destinava-se à África, no escambo de escravos, particularmente para o tráfico baiano; e, com o fim do tráfico, por pressão da Inglaterra, em 1815, na segunda metade daquele século, o fumo passou a encontrar mercado crescente na Europa (FURTADO, 2000).

À época, mesmo espalhada por toda a colônia, a lavoura do tabaco era concentrada, e seu principal núcleo era Cachoeira, na Bahia, algum cultivo nas ilhas da baía e região litorânea ao Sul do Rio de Janeiro, e também litoral de São Paulo, com especial destaque para a região Sul de Minas Gerais (PRADO JR., 2000). E Caio Prado Júnior registra que a cultura do tabaco é “exceção honrosa que redime um pouco a agricultura colonial” (*idem*), caracterizada esta pelo baixo nível técnico das atividades agrárias, verificado mais em função de “um sistema de agricultura extensiva que desbaratava com mãos pródigas uma riqueza que não podia repor”, devido “unicamente à incapacidade do colono” (*idem*). É que a lavoura do tabaco, dentre todas as praticadas no Brasil colônia, pela natureza da planta, exigente de atenção e cuidados para não perecer, é a que se faz com mais dedicação (“transplantação, proteção contra insolação excessiva, podas repetidas e periódicas, catação de lagartas”), o que, todavia, não a diferencia dos demais grandes produtos agrícolas da colônia, vide também a predominância nela de trabalho escravo (*idem*).

Na experiência da fumicultura desenvolvida na região Sul do Brasil, particularmente no Vale do Rio Pardo, no Rio Grande do Sul, o cultivo do fumo foi incorporado em 1824, com a vinda dos primeiros imigrantes alemães, que se instalaram em pequenas propriedades mantidas com o uso intensivo de mão de obra familiar; um aumento gradativo das atividades agrícolas veio definindo naquela região, o cultivo do fumo, inicialmente destinado ao consumo local, passou a produto de maior interesse econômico para a comercialização com outros mercados (VARGAS, *et al.*, 1998).

Com a crescente integração da agricultura local à economia nacional, passa a ocorrer um aumento da dependência com relação às condições econômicas externas ao mesmo tempo em que se consolida o processo de industrialização de Santa Cruz do Sul. O desempenho favorável da cultura do fumo, que passou a ser destinada à exportação, serviu de estímulo ao desenvolvimento de atividades relacionadas ao beneficiamento de produtos primários e levou, também, a uma série de melhorias no processo produtivo (*idem*).

Uma estrutura fundiária assentada em pequenas propriedades, com forte presença de mão de obra especializada no cultivo do fumo e uma infraestrutura incipiente de produção e comercialização mantida pelo núcleo de empresas nacionais no período anterior à década de 1970, foram condições prévias para a constituição do arranjo produtivo fumageiro na região do Vale do Rio Pardo (*idem*). Outros dois fatores contribuíram para impulsionar a instalação das indústrias fumageiras na região,

em primeiro lugar, não havia necessidade de investimentos de capital relacionados à aquisição de terras e contratação de mão-de-obra na medida em que a estrutura de produção agrícola baseada em pequenas propriedades e mão de obra familiar garantia um custo menor de produção para as empresas. Em segundo lugar, na década de 70 ocorre o bloqueio comercial declarado à Rodésia (Zimbabwe) que era o maior fornecedor do fumo destinado ao mercado europeu. Este acidente histórico possibilitou um aumento significativo no volume de exportações do Brasil. (VARGAS *et al.*, 1998)

Este último período de desenvolvimento dos sistemas agrários na Ibero-América, de 1960 em diante, que ficou conhecido como modernização conservadora por ter favorecido, em grande parte, os antigos e modernos setores dominantes da agricultura ibero-americana, em detrimento das maioria subalternas, resulta da interação conjunta de uma série de fatores apontados por Jacques Chonchol: rápido incremento das exportações agropecuárias; considerável expansão do mercado interno; desenvolvimento do comércio agrícola em grande escala e mudança dos sistemas de produção; políticas públicas; crescente participação do setor privado na geração e transferência de tecnologia; transnacionalização do setor agrícola; e, surgimento de novas categorias de empresários agrícolas (CHONCHOL, 1994). A consolidação do arranjo produtivo fumageiro, nucleado na região do Vale do Rio Pardo, ocorre na década de 1970, quando condições excepcionais da demanda por fumo em folha no mercado internacional trouxeram para a região as principais corporações transnacionais do setor, instaladas no município de Santa Cruz do Sul. Com isso, intensificou-se a

desnacionalização das empresas que também foi acompanhado pelo aumento substancial da produção e pela adoção de inovações relacionadas tanto ao processamento industrial do fumo como à organização do sistema de produção agrícola. (VARGAS *et al.*, 2008)

Compreender a natureza dos vínculos existentes neste *modus operandi* implica conhecer a dinâmica diferenciada desse complexo agroindustrial caracterizado pela

existência do sistema integrado de produção, estabelecendo “os laços de interdependência” da produção agrícola com o beneficiamento industrial subsequente, desde 1918, quando a empresa Souza Cruz chega à região, adquirindo decisiva importância na organização do arranjo produtivo do fumo, “com a reestruturação e modernização do setor” (VARGAS *et al.*, 2008). Construído e aprimorado com sucessivas inovações tecnológicas introduzidas na cadeia produtiva com a chegada dos complexos industriais transnacionais, o sistema de integração rural baseia-se no planejamento das safras, assistência técnica e financeira “gratuita”, uso de insumos de alta qualidade, garantia de compra total da safra, levantamento de custos e negociação de preço, responsabilidade social e preservação ambiental. A garantia de compra de toda a produção, o fornecimento de insumos e o pagamento somente após a colheita, a assistência técnica do início ao fim da safra, e a pré-fixação do preço são, para a Afubra, os pontos fortes do sistema.

Esse modelo de integração do pequeno agricultor, em conjunto com outros fatores comparativos relevantes, tais como vantagens cambiais, incentivos fiscais, mão de obra barata e qualificada, regulação incipiente (com instituições políticas maleáveis e consistentes na projeção de ideologias modernas para garantir a fluidez de seus antigos mecanismos), além do “acidente histórico” já mencionado com o bloqueio comercial imposto à Rodésia (atual Zimbábue), projetaram o Brasil no mercado internacional do tabaco. O país é hoje responsável por 13,2% da produção mundial, tendo acumulado somente no período de 2000/2005 um aumento de 85% na produção de fumo em folhas (cf. BONATO, 2007). A arrecadação tributária incidente neste setor produtivo foi da ordem de 68,17% dos mais de 10 bilhões de reais circulados pela atividade na economia nacional, em 2006, sendo que a margem das empresas fumageiras ficou em torno de 18,48%, a dos varejistas em 8,45%, enquanto a das cerca de 190 mil famílias de fumicultores foi de 4,9%. As fumageiras exercem significativa incidência no cenário político (NASCIMENTO, 2007) e econômico das regiões produtoras, o que afeta até mesmo o imaginário das pessoas, com relação ao seu engenhoso arranjo de produção.

A região Sul concentra 94,5% dessa atividade, que em 2005, segundo a Pesquisa de Produção Agrícola Municipal do IBGE, foi de 889,4 mil toneladas, plantadas em 494 mil hectares, presentes em 65% dos municípios da região (BONATO, 2007). A cultura do tabaco desenvolve-se em pequenas propriedades cuja área média é de 17,9 hectares e, normalmente, apenas 2,5 hectares são utilizados para o cultivo de fumo; cerca de 37,1% dos fumicultores possuem áreas inferiores a 10 hectares, 63,4% vivem em áreas

inferiores a 20 hectares, e 20,8% não possuem terra e trabalham em regime de parceria e/ou arrendamento.

Aquele chamado de “segredo do sucesso” pelo Sindicato da Indústria do Fumo (Sindifumo) é, para os pequenos agricultores que plantam fumo, o cerne de suas dificuldades. O sistema de integração rural se articula em torno de contratos de compra e venda de folhas de fumo com natureza jurídica atípica, dos quais os fumicultores têm um conhecimento quase que empírico tão somente. São contratos de adesão que funcionam feito um regimento, estipulando regras unilaterais em que os fumicultores se vinculam ao modelo proposto pelas corporações transnacionais, aceitando condições previamente estabelecidas.

Por outro lado, os produtores se comprometem com os padrões de volume, qualidade e custo exigidos pelas empresas, ao mesmo tempo em que garantem a exclusividade no fornecimento. Ao estabelecer e manter este tipo de vínculo as empresas passam a obter as variedades de fumo que estão sendo demandadas no mercado internacional, dentro dos padrões de qualidade e custos que também permanecem sob a esfera de controle das empresas (VARGAS *et al.*, 2008).

O modelo sugere inúmeras facilidades aos agricultores, apresentadas como vantagens principalmente para aqueles descapitalizados que necessitam recorrer ao financiamento direto e/ou avalizado pelas indústrias ao adquirir o pacote tecnológico, num esquema de venda casada de utensílios e implementos agrícolas fornecidos pela indústria fumageira: materiais de construção para estufas e paióis, máquinas de ventilação para a secagem das folhas, sementes especiais geneticamente modificadas, fertilizantes, agrotóxicos, pulverizadores, supostos equipamentos de proteção, lonas plásticas e o que mais preciso for para plantar e beneficiar o fumo, de barbantes a regadores (ALMEIDA, 2008). Com isso, a fumicultora e o fumicultor, sem sair de sua propriedade, nela recebe todo o pacote e inicia a safra anual sempre com dívida acumulada, tendo assinado, dentre uma série de outros documentos, também uma Nota Promissória em branco, ainda não preenchida com as rubricas devidas, e uma Procuração transferindo poderes à Afubra para captar empréstimos em seu nome, sob o pretexto de que assim terá o dinheiro e/ou crédito disponibilizado direto em sua conta-corrente sem sequer precisar sair de sua casa (*idem*).

É assim que o agricultor se *integra*, ou, melhor seria dizer, se *atrela* às transnacionais do tabaco: endivida-se ao adquirir bens de consumo e/ou produção diretamente das fumageiras e seus fornecedores para pagar com juros os preços já

praticados acima dos valores de mercado, que lhe serão descontados gradativamente do que recebe com a venda do fumo produzido. A garantia do pagamento das dívidas assumidas a cada ano é a própria plantação de fumo, contratualmente dada em penhora. Este é o porquê da nota promissória ser assinada em branco confessando uma dívida: permite às fumageiras solicitar, a qualquer momento, o arresto judicial da produção de fumo dos agricultores quando se dizem ameaçadas “por quebra contratual”. Muitas vezes elas induzem o Poder Judiciário ao erro com informações distorcidas, antecipando a cobrança de dívidas futuras assumidas com a celebração dos contratos.

Logo, o mecanismo nuclear do sistema de integração rural é o endividamento prévio, subsequente e gradativo do agricultor; e os arrestos judiciais são utilizados para intimidar os agricultores que desviam e/ou tardam a entregar sua produção de fumo na busca por melhores condições de comercialização. De fato, quando as fumageiras compram uma safra, já têm calculado a área plantada que projetam ser necessário na próxima, a fim de honrar os contratos de exportação do fumo. Para tanto, as indústrias controlam o tempo que seus integrados irão precisar para quitar as dívidas por meio de um endividamento programado (*idem*). Como a comercialização é realizada individualmente, sem fiscalização efetiva do poder público e dentro das instalações das fumageiras, à distância das propriedades dos pequenos agricultores, as mesmas manipulam a classificação das folhas. Não existe critério algum de fato, a despeito de duas Portarias do Ministério da Agricultura estabelecerem classes para definir os tipos de folhas de fumo, após o processo de secagem e cura das folhas. As fumageiras controlam e diminuem a renda do agricultor, que não consegue pagar as dívidas, levando anos de trabalho simplesmente amortizando-as, até que uma atualização do modelo tecnológico implique a aquisição de novos equipamentos e outros investimentos sejam requeridos, renovando o débito e o ciclo de dependência econômica do pequeno agricultor.

Na cadeia produtiva do fumo não é quem vende que faz o preço. É a indústria fumageira que decide o valor do produto que irá comprar, manipulando a classificação. O agricultor pode recusar as condições dadas para a comercialização, mas, como sua lavoura foi dada em garantia da dívida, as fumageiras conseguem ordem judicial para arrestá-la. É esse o esquema que está por detrás da liderança mundial do Brasil no setor de exportação de fumo em folhas: a sujeição do pequeno agricultor, uma verdadeira servidão moderna (*idem*).

Existe uma complacência silenciosa a respeito da fumicultura. O incremento sazonal das economias locais, com o aumento da circulação de bens e serviços, chega a atuar como mecanismo de captura não só das autoridades públicas e comunidade local (*idem*). Atua, sobretudo, naqueles que lavram a terra, especializando sua produção comercial com o plantio de fumo, limitando as possibilidades de renda do agricultor a um produto e, quando não esquecendo, colocando em segundo plano os cultivos alimentares para a manutenção do agricultor e os seus e dos animais de criação. Condicionados pelas dimensões das pequenas unidades produtivas, por fatores econômicos e socioculturais, os agricultores passam transformisticamente à condição de fumicultores e reproduzem um discurso propalado pelas indústrias do setor de que o fumo é o único produto que lhes dá dinheiro, que têm crédito facilitado e que, comparativamente, não há atividade agrícola compatível em rentabilidade por hectare. Horácio Martins de Carvalho (2005), nesse sentido, afirma que o agricultor integrado, “apesar de produzir uma mercadoria vendável no mercado, sabe dos seus limites em relação a este mesmo mercado”; e que, sendo o capital o parâmetro da relação, o exercício do poder por parte da agroindústria beira o despotismo, numa interdependência cujo fundamento se pauta no poder de decisão polarizado, em que as integradoras detêm mais volume e capacidade de decisão em face das necessidades econômicas, sociais e políticas dos agricultores:

A modernização da produção agrícola encontra-se diante de um enorme impasse. Ela não tem como consequência imediata a solução da pobreza e da miséria, seja na ótica econômica, social ou política que prolifera entre os pequenos produtores. Toda a gama tecnológica e organizacional da reestruturação da propriedade produtiva familiar, ante ou ainda restrita à comercialização dos excedentes, em propriedade produtiva capitalista, vem acompanhada das grandes contradições entre capital e trabalho, entre fornecedores da força de trabalho e detentores da produção. As grandes mazelas do capitalismo urbano industrial, como concentração da produção, exploração da força de trabalho, manutenção de um contingente de trabalhadores como reserva, não podem ser escondidas ou ignoradas. Elas acompanham o capital por serem integrantes e inerentes a esse modo de produção. A dominação a dependência, a seletividade, a exclusão e a concentração continuam disputando pâoreo com os supostos benefícios econômicos que a modernização agrícola tanto proclama. Ela tem trazido, juntamente com os benefícios aos “escolhidos”, uma maior proximidade da pauperização de grande número de propriedades com características produtivas tradicionais. (CARVALHO, 2005)

Uma pesquisa de 2006, realizada pelo Departamento de Estudos Sócio-Econômico Rurais (DESER), atestou que as principais regiões produtoras de fumo apresentam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média estadual, nos três estados da região Sul:

Observando o total dos municípios produtores de fumo (independente de quanto produzem), no Paraná, dos 165 municípios produtores, 142 deles, ou seja, 86%, possuem IDH abaixo do IDH estadual, que é 0,787. Em Santa Catarina, onde existem 251 municípios que produzem fumo, 214 (85%) tem IDH menor que o IDH do estado, que é 0,822. E, no Rio Grande do Sul, estado que possui o maior número de municípios produtores de fumo, num total de 347, cerca de 80% (278 municípios) têm um IDH menor que o do estado, que é 0,814. (BONATO, 2007)

Para compreender este quadro é necessário verificar os diversos indicadores que compõem este Índice de Desenvolvimento Humano (expectativa de vida, taxa de alfabetização, taxa de frequência escolar e renda *per capita* dos municípios). Segundo Amadeo Bonato, os indicadores de frequência escolar e renda, nos municípios fumicultores, sempre são menores que naqueles não produtores de fumo; ou seja, “onde se produz fumo com certo grau de importância, as pessoas têm menor renda e frequentam menos a escola”; e, inclusive, onde quase com exclusividade se produz fumo, “a expectativa de vida é menor” (BONATO, 2007).

Os agricultores que passam transformisticamente a fumicultores vivem num modo peculiar e doloroso de participação social em que são privados das condições básicas de inserção social definidas por valores que o próprio capitalismo proclama, como o direito, a igualdade, o bem-estar e o acesso pleno aos bens que essa sociedade é capaz de produzir e, tal qual definido por José de Souza Martins (2004), vivem numa condição de inclusão perversa. Além da sobre-exploração do trabalho do agricultor, a fumicultura abarca também os seus, como crianças, adolescentes e idosos, inclusive, numa realidade que não priva em termos absolutos, nem exclui de fato, mas simula pertencimento a uma realidade de padecimentos e privações; faz com que o fumicultor fique embrutecido frente à elevada dependência econômica e financeira e toda a sorte de sequelas à sua integridade física e mental, provocada tanto pela estafa própria daqueles endividados e com poucas perspectivas e alternativas para romper com tal sistema produtivo, quanto pela exposição aos agrotóxicos (MARTINS, 2004).

Em estudo conjunto, contratado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário do Governo Federal e encaminhado como Nota Técnica à Segunda Seção da Conferência das Partes (COP2), da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco, realizada pela Organização Mundial da Saúde em Bangkok, de 20 de junho a 6 de julho de 2007, Marcos Vargas e Amadeo Bonato (2007) reconhecem, já no primeiro parágrafo da introdução ao texto que

[...] há evidências substanciais que apontam para os efeitos nocivos do controle exercido pela indústria do fumo sobre a organização da cadeia agroindustrial do tabaco nos países em desenvolvimento. O sistema de produção utilizado pelos agricultores que cultivam tabaco demanda mão-de-obra intensiva e exige uma quantidade considerável de pesticidas e outros agroquímicos. Os problemas mais conhecidos em relação a este sistema de produção incluem riscos à saúde e danos ao meio ambiente, resultantes do uso inapropriado de pesticidas e do desmatamento, o emprego de mão-de-obra infantil associado ao uso extensivo de trabalho familiar no cultivo do tabaco e o endividamento de pequenos agricultores junto às grandes empresas fumageiras. (VARGAS; BONATO, 2007)

- Formulação Jurídica

Ciente de tal contexto e acompanhando esta cadeia produtiva desde 1998, quando a partir de diversas denúncias, em especial a do endividamento dos agricultores e a do trabalho infantil em condições degradantes nas lavouras de fumo em várias regiões do Paraná instaurou o Procedimento Investigativo nº 62/1998, o Ministério Público do Trabalho da 9^a Região, na pessoa da Procuradora Margaret Matos de Carvalho, elaborou um conjunto de medidas conhecidas como Propostas de Ação Paraná com o intuito de estabelecer um termo para o ajuste das condutas dos principais atores envolvidos nesta atividade. As propostas de ação tiveram a dimensão e direcionamento para a extensão dos desafios que se apresentam frente ao sistema integrado de produção da fumicultura (cf. ALMEIDA, 2005). Todavia, o “longo caminho a percorrer” e o “duro enfrentamento político” necessário para vencer “a resistência oferecida pelo fascínio do capital das transnacionais” fumageiras, a fim de que tais medidas fossem implementadas voluntariamente pelos agentes públicos e privados requeridos (*idem*), de fato impuseram que em dezembro de 2007 fosse interposto em conjunto pelas Procuradorias da 9^a e da 12^a Regiões, ao todo, dezoito Ações Civis Públicas com Pedido de Antecipação de Tutela junto à Justiça do Trabalho

dos estados do Paraná e Santa Catarina, contra as principais indústrias atuantes no setor fumageiro do país, bem como contra o Sindifumo e a Afubra. Conforme *release* divulgado para a imprensa pela assessoria do Ministério Público do Trabalho da 9ª Região (2007),

[...] a Justiça do Trabalho deferiu os pedidos liminares propostos pelo MPT nas Ações Civis Públicas e determinou que as empresas fumageiras abstenham-se de firmar com os produtores rurais do Paraná contratos com cláusulas abusivas, como as que exijam exclusividade na venda do produto e imponham que as vendas sejam feitas apenas às empresas filiadas ao SINDIFUMO. Também foi determinado que as indústrias do fumo deixem de fazer a classificação unilateral das folhas e de impor o seu preço; deixem de obrigar os agricultores a adquirirem quaisquer bens ou serviços, diretamente ou por terceiros, tais como insumos, fertilizantes, agrotóxicos, seguro da safra, etc. Caso descumpram a determinação, a multa é de R\$ 10 mil por cada contrato firmado, reversível ao Fundo Estadual da Criança e do Adolescente - FIA. À AFUBRA e ao SINDIFUMO, a Justiça do Trabalho deferiu que se abstenham de intermediar ou colaborar com a pactuação de contratos de compra e venda de fumo entre os pequenos agricultores e as indústrias fumageiras quando contenham cláusulas lesivas, abstendo-se de realizar venda de sementes, insumos, agrotóxicos e seguros de vida aos agricultores, também sob pena de multa. As empresas de tabaco também devem garantir a não utilização do trabalho de crianças e adolescentes em qualquer etapa da produção do fumo. A multa, neste caso, é de R\$ 10 mil por criança e adolescente prejudicados, reversível igualmente ao FIA Estadual.

Em Santa Catarina, o Ministério Público do Trabalho da 12ª Região na pessoa da Procuradora Cristiane Kraemer Gehlen Caravieri também obteve liminares favoráveis na Justiça do Trabalho (GAZETA MERCANTIL, 8/2/2008).

No Rio Grande do Sul, o Ministério Público do Trabalho da 4ª Região trilhou o caminho do TAC. Segundo a Procuradoria Regional do Trabalho do Rio Grande do Sul, a cultura do tabaco mobiliza, na região Sul do país, o trabalho de cerca de 180 mil famílias e 90 mil apenas no Rio Grande do Sul. Além da atividade exercida pelos adultos, o segmento atua dentro de uma realidade que contraria os direitos da criança e do adolescente: aproximadamente 500 mil menores estão envolvidos no cultivo de tabaco na região. Para combater a situação, o Procurador Veloir Fürst, assinou TACs com três grupos, objetivando atuar frente a toda a cadeia que participa da atividade fumageira: “Firmamos TACs com as empresas filiadas ao Sinditabaco, as empresas não-filiadas ao sindicato e aquelas que compram a produção das fumageiras” (NOTÍCIAS, 2009). Além do compromisso de não utilizar o trabalho de menores nas lavouras, as

fumageiras produziram campanhas publicitárias e material educativo alertando sobre o problema e sobre as normas de saúde e segurança no campo.

O Sindicato da Indústria do Tabaco (Sinditabaco) repassou ao Procurador Veloir Fürst o cronograma da campanha publicitária direcionada aos produtores gaúchos com o objetivo de conscientizá-los. De acordo com o sindicato patronal, serão transmitidas duas inserções diárias em mais de 100 rádios da região Sul. O foco dos programas será lembrar os trabalhadores da agricultura a respeito da apresentação dos comprovantes de frequência escolar de todos os menores em seus domicílios. Também serão distribuídas cerca de 200 mil cartilhas e cartazes com orientações a respeito do manuseio e do armazenamento de agrotóxicos, a sinalização das áreas tratadas com produtos químicos, entre outras normas de saúde e segurança.

Além das obrigações do TAC, a Souza Cruz, maior empresa fumageira do Brasil, realizará uma campanha complementar pelo combate ao trabalho infantil na zona rural e utilizará seu programa de rádio e revista para divulgar a questão, atingindo cerca de 40 mil produtores de fumo.

Segundo o Procurador Veloir Fürst, sua ação não pretende prejudicar um dos segmentos mais importantes da economia gaúcha, mas apenas garantir o cumprimento da legislação “O objetivo não é prejudicar a atividade fumageira, mas conscientizar e regulamentar o trabalho na área, defendendo os direitos da criança e do adolescente” (*idem*).

- A Decisão

Se no Rio Grande do Sul a decisão do Ministério Público do Trabalho da 4^a Região implicou uma acomodação junto às estruturas patronais do universo fumageiro, no Paraná e em Santa Catarina abriu-se um leque de ajuizamentos que redundaram em algumas liminares favoráveis.

Boa parte dessas liminares em ambos os estados já foram parcial ou plenamente derrubadas em juízo. Atualmente, ao se manifestar em Exceção de Competência interposta pelas indústrias e pelo sindicato patronal, o Juiz da 18^a Vara do Trabalho de Curitiba, Cássio Colombo Filho, declarou-se competente⁶³ e prevento⁶⁴, tendo suscitado

⁶³ Com base no artigo 2º da Lei Ordinária Federal N. 7.347, de 1985 que trata da competência funcional do juízo local onde ocorrer o local do dano; Artigo 93 do Código de Defesa do Consumidor; e Orientação Jurisprudencial N.º 130, da Subseção II Especializada em Dissídios Individuais, do Tribunal Superior do Trabalho.

⁶⁴ Nos termos do Artigo 106 do Código de Processo Civil.

perante o Tribunal Superior do Trabalho conflito positivo de competência com o Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, a fim reunir todas as ações individualmente interpostas, em nome da eficácia *erga omnes* da coisa julgada material (COLOMBO FILHO, 2008).

Ao se manifestar acerca do sistema integrado da fumicultura, a Procuradora Margaret Matos de Carvalho afirma que

as condições de sujeição impostas aos fumicultores vão além daquelas que caracterizam uma relação de emprego, pois encerra maior subordinação jurídica. São condições aviltantes e que configuraram a sujeição dos fumicultores integrados a condições análogas a de escravo, daí o pedido de indenização por danos morais coletivos. (MPT 9ª REGIÃO, 2007)

Trata-se de um modelo de sujeição típico da instalação da agricultura científica, que nas palavras de Milton Santos é exigente de técnica e informação, onde a estrita obediência aos mandamentos tecnológicos sugerida pelas atividades hegemônicas reclama exorbitante demanda por produtos (sementes preparadas geneticamente, agrotóxicos, pesticidas, fungicidas, fertilizantes, maquinários) e conduz à “militarização do trabalho”, a que o geógrafo se reporta ao referir que,

se entendermos o território como um conjunto de equipamentos, de instituições, de práticas e normas, que conjuntamente movem e são movidas pela sociedade, a agricultura científica, moderna e globalizada acaba por atribuir aos agricultores modernos a velha condição de servos da gleba. É atender a tais imperativos ou sair. (SANTOS, 2003)

Nos territórios integrados, bem dizer, verifica-se a incidência das lógicas exógenas que os fazem funcionar sob um regime obediente a preocupações subordinadas a rationalidades distantes, externas em relação à área de efetiva atuação das grandes corporações transnacionais do tabaco na região Sul do país. Lógicas internas aos setores e às empresas globais que as mobilizam, e criam, assim, situações de alienação que escapam à regulação local e/ou nacional em todos os domínios da vida, influenciando o comportamento da moeda, do crédito, do gasto público e do emprego, incidindo sobre o funcionamento da economia regional e urbana, por intermédio de suas relações determinantes com o comércio, a indústria, os transportes e os serviços. (SANTOS, 2003).

Toda essa engenhosa estrutura de produção da fumicultura remete à intricada relação capital *versus* trabalho, à discussão acerca do papel dos subalternos que sempre foi tão caro aos marxismos, ao debate da renda agrícola enquanto aparelho de captura na máquina capitalista, à correlação trabalho/sobretrabalho. Mas, principalmente, o que transparece é o abandono do agricultor, e a inscrição de sua vida numa condição de exclusão dentro da soberania estatal em mecanismos disciplinares de controle, reprodução, homogeneização, vigilância, normalização, que mais a assemelham a mais uma engenhosa estrutura de produção que faz a existência acontecer de uma maneira calculada quando não se deixa a vida subalterna à própria sorte do azedume e do azar.

4.2.2 As cortadoras e cortadores de cana

- Prolegômenos

O Ministério Público do Trabalho criou, em 2008, o Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro visando a impedir que a expansão do setor se dê em condições de trabalho desumanas. Partindo do projeto piloto levado a cabo em fevereiro desse ano no Estado de Alagoas, o Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro já foi executado em seis outros estados brasileiros. O MPT entende que o Setor Sucroalcooleiro é um dos setores economicamente mais estratégicos do Brasil. Para o MPT o objetivo do Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro é extinguir o quadro de arcaísmo e desrespeito aos direitos dos trabalhadores, aproveitando a favorável conjuntura de expansão do setor, a visibilidade internacional e a sensibilidade para os direitos humanos que os demais atores políticos brasileiros têm demonstrado. Além de Alagoas, o programa do MPT já foi executado em Pernambuco, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Sergipe, Mato Grosso e Bahia.

Em Alagoas, Pernambuco e Bahia foram assinados Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TACs) com o conjunto dos envolvidos com o setor, em especial os fazendeiros e usineiros que se comprometeram em adotar práticas de trabalho decente no meio rural. Tais TACs, na visão do MPT, fortalecem suas ações na direção de enlaçar as forças políticas de atores como os Poderes Executivos, sindicatos de trabalhadoras e trabalhadores rurais, todos mobilizados em torno da promoção do trabalho decente.

Em Pernambuco, apenas a Usina Catende não participou do TAC conjunto, o que motivou o ajuizamento de uma Ação Civil Pública que ainda segue seu curso na Justiça do Trabalho daquele estado. Na Bahia, um dos estados que contou com as forças-tarefa do Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro, a totalidade das fazendas e usinas aderiram ao TAC, que também incluiu, como partes, as assinaturas dos representantes do governo estadual, do Tribunal Regional do Trabalho (TRT), da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SRTE-MTE), da Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG), da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) e da Associação dos Magistrados Trabalhistas da 5ª Região (AMATRA 5ª). Apesar de não ter sido celebrado um TAC semelhante no Rio Grande do Norte, as ações judiciais em todos os pleitos se voltaram para os acordos judiciais.

As ações do Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro já beneficiaram cerca de 22 mil trabalhadores em Pernambuco, oito mil no Rio Grande do Norte, 8.200 no Espírito Santo, dez mil trabalhadores em Mato Grosso, e cerca de sete mil na Bahia. O MPT afirma, ainda, que nada disso teria sido possível sem o apoio de diversos parceiros, como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, os Tribunais Regionais do Trabalho, entre outros.

Para o MPT o Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro é a prova de que a concentração dos esforços institucionais em um segmento econômico específico é a estratégia que permite alcançar os melhores resultados. Com isso, potencializariam-se os escassos recursos humanos do MPT, além de se promover a integração institucional de agências governamentais e não-governamentais, permitindo melhorar os mecanismos de planejamento das ações e das operações, o que, ao fim e ao cabo, contribuiria para o fortalecimento institucional do Ministério Público do Trabalho. Mas, perguntamos: será que tal desiderato de fato se dá? Eis o que passaremos a discutir.

- Breve Panorama Histórico

A cana-de-açúcar foi trazida pelo processo de exploração marítima europeia e cultivada na colônia nascente oriunda de tal movimento. O desenvolvimento desta lavoura tem grande importância na história social, econômica e política do Brasil. Dentro daquela colonização germinal, o açúcar produzido na colônia tinha um trânsito

obrigatório pela metrópole, que possuía o direito exclusivo sobre sua exportação. Nessa temporalidade, no contexto do sistema mercantil, esse açúcar era utilizado pelos colonizadores como moeda de troca no seu comércio com outras potências. Assim, o Brasil colônia constituiu-se no maior produtor e exportador de açúcar do mundo, até meados do século XVII.

Todavia, a partir da segunda metade do século XVII, o açúcar brasileiro perdeu seu caráter de monopólio exercido pela metrópole ibérica, passando a sofrer a crescente concorrência da produção das Antilhas inglesas, francesas e holandesas. Isto provocou uma forte queda no preço do produto, cujo valor foi reduzido à metade (cf. FURTADO, 1977). Ao mesmo tempo, com o desenvolvimento da produção açucareira nas Antilhas, os mercados de Inglaterra e França foram fechados para o açúcar brasileiro. Estas potências passaram a dominar o mercado internacional, marginalizando o açúcar das colônias ibéricas dos principais mercados da Europa.

Criaram-se, portanto, condições para que a economia açucareira tivesse um grande desenvolvimento nas Antilhas durante o século XVIII. A importância do açúcar para estas colônias ficou caracterizada na denominação dada pelos ingleses a estas ilhas: *Sugar Islands* (FRAGINALS, 1977). Um fato que contribuiu grandemente para este desenvolvimento foi a expulsão dos holandeses do Brasil, em 1654. Os holandeses levaram a tecnologia de produção de açúcar aprendida no Brasil para as Antilhas, e, além disso, proporcionaram o crédito necessário para a compra de escravos e equipamentos, cujo pagamento era realizado em açúcar. Assim, o capital mercantil holandês, hegemônico no comércio internacional da época, financiou o desenvolvimento de uma produção açucareira concorrente à do solo brasileiro. Neste sentido, cabe destacar que a produção antilhana de açúcar conseguiu se impor no mercado, antes pelo poder mercantil das potências envolvidas do que por qualquer superioridade técnica. O sistema de produção empregado nas Antilhas era muito semelhante ao brasileiro:

A queimada, o processo primitivo de plantio de covas à moda indígena, a falta quase total de utensílios agrícolas adequados, a ausência de qualquer preocupação para a escolha de mudas destinadas ao plantio, o desenvolvimento apenas espacial da lavoura canavieira antilhana, fazem dela o tipo de lavoura extensiva característica das colônias tropicais. Nesses aspectos encontra sua equivalente na lavoura canavieira no Brasil. (CANABRAVA, 1981)

Além disso, o tamanho dos engenhos nas Antilhas era comparável aos do Brasil e os dois sistemas se assentavam nos mesmos três pilares: escravismo, monocultura e grande propriedade, mostrando a unidade do sistema colonial praticado pelas metrópoles produtoras de açúcar (CANABRAVA, 1981).

No início da colonização, a produção de açúcar concentrou-se na região Nordeste, devido à sua maior proximidade da metrópole e às condições agroecológicas favoráveis para a expansão da lavoura. Sendo a terra abundante e o montante do capital necessário para os equipamentos pouco significativo, a carência de mão de obra se constituiria no principal entrave para o desenvolvimento da lavoura. O desenvolvimento açucareiro estava na dependência do comércio de escravos, estes eram como causa e efeito e um não podia subsistir sem o outro (cf. FRAGINALS, 1977). Além disso, a utilização generalizada do trabalho escravo restringia qualquer possibilidade de criação de um mercado interno, sendo a demanda externa o único elemento capaz de imprimir dinâmica ao sistema. Consequentemente, constituiu-se um sistema de monocultura, orientado para fora, cujo subproduto foi a criação de uma agricultura de subsistência de muito baixa produtividade. Com a crise que atingiu o mercado do açúcar desde meados do século XVII, esta economia de subsistência tenderia a se expandir, uma vez que não foi encontrada nenhuma outra lavoura de exportação que viesse a substituir a cana-de-açúcar. Ao mesmo tempo, no início do século XVIII, o crescente interesse despertado pela economia de mineração reorientou o tráfico de escravos e a emigração da mão de obra para as minas em detrimento da economia açucareira. Assim, a economia nordestina entrou em letargia, mantendo sua estrutura inalterada, até ser envolvida por uma nova onda do mercado do açúcar, que só viria ocorrer no final do século XVIII.

Esta nova onda do mercado do açúcar pode ser explicada por dois fatores. Em primeiro lugar, houve um forte aumento do consumo de açúcar na Europa como decorrência da incorporação de crescentes parcelas da população à ingestão desse produto, a partir da Revolução Industrial. Como consequência deste fenômeno, houve uma expansão do mercado, ainda que os preços continuassem a apresentar uma tendência declinante. Este caminhar é revelado pelo fato de que, durante a primeira metade do século XIX, o Brasil duplicou o volume de açúcar exportado, enquanto o valor das exportações cresceu apenas 24% (FURTADO, 1977).

Em segundo lugar, houve uma desorganização dos mercados a partir da Revolução Francesa e da rebelião nas colônias francesas do Caribe. Como consequência destes transtornos, o Haiti, que era o maior produtor mundial, saiu do mercado, abrindo

uma importante brecha para a produção brasileira. Posteriormente - durante as guerras napoleônicas - as exportações brasileiras duplicaram. Abre-se assim, para a região açucareira do Brasil, uma nova etapa de prosperidade. Entretanto, esta prosperidade era precária, pois se assentava na conjuntura das condições de anormalidade que prevaleceram no mercado (*idem*). Além disso, o embargo comercial realizado por Napoleão à Europa fez com que fossem procurados produtos alternativos para o açúcar de cana, chegando-se, assim, ao açúcar de beterraba. Quando cessou o bloqueio, o açúcar de cana, que tinha menores custos de produção do que o açúcar de beterraba, deveria ter voltado a reinar no mercado, mas os produtores europeus fizeram pressões para manter suas produções de beterraba, apesar dos maiores custos de produção. A partir dessas pressões, vários países da Europa implementaram políticas para proteger sua própria produção de açúcar frente às importações. Como consequência destas políticas protecionistas, a produção de açúcar de beterraba se expandiu rapidamente na Europa a partir de 1830, chegando a representar cerca de 50% do açúcar produzido mundialmente, em 1880.

Assim, mesmo com uma demanda crescente, os preços do açúcar mantiveram sua tendência de baixa, dada a rápida expansão da oferta que ocorreu tanto pela produção de beterraba na Europa como pelo aumento da produção de cana em novas áreas, como Java e Filipinas. Nesse período, embora o açúcar de beterraba ganhasse mais participação relativa no mercado do açúcar, a produção de açúcar de cana continuava crescendo em termos absolutos. Entretanto, esta nova expansão do mercado não foi aproveitada pelo Brasil, que diminuiu sua participação relativa no mercado internacional.

Também nesse período, Cuba apareceu como um importante produtor mundial, ganhando uma crescente fatia do mercado internacional. O desenvolvimento da produção açucareira em Cuba foi favorecido pelos investimentos diretos de capital norte-americano na economia açucareira da ilha e do acesso privilegiado do açúcar cubano ao mercado norte-americano. Essa produção concorrente ao Brasil, parece ter se modernizado mais rapidamente: em 1860 apenas 1 a 2% dos engenhos brasileiros era movido a vapor, enquanto em Cuba, no mesmo momento, 70% dos engenhos eram movidos a vapor (cf. EISENBERG, 1977).

A participação declinante do país no mercado mundial podia, portanto, ser atribuída, ao menos em parte, ao escasso dinamismo tecnológico. Por isso, a partir de 1870 foram implementadas medidas destinadas a favorecer a modernização da produção

açucareira. Uma destas medidas consistiu em dar incentivos ao capital estrangeiro para a instalação de grandes unidades industriais que incorporassem a moderna tecnologia. O esquema proposto era a criação de “novos engenhos” com uma separação absoluta entre a atividade agrícola e a atividade industrial. No entanto, a tentativa de instalação destes novos engenhos não foi muito bem-sucedida devido ao caráter especulativo dos capitais estrangeiros atraídos para a atividade. Desta forma, caiu por terra o principal argumento que estava por trás dos incentivos, ou seja, a ilusão de que, por meio dos capitais estrangeiros, viriam juntamente os cobiçados mercados metropolitanos (GNACCARINI, 1979).

Os “novos engenhos” fracassaram também pela sua incapacidade de subordinar a produção agrícola às necessidades da fabricação industrial de açúcar. No Nordeste, os antigos senhores de engenho preferiram, muitas vezes, continuar utilizando seus próprios engenhos banguês.⁶⁵

Posteriormente, reconhecidas as dificuldades para introduzir o modelo dos “novos engenhos” no Brasil, as medidas implementadas tenderam a possibilitar a criação das usinas, como grandes unidades industriais integradas verticalmente. Entretanto, junto às novas usinas de grande porte, subsistiram um conjunto de pequenas unidades de caráter semiartesanal, caracterizando a heterogeneidade da agroindústria canavieira no Brasil. Assim, por exemplo, em 1910 já existiam em Pernambuco sessenta usinas, mas ao mesmo tempo, havia cerca de dois mil engenhos tradicionais (EISENBERG, 1977).

Apesar de ter havido um processo de modernização da produção açucareira no final do século XIX, o Brasil não logrou melhorar sua inserção no mercado internacional. A participação do país nesse mercado decresceu de 10%, em 1840, para apenas 2% no início do século XX (*idem*). Além disso, também diminuiu a importância das exportações de açúcar para a economia do país. O açúcar era responsável por 10% do valor das exportações na década de 1880, passando para 1,2% desse valor na primeira década deste século (SZMRECSÁNYI, 1979). No entanto, no final do século XIX, a economia açucareira no Brasil ainda estava orientada principalmente ao mercado

⁶⁵ Os engenhos “banguês” estavam constituídos pela unidade entre propriedade fundiária e unidade de processamento, contando com instalações bastante rudimentares para a produção de açúcar bruto. A maioria dos engenhos empregava predominantemente, tração animal e, em menor medida, força hidráulica. O grande salto com as usinas, foi a incorporação do uso do vapor como força motriz o que, por outro lado, está associado a um substancial aumento da escala de produção e uma reorganização do processamento industrial em poucas grandes unidades fabris. Já a diferenciação entre “novos engenhos” e usinas está referida, principalmente, a que os primeiros pressupunham a divisão entre capital agrícola e capital industrial, enquanto as usinas também produziam parte da matéria-prima que processavam.

externo. Assim, por exemplo, 80% da produção açucareira de Pernambuco era exportada.

O comércio mundial do açúcar, entre o final do século XIX e o início do século XX, ficou fortemente concentrado nas mãos de uns poucos grupos importadores-reexportadores de açúcar, dos maiores países industrializados. Esses, frequentemente, dominavam também o refino, passando a investir diretamente no setor agroindustrial de alguns países produtores, cujo comércio era protegido por tarifas alfandegárias preferenciais, que reviveram as velhas práticas do “pacto colonial”. Num mercado afetado por frequentes crises de superprodução, o principal problema não era produzir mais barato, senão dispor de compradores quando os excessos de produção se avolumassem (cf. GNACCARINI, 1979).

Desta forma, a incapacidade do açúcar brasileiro de melhorar sua inserção no mercado externo pode ser explicada tanto por fatores externos como internos. Entre os primeiros destacam-se a importante participação do açúcar de beterraba no abastecimento do mercado europeu e a crescente concorrência, nos demais mercados, de outros produtores como Cuba, Porto Rico, Filipinas e Java. Por outro lado, no âmbito interno, predominavam os métodos de cultivo e processamento obsoletos que se refletiam em altos custos e baixa produtividade dos fatores de produção (SZMRECSÁNYI, 1979). Porém, o progresso tecnológico ocorrido nos países concorrentes, em grande parte, foi produto da inserção desses países num sistema de produção dominado pelos acordos neocoloniais que se expressavam nos “mercados preferenciais”. Isto é, o progresso tecnológico deve ser visto como uma variável dependente no processo imperialista de conquista dos mercados mundiais, e não o contrário (GNACCARINI, 1979).

A exclusão do Brasil destes novos acordos explica, em grande parte, sua participação marginal no mercado mundial. O país só tinha condições de exportar quando a conjuntura do mercado internacional provocava uma escassez do produto. Assim, por exemplo, durante a Primeira Guerra Mundial houve um auge momentâneo no mercado açucareiro. Como consequência do conflito e da escassez do produto na Europa, os preços se elevaram, representando um estímulo para a expansão da produção brasileira. Entretanto, com o fim do conflito a produção mundial se normalizou e os preços voltaram a cair. Esta tendência de baixa se manteria durante toda a década de 1920, provocando um problema de superprodução que iria tomar proporções dramáticas na crise de 1929.

Ao mesmo tempo em que ocorria a retração do mercado externo, estava ocorrendo uma expansão do mercado interno, pelo que a produção passou a se orientar crescentemente para este último. No entanto, o mercado interno apresentava, para a região tradicionalmente produtora de açúcar no Nordeste, dois problemas básicos: a) a presença de poderosos comerciantes-refinadores localizados nas principais capitais do país (Rio de Janeiro e São Paulo) que dominavam as condições de realização da produção; e b) a crescente concorrência dos produtores da região Centro-Sul.

Com relação ao primeiro problema, os produtores pernambucanos procuraram formar um “cartel” para negociar sua produção em conjunto e se opor, assim, às manobras especulativas dos comerciantes-refinadores do Centro-Sul. A ideia básica era formar um estoque regulador para atender ao mercado interno e exportar os excedentes, mesmo que essa operação fosse gravosa, para não deprimir os preços no mercado interno. Com este objetivo, formou-se, em 1906, a “Coligação Açucareira de Pernambuco”. Esta política, para funcionar eficazmente, devia contar também com a participação das outras regiões produtoras. Isto foi alcançado em 1907, com a formação da “Coligação Açucareira do Brasil”, que incluía os produtores de Campos, no Rio de Janeiro, e os de São Paulo. Pretendia-se obter, junto ao Banco da República, o financiamento necessário para a regulação dos estoques. Mas a ideia fracassou, pois o Banco da República, pelo veto do Ministro da Fazenda, negou os créditos pedidos. Esta atitude foi atribuída às ligações que o Banco mantinha com a “Cia. Açucareira”, grandes refinadores-comerciantes ingleses do Rio de Janeiro que dominavam o mercado carioca e parte do paulista (*idem*).

Segundo ainda Gnaccarini

A posição privilegiada dos monopólios comerciais estava em razão direta aos elementos não capitalistas da produção. Estes determinavam a existência de um excesso de produção crônico, impenetrável aos efeitos equilibradores da concorrência entre os capitais produtivos. Era de tal modo importante essa característica que a atividade comercial se tornou a principal fonte de lucro, resultante essencialmente da especulação com os estoques acumulados em mãos de distribuidores. O controle sobre a efetivação do lucro deslocou-se assim das mãos dos produtores para as dos monopolizadores do comércio e dos transportes. (GNACCARINI, 1979)

Assim, no período 1890-1930 foram se conformando os grandes monopólios comerciais que passaram a atuar no mercado interno. Ao mesmo tempo em que estes grupos se fortaleciam, processava-se a sua gradativa nacionalização, pois o pequeno

dynamismo do mercado externo foi afastando os capitais estrangeiros que participavam da atividade. Assim, surgiram grandes comerciantes-refinadores nacionais que passaram a manipular, em seu benefício, as relações entre a produção, os estoques e o consumo, criando uma grande instabilidade nos preços do açúcar no mercado interno. Esses grandes comerciantes internos possuíam suas próprias companhias de cabotagem, detinham interesses nas empresas concessionárias dos portos açucareiros do Nordeste, e estavam ligados ao capital bancário.

Em 1910, com a criação, em São Paulo, da Companhia União dos Refinadores, formada a partir da associação de algumas das principais empresas que atuavam no refino adquirindo o açúcar bruto das usinas, foi dado um importante passo no sentido da concentração da demanda atacadista do açúcar, na distribuição e refino, que irão caracterizar um mercado oligopsonico.

Conclui-se que as condições organizativas da produção e do lucro no setor açucareiro favoreciam, principalmente, o capital comercial. Esta produção fizera-se de acordo com as exigências do comércio mundial com características coloniais. Pode-se dizer que, se os investimentos e a organização do trabalho no latifúndio açucareiro emprestavam-lhe as características de um capitalismo agrário, por outro lado o latifúndio açucareiro não dominava completamente as condições de produção e apropriação do excedente, na qual o capital comercial – primeiro, estrangeiro, e, posteriormente, nacional – detinha o maior poder relativo. Nas palavras de Gnaccarini (1979): “Uma situação em que o capital comercial não é tão somente uma das funções de reprodução do capital produtivo, mas, ao contrário, domina a produção”. Nesse sentido, também existiam outros mecanismos de subordinação do capital produtivo ao capital comercial, como os financiamentos dos comissários aos usineiros.

Nesta estrutura existia um certo desestímulo aos investimentos na modernização da produção, pois não teria sentido para os produtores reduzir os custos porque os preços não respondiam a nenhuma lei econômica.

Assim, o advento das usinas, mesmo tendo representado um processo de modernização, não significou, para o capital agroindustrial, ter mais controle sobre as condições do mercado açucareiro, ou seja, um controle eficaz sobre as condições de realização do capital produtivo. Todavia, pode-se dizer que mais poder de barganha do capital agroindustrial se manifestava na sua capacidade de transferir os custos das frequentes crises de mercado e da tendência histórica ao declínio da rentabilidade para os fornecedores de matéria-prima e para os trabalhadores. O desemprego temporário, o

achatamento salarial e o desenvolvimento paralelo de uma economia de subsistência foram os mecanismos utilizados para absorver o impacto do declínio da economia açucareira. Assim, os custos e irracionais do sistema foram transferidos para os setores sociais menos favorecidos da economia açucareira, permitindo manter inalterada a estrutura de produção durante vários séculos (cf. EISENBERG, 1977).

Posteriormente, a concorrência interregional, numa economia açucareira orientada para o mercado interno, constituir-se-ia em elemento-chave na definição da história subsequente desse setor. Entretanto, esse rumo não foi o único caminho percorrido e, portanto, passaremos a analisar o surgimento e o desenvolvimento da principal produção concorrente da economia açucareira da agroindústria canavieira, a economia do álcool.

- Antecedentes

Cabe destacar que a cana-de-açúcar foi originariamente introduzida na Capitania de São Vicente (atual Estado de São Paulo), por Martin Afonso de Souza, em 1532. Entretanto, a lavoura teve, inicialmente, escasso desenvolvimento como consequência das vantagens comparativas apresentadas pela região Nordeste para a expansão da lavoura, entre as quais se destacam as condições do solo e do clima da costa, e a maior proximidade da metrópole. Todavia, já no século XVIII, durante o segundo ciclo do auge do açúcar, houve uma significativa expansão da agroindústria açucareira em São Paulo. Este primeiro “ciclo do açúcar” paulista se situa entre o fim da mineração, em meados do século XVIII, e o início do “ciclo do café”, em meados do século XIX (PETRONE, 1968).

Até a primeira metade do século XVIII, a atividade econômica da Capitania de São Vicente centrava-se na captura de índios e na busca de ouro. Nesse momento, a economia mineira passou a atrair mais a atenção no país, e São Paulo orientou-se para a criação de animais de transporte. Mas no último quartel do século XVIII, as atividades agrícolas passaram a ter mais importância (PRADO JUNIOR, 1965). No contexto econômico do período, a produção de açúcar apresentou-se como a opção mais rentável. Consequentemente, a produção canavieira foi adquirindo importância no decorrer da segunda metade do século XVIII, embora sua participação nas exportações nacionais continuasse sendo pequena — mil caixas de açúcar, das 44 mil exportadas em 1796 (SODRÉ, 1976). Data dessa época a formação do denominado “quadrilátero do açúcar”, delimitado pelas cidades de Sorocaba, Piracicaba, Mogi Guaçu e Jundiaí.

A expansão da economia açucareira na região obedeceu também às políticas de estímulo que foram implementadas pelos governadores da Capitania a partir de 1765, cujo principal objetivo era incentivar o comércio por meio do porto de Santos (PETRONE, 1968).

O sistema de exploração utilizado em São Paulo era semelhante ao utilizado no Nordeste, e ainda mais precário, dado o escasso desenvolvimento econômico da região. Caracterizou-se pela agricultura itinerante, monocultura e emprego de trabalho escravo. Desde o início, a exploração canavieira esteve associada à grande propriedade, mas era realizada de forma extensiva, como se deduz da falta de correlação entre tamanho da propriedade e volume de produção (*idem*)

A reserva de matas, que proporcionavam lenha para as fornalhas do engenho e madeira para a construção da maioria dos equipamentos utilizados, era uma condição necessária para o desenvolvimento da lavoura. A busca de novas reservas de matas e a falta de práticas de conservação da fertilidade dos solos faziam da agricultura itinerante a única forma de exploração possível. A força motriz predominantemente utilizada nos engenhos era a animal, sendo menos frequentes os moinhos d'água. Também o transporte era realizado utilizando animais. Isto fez com que, ao lado da economia canavieira, se desenvolvesse a criação de animais para atender às necessidades do engenho. A maior parte dos equipamentos necessários para a instalação dos engenhos era fabricada no local, com madeira, e as peças de ferro eram as que sofriam maior desgaste. Todos estes elementos caracterizam um sistema de produção extensivo, cujo desenvolvimento tecnológico era incipiente. Este fato, unido às deficiências nos transportes, que contribuíam para a rápida deterioração do produto, foi responsável pela reconhecida baixa qualidade do açúcar produzido em São Paulo durante esse período (*idem*).

Existiam sérios problemas para o escoamento da produção devido à falta de infraestrutura decorrente do pioneirismo da lavoura. Os caminhos para o interior eram praticamente inexistentes e o porto de Santos tinha um desenvolvimento ainda incipiente. No entanto, no final do século XVIII, o açúcar era o principal produto de exportação do estado. Nesse sentido, a lavoura canavieira precisou criar a infraestrutura que possibilitasse seu próprio desenvolvimento, o que foi importante, mais tarde, para permitir a rápida expansão do café (*idem*).

A partir de meados do século XIX, o café transformou-se na alternativa mais rentável, relegando a produção de açúcar a um segundo plano. No entanto, a lavoura

canavieira sempre continuou existindo em São Paulo. Assim, por exemplo, no quadrilátero do açúcar esta cultura manteve certa importância, mesmo quando a lavoura do café passou a predominar em muitas das áreas anteriormente açucareiras.

Já no início do século XX foi o café que, paradoxalmente, favoreceu a expansão da lavoura canavieira. Esta associação entre as duas lavouras deu-se por, pelo menos, dois motivos. Em primeiro lugar, a crise de superprodução que ameaçava a lavoura de café no início do século fez com que fossem procuradas novas alternativas para empregar os recursos derivados da economia cafeeira. Isto coincide com a observação de que o capital inicial de boa parte dos principais grupos usineiros paulistas teve sua origem no plantio e comercialização do café.

Mas, o principal elemento explicativo da expansão da lavoura canavieira em São Paulo foi a formação do mercado interno, provocada pela expansão do “complexo cafeeiro”, sob relações de trabalho assalariadas, com economia capitalista mais dinâmica e avançada do que as outras regiões do país (cf. CANO, 1977). O primeiro surto de industrialização em São Paulo provocou um aumento do consumo de produtos básicos, entre eles o açúcar.

A disponibilidade de terras, o freio à expansão cafeeira e o crescimento do mercado interno são os principais elementos que explicam o crescimento da agroindústria canavieira em São Paulo, no final do século XIX e início do XX.

Assim, surgiram muitos engenhos e engenhocas produtoras de açúcar bruto, rapadura e aguardente, que atendiam à demanda dos mercados regionais do interior do estado. Mas, ao lado destas unidades de caráter semiartesanal, foram montadas grandes unidades industriais com equipamentos importados. Boa parte destas unidades foi vendida ao capital estrangeiro no início do século, destacando-se a presença do grupo Société des Sucreries Bresiliennes.

A constituição do mercado interno no principal elemento dinâmico da produção canavieira foi parte de um processo mais amplo: “A primeira metade do século XX está marcada pela existência de um sistema onde o principal elemento dinâmico é o mercado interno” (FURTADO, 1977). Esta nova orientação consolidou as vantagens específicas da agroindústria canavieira paulista, tanto por estar localizada mais próxima aos principais mercados, bem como por contar com uma série de “economias externas” derivadas do processo de industrialização. Estas “economias externas” referem-se aos meios de transporte, energia, infraestrutura de comercialização, indústria de insumos e de bens de capital para o setor. Consequentemente, pela atuação das forças do mercado,

a produção açucareira tendia a trasladar seu eixo para a região Centro-Sul do país. Mas, a partir de 1930, também ocorreu a integração da economia nacional e, na experiência do Nordeste, esta integração viria a partir do seu principal produto: o açúcar. Assim, dada a importância dos interesses regionais envolvidos, as relações entre as diversas regiões produtoras passariam a ser objeto de uma luta política cujo resultado se expressaria na intervenção do Estado no setor a partir de 1930.

Neste período consolida-se a hegemonia dos produtores paulistas, nucleada na produção de açúcar, compondo a cesta de bens de consumo básico característica de nosso mercado interno, e, a partir do final dos anos 1960, participando também ativamente do mercado externo.

A luta, entre as diversas regiões produtoras, pelo mercado interno alcançou proporções mais dramáticas a partir da crise de 1929, e forçou a reorganização de todo o complexo cafeeiro e também afetou fortemente a economia açucareira, motivando uma maior intervenção do Estado, a pedido das classes produtoras.

A primeira manifestação desta intervenção foi o Decreto nº 20.761, de dezembro de 1931, que criou a Comissão de Defesa da Produção de Açúcar. Seu objetivo era garantir o preço do produto no mercado interno, devendo, para isso, criar um estoque regulador e exportar os excedentes de produção.⁶⁶

Mas o planejamento sistemático da intervenção do Estado no setor começa com o Decreto nº 22.789, de junho de 1933, com a criação do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) como entidade autárquica. Este Instituto adquiriu atribuições crescentes no planejamento e intervenção na economia sucroalcooleira.⁶⁷

Ao IAA cabia a “defesa” dos preços do açúcar no mercado interno, regulando a oferta do produto a partir da formação de um estoque. Os excedentes com relação à demanda interna deviam ser evacuados para não provocar a queda do preço do produto. O destino desta produção excedente poderia ser a exportação, ou a transformação do açúcar em álcool, para fins de energia combustível. Neste sentido, com o objetivo de estimular a produção de álcool, foram outorgados benefícios para a construção de destilarias anexas às usinas de açúcar. Ao mesmo tempo, o IAA era responsável pela instalação de algumas destilarias de grande porte, mantendo também o monopólio da comercialização de álcool. Data dessa época a obrigação de adicionar 5% de álcool à gasolina importada.

⁶⁶ Importa reter que em 1990, , às vésperas de completar 60 anos, é decretada a extinção da Comissão.

⁶⁷ O IAA teve sua extinção decretada antes da Comissão, ainda no fatídico ano de 1990.

Mas a garantia de um preço estável e remunerador seria um atrativo para a expansão da produção, agravando os problemas de superprodução já existentes. Portanto, deviam ser implementadas medidas para limitar o crescimento da produção, que, evidentemente, favoreceriam os produtores já estabelecidos.⁶⁸ Este objetivo foi alcançado pelo estabelecimento de quotas de produção para cada empresa e pela necessidade de contar com a autorização do IAA para a criação de uma nova usina. Na distribuição das quotas estabeleceu-se um limite de cerca de 60% para a produção nordestina, e o restante para a região Centro-Sul.

O sistema de quotas serviu tanto para regular o crescimento da produção como para mediar a relação entre as diversas regiões produtoras. Neste sentido, a orientação do primeiro período de intervenção do IAA, sob a Era Vargas, caracterizou-se por uma ênfase muito grande na integração da economia nacional, procurando manter a economia regional nordestina.

O outro elemento que marcará o caráter da intervenção do IAA será a tentativa de mediação entre as diversas classes participantes da economia sucroalcooleira. Os principais conflitos eram os derivados da relação entre usineiros e fornecedores. A participação de fornecedores era mais marcante na região Nordeste e em Campos (RJ), e, portanto, era ali onde os conflitos se manifestavam com maior frequência.

O primeiro antecedente na mediação da relação entre as classes data do Decreto-Lei nº 1.130, de março de 1939, quando foi estabelecido que pelo menos 70% dos aumentos de quota de produção de cada empresa deveriam corresponder ao processamento de matéria-prima dos fornecedores. Mas a verdadeira regulamentação das relações internas dentro do complexo seria dada a partir da promulgação do Decreto-Lei nº 3.855, de novembro de 1941, que aprovou o Estatuto da Lavoura Canavieira. Nesse Estatuto se estabelecia que as usinas não poderiam moer mais de 60% de canas próprias.

A importância dada aos fornecedores nesse Estatuto correspondia, principalmente, à demanda dos antigos “senhores de engenho” nordestinos, reduzidos à condição de fornecedores a partir da consolidação das usinas. Isto é, a legislação procurava conter o processo de diferenciação “para baixo” que estava ocorrendo nas regiões canavieiras tradicionais, com a consolidação da usina integrada verticalmente

⁶⁸ Este tipo de política mostra a importância dos arranjos corporativos na relação dos usineiros com o Estado como forma de mediação na formulação de políticas para este setor.

como unidade hegemônica. Além disso, existia na regulamentação uma idealização da pequena produção, que procurava ver os fornecedores como uma classe média rural.

Entretanto, a aplicação deste Estatuto em São Paulo, onde a participação dos fornecedores era menos frequente, acabou por criar a figura do fornecedor. A maior participação de fornecedores em São Paulo, num período de crescimento da produção, financiou a expansão das usinas, pois estas não precisavam empatar seu capital na atividade agrícola. Na safra de 1941/1942 existiam, em São Paulo, 326 fornecedores, enquanto na safra de 1967/1968 participaram da produção 9.422 fornecedores. Assim, as empresas agroindustriais podiam ampliar sua capacidade de processamento de forma mais que proporcional em relação ao capital de que dispunham, contando com a produção de fornecedores. Enquanto os recursos das usinas não eram suficientes para fazer funcionar os dois setores – agrícola e industrial –, nada melhor do que voltar a dividir os riscos do empreendimento agrícola com os fornecedores. Posteriormente, uma vez acumulado o capital necessário, acentuou-se novamente a tendência à integração vertical, diminuindo a presença dos fornecedores. Assim, este processo favoreceu a acumulação do capital agroindustrial, ou seja, a consolidação de um processo de diferenciação “para cima”, dos usineiros paulistas.

Por isso, a aplicação do Estatuto teve um efeito inverso nas duas regiões produtoras. No Nordeste, tratava-se de ver sobre que setor iriam cair os custos da retração dos mercados, enquanto em São Paulo tratava-se da apropriação dos benefícios de uma economia em expansão. Desta forma, o Estatuto da Lavoura Canavieira, destinado a frear o processo de concentração no Nordeste, acabou representando um arranjo favorável para a expansão agroindustrial em São Paulo.

Durante a Segunda Guerra Mundial, causas externas provocaram uma nova expansão da agroindústria canavieira em São Paulo. Com as dificuldades no comércio de cabotagem, derivadas da ameaça de torpedeamento dos navios, ocorreu uma crise de desabastecimento nas principais aglomerações urbanas, pois o açúcar era transportado por esse meio a partir do Nordeste. Para solucionar o problema de abastecimento, foi autorizado, em 1942, o aumento da quota das usinas já existentes e a instalação de pequenas unidades de processamento agroindustrial, cuja produção deveria ser inferior a quatrocentos sacos anuais. Por outro lado, também houve uma valorização do álcool, como consequência das dificuldades para a importação de petróleo. Como consequência destes fatores, apesar das medidas restritivas, houve uma expansão da produção de

cana-de-açúcar em São Paulo, que chegou a quase se igualar à do Estado de Pernambuco, maior produtor, na safra 1944/1945.

Em São Paulo, nesse período, boa parte da cana era moída pelos engenhos, que processavam 48% da matéria-prima, frente a 25% para Pernambuco, na safra de 1944/1945. Esta maior participação dos engenhos em São Paulo também foi produto da criação de vários engenhos turbinadores durante o período da Guerra.⁶⁹ Ao mesmo tempo, houve um aumento na produção média das usinas em São Paulo, embora o tamanho das empresas continuasse sendo menor que no Nordeste.

Pode-se dizer que na primeira fase da intervenção estatal, até 1945, houve uma tentativa de contemplar, de certa forma, os interesses dos diversos grupos sociais do complexo sucroalcooleiro e das diversas regiões produtoras. Por isso, o período foi caracterizado como uma *revolução passiva* em face da tentativa de expansão equilibrada.

Foram implementadas medidas visando a frear o processo de concentração dos capitais e a transferência da produção para a região Centro-Sul. Tentou-se, portanto, dirigir o efeito de algumas tendências do desenvolvimento capitalista no setor, sem evitar, entretanto, que as mesmas acabassem prevalecendo. Isto mostra o caráter político da intervenção do Estado, ou, melhor dito, a intervenção reflete as contradições do processo de transformação em curso.

Este tipo de contradições derivava, em grande parte, da heterogeneidade das classes hegemônicas no poder e do caráter instável do equilíbrio das forças sociais dominantes. É importante ter presente que a Revolução de 1930 representou o acesso ao poder de parcelas da burguesia e a quebra do poder hegemônico dos grandes proprietários rurais. Entretanto, não representou uma ruptura absoluta no esquema de poder anterior, senão um movimento acomodatício entre as antigas classes rurais e as novas classes burguesas, característico do tipo de *revolução passiva* que aqui vicejou.

O maior crescimento da agroindústria canavieira paulista seria reforçado a partir de 1945, quando houve uma mudança na orientação da política. Com a derrocada do Estado Novo, iniciou-se um período de maior liberalismo econômico. Na experiência específica do setor em questão, a mudança na orientação política obedeceu também às pressões dos usineiros paulistas por aumentar sua produção.

⁶⁹ Os engenhos “turbinadores” eram pequenas unidades fabris que se diferenciavam das usinas pelo seu menor volume de produção e por não possuir equipamentos para o cozimento a vácuo para a produção do açúcar, produzindo somente açúcar bruto.

Em primeiro lugar, foi autorizada a transformação em usinas dos pequenos engenhos surgidos durante a Guerra, assim como a criação de novas usinas e destilarias. Todavia, a mudança mais importante veio com a promulgação do Decreto-Lei nº 9.827, de setembro de 1946.⁷⁰

Neste Decreto-Lei se estabelecia que a revisão das quotas dos estados importadores devia levar em conta a demanda, a capacidade de produção e o déficit entre produção e consumo. Isto é, no longo prazo, estes estados poderiam deixar de ser importadores, atendendo ao crescimento da demanda pela sua própria oferta. Como consequência destas medidas e do crescimento do mercado consumidor em São Paulo, os últimos anos da década de 1940 mostram um crescimento muito significativo da produção paulista e uma transformação qualitativa de sua agroindústria canavieira.

A década de 1950 trouxe uma nova fase de expansão, determinada, em boa parte, pelo crescimento do mercado externo. Atendida a demanda interna, o setor começou a se orientar para a exportação, colocando o Brasil, novamente, entre os principais exportadores mundiais.

No final da década, mesmo com os preços do produto no mercado mundial apresentando uma tendência de baixa, o estímulo às exportações de açúcar se mantiveram, devido às dificuldades enfrentadas pelo país para cobrir o déficit do seu balanço de pagamentos. Assim, no período de 1957 a 1961, o Brasil exportou 35,2% da sua produção total de açúcar. Todavia, como muitas das exportações acabaram sendo gravosas, na safra 1959/1960 voltaram-se a implementar medidas restritivas.

Mas a Revolução Cubana voltou a abrir boas perspectivas para a produção brasileira no mercado externo, em especial no mercado norte-americano. Assim, em 1963 foi formulado o “Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional” que tinha por objetivo ampliar a produção em até cem milhões de sacas, em 1971 (considere-se que, nesse momento, a capacidade instalada de produção alcançava 62 milhões de sacas). Para alcançar a produção esperada, as quotas foram reajustadas, correspondendo a São Paulo um ajuste de quase 100% (cf. SZMRECSÁNYI, 1979).

Além disso, foi autorizada a instalação de mais cinquenta usinas nesse estado. Pode-se concluir, portanto, que boa parte do aumento da produção era esperado a partir de São Paulo, evidenciando a importância do papel atribuído a esse estado dentro da nova orientação exportadora que se pretendia imprimir à agroindústria canavieira.

⁷⁰ Dez dias antes da promulgação da nova Constituição de 1946.

No entanto, as expectativas favoráveis com relação ao mercado externo foram rapidamente revertidas e, já no primeiro ano de implementação do Plano, ocorreu uma crise de superprodução. A grave dimensão desta crise fica evidente quando vemos que, em 1964, deixou-se de colher cana suficiente para produzir treze milhões de sacas em São Paulo (*idem*).

Em resumo, pode-se dizer, até aqui, que ocorreu um aumento importante da produção canavieira em São Paulo e um aumento do número de empresas e do seu tamanho. O crescimento do número de empresas foi mais intenso no final dos 1940 e inícios dos 1950, enquanto o aumento do tamanho destas empresas ocorreu, de forma mais acentuada, a partir da segunda metade da década de 1950.

Portanto, embora o mecanismo de limitação da produção, introduzido em 1933, tenha evitado aumentos vertiginosos, a área plantada com cana, a produção de açúcar e os rendimentos continuaram crescendo. Neste sentido, as contradições da ação do Estado também se manifestam no fato de que a grande expansão da produção em São Paulo se fez sob o marco de uma política que, aparentemente, queria contê-la. Ao não permitir que as regiões concorressem na base do preço, e ao procurar manter uma produção regional apesar dos seus maiores custos, o Estado acabou favorecendo a apropriação de uma “renda diferencial” de caráter permanente por parte dos usineiros do Centro-Sul. Essa “renda diferencial” expressou-se numa maior capacidade de acumulação de capital por parte destes empresários, permitindo-lhes uma grande expansão de sua capacidade produtiva. Neste caso, as medidas implementadas, ao mesmo tempo em que foram um freio à “concentração absoluta”, por não permitir a eliminação das empresas marginais, acabaram favorecendo a “concentração relativa” naquela região e naquelas empresas que se encontravam na condição mais favorável, ou seja, que tinham os menores custos de produção.

Além disso, o sistema de quotas de produção não significou um verdadeiro limite à expansão paulista, mas funcionou como uma proteção às empresas já estabelecidas, como uma importante “barreira à entrada” no setor. Esta proteção aos grupos empresariais já estabelecidos na experiência do setor sucroalcooleiro foi muito importante, pois a escala mínima de produção e o acesso à tecnologia não se constituem em verdadeiras “barreiras à entrada”. Assim, a proteção legal outorgou uma espécie de “reserva de mercado” para o crescimento das empresas já estabelecidas. Além disso, o estabelecimento de uma distância mínima entre as unidades de processamento agroindustrial também representou uma proteção da concorrência e uma reserva de

recursos produtivos para o crescimento potencial das empresas já estabelecidas. Estas medidas de limitação da concorrência, unidas à garantia de preços mínimos remuneradores, fizeram com que o investimento privilegiado dos grupos usineiros paulistas fosse a aquisição de novas usinas e o expansão das já instaladas. Por isso, mesmo que as características técnicas da produção possam ter significado uma limitação à concentração técnica, além da limitação legal, existiu um importante processo de concentração econômica, no qual os quatro principais grupos empresariais chegavam a dominar quase 40% da produção do estado, no período 1966-1971.

Como consequência dos fenômenos anteriormente apontados, começou a ser consolidado um processo irreversível de transferência da hegemonia da agroindústria canavieira para a região Centro-Sul, mais especificamente para o Estado de São Paulo. Ao mesmo tempo, é consolidado o poder dos usineiros e suas associações como classe hegemônica dentro do “complexo” canavieiro.

A partir da segunda metade dos anos 1960 ocorreu uma mudança na orientação da política destinada ao setor. Esta se fundamentava na convicção de que o crescimento da agroindústria canavieira só poderia ocorrer por meio das exportações, o que implicava tornar sua produção mais competitiva no que se refere a custos e rendimentos (SZMRECSÁNYI, 1979).

Esta mudança respondeu, também, à nova correlação de forças dentro do complexo agroindustrial canavieiro. Passa a existir uma clara correlação entre a predominância do capital agroindustrial e as políticas modernizadoras. Assim, a consolidação da hegemonia do capital agroindustrial tendia a superar as contradições da intervenção do Estado no setor, que se derivavam, em última instância, do caráter incompleto da transição burguesa. Vemos então que, além do predomínio do capital agroindustrial na figura do usineiro, temos, ao mesmo tempo, a consolidação do maior poder relativo dos usineiros paulistas. Seu poder, e o de suas organizações para obter políticas favoráveis a seus interesses parece ter aumentado significativamente no pós-1964.

O primeiro indicador desta fase foi a promulgação da Lei nº 4.870, de dezembro de 1965, que instituiu o pagamento da cana do fornecedor de acordo com a qualidade desta matéria-prima, isto é, de acordo com seu teor de sacarose. Além disso, foi criado o Fundo Especial de Exportações, que seria dedicado a promover a modernização do setor.

Mas a verdadeira consolidação da política de modernização só ocorreria a partir de 1969. No ano anterior, começou a ser implementada uma política de fomento às exportações como elemento nuclear da estratégia de desenvolvimento para o país. Na experiência do setor em questão, esta orientação viria reforçar a estratégia seguida desde a década de 1950.⁷¹ Para que a política exportadora se tornasse possível, era necessário que existisse uma demanda crescente no mercado internacional do produto e uma oferta suficiente, em quantidade e qualidade, a custos competitivos (SZMRECSÁNYI, 1979). A demanda foi criada pelas condições extremamente favoráveis no mercado externo durante o período 1969-1974. Por outro lado, as principais medidas para promover a modernização setorial foram a criação do Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar (PLANALSUCAR) e do Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira, ambos em 1971.

A criação do Planalsucar significou mais participação do IAA nas atividades de pesquisa tecnológica que, mesmo sendo uma atribuição do Instituto desde muito tempo atrás, até então não tinha sido consolidada. Neste sentido, Szmrecsányi (1979, p. 291) observa que:

[...] a assistência técnica do Instituto à lavoura canavieira, apesar de existente no papel desde o início da década de 1950, só passou a ter certa expressão quase vinte anos depois. Aparentemente essa demora se deveu à inércia burocrática da cúpula administrativa do IAA. Mas, no fundo, ela era uma decorrência da estrutura do subsetor durante o referido período.

Já em 1969 foi criado o Laboratório Agroindustrial de Piracicaba e a Estação Experimental de Cana-de-Açúcar de Araras, ambos no Estado de São Paulo. Esta última tinha por objetivo a criação de novas variedades de cana e a pesquisa nas áreas de mecanização agrícola, irrigação, uso de herbicidas, adubação, entre outros temas. A ideia preconizada pelos técnicos do IAA era a de que as atividades de pesquisa aplicada deveriam ser atribuídas a organismos maleáveis e de livre trânsito entre a produção, a técnica e a de ciências, deixando apenas as atividades de pesquisa básica para os Institutos e Universidades (SZMRECSÁNYI, 1979). Segundo o mesmo autor, na criação do Planalsucar estes técnicos tiveram uma importante participação.

⁷¹ A participação das exportações na produção global aumentou significativamente nesse período: na safra 1951/1952, as exportações representavam 2,8% da produção; dez anos depois, na safra 1961/1962, significaram 14,1%, e, na safra 1971/1972, a participação se ampliou para 48,9% (cf. SZMRECSÁNYI, 1979).

O Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira estabeleceu estímulos para a fusão, incorporação e relocalização das usinas. Também houve créditos para a modernização da atividade agrícola e para a concentração da quota de fornecimento de cana. Além disso, o critério de revisão de quotas passaria a considerar os rendimentos industriais das unidades produtivas com relação à média regional, assim os aumentos de quota oferecidos às empresas mais eficientes seriam concedidos em detrimento das unidades menos eficientes (*idem*).

As medidas implementadas estavam destinadas a fortalecer as empresas mais dinâmicas. Procurava-se alcançar uma redução de custos por meio das economias de escala derivadas da concentração empresarial.

Entretanto, é importante destacar que boa parte das unidades que se fundiram durante o Programa já eram propriedade dos grupos incorporadores, isto é, as medidas procuravam eliminar os obstáculos à concentração técnica derivados da legislação açucareira para completar um processo de concentração econômica que já tinha ocorrido no período anterior. A partir da vigência do Acordo Internacional do Açúcar, em 1969, os preços no mercado externo começaram a subir e as exportações do produto passaram a ser mais significativas.

Em 1974, o crescimento do valor das exportações chegou a transformar o açúcar no principal produto na pauta de exportações do país. O incremento do valor das exportações é um elemento fundamental para explicar o alcance das medidas modernizadoras, pois tanto o Programa de Racionalização como o Programa de Melhoramento foram financiados por recursos advindos do Fundo Especial de Exportação.⁷² Tratava-se de reverter os recursos derivados da exportação para a modernização da agroindústria canavieira. Estes recursos eram oferecidos às empresas do setor em condições extremamente favoráveis: ausência de correção monetária, juros baixos e prazos de 12 a 15 anos.

O resultado dos planos de racionalização, ao lado do estímulo representado pela situação favorável do mercado externo, foi o aumento da produção em 31%, da safra 1970/1971 até a safra 1974/1975. Por outro lado, no mesmo período, ocorreu uma diminuição de 17% no número de usinas em funcionamento, apontando um período claramente concentracionista.

⁷² O Fundo já havia sido instituído em 1965, porém não chegou a apresentar saldos positivos senão até fins de 1968 (SZMRECSÁNYI, 1979).

Em 1974, com a expiração do Acordo Internacional do Açúcar e o aumento da participação dos adoçantes no mercado, o preço do produto no mercado internacional despencou: o açúcar demerara, que alcançou um preço *Free on Board* (FOB) de US\$ 1.388,56 por tonelada métrica (TM) em novembro de 1974, caiu para US\$ 336,12 em maio de 1975 (SZMRECSÁNYI, 1979).

Com este fechamento das boas perspectivas do mercado internacional, e com a expansão da capacidade instalada no período anterior, a agroindústria canavieira teve que enfrentar, novamente, uma crise de superprodução, cuja solução seria a orientação para a produção de álcool para o mercado interno a partir do advento do Proálcool, em 1975.

Os interesses consolidados do capital agroindustrial canavieiro conseguem, mais uma vez em articulação com o Estado, reorganizar a ênfase de sua produção, que, sem abandonar a participação na cesta básica de consumo do mercado interno, passa a dedicar-se principalmente ao álcool. Com isso, cria-se um nexo com a expansão do setor automobilístico, e uma inserção na matriz energética nacional, que traz novos atores à participação no setor.

A partir da queda dos preços do açúcar, em 1974, a agroindústria canavieira passou a trabalhar com capacidade ociosa. A produção de álcool foi buscada, então, pelos produtores locais, uma vez mais como uma estratégia para escoar os excedentes de produção. Entretanto, desta vez, a produção de álcool tomaria uma nova dimensão, como consequência da coincidência da primeira crise do petróleo, em 1973. Nesse ano, o preço do barril de petróleo no mercado internacional se elevou de US\$ 3 para cerca de US\$ 12. Este “choque” trouxe sérios problemas para o balanço de pagamentos, dada a significativa participação do petróleo nas importações do país.

A partir da busca de novas alternativas energéticas e da pressão dos grupos vinculados à agroindústria canavieira para que esta matéria-prima fosse escolhida como a fonte energética alternativa dentro do conjunto de possibilidades técnicas que estavam sendo estudadas, promulgou-se o Decreto nº 76.593, de novembro de 1975, instituindo o Programa Nacional do Álcool (PNA), também conhecido como Proálcool.

Pelo Proálcool, caberia ao setor privado a produção do álcool, e à Petrobras o controle sobre a comercialização do produto. Para promover a produção de álcool foram utilizados três instrumentos. Em primeiro lugar, o estabelecimento de preços remuneradores em paridade com o preço do açúcar. Em segundo lugar, empréstimos

para investimentos oferecidos em condições extremamente favoráveis.⁷³ Além disso, estava garantida a compra do produto por parte da Petrobras. Pelo lado da demanda, também foram estabelecidas algumas medidas para incrementar o consumo de álcool combustível. Entre estas medidas se destacam a mistura obrigatória à gasolina como a principal utilização do álcool nesta fase inicial.

Em 1979, ocorreu um segundo “choque” do petróleo, quando o preço do barril se elevou de US\$ 12 para US\$ 34. Isto levou a aprofundar o Programa por meio do lançamento de sua Segunda Fase. Até então, o álcool produzido era anidro, na sua maior parte, para ser adicionado à gasolina. A partir da Segunda Fase, passou-se a enfatizar a produção de álcool hidratado para ser utilizado como único combustível. Por outro lado, chegou-se a um acordo com a indústria automobilística, que se comprometeu a realizar as modificações necessárias para a transformação do motor a gasolina para sua utilização com álcool, e esta passou também a produzir carros movidos exclusivamente a álcool em larga escala. Isto representou uma significativa expansão para o mercado do álcool. A meta estabelecida era a produção de 10,7 bilhões de litros de álcool para 1985.

A resposta a estes estímulos foi um rápido crescimento da área plantada com cana, que passou de 619 mil hectares, em 1975, para dois milhões, em 1985, só em São Paulo. Em nível nacional, a expansão foi de quase dois milhões para cerca de quatro milhões de hectares, em 1985. A produção de álcool combustível foi a grande responsável por esta expansão: de 544 milhões de litros, em 1975/1976, passou para onze bilhões de litros, em 1985/1986 – segundo estatísticas do IAA –, superando a meta estabelecida para esse ano.

Este crescimento permitiu não só a plena utilização da capacidade de esmagamento instalada no período 1971-1974, como também a ampliação dessa capacidade. Desta forma, o álcool transformou-se em “carro chefe” do complexo e garantiu a continuidade do crescimento da agroindústria canavieira, ameaçada por uma crise de realização no mercado externo.

O crescimento da produção concentrou-se em São Paulo, que detinha 65% da produção nacional de álcool, reforçando, desta forma, o poder dos tradicionais grupos usineiros paulistas. Até 1979, a maior parte da produção de álcool concentrava-se nas destilarias anexas às usinas de açúcar, sendo geralmente este último o principal produto.

⁷³ As condições iniciais do Proálcool eram: prazos de doze anos de amortização, com três de carência; o financiamento incluía 80 a 90% do valor do investimento e juros de 15% para os produtores do Norte-Nordeste e 17% para os do Centro-Sul na área industrial; e na área agrícola, 100% do investimento e juros de 7% ao ano (que correspondiam à metade da taxa do crédito rural), sem correção monetária.

A partir desse momento, foi estimulada a instalação das denominadas destilarias “autônomas”. O aumento destas empresas, na maioria das vezes de dimensões menores que as grandes usinas de açúcar e álcool já existentes, representou uma fase de desconcentração na agroindústria canavieira paulista. Todavia, a participação das destilarias autônomas chegou a alcançar só 30% da produção na safra 1984/1985, sendo as maiores beneficiárias da expansão as destilarias anexas às grandes usinas. Assim, enquanto a escala média da agroindústria sucroalcooleira paulista praticamente dobrou durante o Proálcool, as oito maiores empresas desse estado tiveram um crescimento da escala média de 168%.

Na Primeira Fase do Proálcool (1975-1979) foram investidos US\$ 1,2 bilhões, e aprovados 208 projetos para a instalação e expansão de destilarias de álcool em todo o país. Já na Segunda Fase (1980-1985), o investimento alcançou a US\$ 5,5 bilhões, num total de 329 projetos (CAVALCANTI, 1992). Destes recursos, a maior parte foi subsidiada pelo governo. Segundo cálculos feitos em 1980, os subsídios correspondiam a até 55% dos investimentos realizados na região Norte-Nordeste e até 44% na região Centro-Sul. De acordo com estes indicadores, os recursos subsidiados seriam mais significativos do que os recursos próprios investidos.

Avaliando o Proálcool em 1980, conclui-se que foi possível alcançar as metas de produção previstas, porém os outros objetivos estabelecidos quando da formulação do Programa – *diminuição dos desequilíbrios regionais, fixação do homem no campo, diminuição do desemprego rural e distribuição da renda* – não só não foram alcançados, como foram agravados durante o período do Proálcool. A explicação para este aparente paradoxo é que, em grande parte, isto se deve ao fato de o Programa ter se baseado, quase que exclusivamente, no reforço da capacidade instalada da agroindústria canavieira, espelhando as distorções já patentes neste setor.

O Proálcool foi projetado como um investimento rentável na hipótese de que o combustível da cana tivesse que concorrer com a gasolina, retirada de barris de petróleo vendidos ao preço de, pelo menos, US\$ 40 (*idem*). Entretanto, a manutenção de preços relativamente baixos para o petróleo – da ordem de US\$ 13/barril –, desacreditando as previsões alarmistas, levou a questionar a viabilidade do Proálcool.⁷⁴

Em 1979, o custo real de um barril de álcool era de US\$ 45 (*idem*), tendo alcançado, segundo as avaliações mais otimistas, para a safra 1989/1990, um custo de

⁷⁴ Em 1975, um estudo do Banco Mundial indicava que o barril de petróleo poderia vir a custar US\$ 40 (CAVALCANTI, 1992).

US\$ 35,18. Teria havido, então, uma redução importante do custo de produção do combustível como resultado do aumento de produtividade. Entretanto, como o barril de gasolina manteve um preço aproximado de US\$ 24,18 para 1990, a fonte energética alternativa mostrava-se economicamente pouco viável.⁷⁵

A partir da safra 1984/1985 houve um corte nos créditos subsidiados oferecidos ao setor, que também acompanhou a crise financeira do Estado brasileiro. Isto representou o fim dos grandes investimentos na expansão da capacidade instalada no setor.

Por outro lado, como o preço do álcool encontrava-se atrelado ao preço da gasolina, o declínio acentuado no preço do petróleo trouxe uma queda acentuada no preço do álcool. Além disso, dados os problemas inflacionários que o país enfrentou, houve uma contenção dos aumentos dos preços dos combustíveis que afetaram a produção de álcool. Assim, entre junho de 1983 e junho de 1989, os preços do álcool hidratado pagos ao produtor passaram de Cr\$ 23,76/litro, para Cr\$ 16,87/litro (em moeda de 1990), ou seja, uma queda de 29% (CAVALCANTI, 1992).

A redução relativa do preço do álcool e, consequentemente, do preço pago pela matéria-prima, refletiu-se numa crise no abastecimento de cana para o processamento agroindustrial. Isto se deveu à falta de investimento na renovação das plantações e ao afastamento de muitos fornecedores da lavoura, pois estes últimos têm maior flexibilidade para usar seus recursos produtivos, e podem responder mais rapidamente a variações de preço do produto. Além disso, até 1985, havia uma linha especial de crédito para custeio da produção de cana, que nesse ano foi eliminada, e esta lavoura foi incluída nos recursos gerais do crédito rural, que também foram bastante reduzidos. Nesse contexto, os pequenos e médios fornecedores que têm, em geral, custos unitários de produção maiores do que os da cana das usinas, não puderam absorver da mesma forma que estas a queda acentuada da rentabilidade.⁷⁶

Como consequência dos problemas mencionados, ocorreu o paradoxo de existir, ao mesmo tempo, capacidade ociosa no setor industrial (que tinha uma capacidade instalada de cerca de dezesseis bilhões de litros) e crise no abastecimento de álcool pela

⁷⁵ Existem estimativas de que com os ganhos de produtividade alcançados, caso o preço do petróleo tivesse se mantido no patamar de 1980-1981, o álcool seria competitivo com a gasolina (cf. MOREIRA; GOLDEMBERG, 1989).

⁷⁶ Houve um aumento no grau de integração vertical da atividade agrícola. Embora em muitas experiências o fornecedor continuasse produzindo, algumas fases do processo produtivo (colheita, transporte, entre outras) passaram a ser realizadas com a assistência das usinas, num sistema de prestação de serviços que implica maior dependência do fornecedor com relação à usina.

falta de matéria-prima. Assim, a produção ficou muito aquém desta capacidade, e não alcançou os doze bilhões de litros. Para uma plena utilização dessa capacidade instalada teria sido necessário ampliar a área plantada com cana em oitocentos mil hectares.

Assim, o aumento da demanda pelo álcool combustível e a estagnação de sua produção provocaram desequilíbrios no abastecimento, havendo necessidade de se importar este produto nos anos 1989 e 1990. Também foi reduzida a porcentagem de álcool anidro misturado à gasolina e acrescetado metanol como forma de equacionar a crise do álcool.

Além da queda da margem de lucro pela contenção dos preços, os produtores de álcool enfrentaram conflitos com a Petrobras. A empresa teve altos custos pela manutenção de grandes estoques de álcool, adotando a estratégia de retirada lenta do produto das empresas do setor, transferindo para elas o custo de estocagem. Por outro lado, a Petrobras teve que enfrentar prejuízos pela produção de álcool.⁷⁷

A diminuição da margem de lucro deve ter afetado também, mais fortemente, as destilarias e usinas marginais do setor. Ainda não existem indicadores consolidados sobre a reestruturação que a crise provocou na indústria sucro-alcooleira nacional, mas, segundo estimativas de entidades ligadas ao setor, haveriam fechado 65 empresas (aproximadamente 18% das empresas existentes). É provável que tenha acontecido uma nova concentração, depois dos primeiros anos do Proálcool onde ocorreu uma desconcentração.

Como já se demonstrou até aqui, as perspectivas do mercado do álcool estão fortemente condicionadas pela formulação de políticas públicas. Aproximadamente 92% do álcool produzido são utilizados como combustível, 74% na forma de álcool hidratado e 18% anidro. A indústria química consome apenas 4% do álcool produzido.

Outras alternativas, como a alcoolquímica não são muito alentadoras, dado o menor preço relativo dos derivados do petróleo como matéria-prima para esta indústria. Por outro lado, a exportação representa menos de 1% do álcool total produzido pelo país. Existiria a possibilidade de ampliar esta taxa de exportação, na hipótese de alguns países decidissem substituir o aditivo chumbo tetraetila por álcool para reduzir os níveis de poluição. Esta política já está sendo implementada por países como EUA, Canadá,

⁷⁷ A perda de mercado para a gasolina criou excedentes deste produto, cuja oferta estava definida pela rigidez do perfil do refino, ou seja, para atender às necessidades de óleo diesel foi necessário refinar petróleo, criando um excedente estrutural de gasolina que teve de ser exportado a preços não remuneradores. Como a venda de gasolina tem a função de subsidiar outros subprodutos, esta situação trouxe graves prejuízos para o desempenho financeiro da empresa.

Alemanha e França. Entretanto, a maior parte desses países tem optado por favorecer sua própria produção de álcool, como os EUA que subsidia a produção de álcool a partir dos excedentes de milho.

Uma vez que o setor tinha um elevado índice de endividamento, pelos empréstimos adquiridos no período anterior, a queda da rentabilidade trouxe uma situação financeira delicada para várias empresas.

Merece ser destacada a estratégia de pressão política encaminhada pelos usineiros desde 1990, e que resultou na concessão de condições de refinanciamento das dívidas extremamente vantajosas para esse setor. Assim, a dívida dos usineiros, estimada em aproximadamente US\$ 1,5 bilhão (pelo câmbio comercial), foi refinanciada com prazos de até quinze anos, e juros anuais de 12%.

Outras modificações importantes que ocorreram no período dizem respeito à desativação do IAA em inícios de 1990, que também levou à extinção do Planalsucar. Entretanto, a extinção do principal órgão de planejamento da lavoura não significou uma diminuição da intervenção estatal, uma vez que, por exemplo, as quotas de produção continuaram sendo fixadas, agora pela Secretaria do Desenvolvimento Regional, ligada diretamente à Presidência da República.

Por outro lado, em 1989, foram privatizadas as exportações de açúcar, antes atribuição exclusiva do IAA. Agora corresponde às empresas a exportação, desde que sejam satisfeitas as necessidades do abastecimento interno de açúcar e álcool.

Simultaneamente à crise de rentabilidade do álcool, a partir de 1988 o mercado internacional do açúcar teve um desenvolvimento relativamente favorável. O consumo foi maior que da oferta, o que provocou uma diminuição dos estoques e um aumento do preço do produto. Esta expansão do consumo se deveu, principalmente, ao aumento das importações da China, URSS e países do Sudeste Asiático. Esta conjuntura favorável foi aproveitada por algumas empresas do setor que exportaram açúcar, mesmo à custa de importar álcool para satisfazer os compromissos assumidos no período de restrição da produção.

Apesar da conjuntura favorável, as perspectivas do mercado do açúcar no longo prazo não são muito alentadoras, em consequência da crescente concorrência de outros adoçantes (naturais e artificiais). Como resultado do rápido desenvolvimento da bioquímica após a Segunda Guerra Mundial, iniciou-se, nos EUA, a aplicação de processos enzimáticos para a obtenção de xaropes de alto conteúdo de frutose de milho (High Fructose Corn Syrup – HFCS). Os rápidos avanços tecnológicos ocorridos no

processo de obtenção dos xaropes permitiram a redução do custo destes produtos, até torná-los competitivos com o açúcar de sacarose. Consequentemente, começou um processo de substituição que já estava tendo um forte impacto no mercado internacional. Assim, por exemplo, nos EUA, o consumo de açúcar caiu de 9,3 milhões de toneladas, em 1978, para 6,1 milhões de toneladas, em 1982, enquanto o consumo de HFCS aumentou de 1,5 para 4,5 milhões de toneladas no mesmo período. A preocupação com a concorrência dos adoçantes orientou as atividades de P&D dos grandes grupos açucareiros multinacionais. Frente à ruptura tecnológica, os grandes grupos procuraram se associar com empresas que têm um forte *savoir faire* em biotecnologia. Além disso, a indústria química investiu fortemente na produção de novos adoçantes sintéticos: aspartame, sorbitol, entre outros. Assim, tanto pela estratégia “defensiva” dos grandes grupos açucareiros, como pela estratégia “ofensiva” da indústria química, têm se reforçado os investimentos em P&D na área de adoçantes alternativos, desencadeando um processo de substituição praticamente irreversível.

Entretanto, o mercado internacional apresenta boas perspectivas de curto e médio prazos, desde que se produza com eficiência (alta produtividade e baixos custos) de forma a manter a rentabilidade, apesar dos preços internacionais relativamente baixos e altos índices de protecionismo praticados por países da Europa e o próprio EUA.

Com relação ao mercado interno do açúcar, pode-se dizer que o consumo teve um escasso crescimento: de 4,8 milhões de toneladas, em 1976/1977, para 6,4 milhões, em 1989/1990. Apesar de o açúcar ser um bem com uma baixa elasticidade-renda da demanda, dados os muito baixos níveis de renda de uma boa parcela da população, poderia ser esperado um significativo aumento no consumo na hipótese de uma elevação no nível de renda. Este fenômeno foi observado, por exemplo, no Plano Cruzado (safra de 1986/1987).

Um último elemento que nos interessa destacar com relação à perspectiva dos mercados está referido à integração do setor nos acordos do Mercosul. Existem estimativas de que os custos da produção açucareira no Brasil seriam bem menores dos existentes nos outros três países que integram o mercado regional. Assim, a produção açucareira poderia se expandir procurando ocupar esses mercados. Entretanto, dado o efeito desestruturador que esta concorrência traria para a economia desses países, foi proposto, em agosto de 1992, pelos empresários da agroindústria canavieira dos países envolvidos, um acordo pelo qual os empresários brasileiros se comprometeriam a não concorrer no mercado do açúcar, desde que, em troca, seja aberto o mercado do álcool

nesses países. Isto se realizaria mediante da adição de 20% de álcool anidro à gasolina comercializada pelos outros três países. As possibilidades de implementar um acordo deste tipo são ainda incertas, mas caso se concretizem, beneficiariam claramente os empresários paulistas, pois nesse estado encontra-se localizada a maior capacidade industrial instalada para a produção de álcool no país. Por outro lado, cabe destacar que, entre os pontos negociados no acordo, encontra-se a transferência de tecnologia do Brasil para permitir a esses países uma maior competitividade no setor açucareiro.

Nesta seção, relatamos o processo que levou à transferência do centro dinâmico da agroindústria canavieira da região Nordeste para o Centro-Sul. Por outro lado, relatamos a transferência do domínio do capital mercantil para o capital agroindustrial sobre as condições de realização do lucro, e o maior controle que este último passou a ter sobre os mercados a partir da consolidação do sistema cooperativo.

Vimos como a produção açucareira surgiu orientada para um mercado externo regido por acordos coloniais e, num período posterior, neocoloniais, que representaram um claro domínio do capital estrangeiro de caráter mercantil sobre a organização da produção e apropriação dos benefícios da atividade açucareira. No entanto, já a partir da segunda metade do século XVII, a produção brasileira começou a ser marginalizada dos principais mercados compradores.

Posteriormente, já no século XX, embora a transferência da dinâmica do mercado externo para o interno possa ter significado, para os produtores açucareiros nordestinos, mais domínio sobre as condições de realização do seu produto – fenômeno reforçado pela intervenção estatal na defesa dos preços do produto – este domínio estaria limitado pelo poder dos grandes comerciantes-refinadores (agora de caráter nacional) e pela concorrência da nova região produtora no Centro-Sul. Ao mesmo tempo, na região Nordeste havia conflitos de classe no interior do setor, dada a forte presença dos fornecedores, antes senhores de engenho e grandes proprietários fundiários.

Em seguida, o espetacular crescimento que teve a agroindústria canavieira em São Paulo e a concentração de boa parte da produção nas mãos de uns poucos grupos econômicos, reforçariam o poder relativo destes empresários paulistas. Ao mesmo tempo, a forte integração vertical, tanto “para trás”⁷⁸ (produção agrícola) como “para

⁷⁸ Existem estimativas de representantes da empresa de que a cana produzida por fornecedores representa apenas cerca de 1/3 do total de cana processada.

frente" (comercialização e refino), significaria um claro predomínio da classe dos usineiros sobre os outros setores sociais que compõem a economia canavieira.

- Formulação Jurídica

Para que possamos entender a resolução que se intenta para as questões sucroalcooleiras e para as do tabaco na versão dada pela Procuradoria Regional do Trabalho do Estado do Rio Grande do Sul, vamos nos valer, novamente, de alguns *insights* do volume organizado por Luiz Werneck Vianna, **A democracia e os Três Poderes no Brasil** (2002), no qual convivem três dimensões do conceito de *judicialização* que se reforçam mutuamente. O primeiro deriva de Giselle Citadino (2002), que retoma a dimensão constitucional das relações entre direito e política para identificar o espaço normativo aberto ao ativismo positivo de agentes sociais e judiciais na produção da cidadania; o segundo, de José Eisenberg (2002), que avalia a expansão das práticas judicializadoras e a politização do Poder Judiciário brasileiro como contrapeso a práticas conservadoras das classes políticas ou econômicas; e, por fim, o próprio Luiz Werneck Vianna, juntamente com Marcelo Baumann Burgos (2002), que reforçam essas perspectivas ao tratar o fenômeno nos termos da proceduralização do direito e da ampliação dos instrumentos judiciais como mais uma arena pública a propiciar a formação da opinião e o acesso do cidadão à agenda das instituições políticas. Além do volume organizado por Luiz Werneck Vianna, obra coletiva elaborada a partir do Instituto Virtual "A democracia e os Três Poderes no Brasil", criado por um convênio do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ-UCAM) com a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), mencionamos, novamente também, a publicação nº 1 (VIANNA; BURGOS, 2005a) e o Caderno nº 1, do Centro de Estudos Direito e Sociedade (CEDES), do IUPERJ (VIANNA; BURGOS, 2005b).

Em **A democracia e os Três Poderes no Brasil**, a judicialização é tratada sob dois eixos de análise, a relação "horizontal" entre os poderes do Estado e destes com a sociedade civil. A principal hipótese que orienta os trabalhos é a de que, não obstante o processo de consolidação institucional da democracia brasileira, ela experimentaria um *déficit* no modo do seu funcionamento, resultante da predominância do Executivo sobre o Legislativo e do insulamento da esfera parlamentar em relação à sociedade civil. Contudo, observar-se-ia também reações da cidadania ao fechamento desses poderes às

suas demandas e expectativas, indicadas pela busca crescente do Poder Judiciário contra leis, práticas da Administração e/ou omissões tanto do Executivo quanto do Legislativo (VIANNA, 2002b, p. 8-10).

Assim, o escopo da obra é amplo, compondo-se de ensaios teóricos e trabalhos de pesquisa de campo e, conforme aponta o organizador, as interpretações são diversificadas e apresentam as dissonâncias típicas desse tipo de empreendimento intelectual. Entretanto, o livro dá sequência às pesquisas coordenadas por Luiz Werneck Vianna sobre o perfil dos magistrados e o papel das instituições do sistema judicial após 1988 (VIANNA *et al.*, 1996; 1997; 1999).

Para os propósitos deste momento da tese importa destacarmos que a abordagem das relações entre os poderes do Estado e destes com a sociedade civil oferece perspectiva ampliada de análise das interseções da política com a Justiça. Ademais, mais do que a aplicação do modelo empírico e analítico de Chester Neal Tate e Torbjörn Vallinder, os ensaios teóricos e de pesquisa de campo enfrentam as dimensões normativas do problema, identificando os pressupostos das posições no debate, como por exemplo, o artigo de Luiz Werneck Vianna e Marcelo Baumann Burgos (2002).

Nele os autores reiteram a análise do significado da transformação constitucional de 1988, apresentada em *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, introduzindo, porém, duas novidades teóricas: a aproximação da ampliação do direito com o conceito de americanismo de Gramsci e a redefinição e ampliação do tema da judicialização em termos de *revolução processual do direito*. Em extensa apresentação do capítulo, Vianna e Burgos utilizam-se do conceito de americanismo de Gramsci, deslocando-o do mundo fabril para o âmbito da sociedade civil e do *mundo da vida*. As formas de vida do homem comum seriam, potencialmente, criadoras de uma *eticidade* não contraposta ao Estado, mas, seu pressuposto e extensão, necessária para o não insulamento do direito no Estado na formalização burocrática e no ritualismo processual (VIANNA; BURGOS, 2002, p. 354-355).

Dialogando criticamente com a discussão de Habermas, da proceduralização do direito, Vianna e Burgos interpretam que as transformações contemporâneas do direito o teriam tornado aberto às aspirações e necessidades coletivas sem, contudo, atrelá-lo ao conjunto de imperativos morais substantivos de uma comunidade ética fechada. Dessa perspectiva, pois, o tema da proceduralização do direito em Vianna e

Burgos não reside numa adesão ao projeto e à obra de Habermas.⁷⁹ Para eles, a institucionalização do direito no mundo contemporâneo teria incorporado princípios da filosofia política da modernidade, transformando-os em formas de ação à disposição do homem comum para participar da criação do direito no Estado tanto por meio da democracia representativa e/ou direta como pela via judicial.

Essa participação não seria fragmentadora daqueles princípios da vontade geral, mas representaria as possibilidades de adensamento do direito pela intervenção, na esfera do Estado, da eticidade da sociedade civil (VIANNA; BURGOS, 2002).

A *revolução processual do direito* teria ampliado os espaços para o exercício de uma *soberania complexa*, que consistiria na combinação de duas formas de representação, a política e a funcional, e de duas dimensões da cidadania, a política e a social; a primeira, exercida pelos representantes eleitos com base nos procedimentos democráticos, e a segunda, pela comunidade de intérpretes, composta, inclusive, pelos agentes judiciais legitimados pela Constituição. Assim,

[...] se a cidadania política dá as condições ao homem comum de participar dos procedimentos democráticos que levam à produção da lei, a cidadania social lhe dá acesso à proceduralização na aplicação da lei por meio de múltiplas formas, individuais ou coletivas, de um simples requerimento a uma ação pública, proporcionando uma outra forma de participação na vida pública. (*idem*, p. 372)

A representação funcional permitiria, pois, o acesso do cidadão à aplicação/efetivação do direito, criando um *direito responstivo*, aberto aos interesses e concepções éticas do homem comum, mas capaz de manter a integridade de seus princípios (*idem*, p. 379). Esses pressupostos guiam a formulação da pesquisa de campo do acesso à Justiça de demandas sociais pela via das chamadas *class actions*, as ações coletivas. Vianna e Burgos pesquisaram as ações populares e as ações civis públicas em tramitação no Fórum da Cidade do Rio de Janeiro, identificando os autores, os réus e os objetos reclamados.⁸⁰ Constam também do retrato traçado dados relativos aos resultados das ações judiciais que, colhidos de ações em curso, conforme reconhecem Luiz Werneck Vianna e Marcelo Baumann Burgos, não permitem mais do que hipóteses muito parciais e provisórias acerca das respostas dadas pelos agentes do sistema de justiça às demandas e conflitos sociais e políticos. Do conjunto de dados apresentados,

⁷⁹ Para essa visão, cf. Maciel e Koerner (2002).

⁸⁰ Em seguida veremos como algumas dessas pesquisas terão sequência em Vianna e Burgos (2005b).

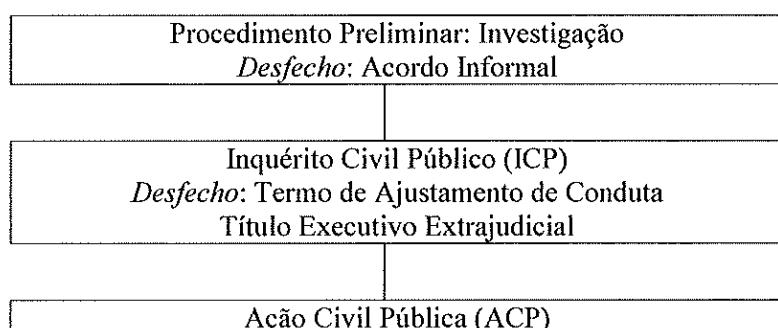
merecem destaque alguns achados relativos às ações civis públicas e ao perfil da interação entre agentes sociais e políticos e o Ministério Público. Segundo os autores, a pesquisa indica a significativa participação de associações civis e políticas, órgãos do Estado e cidadãos no oferecimento de denúncias ao Ministério Público. Na proposição de ações civis, há indícios de crescimento daquelas de autoria das associações civis na segunda metade da década de 1990, em comparação com o decênio anterior.

Ademais, ainda que, de fato, sejam destacadas as iniciativas judiciais dos membros do Ministério Público, a participação das associações civis tende a crescer em virtude dos recursos organizacionais disponíveis, como parece indicar a frequência de ações propostas na área do Código de Defesa do Consumidor.

A participação de órgãos do Estado como autores de ações coletivas mostra a face cooperativa das relações estabelecidas entre administradores e promotores de justiça. Os órgãos públicos muitas vezes dirigem-se ao Ministério Público para acionar outros órgãos públicos (na Promotoria de Cidadania este é o fato de mais da metade das ações civis públicas). Isso reforça a hipótese de que o Ministério Público tem desempenhado o papel de coordenação e mediação entre as diversas agências do Estado, valendo-se de maneira significativa de instrumentos extrajudiciais na resolução de disputas, ou seja, dos Termos de Compromissos de Ajustamento de Conduta (TACs).

Esses resultados oferecem a Vianna e Burgos a chave para rejeitarem também as críticas de que o Ministério Público estaria substituindo o Poder Judiciário, ao usar seus poderes extrajudiciais para resolver conflitos coletivos. Para eles, a ação do Ministério Público faz parte da constituição de um complexo sistema de complementaridade e interdependência dos poderes do Estado, a mídia, a cidadania organizada e os indivíduos.

Para os propósitos da nossa tese importa demonstrar o ponto em que Vianna e Burgos oferecem um fluxograma esquemático das etapas que uma investigação pode percorrer no Ministério Público (VIANNA; BURGOS, 2002, p. 443):



<i>Desfecho: Título Executivo Judicial</i>
--

Assim, “[...] mais do que transferência, prevalece o compartilhamento de responsabilidades entre os diferentes atores envolvidos.” A solução dos conflitos coletivos tem demandado “a construção de redes institucionais que abarcam, além do Ministério Público e entidades sociais, o próprio Poder Público.” O Ministério Público não substituiria o Poder Judiciário, mas funcionaria muitas vezes “como uma instância que agrupa esforços, visando construir uma base institucional para o cumprimento do direito.” O Ministério Público atuaria preventivamente, “o que lhe confere um papel **complementar e não concorrente** em relação ao do Judiciário.” (*idem*, p. 444). O Ministério Público teria também o papel de superar problemas de coordenação entre esferas da administração pública. Os objetos das ações são tanto aqueles tradicionais, de defesa da moralidade pública, de busca de proteção do cidadão contra violações de seus direitos causadas por omissões do Estado, como também ações propositivas, que visam a provocar a adoção de políticas públicas pelas autoridades governamentais. Embora em proporção ainda limitada, essas ações por políticas públicas estariam crescendo, o que revelaria maior protagonismo dos cidadãos para influenciar, pela via judicial, a formulação da agenda pública.

No que se refere aos réus, não são apenas órgãos públicos os acionados pelas ações, mas também empresas, associações civis e cidadãos, o que depende diretamente do objeto das mesmas.

Aparece aqui a figura do Ministério Público mais como um agente de mediação entre agentes sociais e poderes políticos do que um agente de judicialização *stricto sensu*, que provoca a intervenção de um poder externo e supostamente despolitizado a fim de solucionar de forma tutelar os conflitos. Poder-se-ia considerá-lo um mediador institucionalizado que dispõe de legitimidade jurídica e recursos organizacionais para a proposição de ações judiciais. Mas esta não é sua característica específica, pois há outros agentes (fiscais) do Poder Executivo que podem fazê-lo. Em comparação com estes, o Ministério Público dispõe de menos recursos, pois não tem meios imediatos e efetivos de ação para obter a aquiescência e punir aqueles aos quais dirige a sua ação (como poder de determinar ações, emitir multas e fechar estabelecimentos).

Com relação às decisões judiciais, Vianna e Burgos advertem que os seus resultados são muito parciais, pois se referem a ações ainda em curso. Porém, apontam algumas tendências presentes tanto no julgamento das ações populares como das ações

civis públicas, que é o maior acolhimento, pelo Poder Judiciário, de demandas relativas aos “novos direitos” difusos e coletivos e que envolvem políticas públicas, e a maior resistência judicial a temas “antigos” como o controle da moralidade administrativa e das práticas políticas. Embora os autores não explorem o tema, parece-nos que é uma nova indicação da resistência, ao menos parcial, dos juízes (aqui, os de 1^a instância), em assumir as demandas de maior ativismo, apresentadas por diferentes atores políticos e sociais, que já foi apontada em outras pesquisas de campo sobre o Poder Judiciário coordenadas, inclusive, por Luiz Werneck Vianna (VIANNA *et al.*, 1999).

A interpretação proposta é instigante, pois amplia a discussão das relações entre instituições judiciais e política para as relações do Estado com a sociedade civil. Vianna e Burgos renovam o conceito de judicialização pelo de proceduralização do direito, que torna mais específica a definição da mudança que analisam. Como vimos, a proceduralização diz respeito às formas de ação judicial e ao conteúdo da ética humana comum. A ampliação da análise do direito envolve seus vínculos com a dimensão da eticidade da sociedade civil e, pois, do exercício da cidadania. Vianna e Burgos deslocam-se, pois, da arquitetura liberal que opõe Estado e sociedade civil, e consideram os procedimentos judiciais como uma parcela do exercício do poder, que se exerce por um dos Poderes do Estado em prol de um indivíduo, mas necessariamente contra outros (indivíduos e Poderes do Estado). Enfim, o trabalho tem um forte aspecto prospectivo no que se refere aos caminhos e potencialidades da ampliação da efetividade dos direitos fundamentais nas democracias, a brasileira em especial.

Enfim, a pesquisa de campo de Vianna e Burgos torna flagrante a importância heurística da ideia de judicialização na medida em que indicam a convivência, ao mesmo tempo, conflituosa e cooperativa entre as instâncias políticas e judiciais; ou, ainda, na medida em que afirmam que a pesquisa realizada na Promotoria de Cidadania “revela que o Ministério Público tem evitado judicializar esses conflitos, preferindo direcionar esforços para a construção de acordos políticos na arena dos inquéritos civis públicos.” (VIANNA; BURGOS, 2002)

Assim, podemos chegar à análise do papel do Ministério Público do Trabalho na revolução processual do direito no Brasil contemporâneo. Para tanto, podemos nos voltar para a recente pesquisa de Vianna e Burgos, resultado de um convênio entre o IUPERJ e a Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (AMAERJ), e realizada no âmbito das atividades do Centro de Estudos de Direito e Sociedade (CEDES) do IUPERJ.

Entre princípios e regras (cinco estudos de caso de Ação Civil Pública) (VIANNA; BURGOS, 2005b) nasce da necessidade de se examinar qualitativamente aqueles dados quantitativos apresentados em **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. A partir da seleção de cinco casos de diferentes campos e tipos de conflito, buscou-se uma análise mais criteriosa da dinâmica neles encerrada. Da coleção selecionada consta um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) da Ilha Grande (Município de Angra dos Reis, no Estado do Rio de Janeiro), conduzido pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual.

A pesquisa tinha por objetivos: 1) análises que permitiriam problematizar a atuação do Judiciário e do Ministério Público, tendo em conta o problema da tensão entre a cultura tradicional e o caráter inovador dos processos, que vem exigindo uma relação criativa dessas instâncias institucionais com a legislação e a jurisprudência, sob a égide da interpretação dos princípios e normas constitucionais; e, 2) avaliar como a sociedade e, em especial, seus setores organizados têm-se relacionado com tais institutos.

A interpretação oferecida do TAC é original dentro das ciências sociais brasileiras, pois guarda um aspecto exploratório inédito na discussão das relações entre instituições judiciais e política para as relações do Estado com a sociedade civil. Nas palavras dos autores:

É importante frisar que o Termo de Ajustamento de Conduta é um procedimento pré-processual utilizado pelo Ministério Público, que gera um título executivo extrajudicial. A promoção do Termo de Ajustamento de Conduta [...] tem sido amplamente utilizada como forma de se evitar a judicialização do conflito. Trata-se, portanto, de uma das vias privilegiadas de afirmação de novos direitos coletivos, na medida em que submete um conflito coletivo à arbitragem, mediada pelo Ministério Público [...]. Tal compromisso descumprido, pode vir a se traduzir em um processo judicial. (VIANNA; BURGOS, 2005b, p. 26)

Mas aqui cabe perguntar: o que significa compromisso de ajustamento de conduta?

O compromisso de ajustamento surgiu no Direito brasileiro com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei Ordinária Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, no seu Art. 211, onde se lê “*Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.*”

Esse novo instrumento nasce no contexto que vê surgir demandas e conflitos protagonizados por movimentos sociais, junto com as pressões pelo estabelecimento de um regime democrático, que se tornaram referência na reavaliação do funcionamento e da estrutura da Justiça brasileira nos anos 1970 e 1980. As reivindicações e diagnósticos de vários atores alimentaram propostas para a reforma de instituições e procedimentos jurídicos. O Direito de inspiração liberal passou a ser cada vez mais identificado como instrumento útil ao regime autoritário, por enfraquecer demandas coletivas, e como fator de isolamento do Poder Judiciário, incapaz de absorver as novas demandas. Além disso, guardadas as especificidades da transição brasileira à democracia política, problemas enfrentados por Sistemas de Justiça de vários países naquela conjuntura repercutiram aqui. Os conflitos sociais adquiriram cada vez mais o caráter de conflitos jurídicos, em face do surgimento de movimentos sociais, da expansão dos direitos e do *welfare state*.

Como se vê, o legislador brasileiro vem criando um sistema muito abrangente em torno da ação civil pública e popular, favorecendo uma plural e crescente utilização, que já fazem desses institutos uma nova arena na democracia brasileira, da qual tomam parte [...] tanto os homens comuns como as entidades da sociedade civil, a mídia, o Poder Executivo e o Poder Legislativo, além do Ministério Público. (VIANNA; BURGOS, 2005a, p. 4)

Ou seja: do ponto de vista legislativo, desde pelo menos o início dos anos 1980, temos assistido a um importante processo de normatização de direitos que, em função de sua natureza difusa e/ou coletiva, encontravam-se até então excluídos do ordenamento jurídico brasileiro.

Logo, do ponto de vista político, a transição à democracia no país produziu forte impacto sobre o Sistema de Justiça. De um lado, a demanda por justiça, em grande parte represada nos anos de autoritarismo, inundou o Poder Judiciário com o fim dos constrangimentos impostos pelo regime militar ao seu livre funcionamento. De outro, a democracia política e o retorno ao estado de direito recolocaram a necessidade de juízes e árbitros legítimos para decidir eventuais conflitos entre sociedade e governo e entre os Poderes do próprio Estado. Este papel foi atribuído, em grande medida, ao Poder Judiciário.

Como se sabe, a Constituição de 1988 representa um marco jurídico e político desse processo. Ela consolidou em norma fundamental mudanças legislativas anteriores, na área dos direitos difusos e coletivos, além de fornecer as bases para a ampliação da codificação de novos direitos. Ela também arremessou as instituições judiciais à esfera

política quando ampliou as formas de controle judicial da constitucionalidade de atos normativos do Executivo e de leis do Parlamento. Foi além, nesse sentido, quando retirou o Ministério Público da alçada do Poder Executivo, conferindo-lhe autonomia administrativa e independência funcional, deslocando-o da tarefa de defender o Estado para a condição de fiscal e guardião dos direitos da sociedade.

Estas são, em linhas gerais, as questões que as mudanças institucionais recentes abriram como possibilidades na constituição dessa nova arena judicial de solução de conflitos, tendo em vista três aspectos: a normatização dos chamados direitos difusos e coletivos, o novo papel do Ministério Público nessa área, e o instrumento de defesa desses direitos – a Lei da Ação Civil Pública (LACP).

Mediante mudanças legislativas, ao longo das duas últimas décadas o Ministério Público veio acumulando novas e importantes atribuições, dentre as quais se destaca a promoção da ação civil pública. Por intermédio desse instrumento, o Ministério Público tem a possibilidade de acionar o Poder Judiciário para promover a defesa de direitos transindividuais, recentemente instituídos por lei e mais conhecidos como direitos *difusos e coletivos*.

Na verdade, mais do que uma renovação de atribuições do Ministério Público, pode-se dizer que nestas duas últimas décadas constituiu-se no Brasil uma nova arena judicial de solução de conflitos que até então não tinham acesso ao Sistema de Justiça.

Embora, no debate jurídico, seja comum identificar a Constituição de 1988 como marco inicial da mudança do papel institucional do Ministério Público e da normatização dos direitos difusos e coletivos, uma análise de textos legais anteriores é capaz de demonstrar que a nova Constituição apenas consolidou em norma fundamental o que já vinha sendo instituído, por meio de leis ordinárias e complementares, nas esferas federal e estadual. Nesse sentido, a Lei Ordinária Federal nº 6.938, de 2 de setembro de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, pode ser considerada o marco jurídico inicial da normatização de interesses difusos e coletivos no Brasil, e também da inclusão de novos instrumentos processuais, em especial a legitimidade do Ministério Público para proposição de *ação de responsabilidade civil e criminal* por danos causados ao meio ambiente (Art. 14, §1º) (cf. SILVA, 2001a.). Pouco tempo depois, a Lei Complementar Federal nº 40, de 14 de dezembro de 1981, deu nova organização nacional ao Ministério Público, definindo como uma de suas funções institucionais “*promover a ação civil pública, nos termos da lei*” (Art. 3, III). Somente em 1985, quatro anos após sua primeira aparição em textos legais, é que uma

lei específica veio regulamentar com precisão esse novo tipo de ação – que aqueles textos apenas tangenciaram –, definindo seu objeto, o foro competente, a legitimação para utilizá-la, as atribuições do Ministério Público.

É interessante notar, portanto, que a ação civil pública “preeexistiu” ao texto de 1985, que a regulamentou. Sem dúvida, trata-se de uma forma peculiar de desenvolvimento legislativo, em que leis versando sobre assuntos específicos, por exemplo, o meio ambiente, ou textos de caráter institucional como as leis orgânicas do Ministério Público vão engendrando um novo mecanismo processual.

Na experiência da lei sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, o mecanismo aparece como forma nova, melhor adaptada à tutela de um tipo novo de interesse, que por ser difuso não encontra na organização tradicional do processo judicial meio adequado à sua defesa. Na experiência da lei orgânica do Ministério Público, é a própria instituição que, ao se reorganizar, inscreve entre as suas funções principais a proposição da ação civil pública, que só seria criada por lei própria três anos mais tarde.

Assim, a ação civil pública não é novidade somente do ponto de vista do objeto que visa defender. Outras peculiaridades, que descreverei a seguir, reservam-lhe lugar especial no conjunto das ações codificadas no Direito brasileiro.

A Lei Ordinária Federal nº 7.347, de 24 de setembro de 1985 disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Visando à proteção desses direitos e interesses, a lei definiu como objeto da ação “*a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer*”. Por *obrigação de fazer ou não fazer* deve-se entender a sentença judicial que obriga o réu a reparar o dano causado, ou suspender eventual atividade que esteja violando tais direitos coletivos, ou que simplesmente os esteja pondo em risco. Embora a maioria das sentenças inclua a condenação em dinheiro por danos causados, o entendimento predominante na jurisprudência e na doutrina tem sido o de que a obrigação de fazer ou não fazer deve ser privilegiada na decisão judicial. Isto tem conferido um caráter essencialmente prático às sentenças judiciais em ações civis públicas, sob a justificativa de que o interesse principal nesse caso é a reparação concreta e imediata do dano causado ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural e aos consumidores.

Na hipótese da condenação em dinheiro, a Lei Federal nº 7.347/85, prevê a criação de um fundo para o qual serão revertidas as indenizações, “*sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados*”.

Isto se dá porque uma das características dos direitos difusos é justamente a sua indivisibilidade. Não há como dividir, por exemplo, a indenização paga por uma indústria que derramou produtos tóxicos no leito de um rio. A ação é movida contra a indústria em nome de toda a coletividade. O resultado, da mesma forma, deve ser revertido em benefício de todos. Daí a existência do fundo, a ser gerido por um Conselho Federal e Conselhos Estaduais, encarregados de aplicar os recursos na reparação dos danos.

A promoção da ação civil pública perante o Poder Judiciário não é monopólio do Ministério Público. União, estados e municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista também estão legitimados a fazer uso dela. Além destes, a Lei Ordinária Federal nº 7.347/85, confere legitimidade a associações que estejam constituídas há pelo menos um ano e que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor e/ou ao patrimônio histórico e cultural (Art. 5). Tal legitimação, conhecida como *concorrente*, visou a democratizar o uso do novo instrumento, permitindo a defesa dos interesses coletivos por agentes públicos estatais e da sociedade civil.

Entretanto, a experiência recente tem demonstrado que União, Estados e Municípios têm se apresentado mais no banco dos réus e menos na condição de autores das ações. De outro lado, as associações civis têm apresentado uma *performance* bastante tímida até agora, talvez por desconhecimento e/ou mesmo por falta de condições adequadas à utilização eficaz desse tipo de instrumento judicial. Aparentemente, é o Ministério Público quem mais tem se destacado no uso da ação civil pública, em todas as áreas dos direitos difusos e coletivos.

Outra inovação importante da Lei Ordinária Federal nº 7.347/85, é a instituição da *responsabilidade objetiva*, pouco comum no Direito brasileiro. Juridicamente, a responsabilidade objetiva torna desnecessária a demonstração do elemento subjetivo presente no ato lesivo ao interesse difuso ou coletivo. Isto é, basta que seja comprovada a relação de causalidade entre a ação e o dano para que o réu seja condenado a repará-lo, sem que se precise demonstrar a existência subjetiva da culpa.⁸¹

⁸¹ A questão da responsabilidade objetiva voltou ao debate público com a discussão que circundou a promulgação da Lei Ordinária Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 – Lei dos Crimes Ambientais. Destinada a estabelecer “sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente”, seu processo de tramitação no Congresso Nacional deu oportunidade a setores descontentes com o princípio da responsabilidade objetiva, notadamente a bancada ruralista, de pedirem pela sua suspensão. Ao final, com os vetos presidenciais ao projeto de lei aprovado, o princípio da responsabilidade objetiva foi mantido para o caso das sanções decorrentes das ações civis públicas.

A Lei Ordinária Federal nº 7.347/85, prevê, ainda, a *inversão do ônus da prova* (cabe ao réu provar que não incorreu em erro) e a *irrelevância da licitude da atividade* (o responsável terá que responder por danos causados a direitos coletivos, mesmo que sua atividade conte com a aprovação dos órgãos públicos competentes).

Finalizando, a Lei Ordinária Federal nº 7.347/85, também reserva novidade em relação ao papel dos magistrados. Frequentemente, os danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e ao patrimônio histórico e cultural não podem esperar o ritmo lento dos julgamentos, imposto pelas regras processuais desatualizadas dos códigos brasileiros. Assim, a Lei da Ação Civil Pública permite ao juiz, dentre outras coisas, dar efeito suspensivo aos recursos para evitar dano irreparável à parte (Art. 14). Permite também a concessão de medida cautelar não apenas de caráter preventivo (como é da nossa tradição jurídica), mas também dotada de conteúdo *executório*, ou seja, a cautelar pode antecipar uma obrigação de fazer ou não fazer (coisa que, tradicionalmente, só é determinada com a sentença final), a fim de afastar o risco de grave lesão a tais direitos (Art. 4). O alto grau de discricionariedade conferido ao juiz pela Lei Ordinária Federal nº 7.347/85, pode ser medido, ainda, pela possibilidade que ele tem de ampliar os limites do pedido da obrigação de fazer ou não fazer, se entender que a tutela do interesse ameaçado ou violado assim o requer, como também pela sua ampla margem de definição das medidas cominatórias (que visam a obrigar o réu ao cumprimento da sentença), como o valor de multa diária a partir da decisão judicial até o seu efetivo cumprimento.

A Constituição de 1988 consolidou as inovações processuais e de direitos substantivos introduzidas pela Lei da Ação Civil Pública, e foi além dela ao ampliar a lista de direitos que podem receber proteção via Ação Civil Pública e ao deixar uma porta aberta para outros que viéssem a surgir no futuro, nos termos do Art. 129: “São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.” Assim, a Constituição significou um duplo avanço: na medida em que ampliou os direitos coletivos e sociais (mesmo que de modo genérico), aumentou, automaticamente, o leque de interesses que podem ser protegidos pelo Ministério Público por meio da ação civil pública.

A consolidação constitucional de novos direitos substantivos e de instrumentos processuais antes dispersos em textos específicos foi decisiva também para o processo de legitimação do Ministério Público na sua pretensão de tornar-se agente defensor da

cidadania. A partir da Carta de 1988, o Ministério Público passou a invocar a Constituição como uma espécie de certidão de (re)nascimento institucional, suficiente para habilitá-lo a ultrapassar suas funções tradicionais e reforçar sua responsabilidade pela defesa dos direitos coletivos e sociais. Não se pode dizer que o texto constitucional tenha definido perfeitamente o conteúdo desses direitos e os mecanismos judiciais para sua proteção. Ao contrário, ele apenas fornece as bases de uma nova arena de solução de conflitos coletivos, cuja construção depende em grande parte do processo subsequente de afirmação institucional do Ministério Público e de avanços na regulamentação legislativa dos novos interesses e direitos.

Dentre os vários textos legais que regulamentaram essa nova arena de solução de conflitos coletivos, uma última referência torna-se obrigatória: o Código de Defesa do Consumidor (CDC), instituído pela Lei Ordinária Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

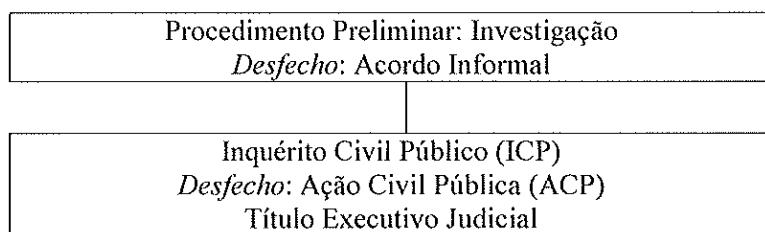
Enquanto a Constituição de 1988 deu *status* constitucional à ação civil pública, o CDC tratou de pormenorizar alguns aspectos até então não explicitados pelas leis anteriores. Na verdade, o CDC renova, reestrutura e explicita vários pontos da Lei da Ação Civil Pública.

Não é nosso objetivo aqui tratar de todos os aspectos de renovação, reestruturação e explicitação da Lei da Ação Civil Pública oferecidos pelo CDC. Contudo, não podemos deixar de colocar as hipóteses e perguntas que nortearam nossa caminhada na tese, a saber, de que se no advento do termo de compromisso de ajustamento de conduta, estaria implícito também um papel mais acentuado do Ministério Público? Ou, nas palavras magistralmente colocadas por Luiz Werneck Vianna e Marcelo Baumann Burgos:

[...] o Termo de Ajustamento de Conduta modificou os termos do conflito político, criando uma nova plataforma de luta, uma nova arena para a sociedade civil organizada. De uma perspectiva democrática, porém, essa arena que envolve o Ministério Público [...] não resolve a questão fundamental, já que dela não participa a grande maioria da população. Mas a simples existência dessa arena impõe limites à submissão [...] dos cidadãos aos grandes interesses, reequilibrando forças hoje muito desiguais. (VIANNA; BURGOS, 2005b, p. 31)

O instrumento extrajudicial do compromisso de ajustamento de conduta, um *novo procedimento*, é um dos grandes móveis da renovação, reestruturação e explicitação da Lei da Ação Civil Pública oferecido pelo CDC. Só para se ter ideia

desse impacto, voltemos ao fluxograma anterior e vejam como eram as etapas que uma investigação percorria no Ministério Público:



Logo, o termo de compromisso de ajustamento de conduta é um valioso instrumento, pois pode tornar desnecessária a ação judicial para aquelas experiências em que o Ministério Público celebrem esse termo com aqueles que figurariam como réus nos processos. Caso descumpridos, os compromissos de ajustamento de conduta podem ser cobrados judicialmente via ação civil pública sem a necessidade de uma nova medida judicial.

Os compromissos de ajustamento de conduta podem ser realizados em certa fase do inquérito civil e/ou após a propositura da ação civil pública. De que maneira, então, essa proceduralização – no sentido restrito das ações coletivas – estaria sendo interpretada e/ou reinterpretada segundo as práticas da cultura jurídica tradicional, marcada pelo positivismo privatista? A resposta, no âmbito do que se mostrou até aqui, indica que existiriam, sim, posturas tradicionalistas em face dessas novas possibilidades, tal qual as que ensejaram a da Procuradoria Regional do Trabalho do Rio Grande do Sul e as que acabaram por se realizar no setor sucroalcooleiro, seja nos TACs, seja nas ações civis públicas. Noutra perspectiva foram as experiências do Paraná e de Santa Catarina, bem como a do Rio de Janeiro, que fecharam esses estudos exemplares e simbólicos.

- A Decisão

Os TACs e acordos judiciais firmados a partir do Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro do Ministério Público do Trabalho visaram tão só a saúde e segurança no trabalho no setor sucroalcooleiro.

Sabemos, por vários estudos realizados anteriormente, que o padrão de adoecimento do trabalhador rural canavieiro está estreitamente relacionado com o modo de organização e de realização do seu trabalho. Apesar de ser a saúde um requisito

fundamental para a realização do trabalho na lavoura canavieira e dos avanços organizativos da categoria a partir de meados da década de 1980, no Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro predominaram concepções e práticas em saúde de natureza individual, biologicista e curativa que acabaram por reproduzir o modelo de atenção à saúde predominante na grande maioria dos serviços de saúde, públicos e privados. Há inúmeras dificuldades para mobilizar e organizar a categoria para tratar esta como uma questão que é também de natureza econômica e social e um direito básico de cidadania (cf. SCOPINHO *et al.*, 1999).

Esta problemática relativa à saúde e segurança do trabalhador canavieiro ocorre dentro do contexto de grandes e profundas transformações por que passa a economia sucroalcooleira na década de 1990. Este setor, a exemplo de outros, reestrutura-se inovando a base técnica e os modos de gestão organizacional para tentar sobreviver e ampliar-se nos competitivos mercados da era da globalização. Daí que o Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro vem contribuindo para formar a consciência sanitária individual, biologicista e curativa.

Parte-se do pressuposto de que a saúde-doença é também um processo social, porque está direta ou indiretamente relacionado às condições de vida e trabalho dos cidadãos, e que os trabalhadores organizados também são sujeitos ativos nos processos de investigação e de construção do conhecimento sobre a saúde e a segurança no trabalho. Os trabalhadores tanto podem adoecer de forma genérica, tendo de se levar em consideração o espaço e o tempo histórico em que eles vivem, como também de modo específico, o modo como se organiza e realiza o trabalho que eles executam para sobreviver. No contexto das relações sociais de produção existe um processo pedagógico que procura adaptar, do ponto de vista técnico e comportamental, o trabalho às necessidades do capital. É uma pedagogia que, por um lado, procura educar o trabalhador para adaptar-se a um determinado modo de divisão e organização do trabalho; mas, por outro, pode também contribuir para desenvolver a consciência da necessidade de transformar as condições em que se realiza o trabalho como item fundamental da melhoria das condições de vida e saúde dos trabalhadores. Neste processo pedagógico, o Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro pode ser considerado um instrumento privilegiados de controle e adequação do trabalho às exigências do processo produtivo.

No contexto da reestruturação produtiva em curso no setor, por um lado, o Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro assume

importância cada vez maior para o Governo atingir os objetivos de aumento de produtividade. Por outro lado, esse programa, apesar de ser aparentemente humanista e participativo, na prática não supera os problemas históricos mais tradicionais que envolvem os métodos de gestão do trabalho. Dito de forma ainda mais clara: não significa melhorias reais na qualidade de vida e ainda contribui para dificultar o processo organizativo dos trabalhadores.

Como descrevemos há pouco, foi em meados dos anos 1980 que se iniciou uma nova fase do processo de reestruturação produtiva no setor sucroalcooleiro no Brasil. Por um lado, sob a influência neoliberal, o Estado deixou de regular mais diretamente a economia sucroalcooleira; o corte dos subsídios e dos programas de incentivo à produção e comercialização obrigou-a a disputar espaços nos mercados internos e externos, cada vez mais competitivos nesses tempos de globalização da economia. Por outro lado, os movimentos sociais reagiram mais enfaticamente contra os abusos que vêm sendo praticados pelas empresas sucroalcooleiras, principalmente no que se refere à exploração do meio ambiente e dos trabalhadores.

Mas, apesar da desregulamentação, a reestruturação ainda seguiu sendo amparada pelo Estado, por meio do sistema público de pesquisa e desenvolvimento (P&D), do reescalonamento das dívidas dos usineiros para com os órgãos públicos, da oferta de novas modalidades de créditos e de subsídios e do reaquecimento do complexo agroindustrial canavieiro, com a implementação de projetos de cogeração de energia elétrica, por exemplo.

A reestruturação atinge a todos os setores da agroindústria sucroalcooleira (rural, industrial e administrativo) e é sustentada pela necessidade de incrementar a produtividade e de reduzir custos. Caracteriza-se pela crescente introdução de inovações na base técnica: a mecanização de todas as fases do ciclo produtivo agrícola, o uso de novos produtos químicos, da informática e da automação microeletrônica no controle do processo industrial; pela diversificação da produção agrícola e industrial, pelo rigor na implantação dos sistemas de controle de qualidade e pela terceirização de determinadas etapas da produção. A reestruturação, sem dúvida, vem contribuindo para tornar os empresários mais aptos para enfrentarem as novas regras de competição do mercado. Entretanto, para os trabalhadores, ela vem gerando inúmeros impactos negativos, principalmente do ponto de vista socioambiental, a queda no valor real dos salários e uma sensível piora na qualidade das relações e condições de trabalho.

No setor rural, a modernização expressa-se em todas as fases do ciclo produtivo por meio das inovações biológicas, químicas e físicas. Utilizadas em conjunto, essas inovações potencializam e aceleram a mecanização da base técnica e condicionam novas formas de dividir e organizar o trabalho (cf. ALVES, 2006). No que se refere às relações de trabalho se, por um lado, a mecanização do corte da cana coloca uma tendência de estabilização do número de contratações nos períodos de safra e entressafra, por outro lado, é crescente o processo de subcontratação da mão de obra rural. Nos momentos de pico da atividade agrícola, as usinas recrutam trabalhadores temporários por meio das empreiteiras que, na maioria das vezes, são pequenas empresas ilegais, do tipo doméstico, sonegadoras de encargos trabalhistas e nas quais predominam as relações informais de trabalho.

Quanto às condições de trabalho, sabe-se que os ambientes industriais e as frentes de trabalho rural das usinas e destilarias caracterizam-se pela insalubridade, periculosidade e penosidade (ARBEX *et al.*, 2004). Porém as novas tecnologias não têm contribuído, efetivamente, para saneá-los e melhorar as condições de saúde e de vida dos trabalhadores. Pelo contrário, o modo pelo qual essas novas tecnologias estão sendo introduzidas traz consequências negativas, tanto dentro como fora do espaço da produção. E nada disso foi tratado no Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro.

Por exemplo: a introdução da colhedeira mecânica no corte da cana-de-açúcar não diminui as cargas de trabalho do tipo físico, químico e mecânico existentes no ambiente de trabalho e ainda agrava e acentua a presença de elementos que configuram as cargas do tipo fisiológico e psíquico, porque intensificam o ritmo de trabalho. As jornadas de trabalho dos operadores de máquinas agrícolas variam de 12 até 24 horas, durante a safra. O trabalho no corte mecanizado da cana é organizado em turnos de 8 e/ou 12 horas e, na época do revezamento, a jornada estende-se até 24 horas de trabalho, com pequenas pausas para descanso e para fazer as refeições no próprio local de trabalho (cf. ALVES, 2009).

Castigados pelas condições do ambiente de trabalho e ameaçados pelo desemprego, na maioria das vezes os trabalhadores enfrentam as consequências negativas da modernização por meio de práticas individuais, haja vista que as estratégias de lutas sindicais tradicionais não têm sido adequadas para enfrentar as modernas problemáticas trabalhistas e sociais. A mecanização da colheita não é apenas uma opção tecnológica; é, também, uma opção política, uma reação empresarial às

conquistas político-organizativas obtidas pelos trabalhadores na década de 1980. Com relação à saúde e segurança no trabalho, essas práticas individuais consistem, por exemplo, na procura de assistência médica e no exercício da automedicação como as únicas formas de tratar da saúde. Até porque afastar-se temporariamente do trabalho para consultar o médico é uma das formas possíveis que o trabalhador encontra para recuperar-se do desgaste, nem sempre de uma doença diagnosticável, provocado pela realização intensiva das atividades, com prejuízo mínimo do seu salário.

Daí a maior parte das empresas nordestinas aderirem ao Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro, pois isto significa a chance de redução dos índices de absenteísmo, que interfere no rendimento do trabalho. E como, apesar do aparato tecnológico disponível, elas ainda não prescindem do trabalho humano, as estratégias de gestão são redefinidas para melhor adequá-lo às atuais exigências do processo produtivo da cana, do açúcar e do álcool, no que se refere à produtividade e à redução dos custos de produção.

Se, do ponto de vista dos assalariados rurais, as inovações tecnológicas afetam negativamente o mercado de trabalho e deterioram as relações e as condições de trabalho, trazendo-lhes sérias consequências sociais, do ponto de vista dos empresários elas significam investimentos de capital, cujo retorno depende, em grande parte, do consentimento e da adaptação dos trabalhadores à base técnica transformada e da garantia de certas condições de reprodução que aumentem a produtividade do trabalho vivo. Com as inovações introduzidas na base técnica, o processo produtivo da cana, do açúcar e do álcool passou a exigir um tipo de trabalhador cuja característica principal do perfil é ser, de um lado, tecnicamente experiente, qualificado e polivalente e, de outro, pessoalmente comprometido com os objetivos empresariais de produzir com qualidade e baixo custo. A construção e aperfeiçoamento constante deste perfil de trabalhador é o grande desafio para o Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro.

Daí que por trás de uma concepção humanista e participativa do Programa estão os objetivos estratégicos do Governo: de um lado, legitimar a reestruturação produtiva junto à opinião pública e, de outro, garantir aos trabalhadores as condições mínimas de reprodução social. Desta forma, a política do Programa tanto pode ser instrumento de controle dos índices de absenteísmo, como também veículo de formação de uma imagem de utilidade social das empresas, que gera empregos e garante assistência social

aos trabalhadores, imagem importante para quem atualmente disputa espaços no mercado internacional.

Como já mostramos a preocupação formal com a gestão do trabalho na agroindústria canavieira surgiu na década de 1940, com a promulgação do Decreto-Lei N.º 3.855, de novembro de 1941 que aprovou o Estatuto da Lavoura Canavieira (ELC), que continha alguns dispositivos que tratavam da assistência trabalhista e social dos trabalhadores. Nossa breve análise desses dispositivos legais que implantaram a assistência social na agroindústria canavieira mostraram que foi no contexto das crises econômicas vividas pelo setor que se criou uma legislação social fortemente revestida de um caráter assistencial-paternalista. No conjunto da legislação que regulava a participação do setor na economia nacional, destacamos a Lei Federal nº 4.870, aprovada em 1965, que previa a aplicação de 1% do valor da produção de cana e de açúcar e 2% da produção de álcool em Programas de Assistência Social (PAS), sujeitos ao controle do Estado (cf. SZMRECSÁNYI; MOREIRA, 1991).

No contexto da reestruturação produtiva, a atual política do Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro situa-se no espaço de fusão das tradicionais práticas burocráticas com aquelas paternalistas da assistência social legalmente instituída, tendendo a migrar da forma burocrática para a forma dita participativa. Tal fusão é o resultado de um esforço, tanto para adaptar as empresas às novas formas de produção e circulação, impostas pelas transformações da economia mundial, como também para atender aos reclamos da sociedade regional sobre a questão social do boia-fria.

No setor sucroalcooleiro, a busca pelo “trabalho decente” vem reestruturando continuamente o modo de organização das empresas. Uma das principais estratégias é a racionalização pela introdução de novas tecnologias e da terceirização de etapas intermediárias da produção. A gestão do trabalho indispensável é feita por meio de uma política que procura veicular os valores e normas necessários à expansão sucroalcooleira, ou seja, a integração da agricultura, com a indústria e a administração, visando à cooperação e ao envolvimento dos trabalhadores com os objetivos e metas organizacionais.

Os gestores apresentam a política do Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro como sendo abrangente, pois são oferecidos serviços assistenciais nas áreas de saúde, educação, transporte e habitação, até empréstimos pessoais e equipamentos de lazer. Enfatiza-se a universalidade da política,

procurando passar a ideia de que é cada vez mais tênue a linha divisória que separa os trabalhadores rurais dos da indústria, que todos constituem uma única família, com direitos e deveres iguais, unidos pelo ideário empresarial de vencer pelo esforço e pela dedicação. À primeira vista, fica a impressão de que a política do Programa é desinteressada, cuidadosamente formulada para atender aos anseios e às necessidades de todos os trabalhadores, sem distinção. Esta é a imagem que as empresas procuram passar para os trabalhadores e para a sociedade em geral: a imagem de humanismo dos seus dirigentes e de utilidade social da organização que, além de gerar muitos empregos, ainda oferece aos empregados a assistência que, infelizmente, o Estado brasileiro nega ou negligencia à população.

Entretanto, observa-se que alguns serviços, como transporte e assistência médica, são oferecidos como benefícios, mas, na verdade, trata-se do cumprimento de direitos já conquistados em lei e/ou nos acordos coletivos de trabalho. A assistência médica, geralmente, é oferecida em convênios com grupos de medicina privada e a contribuição do trabalhador é compulsória, mediante desconto em folha de pagamento. Ela é apresentada aos trabalhadores como um benefício; na realidade, não passa de um direito trabalhista previsto na legislação. O Serviço Especializado de Saúde e Medicina do Trabalho (SESMT), constituído pelas empresas, atende exclusivamente a casos de emergência, acidentes do trabalho, exames clínicos e laboratoriais de admissão, periódicos e demissionais, e servem como importante componente do processo de seleção dos trabalhadores e no controle dos índices de absenteísmo.

Enquanto o índice de absenteísmo no setor administrativo dessas empresas é de 1%, aproximadamente, no setor rural ele ultrapassa a marca de 11%, sendo que a maior parte das faltas é justificada via apresentação de atestado médico. Para inibir o absenteísmo, o MPT convenceu as usinas e os sindicatos de trabalhadores rurais a aderirem ao Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro.

Quanto à universalidade da política de benefícios sociais das empresas, observa-se que nem todos os benefícios são extensivos aos trabalhadores rurais. Geralmente, benefícios como alimentação, habitação, lazer, são exclusividade dos industriários e dos trabalhadores do setor administrativo. Por exemplo, fica claro que o benefício de moradia existe em função das necessidades das empresas e não das necessidades dos trabalhadores, pois somente têm acesso à moradia na vila residencial das usinas os

chefes e funcionários indispensáveis à manutenção do funcionamento ótimo e ininterrupto da empresa.

Apesar da locução de que a política de assistência social tem caráter universal, a demanda pelos diferentes tipos de benefício ocorre conforme as condições socioculturais do trabalhador. As solicitações dos rurícolas restringem-se, predominantemente, aos benefícios mais essenciais e acessíveis, como assistência médica, farmacêutica e odontológica; este último somente para procedimentos simples como extração, prótese e restauração. Também é grande a demanda por gêneros alimentícios básicos, não havendo procura por bolsas de estudo e assistência psicológica, por exemplo. Os critérios de concessão dos benefícios assistenciais são estabelecidos e utilizados exclusivamente pelos agentes de recursos humanos. O trabalhador, apesar de arcar com parte das despesas requeridas para a manutenção da política de benefícios, não participa dessas decisões. Apenas recebe os benefícios como dádivas, como prêmios pelo bom comportamento demonstrado. Além disso, os critérios de concessão funcionam como mecanismo de regulação do consumo de produtos e serviços sociais. Ao serem implantados critérios economicamente inatingíveis, os benefícios mais caros deixam de ser requisitados pelos trabalhadores com menor poder aquisitivo, que são os que mais necessitam deles. Como vemos, na prática definitivamente cai por terra o princípio da não distinção ou da integração agricultura-indústria-administração que, ideologicamente, veicula a política de benefícios sociais.

Em suma, a política do Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro continua sendo, essencialmente, um instrumento gerencial de combate ao absenteísmo, de fixação do trabalhador na empresa. Para os trabalhadores, ela representa salário indireto e gratificação diferencial. No atual contexto de incertezas quanto ao emprego e ao salário, essa política torna-se, cada vez mais, um importante mecanismo de controle e de regulação do comportamento político dos trabalhadores, na medida em que os benefícios são concedidos somente àqueles que aderem à ideologia empresarial de produtividade (ALVES, 2008).

No âmbito do Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro a saúde é entendida estritamente do ponto de vista da assistência médica. Esta é apresentada como direito; estabelecem-se as regras para o seu uso; é uma forma de inibir a demanda por assistência médica; de educar o trabalhador para comparecer aos serviços de saúde apenas quando se encontram no limite da sua

capacidade de tolerar os agravos das enfermidades, ou quando estas interferem no rendimento do trabalho.

Outro fator combatido pelo Programa e que contribui para elevar o absenteísmo são os acidentes de trabalho. Para tal é previsto, tanto nos TACs como nos acordos judiciais, a inclusão das Normas Regulamentadoras do Trabalho Rural (NRRs), que dispõem sobre as regras mínimas de higiene e segurança nas frentes de trabalho rurais. Ocorre que, na verdade, a abordagem das NRRs é pretexto para imposição do modo de trabalhar prescrito pelos técnicos, que visa o máximo aproveitamento da matéria-prima em detrimento da saúde e da segurança do trabalhador. Além de prescrever o modo de trabalhar, os técnicos também identificam os riscos da atividade e decidem sobre a necessidade ou não do uso de equipamentos de proteção individual (EPIs). Ao trabalhador não cabe nenhum papel na vigilância e no controle do processo de trabalho, na eliminação dos seus elementos nocivos à saúde.

As mudanças propostas pelo Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro também se fazem perceber no âmbito das relações sindicais. Como não convém negar a existência das organizações sindicais rurais mesmo considerando as suas dificuldades para mobilizar e organizar a categoria, (SILVA *et al.*, 2006) o mais sensato foi buscar a adesão dessas organizações e até antecipar-se a elas no trabalho de formar uma consciência mais adequada. Neste ponto, o Programa incentivou a participação dos trabalhadores nos sindicatos, mas desde que os seus projetos e práticas sejam isentos de conteúdos contrários à filosofia do “trabalho decente”. Os sindicatos apenas são reconhecidos pelo Programa quando pactuam e se harmonizam com seus objetivos, desempenhando funções predominantemente assistencialistas e paternalistas. Isto é, quando o sindicato se limita a ser um parceiro na concessão de alguns benefícios sociais que ajudem na reprodução adequada dos trabalhadores.

Acima de tudo, a estratégia do Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro no campo das relações sindicais permite harmonizar a convivência da empresa com os sindicatos. A manutenção de boas relações com os sindicalistas ajuda a diminuir as resistências e facilita a introdução das mudanças necessárias no processo produtivo. Assim, a empresa consegue, com o apoio do sindicato, a flexibilidade necessária para sobreviver e ampliar-se.

Em síntese, o estudo dos casos do Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro permite afirmar que sua atual política visa, sobretudo,

a formar opinião pública favorável à reestruturação produtiva, ao mesmo tempo em que envolve os trabalhadores na direção do alcance das metas organizacionais, no sentido de elevar os índices de produtividade com baixo custo. De modo geral, a uma política elaborada com base aparentemente consensual e pretensamente humanístico e participativo contrapõe-se uma prática organizacional racionalista, que busca a produtividade.

Essa política, apesar de incorporar um discurso humanístico e participativo, não representa uma superação do tradicional modelo de trabalho predominante no setor. Na prática, ela não se traduz em melhoria real na qualidade de vida dos trabalhadores rurais. Pelo contrário, ela contribui para dificultar o processo de mobilização e organização da categoria para reivindicar os seus direitos em geral, especialmente em relação a saúde, meio ambiente e segurança no trabalho. As ações empresariais desenvolvidas nestas áreas com base no Programa Nacional de Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro tornam-se instrumentos privilegiados de controle e de adequação do trabalho às exigências do processo produtivo. Elas derivam do modelo tradicional da medicina do trabalho e contribuem para criar representações sobre saúde, meio ambiente e segurança no trabalho que convêm aos interesses das empresas. Ao mesmo tempo em que procuram preservar os trabalhadores, compensando, minimamente, os efeitos danosos causados pelas novas formas de organização da produção, criam novos hábitos e modos de vida adaptados às necessidades da produção. O que está em questão é a produtividade do trabalho e não a qualidade de vida dos trabalhadores.

4.2.3 As traficadas e os traficados

Não detesto a vida e amo sua imagem
Mas sem apego que cheira à escravidão.

Polieucto, Cena II, Ato V.
Polieucto (1642-1643)
Pierre Corneille

- Prolegômenos

Plácido Perpétuo Borges tinha um sonho: deixar sua cidade no Paraná para conquistar um mundo melhor para si e seus três filhos. Darcí Benício dos Santos sonhava sair de sua vila no Paraná para juntar dinheiro. Lairton Carlos Mendes, do Paraná, alimentava um desejo: arrumar um emprego e pagar suas dívidas. Ademir

Isidório Santos tinha um sonho diferente: deixar de receber R\$ 3,50 nos cafezais paranaenses para perceber R\$ 6,00, a saca. E assim poderíamos dar sequência às outras narrativas de outros relatos históricos de brasileiros que tiveram o mesmo destino: foram vítimas do tráfico da escravidão contemporânea.⁸²

De acordo com a filologia, o termo *tráfico* vem do italiano *traffico* e está associado a comércio, a negócios que são adjetivados como indecorosos, clandestinos, ilícitos, evocando a economia da escravidão contemporânea e sua crítica. Assim, analisando o termo etimologicamente, falar de tráfico contemporâneo de escravos envolve, por um lado, uma economia de mercado, ou seja, uma atividade que consiste em trocar, vender e/ou comprar produtos, mercadorias, valores, visando, em um sistema de mercados, o lucro; e, por outro lado, assume a existência de práticas nas quais humanos são convertidos nesta “mercadoria”, “vendidos”, aludindo a uma certa continuidade histórica da escravidão (TRUONG, 2001). Neste sentido, o entendimento hodierno do tráfico relaciona-o com a imagem de uma forma de escravidão contemporânea, e com a conversão de humanos em produtos ilícitos, ou, como antigamente, os africanos e sua escravidão.

Não obstante, a ênfase nas experiências de tráfico contemporâneo relatadas se situam na exploração sexual das vítimas, apresentando esta forma de tráfico como a mais representativa.

Entretanto, semelhantes histórias como as que relatei para abrir a discussão em tela não fazem parte de folhetos de informação de organizações não-governamentais (ONGs), de reportagens na imprensa ou de pesquisas sobre o chamado fenômeno do tráfico de escravo contemporâneo. Isso ocorre porque, muitas das vezes, o foco se encontra direcionado para a questão da escravidão contemporânea em si, e não para a logística que lhe da suporte, deixando no lado cego inúmeras situações de tráfico.

Também nos relatos desta tese é possível observar paralelos: (1) cada história começa com uma forma de engano para captar um *interesse*, seja com promessas falsas, seja com expectativas sobre um trabalho lucrativo. Depois do engano, segue a viagem do tráfico, (2) que, geralmente, é organizada pelo representante dos grupos criminosos,

⁸² Cf. CASAGRANDE, Cássio Luis. Portaria n.º 193, de 8 de setembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, sexta-feira, 12 de setembro de 2003, nº 177 - Seção 1 - p. 74. A presente Portaria da publicidade da instauração do Inquérito Civil Público nº 1.106/2003 em face de INAGRO AGRICULTURA E PECUÁRIA S/A (FAZENDA SÃO FERNANDO). Tal procedimento nasce de inspeção realizada pelo Procurador do Trabalho em tela a partir de representação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Valença. Agradecemos ao Procurador do Trabalho Cássio Luis Casagrande a generosa acolhida dessa pesquisa em entrevista e posteriormente em disponibilizar o inteiro teor desse processo, que é o pilar desse *case*.

metaforicamente chamado de “gato”. Quando informei que aqueles trabalhadores são levados para fora do Estado do Paraná, mais precisamente, para fora do município de Ibaiti, não especifiquei o lugar de chegada; sabemos somente que se trata de outra cidade, num outro estado, portanto, que era necessário cruzar fronteiras estaduais. O terceiro acontecimento (3) é que para todos, o mesmo: eles estão presos numa fazenda e impelidos à escravidão contemporânea. Nas histórias não enfatizei o óbvio, a saber, a残酷和a barbaridade dos traficantes, que ameaçam a todos com a morte. Também não sublinhei o sistema da escravidão contemporânea que, por dívida, leva a uma exploração profunda, forçando a devolver as “dívidas” com a viagem e com a hospedagem. Por sua vez, não destaquei o desespero da situação, que pode levar a preferirem a morte a uma vida assim. E assim procedi, uma vez que um final bem-sucedido representa um símbolo e exemplo de atuação de um Procurador do Trabalho que, contra o trágico destino traçado pelos aliciadores, agiu de pronto, debelando aquela situação de escravidão contemporânea.

Assim, nos relatos é possível constatar várias semelhanças que contribuem para a constituição de histórias típicas sobre o tráfico. Neste sentido, estas narrações são utilizadas como representativas para chamar a atenção, para descrever a残酷 da prática em questão, e para ilustrar a urgência de estratégias de combate efetivas. No entanto, enquanto por um lado há similaridade das narrativas, a repetição contínua de imagens parecidas, como também a ênfase na残酷和na violência surpreendem e levam a um questionamento geral destas representações sobre o tráfico da escravidão contemporânea. Por outro lado, poder-se-ia interpretar que, justamente por meio destas práticas discursivas é realizada a constituição do fenômeno do tráfico, ou seja, por intermédio destas narrativas é construído, por exemplo, um imaginário unificado e, aliás, pouco estudado da vítima traficada na escravidão contemporânea.

Ultimamente no âmbito da política internacional, e especialmente depois da data já inscrita na história do 11 de setembro de 2001, é possível constatar um aumento de atenção ao fenômeno em questão por parte da mídia, dos governos, de organizações quase-governamentais, não-governamentais e de instituições supranacionais. Mas, no debate contemporâneo, o tráfico não só é interpretado como uma “moderna forma de escravidão”, mas também como uma das maiores “ameaças” para a comunidade internacional. Além disso, a recorrente referência ao tráfico classifica-o como o terceiro (ou, às vezes até, o segundo) comércio ilegal mais lucrativo depois do comércio de drogas e de armas; e são mencionados números exorbitantes como de que todo ano

aproximadamente 1,2 milhões de pessoas seriam traficadas no mundo. Deste modo, é delineada uma situação extremamente problemática que precisa de uma “solução” urgente, ou seja, de estratégias que levem a uma erradicação da prática do tráfico. Um intento de se aproximar à temática é do lado jurídico; depois de várias conferências internacionais e de primeiras convenções contra o tráfico no século XX, eis a última elaboração legal da questão que se concretiza no vigente Protocolo de Tráfico, inserido na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.⁸³ Contudo, a integração do Protocolo nesta Convenção particular interpreta o fenômeno principalmente como um problema de crime organizado, particularmente visando a combatê-lo com meios utilizados para perseguir grupos criminosos organizados.

A crescente preocupação internacional com o assunto leva também a um aumento de estudos e de pesquisas, de programas antitráfico, de campanhas e de informações de todo tipo, com o objetivo de aumentar a consciência sobre a temática, convertendo esta em uma importante prioridade política (cf. LACZKO, 2002). A ênfase destes estudos está na “ação”, ou seja, visam a preparar o fundamento para intervenções contra o tráfico (*idem*). A maioria dos estudos, então, limita-se a descrever o fenômeno, indicando os distintos atores envolvidos, as práticas, as consequências e os mecanismos para combatê-lo (cf. BRUCKERT; PARENT, 2002). Desta forma constatamos uma falta de estudos sistemáticos sobre o assunto, e a ausência de um quadro teórico consistente que estruture a análise e a pesquisa sobre o assunto (*idem*).

Neste sentido, há uma necessidade real para uma maior reflexão sobre o fenômeno para um melhor entendimento do tráfico. Assim, pretendemos analisar as ambiguidades das atuais políticas sobre o tráfico de escravos contemporâneo e as suas implicações. Argumento que a realização da reconstituição do fenômeno do tráfico, ou seja, por meio de abordagens específicas, é construída uma representação que rodeia o fenômeno do tráfico. Assim, por exemplo, existe a tendência de relacionar a questão a diferentes temáticas, como o crime organizado a migração (“illegal”). Aqui escolhemos estes dois exemplos de interpretação do tráfico e proponho analisá-los como reconstituições de maneiras diferentes, mas levando a resultados parecidos. Todas estas perspectivas influenciam o debate sobre tráfico, na medida em que cada abordagem quer impor a própria perspectiva como a concepção de tráfico dominante, para elaborar “soluções” de acordo com os próprios interesses. Neste sentido, é possível constatar que

⁸³ Cf. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. *Diário Oficial da União*. Brasília - DF, nº 50, segunda-feira, 15 de março de 2004. Seção 1. Atos do Poder Executivo.

não existe um consenso sobre a definição do tráfico de escravos contemporâneo na literatura. A importância da nossa abordagem está na análise das implicações políticas dos diferentes enquadramentos da questão, pois dependendo da definição do problema, distintas formas de “solucionar” a questão são propostas e reivindicadas. Neste sentido, pode-se dividir os caminhos em estratégias repressivas e estratégias de reconhecimento como propostas de solução. Enquanto as estratégias repressivas podem abrigar o risco de se voltar contra as pessoas envolvidas no tráfico, as outras visam ao seu reconhecimento como sujeitos, devolvendo-lhes o controle sobre a própria vida e garantindo-lhes os seus direitos. Deste modo, de acordo com a condução das estratégias repressivas, elas podem acabar por contribuir na implementação de condições propícias para o tráfico.

Para elucidar a complexidade do assunto, então, nos nortearemos pelas seguintes questões:

- Como funcionam as diferentes abordagens sobre o tráfico de escravos contemporâneo?
- Quais são as soluções propostas para combater esta prática?
- Quais são as implicações das diferentes abordagens especialmente para os indivíduos traficados?

Isto porque as diferentes abordagens sobre o tráfico produzem uma representação específica deste fenômeno, levando a implicações políticas até perigosas para os indivíduos traficados, no sentido de que em lugar de combater o tráfico de escravos contemporâneo, levam, em última instância, a um aumento da escravidão contemporânea. E isso acontece quando o tráfico é utilizado como pretexto para a instalação de mecanismos de controle, que, em vez de levar a uma proteção das vítimas do tráfico, visam a alcançar outros objetivos, como políticas migratórias e regimes de fronteira mais estritas, implementação de valores específicos e um fortalecimento do poder estatal no combate ao crime organizado. Daí que certas abordagens sobre o tráfico de escravos contemporâneo, embora se apresentem em nome da proteção das vítimas e visem a erradicar a prática, na verdade, são utilizados para justificar a instalação de mecanismos de controle político e social, que, por sua vez, contribuem para uma implementação de condições propícias para a escravidão contemporânea.

O objetivo é analisar essas abordagens mais correntes sobre o tráfico de escravos contemporâneo como instrumentos utilizados para fortalecer uma ordem particular, seja no âmbito nacional, seja no internacional. Nossa análise visa a possibilitar um

entendimento das imagens das políticas correntes sobre o tráfico no nível da representação e da constituição de sujeitos específicos. Daí considerarmos o tráfico da escravidão contemporânea uma prática que estabelece certos regimes de racionalidade. Neste sentido, dentre as abordagens em torno desta questão, convocamos a da judicialização da temática ao longo da história, ou seja, as tentativas de elaborar estratégias (jurídicas e além) para combater o tráfico. Deste modo, a produção de certa judicialização legítima e justifica uma elaboração específica de estratégias com efeitos prescritivos. Nossa enfoque é exatamente o de investigar as disputas entre as possíveis judicializações e as suas ações e justificações nas escolhas das estratégias para combater o tráfico.

Desta forma, pretendemos inserir no debate sobre o tráfico da escravidão contemporânea aspectos que contribuam para dar fim às ambiguidades das atuais abordagens sobre o tráfico e as suas implicações políticas. Essa escolha se justifica não somente pela falta de tais estudos, mas também porque a maioria dos estudos existentes focaliza a escravidão em si sem dar conta dos inúmeros elementos que lhe dão causa, em especial o tráfico dos indivíduos a ser escravizado, o que acaba por representar o assunto com visões parciais e incompletas. Visto que a decisão sobre a definição do fenômeno de tráfico de escravos é decisiva para a escolha das soluções, problematizar as concepções distintas nas diversas abordagens sobre a questão adquire uma importância inegável. Um mapeamento da complexidade do tráfico da escravidão contemporânea possibilitará, portanto, uma compreensão mais abrangente e diferenciada do tema, como também políticas de antitráfico mais rigorosas que não utilizem a questão como pretexto para alcançar outros objetivos.

- Breve Panorama Histórico

Antes de voltarmos às histórias de Plácido Perpétuo Borges, Darci Benício dos Santos, Lairton Carlos Mendes, Ademir Isidório Santos e dos outros traficados para o Município de Marques de Valença, Estado do Rio de Janeiro, retornemos a uma das dimensões dos canaviais que tangencia o tráfico por ser uma das suas versões.

Como mostramos anteriormente, com o Proálcool cresceu a produção de cana-de-açúcar e novas destilarias e usinas foram instaladas, aumentando o número de empregos diretos em toda a cadeia produtiva; foram criados novos postos de trabalho tanto na etapa industrial quanto na etapa agrícola. Entre 1970 e 1985 houve grande

crescimento da participação da mão de obra temporária no total da mão de obra assalariada empregada no setor.

Durante esse período cresceu a produtividade da cultura, medida em quantidade de cana por hectare. Cresceu também a produtividade do trabalho no corte de cana, medida em toneladas de cana cortadas por dia/indivíduo ocupado. Na década de 1950 a produtividade do trabalho era de três toneladas de cana cortadas por dia de trabalho e, na década de 1980, a produtividade média passou para seis toneladas de cana por dia; no final de 1990 e início da presente década, atingiu doze toneladas de cana por dia.

Os processos de produção e de trabalho passaram a ter como principal objetivo os ganhos de produtividade e eficiência. Antes mesmo de optar por aumentar os investimentos para modernizar o complexo industrial canavieiro, o setor buscou cada vez mais o pagamento por produção e o consequente aumento do esforço despendido no trabalho.

Os contratos passaram a ser individuais e de curto prazo (contrato de safra); e o tipo de pagamento passou a ser por empreitada. Ou seja: a maior parte das trabalhadoras e trabalhadores dos canaviais ganham por empreitada e, dentre esses trabalhadores, uma parte considerável é contratada por “aliciadores”, que são “terceirizados” pela usina para cuidar do “recrutamento”, formação de turmas e supervisão das cortadoras e cortadores de cana. Dito de outra maneira: a maior parte dos migrantes que chegam às regiões canavieiras para o corte da cana-de-açúcar são “aliciados” em outras regiões.

Havia, na década de 1970, competição pelas trabalhadoras e pelos trabalhadores na safra, o que fazia com que os custos aumentassem muito, e para garantir o fluxo de trabalhadoras e trabalhadores, as usinas buscavam mão de obra em outras regiões. Segundo Franklin W. Goza, Eduardo Luiz Gonçalves Rios-Neto e Donald McQuarie (1997), em algumas cidades do Nordeste mais de 80% dos indivíduos passam pela experiência da migração e, nas usinas, mais de 50% da mão de obra é nascida em outros estados.

Hoje a contratação de migrantes é regida pela Instrução Normativa (IN) nº 76, de 15 de maio de 2009, que “*dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização do trabalho rural*”. Segundo ela, toda contratação de migrante de uma região para outra, dentro do território nacional, deve ser feita com a comunicação às Superintendências Regionais do Trabalho (SRTE) por meio de um documento chamado Certidão Declaratória de Transporte de Trabalhadores (CDTT).

Para o aceite da CDTT a empresa precisa fazer o recrutamento e a seleção das trabalhadoras e dos trabalhadores de forma adequada, bem como a contratante também é obrigada a realizar os exames médicos, o devido registro das empregadas e dos empregados, além de ser responsável pelo transporte das trabalhadoras e dos trabalhadores da cidade de origem até o local de trabalho, ser responsável pela moradia, alimentação, segurança e saúde das trabalhadoras e dos trabalhadores. Também é necessária a determinação, em contrato, do prazo de retorno das trabalhadoras e dos trabalhadores; a empresa deve, ainda, arcar com todas as despesas para o seu retorno após o término do contrato.

Como já mostramos, além das usinas, as trabalhadoras e os trabalhadores rurais da cana-de-açúcar também são utilizados pelo produtor de cana, fazendeiros ou sitiante parceiros das usinas para o fornecimento da cana-de-açúcar. Os produtores, na sua maioria, usam os serviços de arregimentação das trabalhadoras e dos trabalhadores, inclusos aí os dos *gatos* e se utilizam da mão de obra disponibilizada na região, inclusa a do migrante, para ser o cortador de cana.

A “terceirização” das relações de trabalho por meio da utilização de “aliciadores” é responsável por alguns dos graves problemas do setor. Muitas vezes este tipo de relação de trabalho não permite que haja o correto cumprimento das leis e de fiscalização quanto às condições de transporte, alimentação, segurança e trabalho dos cortadores de cana.

Pois bem: o que causa espécie é que se lê na IN supracitada o seguinte: “*O aliciamento e transporte de trabalhadores para localidade diversa de sua origem constitui, em tese, crime previsto no art. 207 do Código Penal.*” (Negritos nossos).

O “em tese” para o “aliciamento” e “transporte de trabalhadores para localidade diversa de sua origem” poderem ser passíveis de interpretação e enquadramento como crime, mas, não o serem necessariamente, implica exatamente na compreensão do que apontamos como as ambiguidades do processo de judicialização do tráfico da escravidão contemporânea. Além disso, constituiu-se num retrocesso em relação ao desenvolvimento angariado da primeira instrução até a segunda.⁸⁴

Uma vez que entre elas uma série de iniciativas se sucederam nos planos nacional e internacional, as mais importantes, respectivamente, a promulgação da Lei Ordinária Federal nº 9.777, de 29 de dezembro de 1998, que deu nova redação

⁸⁴ Trata-se da Instrução Normativa Intersecretarial (INI) nº 1, de 24 de março de 1994, e da Instrução Normativa (IN) nº 65, de 19 de julho de 2006.

justamente ao artigo 207 do Código Penal, e a elaboração de uma nova abordagem legal mundial que se concretiza no vigente Protocolo de Tráfico. No ano 2000, sob o patrocínio da ONU, reúnem-se em Palermo, na Itália, mais de 80 países, para assinar a Convenção contra o Crime Organizado Transnacional (*Convention Against Transnational Organised Crime*)⁸⁵ junto com um Protocolo que regulariza o contrabando de migrantes e com o atual Protocolo de Tráfico, chamado de Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças (*Protocol to Suppress, Prevent and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*). A convenção, na qual os protocolos estão integrados, representa o primeiro instrumento internacional contra o crime organizado transnacional e visa a promover a cooperação entre os países para prevenir e combater o crime organizado de forma mais efetiva. Nos 41 artigos da convenção são regularizados, entre outros: a criminalização de lavagem de dinheiro e de corrupção; a cooperação internacional para o confisco; a extradição de criminosos; o intercâmbio de informação, de assistência legal e de técnicas de investigação; as assistência e proteção de testemunhas e de vítimas; e a prevenção de crimes. A convenção entrou em vigor em 29 de setembro de 2003.

A convenção e os protocolos são negociados, durante dois anos, em uma série de encontros de um *Committee Ad Hoc* intergovernamental, que é estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas⁸⁶ para preparar o esboço da convenção, junto com representantes de mais de 100 governos e sob os auspícios da Comissão de Crime da ONU. Dos encontros participam também observadores de organizações do sistema da ONU, representantes de instituições da rede de programas de justiça criminal e de prevenção de crime da ONU, e *lobbistas* de organizações intergovernamentais (OIGs) e não governamentais (ONGs). Os encontros foram realizados no Centro para Prevenção de Crimes da ONU na cidade de Viena, na Áustria, de janeiro de 1999 até outubro de 2000 (cf. DITMORE; WIJERS, 2003). O Protocolo de Tráfico é um dos três protocolos da Convenção contra o Crime Organizado, os outros dois referentes, respectivamente, ao contrabando de pessoas e ao comércio de armas. O esboço do Protocolo de Tráfico preparado pelo *Committee Ad Hoc* baseia-se originalmente em propostas da Argentina e dos EUA. Na segunda sessão, em março de 1999, foram discutidos os sujeitos

⁸⁵ Cf. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, nº 50, segunda-feira, 15 de março de 2004. Seção 1. Atos do Poder Executivo.

⁸⁶ Estabelecido pela 85ª Sessão Plenária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) com a Resolução nº 53/111, de 9 de dezembro de 1998.

principais do protocolo, ou seja, foi questionado se este deveria direcionar-se a mulheres e crianças ou a pessoas em geral. Na terceira sessão, um mês mais tarde, identificada como uma resposta da Assembleia Geral da ONU, ao *Committee Ad Hoc* foi encomendada a elaboração de um protocolo especificamente contra o tráfico de mulheres e crianças. No entanto, sem ulteriores explicações, o título do protocolo menciona mulheres e crianças, mas também pessoas, intitulando-se "Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente de Mulheres e Crianças". A Convenção do Crime Organizado Transnacional é aprovada em 28 de julho de 2000 pela unanimidade dos participantes, e o protocolo aqui em questão é aprovado alguns meses depois, em 23 de outubro de 2000, depois de 217 encontros. Seguem-se: o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes na Terra, no Mar e no Ar (aprovado em 24 de outubro de 2000)⁸⁷ e o terceiro suplemento da convenção, o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições, (aprovado em 31 de maio de 2001).⁸⁸ Os protocolos, assim é sugerido na convenção, deveriam ser interpretados preferivelmente em conjunto com esta.

Mas, antes da aprovação, havia que se chegar a um consenso interno sobre a questão do tráfico, o que se tornou especialmente difícil pelo envolvimento da questão da prostituição, pois introduz o elemento moral no debate, ou seja, a identificação do tráfico como problema de exploração sexual relacionada à prostituição, levando a expressar posições divergentes sobre o assunto em chave aberta. Além disso, as dinâmicas do processo de negociação teriam sido influenciadas pela divisão de gênero dos grupos participantes. Enquanto a maior parte dos representantes governamentais era de homens, a maioria das participantes por parte das ONGs era feminina.⁸⁹ Essa situação aprofundou ainda mais as divergências ideológicas sobre a relação entre o tráfico e a prostituição, não somente entre as delegações de Estado, mas também entre as ONGs.⁹⁰ O campo de luta entre as ONGs pode ser distinguido principalmente entre duas redes diferentes, que competem para influenciar a formulação do protocolo (cf. DOEZEMA, 2005).

⁸⁷ Cf. Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004. *Diário Oficial da União*. Brasília - DF, nº 50, segunda-feira, 15 de março de 2004. Seção 1. Atos do Poder Executivo.

⁸⁸ Cf. Decreto nº 5.941, de 26 de outubro de 2006. *Diário Oficial da União*. Brasília - DF, nº 207, sexta-feira, 27 de outubro de 2006. Seção 1. Atos do Poder Executivo.

⁸⁹ Cf. Decreto nº 5.941, de 26 de outubro de 2006. *Idem*.

⁹⁰ Cf. Decreto nº 5.941, de 26 de outubro de 2006. *Idem*.

Assim, por um lado, está o grupo chamado de *Human Rights Caucus*, liderado pela ONG tailandesa *Global Alliance Against Traffic in Women* (GAATW) e composto por organizações de direitos humanos, por ativistas “antitráfico” e por grupos que representam os direitos dos trabalhadores e das trabalhadoras do sexo.⁹¹ Esta rede luta por uma perspectiva mais abrangente e emancipadora de tráfico, reivindicando uma perspectiva próxima dos direitos humanos. Por outro lado, há a ONG *Coalition Against Trafficking in Women* (CATW), composta por grupos que advogam uma perspectiva abolicionista, ou seja, que colocam a prostituição como a fonte do problema em questão, representando, deste modo, uma perspectiva mais conservadora do tráfico.⁹² Essa diversidade de entendimentos conceituais conflitantes está no núcleo das dificuldades sobre o enfrentamento do tráfico. As perspectivas divergentes influenciam o debate na medida em que cada vertente quer impor sua própria perspectiva como a concepção “oficial” de tráfico. Assim, o assunto mais debatido representa a definição de tráfico que, até então, carece de um consenso nacional e internacional.

O grupo *Human Rights Caucus* reivindica uma definição ampla do tráfico. Como elementos importantes para a definição do tráfico são considerados: a inclusão de outras formas de exploração além da sexual (e, portanto, uma diferenciação entre o tráfico e a prostituição), a coerção, o engano, a servidão por dívida (*debt bondage*), o abuso de autoridade e uma distinção entre tráfico de adultos e de crianças. O grupo advoga uma perspectiva que focaliza a proteção dos direitos humanos dos traficados, incluindo o direito a alojamento protegido, às assistências social, médica e jurídica, o direito à indenização, a obter residência e trabalho temporários e o direito a não serem sujeitos à discriminação.

O segundo grupo, por sua vez, identifica o tráfico como uma forma de prostituição por considerá-la violência sexual e um modo de escravidão, evocando assim o discurso abolicionista da época do tráfico de escravas. Trata-se do neoabolicionismo que interpreta qualquer trabalho sexual comercial como inherentemente explorador e como violação dos direitos humanos.

⁹¹ Além da GAATW, compõem o *Human Rights Caucus*: a *International Human Rights Law Group* (IHLRG, EUA), a *Foundation Against Trafficking in Women* (Países-Baixos), o *Asian Women's Human Rights Council* (AWHRC, Filipinas, Índia), o *La Strada* (Polônia, Ucrânia, República Checa), a *Fundación Esperanza* (Colômbia, Países-Baixos, Espanha), *Ban-Ying* (Alemanha), a *Foundation for Women* (Tailândia), a *KOK-NGO Network Against Trafficking in Women* (Alemanha), o *Women's Consortium of Nigeria, Women, Law and Development in Africa* (Nigéria).

⁹² Junto à CATW estão a *European's Woman Lobby* (EWL), a *International Abolitionist Federation* (IAF), a *Soroptimist International*, a *The International Human Rights Federation* e a *Equality Now*.

Para o neoabolicionismo, na definição do tráfico precisa-se lutar contra qualquer forma de prostituição, não considerando necessária a menção de elementos como coação ou consentimento. Nesta visão, a prostituição é sempre “forçada”, e, portanto, advoga um discurso de “salvação”.

A questão do consentimento, ou seja, a pergunta se o tráfico deveria ser definido pela natureza do trabalho ou pelo uso do engano e da coerção, representou, então, um elemento polêmico crucial nas negociações.

De acordo com a perspectiva do bloco liderado pela CATW, não é possível haver consenso em uma atividade tão exploradora quanto a prostituição, ou seja, nenhum verdadeiro consentimento é possível. Além disso, advertem que a menção a um consentimento poderia ser utilizada pelos traficantes para escapar da punição. Este argumento é empregado para justificar a posição deste grupo que visa a declarar todo tipo de trabalho sexual comercial como tráfico, independentemente dos meios (engano, coação, entre outros) utilizados.

O uso intercambiável da prostituição e do tráfico é fortemente contestado pelo grupo *Human Rights Caucus*, que alberga também representantes dos direitos dos trabalhadores e das trabalhadoras do sexo (*sex worker rights movement*),⁹³ Visando à desriminalização da profissão. Portanto, reivindica uma clara distinção entre a prostituição “voluntária” - que deveria ser reconhecida como trabalho - e a prostituição “forçada”; somente esta última poderia ser entendida como fruto do tráfico. Assim, para este grupo o elemento da força e, respectivamente, do consentimento, adquirem uma importância indispensável na definição do tráfico.

Por serem as posições epistemológicas tão distintas entre os dois grupos, chegar a um acordo parecia difícil, se não impossível. Ao longo das negociações, os dois grupos aumentaram a pressão para influenciar o protocolo em vários encontros informais com as delegações de Estado. Enquanto, por exemplo, Vaticano, Bélgica, Suécia, França, Noruega, Finlândia, Marrocos, Argélia, Egito, junto com Filipinas, Paquistão, Índia, China, Emirados Árabes, Síria, México, Venezuela, Colômbia e Argentina lutam para implementar a posição da CATW, os Países Baixos, a Holanda, a Alemanha, alguns países da antiga União Soviética (como Azerbaijão), a Austrália, a Nova Zelândia, a Tailândia, o Japão e o Canadá defendem a posição do *Human Rights Caucus*. A questão do consentimento quase pôs em xeque o protocolo inteiro.

⁹³ A origem deste movimento remonta aos anos 1970, durante os quais, em alguns países, se uniram as trabalhadoras do sexo, para reivindicar o reconhecimento da prostituição como trabalho.

Ao final e para a alegria de todos, o elemento de consentimento não bloqueia as negociações, e é alcançando um compromisso. O uso da força e da coação é incluído no Protocolo do Tráfico como elemento essencial para a definição do tráfico, como mostra o artigo 3(a) na primeira seção do protocolo:

A expressão “tráfico de pessoas” significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

Ao mesmo tempo, é enfatizada a questão do consentimento, porém conseguido por meio da força, ou seja, tratar-se-ia de um consentimento não verdadeiro. Deste modo, esta menção, reforçada no parágrafo 3(b), satisfaz o grupo neoabolicionista:

O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas, tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a). [...]

A influência dos dois grupos é facilmente reconhecível, pois é possível observar, seja a postura que atribui importância à força e à coação no tráfico, como reivindicado pelo *Human Rights Caucus*, seja a postura da concepção neoabolicionista, que considera o consenso irrelevante, se obtido pela força. Portanto, é compreensível que o resultado do protocolo é celebrado pelos dois grupos como vitória.

No entanto, este entendimento necessita de ressalvas, já que o protocolo ainda reflete uma relação estreita entre o tráfico e a prostituição. A segunda parte do artigo 3 (a) nos diz mais sobre isto:

A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

Aqui, a expressão “*prostituição de outrem*” é recuperada da Convenção anterior,⁹⁴ e evoca a identificação do tráfico com a prostituição. Ao mesmo tempo, este termo, junto com a menção “toda forma de exploração”, não são definidos em nenhuma parte do protocolo. Este fato resulta da impossibilidade de um acordo de definição destas expressões entre os delegados. Por outro lado, abre a condição para que cada país construa uma interpretação própria conforme as suas leis nacionais, e assim decide-se deixar estas expressões sem explicação. Daí introduzir-se uma certa ambiguidade no protocolo, pois estas expressões acabaram por aportar ao Protocolo à imprecisão.

A segunda seção do Protocolo trata de provisões diferentes, como a penalização de traficantes e a proteção das vítimas. Além disso, é sugerido aos Estados prover as vítimas com informação, acesso aos serviços de saúde, alojamento e com possibilidades de formação e trabalho. Os Estados *deveriam considerar* as possibilidades de permitir uma permanência legal temporária às vítimas do tráfico, e um possível retorno destas ao seu país/cidade de proveniência, e sua segurança deveria estar no primeiro plano. De acordo com artigo 8, parágrafo 2, todo retorno deveria *preferivelmente* ser voluntário.

A terceira parte do Protocolo de Tráfico de 2000 ocupa-se da prevenção e da cooperação entre os países, as ONGs ou qualquer outra organização relevante, e a sociedade (artigo 9, parágrafo 3). Visa a prover um intercâmbio de informação e de resultados de pesquisas, uma formação adequada do pessoal especializado, e iniciativas e campanhas econômicas e sociais em conjunto. Além disso, o Protocolo chama os países a reduzir a demanda que favorece todo tipo de exploração de pessoas, e a aliviar os fatores identificados como causadores do tráfico: a pobreza, o subdesenvolvimento e a falta de oportunidades igualitárias (artigo 9, parágrafo 4).⁹⁵

A despeito das divergências entre os diferentes grupos envolvidos nas negociações em torno da convenção, existe um consenso sobre a necessidade e a importância deste documento. Neste sentido, é destacado que se trata da primeira definição do tráfico no direito internacional. A convenção como um novo instrumento legal a respeito do tráfico pode levar a um aumento de conscientização sobre a questão. O Protocolo de Tráfico é assinado, até agora, por 147 países, e está em vigor desde 29 de setembro de 2003.

⁹⁴ Cf. Decreto nº 46.981, de 8 de outubro de 1959. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, terça-feira, 13 de outubro de 1959. Seção 1. Atos do Poder Executivo.

⁹⁵ Os motivos do tráfico serão tratados nos “Antecedentes”.

Este Protocolo, fazendo parte da Convenção de Crime Organizado Transnacional, enfatiza uma perspectiva do tráfico como sendo um problema de crime organizado. No entanto, há várias possibilidades de elucidar o fenômeno por distintos ângulos; da escolha da abordagem depende, ao final, a elaboração das estratégias para combater o tráfico. Cada abordagem pode levar a implicações políticas diferentes e até ao desamparo às pessoas traficadas.

Nas seções seguintes pretendemos ilustrar estes problemas a partir da abordagem do tráfico como problema de crime organizado. O objetivo final é mostrar a insuficiência de abordagens unidimensionais e reivindicar perspectivas multidimensionais que levem em consideração a complexidade do assunto.

- Antecedentes

A abordagem que focaliza singularmente a questão do tráfico como problema de crime organizado é uma perspectiva comum e recorrente, representando uma das primeiras interpretações do tráfico. Sobretudo governos, instituições governamentais, intergovernamentais e supranacionais consideram a questão do tráfico em primeira linha, assim reivindicando uma resposta do sistema de justiça criminal e penal (cf. CHUANG, 2006). Essa abordagem também prevalece nas reportagens da mídia que representam as vítimas do tráfico como capturadas por redes de crime organizado. Como mostra, por exemplo, o Relatório de Tráfico de Pessoas (*Trafficking in Persons Report*, TIP-Report, 2009) do Departamento de Estado americano: a maioria dos países adota uma resposta via sistema de justiça criminal e penal para combater o tráfico. Também nos relatórios da Organização de Segurança e Cooperação Europeia (OSCE), da Organização Internacional de Trabalho (OIT) e da Comissão Europeia domina este enfoque. Deste modo, constata-se uma hegemonia da racionalidade criminalista e penal nos debates sobre o tráfico de pessoas. Talvez esta postura não deveria surpreender se olharmos que o Protocolo de Tráfico das Nações Unidas é um suplemento da Convenção Transnacional do *Crime Organizado* e, portanto, podemos constatar uma clara prioridade à abordagem do tráfico como problema de crime organizado. O artigo quarto do Protocolo, por exemplo, que regula a aplicação do mesmo, especifica que o tráfico de pessoas é condicionado pelo envolvimento de grupos organizados criminosos.

Nesta visão, o tráfico é considerado uma atividade criminosa atribuída a grupos de crime organizado, e a melhor forma para combater este crime é por meio de uma legislação mais estrita, que realmente penalize os criminosos. Isso é considerado

importante especialmente no que se refere à identificação dos traficantes criminosos para possibilitar a sua captura. Entretanto, o acompanhamento dessa abordagem aponta que a perseguição dos traficantes, além de ser débil, não inclui a proteção das vítimas. Pelo contrário, esta perspectiva implicitamente subordina os interesses dos sujeitos traficados aos da perseguição. Ou seja: a ausência da criminalização do traficante se dá no sentido de “salvar” as vítimas do tráfico, considerando que a questão seja resolvida com a libertação do escravo sem a punição dos traficantes (cf. WIJERS; DOORNINCK, 2002).

Esta perspectiva, na nossa argumentação, constroi uma abordagem específica sobre o tráfico, que se baseia na dicotomia vítima(s)-criminoso(s). A lógica da abordagem sugere que para resolver o problema são necessários leis e controles mais estritos; e o alvo principal representa o crime organizado. Além disso, nesta abordagem, é desenhada a imagem típica da vítima desesperada, capturada pelo e entregue ao crime organizado. Essa representação particular é identificada como estratégia que instaura mecanismos de controle dos corpos das vítimas. Estas tecnologias de poder, embora visem a uma proteção da vítima, enfatizam um maior controle das possíveis vítimas, sobretudo por meio da construção de perfis típicos desta figura. Neste sentido, esta perspectiva de criminalização é problemática, pois se baseia na dicotomia vítima (passiva)/criminoso (ativo), representando, deste modo, uma visão estreita do tráfico, não somente negligenciando a complexidade da questão, mas também criando efeitos contraproducentes no combate ao tráfico.

Até aqui expusemos a abordagem do tráfico como problema de crime organizado, apresentando e interpretando algumas das suas características. Depois de delinear os motivos mais comuns do tráfico, descrevemos os perfis dos traficantes e das vítimas, concluindo com a análise da dicotomia vítima-criminoso em campanhas contra o tráfico. Nosso objetivo foi problematizar esta abordagem, analisando as implicações políticas destas representações.

Importa, ainda, reter que um enfoque principal dos estudos até aqui realizados sobre o assunto visou a identificar o enfoque do crime organizado como característica fulcral do tráfico, além de intentar descobrir os lucros gerados por meio do tráfico de pessoas e encontrar dados que represente quantitativamente as pessoas traficadas no mundo. Geralmente, nestes estudos, o tráfico é considerado o terceiro comércio mais lucrativo no mundo, depois do comércio de armas e de drogas (cf. UNFPA, 2008). Às vezes é considerado até o *segundo* comércio mais lucrativo, deixando a venda de armas

em terceiro lugar. Alguns autores enfatizam que frequentemente são utilizadas as mesmas rotas para o tráfico de pessoas e para o contrabando de drogas, enfatizando o tratamento de humanos como mercadoria (BRUCKERT; PARENT, 2002).

O lucro estimado com o tráfico de pessoas no mundo gira entre sete e doze bilhões de dólares por ano (UNFPA, 2006). De acordo com o Relatório de Tráfico de Pessoas de 2005 (*Trafficking in Persons Report*, TIP-Report) do Departamento de Estado americano (2005, p. 13), citando o FBI, o tráfico humano geraria, estimativamente, 9,5 bilhões de dólares por ano.

Segundo a Organização Internacional de Trabalho (2009), este dado numérico representaria unicamente o lucro inicial, e estima-se que há que se acrescentar mais 32 bilhões de dólares de lucro por ano, que resultaria da exploração contínua das vítimas. Este lucro é repartido entre organizações oficiais ou quase-oficiais e grupos criminosos, ou seja, muitas vezes grupos oficiais estaduais seriam envolvidos no tráfico (BRUCKERT; PARENT, 2002). E são justamente os enormes lucros que indicam uma clara participação do tráfico de pessoas nas redes de crime organizado. A respeito do número de pessoas traficadas, segundo as cifras da OIT do informe de 2009, ele circularia acima de 2,4 milhões.

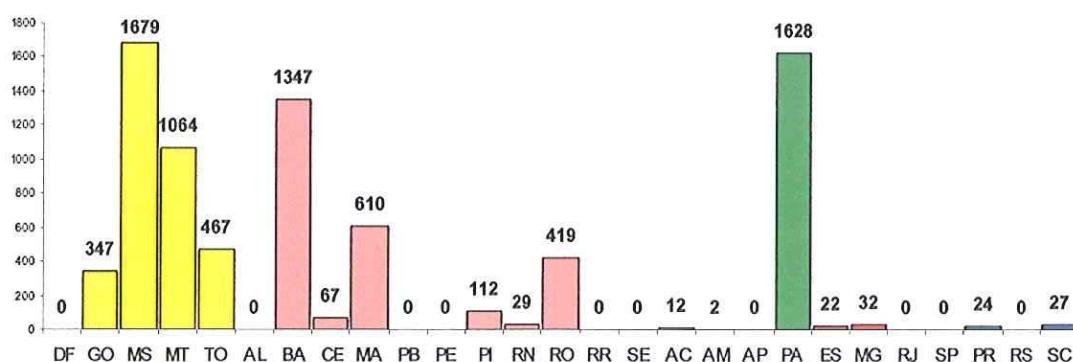
No entanto, estes números e os métodos para obter estes dados são contestados por vários autores. Sobretudo, é criticada a falta de informação sobre a proveniência destes dados, e se fala de “*guesstimates*” (LACZKO, 2002).⁹⁶

Os estudos empíricos sobre o tráfico são criticados por utilizar metodologias não oportunas, baseando-se em dados limitados, já que a coleta de dados no campo de tráfico é difícil. Os objetos de estudo fazem parte das chamadas populações ocultas (*hidden populations*), que são grupos de indivíduos nos quais o pertencimento (*membership*) envolve uma conduta ilegal ou estigmatizada, levando a atitudes de negação de pertencer a este grupo (cf. TYLDUM; BRUNOVSKIS, 2005). Assim, pode-se falar da “invisibilidade” do tráfico no sentido de que é difícil obter dados sobre o fenômeno, especialmente porque está ligado ao crime organizado. Observa-se a resistência dos informantes em prestarem informações, alegando a inexistência do fenômeno, em uma postura de “não me comprometa”. John Salt enfatiza que dados estatísticos sobre tráfico – muitas vezes derivados de estimativas da migração clandestina – representam, no melhor dos casos, “aproximações brutas” (SALT, 2005).

⁹⁶ Trata-se de uma mistura entre “adivinar” + “estimar” (*to guess + to estimate*).

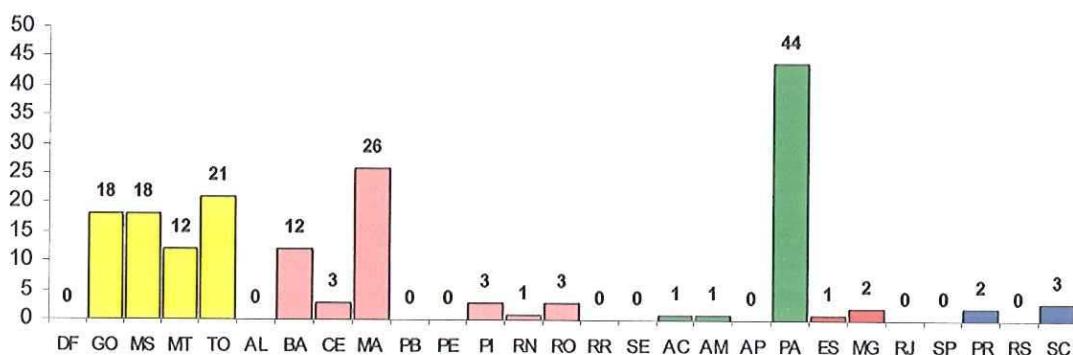
A experiência brasileira não foge desse enquadramento, ainda que de forma singular, pois envolveu a ideia de constitucionalismo (ELSTER, 2009, p. 133). Aqui, criamos o Cadastro de Empregadores instituído pela Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) nº 540, de 15 de outubro de 2004, e suas alterações, até a Portaria MTE nº 496, de 13 de dezembro de 2005, que contém infratores flagrados explorando trabalhadores na condição análoga à de escravos, sofrendo atualização semestral, conforme determina a referida Portaria. A atualização semestral do Cadastro, popularmente conhecida como “Lista Suja”, consiste basicamente na inclusão de empregadores cujos autos de infração não estejam mais sujeitos aos recursos na esfera administrativa (decisão definitiva, pela subsistência) e da exclusão daqueles que, ao longo de dois anos, contados de sua inclusão no Cadastro, logram êxito em sanarem irregularidades identificadas pela inspeção do trabalho e atenderem aos requisitos previstos na Portaria. Como subsídio para a retirada do Cadastro adota-se o seguinte rito: procede-se à análise de informações obtidas por monitoramento direto e indireto daquelas propriedades, por intermédio de verificação *in loco* e por meio das informações dos órgãos e instituições estatais governamentais e não-governamentais e das organizações não-governamentais, além das informações colhidas junto à Coordenação Geral de Análise de Processos da Secretaria de Inspeção do Trabalho. O Cadastro com que trabalhamos aqui (de 8 de outubro de 2009) apresentava a seguinte configuração de dados quanto ao estado da federação, o empregador, o mês e ano de inclusão na lista, total de libertos por estabelecimento, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou Cadastro Específico do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (CEI).

Grafico 1 – Total de Libertos por Estado



No Gráfico 1 se vê a distribuição dos 7.888 libertos nos estados brasileiros naquela oportunidade. Mato Grosso do Sul à frente, seguido de perto pelo Pará e depois por Mato Grosso e Bahia, esses quatro estados respondiam por 72,5% dos libertos.

Grafico 2 – Total de Estabelecimento em Infração por Estado



No Gráfico 2 se vê a distribuição dos 177 estabelecimentos nos estados brasileiros inclusos na “Lista Suja”. O que chama a atenção é a disseminação do “infame comércio” e a questão da densidade dos que se encontravam em escravidão.

Importa reter que as principais causas de manutenção do nome no Cadastro são: não quitação das multas impostas, *reincidência na prática do ilícito*, e em razão dos efeitos de ações em trâmite no Poder Judiciário.

Esse último aspecto precisa ser esclarecido, pois é relativo ao debate do constitucionalismo no governo Lula e daí de como os empregadores recorreram ao Poder Judiciário visando à sua retirada do Cadastro. Os advogados dos empregadores têm se valido, predominantemente, dos mandados de segurança e das ações anulatórias de ato administrativo. Quando bem-sucedidos em cumprimento à decisão judicial, o nome é imediatamente retirado e assim permanece até eventual suspensão da medida liminar ou decisão de mérito. Havendo decisão judicial pelo retorno do nome ao Cadastro, este passa novamente a figurar entre os infratores e a contagem do prazo se reinicia, computado o tempo anterior de permanência no Cadastro, até que se completem dois anos. A propriedade volta, então, a ser monitorada durante esse tempo restante, para efeito de futura retirada por decurso de prazo.

Mas, o que chama a atenção é o enfrentamento ao constitucionalismo no governo Lula patrocinado por esses empregadores. E isto em decorrência do sistema regulatório estabelecido pelo Cadastro ser bem-sucedido no cumprimento de sua missão original. Instituído sob o Ministério Ricardo Berzoini, acreditava-se que os agentes públicos envolvidos no combate à escravidão, munidos de instrumentos legais,

funcionariam como agentes transformadores independentes, com iniciativa própria e com grande conhecimento técnico. Essa ideia básica se uniu à crença constitucional do Estado Novo da necessidade de um governo nacional enérgico ao desejo, associado ao movimento social, de isolar os agentes públicos de pressões particularistas, a serviço do interesse público de longo prazo. É exatamente esse conceito de administração que vai sofrer um intenso ataque por parte dos empregadores. O Ministério Berzoini, como exemplo do constitucionalismo no governo Lula, acreditava que mudanças institucionais eram necessárias para permitir que o governo federal enfrentasse os múltiplos problemas econômicos e sociais que surgiram no rastro da escravidão.

O programa institucional oriundo do Cadastro era um elemento de uma crítica ao arcabouço do constitucionalismo no governo FHC. A crítica, de caráter substantivo, era o ponto culminante de revisão daquele arcabouço. Basicamente, o constitucionalismo no governo FHC incorporava uma teoria social determinada, que atendia a certos interesses às custas de outros. Particularmente, o constitucionalismo sob Lula via o constitucionalismo sob FHC como um mecanismo de insulamento da distribuição existente de riqueza e de benefícios legais em relação ao controle coletivo. O catálogo de direitos do constitucionalismo sob FHC incluía, ao mesmo tempo, muito e muito pouco - uma excessiva proteção do interesse estabelecido dos proprietários e uma proteção insuficiente dos interesses dos pobres e desempregados. Por causa disto, o Ministério Berzoini reivindicou mudanças substanciais que promovessem a redistribuição de recursos e o reconhecimento de novos interesses enquanto benefícios legais, onde o Cadastro seria um exemplo (cf. VIANNA; BURGOS, 2010).

Em síntese, o Cadastro deu início a uma concepção distinta de direitos subjetivos, rejeitando as premissas do constitucionalismo sob FHC para decidir o que era “ação” ou “inércia” governamental e propôs uma concepção distinta do papel de um conjunto inédito de atores.

Embora o Cadastro tenha tido sucesso na transformação dos benefícios legais e das formas institucionais de combate à escravidão, o direito público brasileiro não assimilou totalmente esse constitucionalismo sob o Governo Lula, e muitas controvérsias atuais que envolvem o Cadastro refletem isso. Por exemplo, o direito de recorrer ao Judiciário para contestar o Cadastro é fortemente influenciado por categorias do constitucionalismo sob FHC. Uma delas é a da limitação da ação do governo.

Para os nossos objetivos aqui, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.347, ajuizada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e

distribuída em 16 de novembro de 2004 ao Ministro Carlos Britto, atualmente ainda aguardando julgamento, nos basta para mostrar a hipótese de que a distribuição dos poderes constitucionais pode consistir num ideal da limitação da ação do governo. O Executivo e o Judiciário podem e devem agir em harmonia com o Legislativo para o cumprimento da lei. Mas, para a ADI 3.347, nenhuma normativa pode ser usada contra os cidadãos sem um amplo consenso. Essa hipótese tende a dificultar a ação do governo, exceto na circunstância de haver um consenso generalizado sobre o que deve ser feito. Essa lógica ecoa a observação de Montesquieu (1996, p. 176), segundo a qual um sistema com três ramos de poderes “deveriam formar um repouso ou uma inação.”

Ocorre que o Cadastro foi o resultado, em larga medida, da profunda insatisfação com a ordem prevalecente. O Ministério Berzoini criticava a ordem prevalecente com vários fundamentos. Parte importante de sua crítica era fundamentada no caráter antidemocrático do processo de criação do direito a partir da ordem prevalecente - um problema particularmente muito sério no contexto constitucional de 1988.

Daí que para proceder às novas inclusões são analisados os relatórios de fiscalização, pesquisados os lançamentos contidos no Sistema de Acompanhamento do Trabalho Escravo (SISACTE) para verificar a situação dos autos em tramitação na esfera administrativa e realizadas outras consultas em bancos de dados do governo federal. Disso resulta a inclusão de novos infratores no Cadastro, entre pessoas físicas e jurídicas, não computados os casos retirados por força de decisão judicial.

No entanto, esses dados numéricos são utilizados, não somente para chamar a atenção para a temática, mas também para justificar o financiamento de pesquisas ou para campanhas contra o tráfico. Assim, políticas, legislação e intervenções de longo alcance são construídas na base da “evidência”, e há uma tendência a aceitar estatísticas e dados não verificados, sem questionamento adicional.

Como criticam Guri Tyldum e Anette Brunovskis, no intento de gerar interesse para o assunto e de criar um senso de urgência, perdeu-se de vista que mais importante do que grandes números é tratar o assunto de maneira efetiva. Resulta particularmente problemático, segundo estes autores, que estimativas tenham se tornado “a verdade”, representando a posição correta sobre o propósito e o tamanho do problema do tráfico. Como advertem, ainda, Tyldum e Brunovskis, “pior do que não ter dados, é ter dados falsos e enganosos” (2005). De acordo com estes autores, seria importante questionar a importância geral de números, pois “a quantificação não necessariamente captura a

verdadeira natureza do problema". Frank Laczko (2002) reconhece que uma melhor coleção de dados seria essencial para combater o tráfico de forma mais eficiente.

Deste modo, a crítica indica que o perigo de coletas de dados inadequadas está na ineficiência de políticas desenvolvidas a partir deles. Para evitar políticas ineficientes, então, precisa-se ir além de situações extremas e típicas de tráfico e reconhecer a variedade que caracteriza esse fenômeno.

- Formulação Jurídica

O cenário verdejante que pigmentaria a imagem e coloriria o horizonte não passa de ilusão - o tom da fazenda será outro.

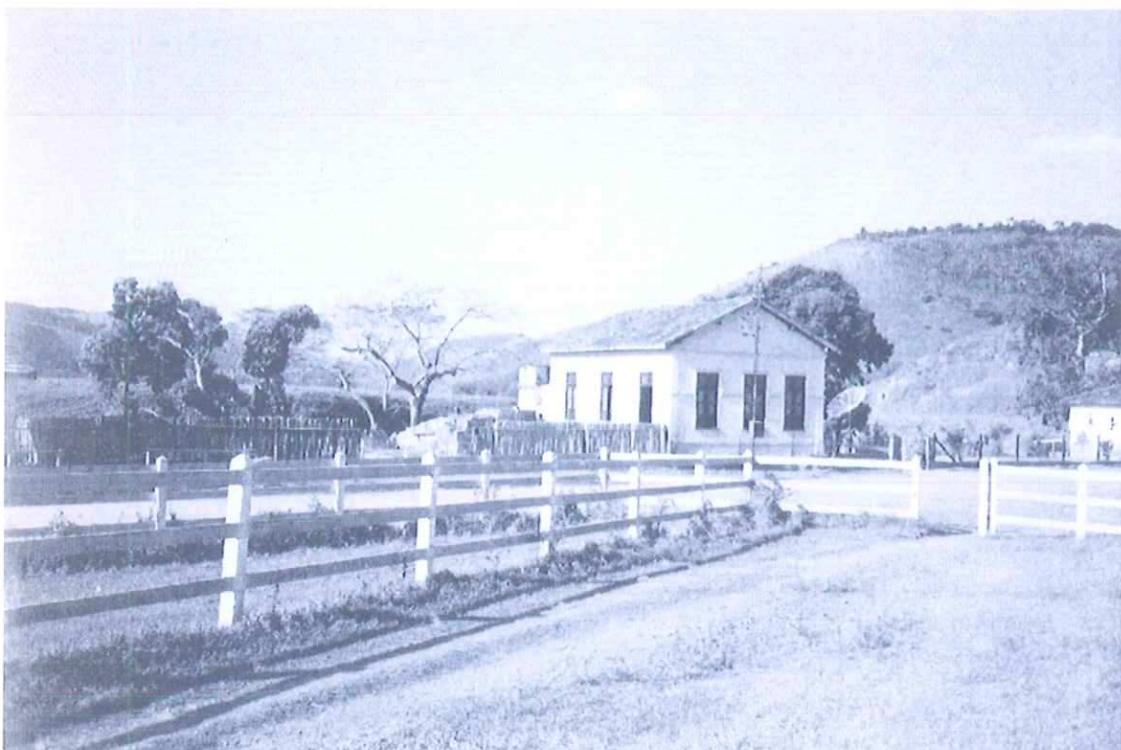


Foto 1 - Entrada da Fazenda São Fernando.

Fonte: Inquérito Civil Público N.º 1106/2003, p. 26.

As imagens vão se ensombrecer na medida em que essa *aparência* bucólica guarda, na verdade, uma *essência* triste, em nada próximo à visão da terra em que outrora se fincava a esperança de um dia melhor.

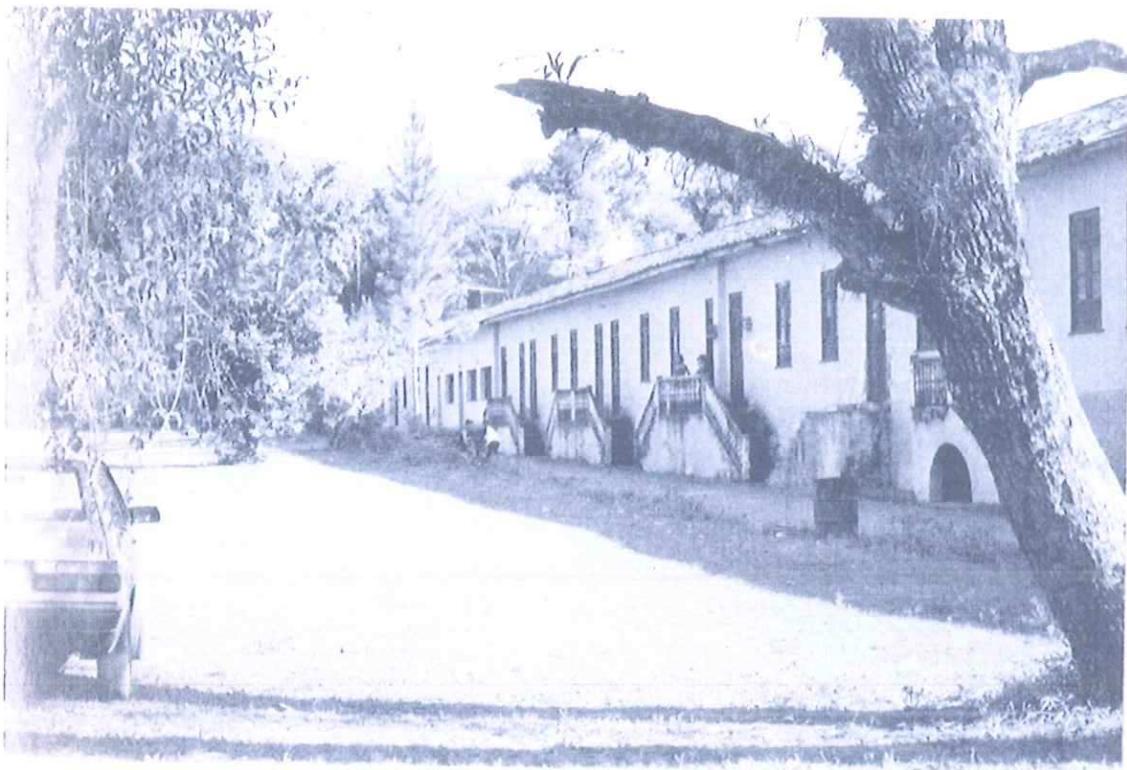


Foto 2 - Pátio da Fazenda São Fernando.

Fonte: Inquérito Civil Público N.º 1106/2003, p. 26.

Essas imagens fotográficas, por sua vez, nos fazem viajar no tempo em direção aos cenários e situações que nelas vemos representados. Vivemos por instantes esse momento documental através de nossa imaginação e, quiçá, para quem vivenciou o contexto que ofereceu parte de sua elaboração, lembranças.

Mas as imagens só revelam seu significado quando ultrapassamos sua contingência iconográfica, tecendo as histórias que trazem implícitas em sua forma. Através das imagens aprendemos, nos recordamos, e sempre criamos novas realidades. Daí que se muitas são as imagens, muitas são as suas formas e muitas as suas interpretações. Partindo das imagens fotográficas de agosto de 2003, nascidas da inspeção realizada pelo Ministério Público do Trabalho na Fazenda São Fernando, dialogamos com aquele passado e nos tornamos interlocutores das memórias que elas guardam. Memórias e imagens da injustiça; iconografia que tem uma história que vem de outra forma de produzi-las: a pintura.

A imagem alegórica da injustiça representa, numa catedral medieval, um tirano, num trono estraçalhado, que olha para o lado e ostenta, em cada mão, uma espada e um arpão. Seu trono, além de em ruínas, está sendo gradualmente coberto por uma vegetação que parece ameaçar cobrir o tirano. No relevo embaixo do tirano, um cavalo

rebela-se contra o cavaleiro, e uma mulher morta, cuja nudez insinua a ocorrência de um estupro, é arrastada pelos braços, enquanto dois homens escondem-se atrás de seus escudos como que se recusando a assistir à cena. É como nos lembra José Eisenberg em *A democracia depois do liberalismo* (2003, p. 135), numa das primeiras alegorias da injustiça na modernidade, que ele assim apresentou a pintura de Giotto na Capela da Arena, em Pádua.

Essa possibilidade de registro narrativo da injustiça encontra-se num painel de mármore num nicho simulado com a pintura quase monocromática em *griseille* (acinzentado). A pintura foi elaborada com ângulos que lhe conferem um forte sentido de realidade espacial. De fato, ela representa a primeira tentativa na história da pintura ocidental da imagem alegórica em forma de ilusão visual tridimensional do alto relevo graças ao uso de singela coloração, bem como por se valer das próprias cores das pedras e da iluminação de forma a se exibir o afresco com um fundo escuro emoldurado numa esquadria pálida.



Afresco - Alegoria da Injustiça.

Fonte: WOLF, Norbert. (2007), *Giotto di Bondone - 1267-1337 - A renovação da pintura*. Colónia: Taschen.

Além disso, devemos considerar que a Injustiça de Giotto pode ser situada no conjunto das imagens religiosas da Idade Média, quando as pinturas religiosas obedeciam a uma regra geral que se baseava em toda uma longa história de debates. Por trás dessas imagens havia a crença de que a visão é o mais poderoso e exato de nossos cinco sentidos, mais preciso e vívido até que o sentido da audição, que nos comunica o Verbo. Sendo a faculdade mais exata e vívida que o divino nos deu, a visão devia ser usada para um propósito pastoral, e sua natureza especial devia ser direcionada a três fins determinados. Primeiro, devia expor os temas religiosos com a máxima clareza; a

precisão da visão, junto com os meios materiais do pintor, qualificava-a a atingir esse propósito. Segundo, a visão devia expor os assuntos religiosos de modo a sensibilizar a alma; a vivacidade que as coisas vistas adquirem no espírito das pessoas dava-lhes um imenso poder, mais poder (assim se acreditava) que o da palavra, a coisa ouvida. Terceiro, devia expor esses assuntos de forma memorável; a visão retém mais as mensagens que a audição: quando vistas, as coisas se conservam por mais tempo no espírito que se forem ouvidas. Assim, a categoria geral a que pertencia o pintor - que, aliás, se tornava mais específica de acordo com o contexto - baseava-se no reconhecimento de que a visão era o sentido humano mais importante, o que conferia ao artista uma posição peculiar: ele podia usar seus meios para fazer coisas que outros meios não podiam realizar (Cf. BAXANDALL, 2006). Este léxico valorativo da pintura surge pela primeira vez em Petrarca, até então inexistente na língua vernacular, a despeito de ele considerar a beleza da arte de Giotto ser mais apreendida pela pulcritude do intelecto.

Desta forma, a arte de Giotto pode ser qualificada também como palavra pintada ou *ecphrase* que prescreve como a maior qualidade do discurso pictórico a *enargeia*, que consiste em demonstrar ou tornar evidente aquilo que se diz, dotando-o também de variedade (BAXANDALL, 1971, p. 87).

Dai perguntarmos: o que diz Giotto com o seu afresco da Injustiça? A sua releitura por uma imagem alegórica da fórmula medieval *quod omnes tangit ab omnibus approbetur* (*o que concerne a todos deve ser aprovado por todos*) (GOURON, 1989) a partir da história, da sua recusa à herança bizantina (grega) expressa pela rudeza e da ética de São Francisco de Assis. Giotto opera a justa medida moral pela qual o sentimento não se exaspera, mas se traduz em ação.

Assim, a Injustiça de Giotto é a evocação da imagem alegórica medieval ao direito de resistência. Isso se dá pelo fato histórico, e não lendário, da figura dos tiranos, da tirania e seus vícios (TURCHETTI, 2001). Para Giotto, o fato histórico é aquele que executa e revela, com extrema intensidade e clareza, toda a realidade. Por isso a descrição de José Eisenberg do afresco da Injustiça ser rica nos fatos representados, que são muitos e diversos. Cada fato apresenta-se com uma estrutura distinta do espaço pictórico mediante os efeitos dos elementos compositivos, mas, ainda que sob diversas configurações, o espaço pictórico se mostra sempre com unidade na diversidade. Com isso se vê que Giotto, além de ter constituído a essencialidade da composição e a

plasticidade da imagem, legou, sobretudo, o que dele é a máxima contribuição da humanidade figurada: a criação de um espaço de representação (ARGAN, 2003).

E esse espaço de representação aplicado ao afresco da Injustiça implica a ideia de que não há poder legítimo sem consentimento do povo, ideal que é bastante anterior ao surgimento do ideal democrático de uma ordem instituída e regulada pela coletividade (ROSANVALON, 2006).

Tratava-se simplesmente de afirmar que a coletividade é a fonte da autoridade política e que constitui também seu objetivo. Mas se o *quod omnes tangit* expressa uma certa ideia de soberania do povo, é num sentido puramente de *revolução passiva*. O acento medieval estava posto na afirmação solene de um princípio, com uma relativa indiferença em face às condições de sua efetividade. Mas com a Injustiça de Giotto sua essência passa para pensar a diferença entre os bons e os maus governantes, marcar o que distingue aqueles dedicados à coletividade do tirano que não leva em conta as necessidades e a vontade de seus governados. E mais: aporta um critério que faz a diferença prática entre tirania e serviço ao bem comum. Determinam, desta maneira, limites políticos, econômicos, sociais, entre outros. Daí que a definição do mal e das condições de luta contra este é o que organiza os espaços de representações do político.

Assim, a pedagogia da Injustiça de Giotto faz com que a política seja apreendida a partir dessas experiências de inversão de valores. Por isso as circunstâncias da vivência vão ser julgadas principalmente sob o critério de sua propensão em degenerar em tirania. E a preocupação maior da filosofia moral e política será, paralelamente, refletir sobre as ações que apontam para como afastar esse perigo. Daí, mais amplamente, a importância da teoria do direito de resistência.

Mas o que significa resistir à injustiça? Preliminarmente, impõe reconhecer, com Barrington Moore Jr., que é necessário haver normas básicas, que sobrevivam à necessidade de a sociedade estar refazendo a cada vez seu contrato social. O consentimento a tais normas constitui-se num gesto de socialização, pela adesão aos valores da sociedade específica em que se vive. Haveria, aqui, incluídas na normatização social e moral, formas de coerção social previstas, assim como de punição, consideradas por todos como justas (MOORE, JR., 1987).

Por outro lado, existem alguns elementos, como a *opressão* e a *injustiça*, que, uma vez surgidos, podem significar uma ruptura com os valores socialmente aceitos, diante do que é próprio da sociedade não mais *consentir*, mas *resistir*.

E *resistir* frente à *opressão* e à *injustiça* é que se revelam a autonomia moral e a coragem moral. Moore Jr. identifica três qualidades da autonomia moral:

A primeira qualidade pode ser ainda chamada de coragem moral, no sentido de uma capacidade de resistir a poderosas e ameaçadoras pressões sociais para a obediência a regras ou ordens **opressivas ou destrutivas**. A segunda qualidade é a capacidade intelectual para reconhecer que as regras e as pressões são de fato opressivas. Tal reconhecimento pode tomar a forma da percepção moral em termos dos padrões de comportamento existentes, mas em grande medida suprimidos. A terceira capacidade, a inventividade moral, é mais rara, e não terei muito a dizer sobre ela. É a capacidade de criar, a partir das tradições culturais vigentes, padrões historicamente novos de condenação ao que existe. De maneiras diversas, Jesus Cristo e Martinho Lutero foram inovadores morais. (MOORE, JR, 1987, p. 136-137, negritos nossos)

Isso porque *resistir* à *opressão* e à *injustiça* é combater as causas sociais do sofrimento humano. A despeito de não dispormos de uma definição socialmente aceita de felicidade, conseguimos desenvolver critérios para definir o sofrimento – especialmente quando se trata de *sofrimento socialmente evitável*. Com esta expressão, Barrington Moore Jr. indica um sofrimento cujas causas não são naturais (como, por exemplo, a velhice, certas doenças, entre outras causalidades), mas resultam do agir social humano, e que diz respeito tanto às relações interpessoais imediatas como às relações sociais gerais (trata-se, em suma, de atos que provocam dor, como a violência física entre particulares, bem como de causas de sofrimento, como a guerra, a pobreza, a exploração, a escravidão, entre outras possibilidades). Daí seu caráter social e seu caráter evitável, já que o sofrimento poderia ser evitado se não fossem praticadas as ações e/ou criadas as situações que o provocam. Ao salientar o caráter social do sofrimento, deveríamos ser capazes de atribuir *responsabilização* por ele às pessoas e/ou instituições, de modo a fazer surgir um correspondente dever de reparação.

Contudo, às vezes as causas sociais do sofrimento humano podem encontrar-se num passado longínquo, a tal ponto que a questão da *responsabilização* pelo sofrimento é de difícil indicação, ou elas podem ser profundamente enraizadas na estrutura de uma sociedade (pensem na escravidão na Antiguidade ou nas Américas dos séculos XVI ao XXI).

Essas referências na história da humanidade da submissão que têm marcado um padrão de comportamento em relação aos que são tomados como “Coisa” e/ou “Outro”. Por diversas vezes na história, a derrota em uma guerra significou, para os derrotados, a

vivência da escravidão como consequência, reconhecida e legitimada como parte dos resultados da guerra. A escravidão veio a ganhar tal aceitação que sua mercantilização implantou-se de maneira sistemática desde o século XVI, a ponto de que ter ou não ter escravos e em tal ou qual quantidade, era tomada como indicador e elemento de prestígio social. Nem isso, contudo, impediu que os partidários da civilização conseguissem que a expansão da consciência humana viesse a reconhecer que a escravidão era e é eticamente inaceitável, como demonstrou Barrington Moore Jr. e, hoje, mais ainda, é encarada como crime pelas legislações nacional e internacional. Mas foi longo o percurso, e não atingiu ainda, por igual, corações e mentes da sociedade dos indivíduos, tanto que a luta contra o trabalho escravo ainda é hoje uma pauta importante em níveis nacional e mundial.

Por isso as imagens, também entendidas como suporte documental nesses processos pelos quais se desenvolve a capacidade de identificação da opressão e da injustiça, e de solapamento do sentido de inevitabilidade, a informação desempenha um papel crucial, assim como o debate aberto, que possa servir como apoio social, de que tratou Barrington Moore Jr., capaz de fortalecer o discernimento facilitador do sentimento de injustiça, dando suporte à capacidade de resistência (MOORE, JR, 1987, p. 139-144).

Nos idos de 1 de agosto de 2003, com a chegada do MPT, o tempo parou no Município de Marques de Valença, Estado do Rio de Janeiro. Quando representarmos, doravante, as atrocidades que acometiam os traficados para escravidão, que acabaram por estigmatizar a população daquela cidade, não teríamos como pensar nisso tendo como horizonte de expectativas as imagens anteriormente disponibilizadas da Fazenda São Fernando constantes do Inquérito Civil, mas as fotografias documentais que marcam a destruição da dignidade humana, da desfaçatez para com a vida, as que guardam a memória do horror da insalubridade por meio da análise da sociologia visual.

Sabemos que o alojamento é o local destinado ao repouso dos trabalhadores. Sabemos, ainda, que para ser caracterizado como tal, esse espaço precisa atender a requisitos como capacidade máxima de dormitório - que só pode abrigar cem trabalhadores -, os dormitórios deverão ter áreas mínimas dimensionadas de acordo com os módulos (camas/armários) adotados e capazes de atender ao significado técnico do ser alojado, um máximo de 2 (duas) camas na mesma vertical, área de circulação interna, pisos impermeáveis, impedir a entrada de umidade, não apresentar ressaltos e

saliências, sendo o acabamento compatível com as condições mínimas de conforto térmico e



Foto 3 - Os Sem-Cama da Fazenda São Fernando.
Fonte: Inquérito Civil Público N.º 1106/2003, p. 27.

e higiene, entre outras exigências. Ocorre que, como era de supor, nenhuma dessas condições são atendidas.

O gabinete sanitário tal como o alojamento, para serem chamados assim seria necessário que obedecessem a dimensões mínimas essenciais para atender um mínimo de conforto exigível. Deverão ser separadas por sexo, sendo submetidos a processo permanente higienização, de sorte que sejam mantidos limpos e desprovidos de quaisquer odores; em regiões onde não haja serviço de esgotamento sanitário, deverá ser assegurado aos empregados um serviço que não afete a saúde pública, mantidas as exigências legais, entre outras exigências. Obedecendo a lógica do alojamento, os gabinetes sanitários também não atendem a nenhuma dessas condições.

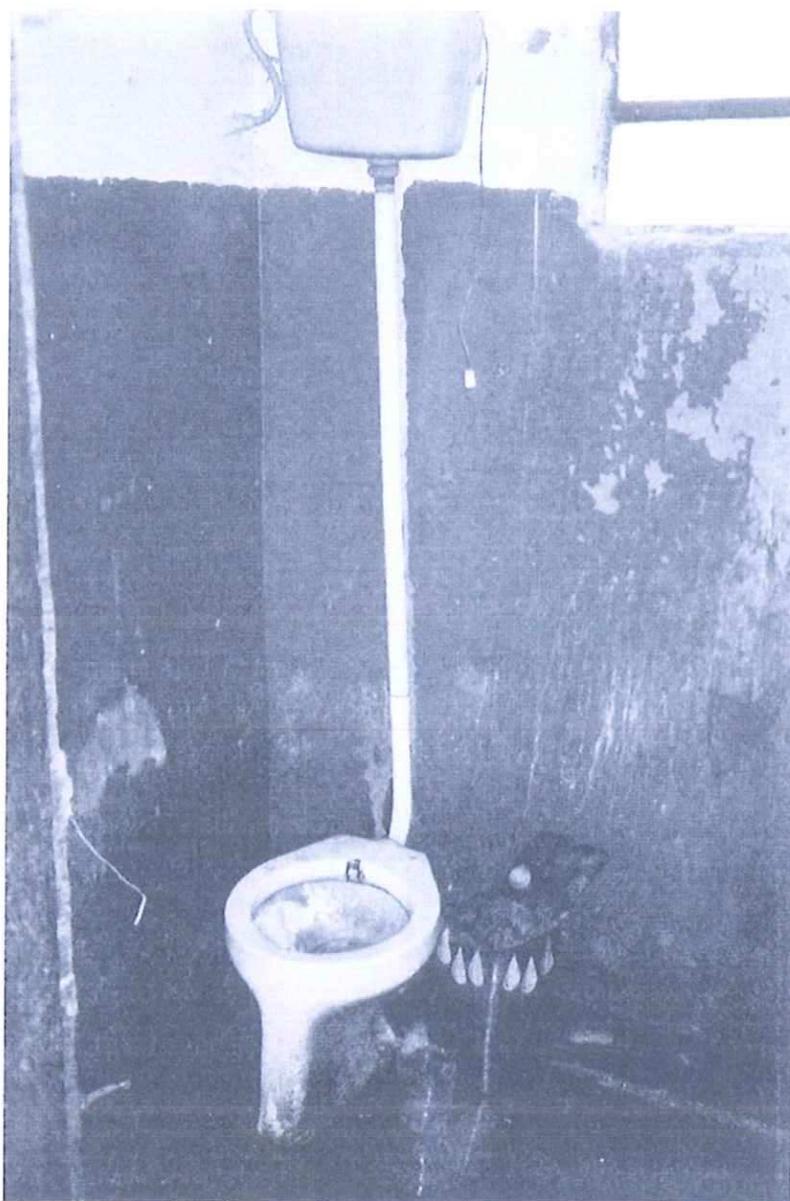
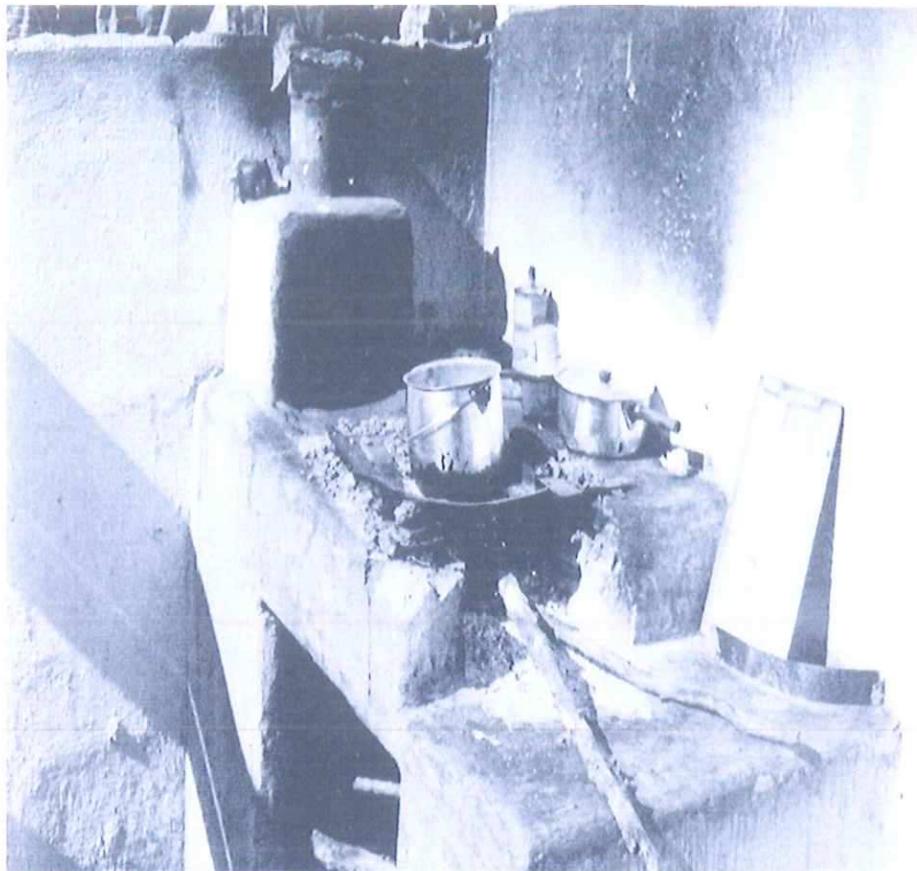
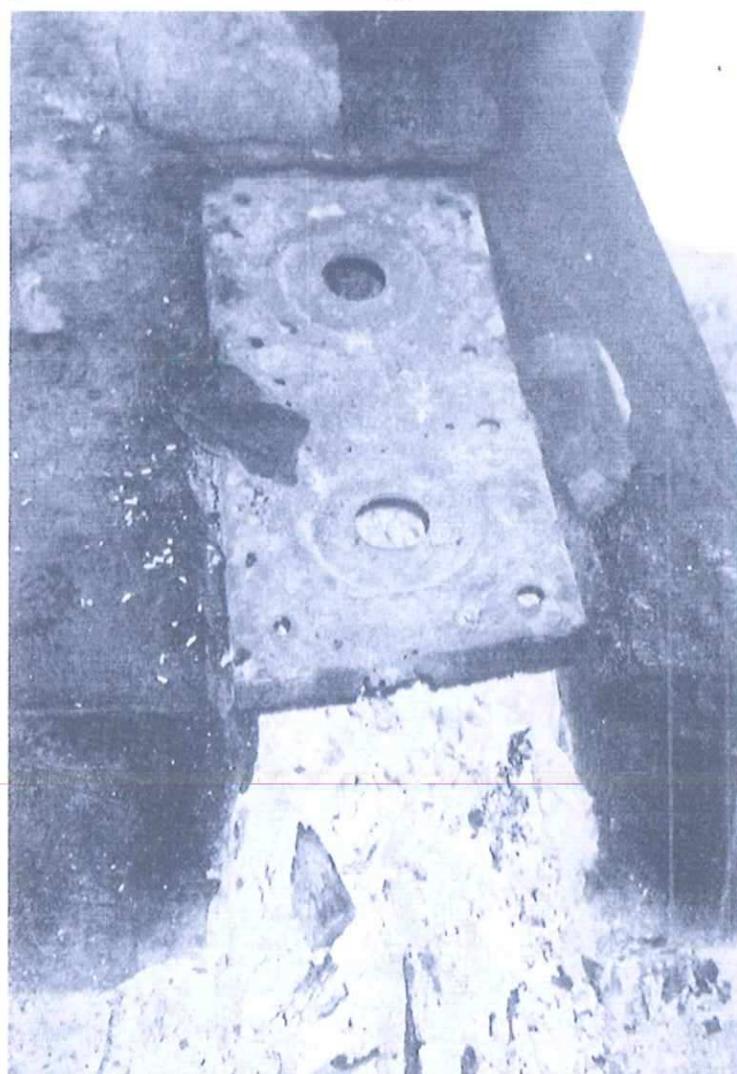


Foto 4 - Latrina dos Traficados da Fazenda São Fernando.
Fonte: Inquérito Civil Público N.º 1106/2003, p. 28.

Está claro pelas fotografias documentais que os espaços das relações de trabalho no mundo rural não obedecem à lógica por que vem passando a sociedade hodierna, por uma modificação radical e pelas revoluções tecnológicas que estimulam, cada vez mais, outras possibilidades em termos de espaços e tempos de trabalho. Estas possibilidades induzem à busca de melhor qualidade de vida (controle dos fatores de stress, mais tempo livre para atividades de lazer, aprimoramento dos hábitos de saúde e comportamentais, entre outras abordagens), criando a necessidade de uma reflexão sobre qualidade de vida no trabalho (QVT), competência esta que foi incorporada ao ordenamento laboral do Brasil com a Portaria nº 86, de 3 de março de 2005, que aprovou a Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho na Agricultura,



Fotos 5 & 6 - Fogões dos Traficados da Fazenda São Fernando.
Fonte: Inquérito Civil Público N.º 1106/2003, p. 30.



Pecuária, Silvicultura, Exploração Florestal e Aquicultura (NR 31). Porém, mesmo sob a interferência da NR 31, os espaços do trabalho rural seguem apresentando condições agressivas e ambientes fisicamente estressantes, tais como aquelas reveladas pelas fotos da página anterior e as seguintes.

Por outro lado, sabemos que inexistem solicitações de projetos pelo patronato rural que, primordialmente, visem ao conforto dos trabalhadores e/ou questões de sustentabilidade. O patronato rural tem um objetivo prático: necessita de um local apropriado para a produção de determinados bens e que a construção deste local seja rápida, barata e propicie muita flexibilidade. Na verdade, o conforto para os trabalhadores e/ou questões de sustentabilidade são relegados a um segundo plano.

Certo é que, no geral, todo o ambiente do trabalho rural é pensado para a produção e o produto, e raramente para quem o produz. Com este questionamento, bem como as limitações de pesquisas sobre o assunto ambiente de trabalho rural, constata-se que a bibliografia é extremamente escassa e deficiente, principalmente se levarmos em conta o ambiente de trabalho rural pela ótica do MPT ou do sindicalismo rural. Ainda que esta tese não se refira especificamente aos projetos das instalações rurais, foi feita uma busca a publicações que abordassem o assunto e percebeu-se que é rarefeita a produção de trabalhos na área.

A escassa bibliografia sobre o tema alertou para a necessidade de uma investigação mais profunda sobre o ambiente de trabalho físico e psicológico no espaço rural com as características e todas as implicações e dificuldades de se implantar um projeto de melhoria de ambiente que satisfaça tanto aos usuários finais como às gerências, dentro dos planos de investimento para o setor. E a criação de ambientes adequados, que forneçam melhores condições de trabalho sob a ótica da QVT, merece um estudo detalhado. Claro que as fotografias documentais aqui presentes, a despeito de serem oriundas do Inquérito Civil Público nº 1106/2003, a cargo do MPT por iniciativa da denúncia formalizada pelo STTR de Valença sobre trabalho escravo, elas revelam uma realidade que abarca a situação de inúmeros trabalhadores rurais que não se encontram apenas na condição de traficados. Ao se ter hoje a NR-31, ela pode vir a ser uma peça-chave para as ações de fiscalização no meio rural.

A NR-31 nasceu das reivindicações pautadas no Grito da Terra Brasil, organizada pela CONTAG à luz da discussão sobre a Convenção 184 - Segurança e Saúde na Agricultura da Organização Internacional do Trabalho, que foi utilizada como elemento para a construção do seu texto, antes mesmo da sua adoção em nosso



Fotos 7 & 8 - Fogões dos Traficados da Fazenda São Fernando.
Fonte: Inquérito Civil Público N.º 1106/2003, p. 31.



ordenamento, uma vez que ela ainda não foi ratificada pelo Brasil e o processo está em tramitação no Congresso Nacional.

A Convenção nº 184, relativa a Segurança e Saúde na Agricultura, complementada pela Recomendação nº 192, ambas adotadas, em 21 de junho 2001, pela 89ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho e tendo por objetivo a elaboração de normas de segurança e de saúde do trabalhador agrícola, foram enviados ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 76, de 12 de fevereiro de 2004. Após mais de dois anos de tramitação a referida mensagem acaba por ser apresentada na forma de Projeto de Decreto Legislativo da Câmara dos Deputados (PDC) nº 2.351, de agosto de 2006, da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que visa a aprovar o texto da Convenção nº 184. Ato sucessivo, e depois de mais de três anos de tramitação, a Câmara dos Deputados devolveu, por Ofício nº 1.644, de 19 de agosto de 2009, o texto da Convenção ao Poder Executivo, com a recomendação de que fossem feitos ajustes formais na sua tradução para o português.

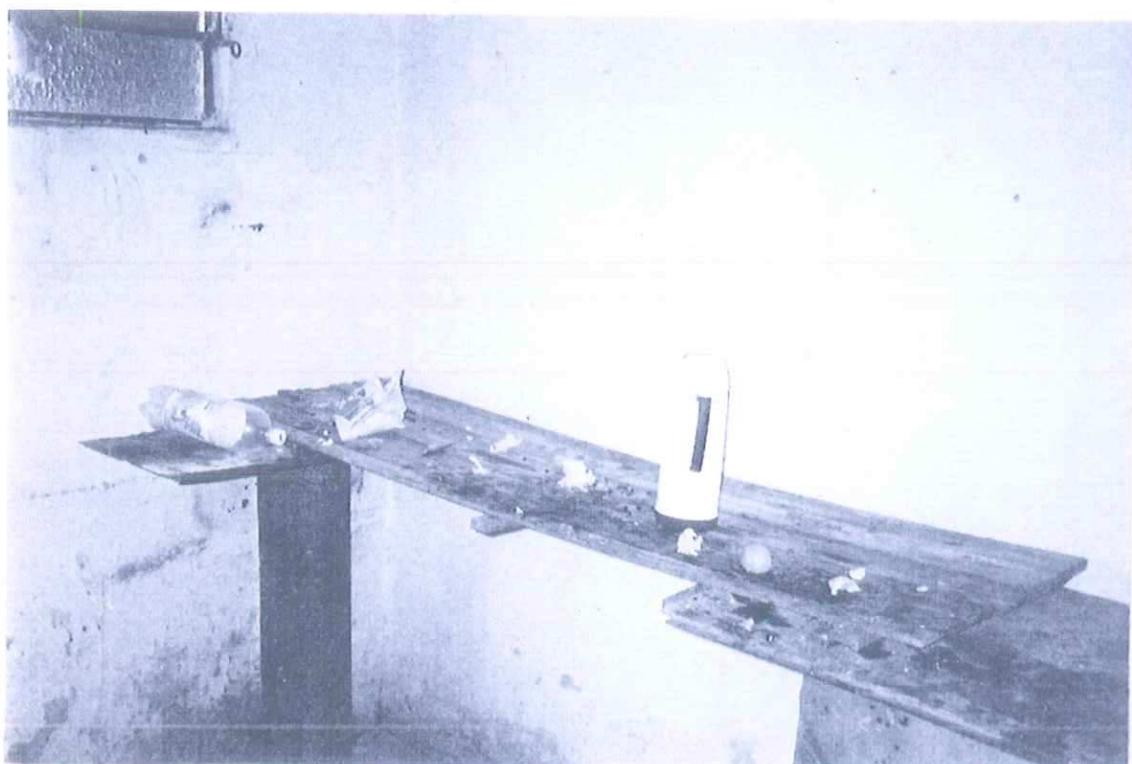
Nos termos do Ofício da Câmara dos Deputados, em atenção ao Ofício da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) trata-se de solicitação para “a devida e adequada tradução na norma internacional” e “o encaminhamento de nova versão dos textos a serem apreciados pelo Congresso Nacional, com as correções requeridas”. Nesse sentido, as áreas competentes do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) procederam, conjuntamente, à análise da tradução dos textos da Convenção e da Recomendação, que são encaminhados pela Mensagem nº 639, de 5 de novembro de 2010, para fins de retificação daqueles submetidos pela Mensagem nº 76.

Em 5 de janeiro de 2011, determina-se a juntada da Mensagem nº 639 ao PDC 2.351, de 2006, tendo em vista que a Mensagem trata de encaminhamento do texto retificado da Convenção nº 184, da OIT, com os ajustes formais de tradução.

Desta forma, seguimos com a NR-31 e ainda sem a Convenção 184, no fito de possibilitar uma prospecção de parâmetros para o desenvolvimento de uma metodologia para avaliação da ocupação dos ambientes de trabalho rural, que possa de fato avaliar a percepção do usuário final - ou seja, a trabalhadora e/ou o trabalhador rural - sobre sua ambiência de trabalho, considerados aí tanto a “roça” quanto as dificuldades e espaços que fazem parte do conjunto dos espaços rurais no qual se trabalha.



Fotos 9 e 10 - Balcão dos Traficados da Fazenda São Fernando.
Fonte: Inquérito Civil Público nº 1106/2003, p. 32.



- A Decisão

A palavra decisão deriva do latim *decisio* (compor, harmonizar, arbitrar, resolver), significando o *ato* de decidir, a *deliberação* que se toma a respeito de certos fatos, ou a solução que se dá a respeito dos mesmos ou de certas coisas. Eis a expressão *lato sensu*.

Mas, na acepção *stricto sensu* jurídica, decisão significa a solução que é dada a uma questão, pondo fim a ela, por meio do procedimento cabível, criando, assim, uma nova circunstância.

Mas, esta nova circunstância pode se apresentar não como definitiva, porque, embora decidida a questão, fazendo-a parar, mas como terminativa. O sentido de definitivo, assim, afasta-se do de terminativo.

A decisão definitiva, mesmo que não tenha ocorrido em caráter de decisão final, pois que, terminando o feito, mostra a conclusão a que chegou aquele procedimento, consistente no entendimento parcial ou total da questão.

Daí rara a decisão definitiva que não venha contida na própria decisão final, constituindo o dispositivo do próprio decisório.

Já a decisão terminativa não decide nem julga a questão. Apenas impede a sua continuação, parando-a. O Inquérito Civil Público nº 1106/2003 se enquadra nesta modalidade de decisão. O TAC, como já mencionamos anteriormente, pode ser, sim, um novo espaço para a criação de uma perspectiva inovadora para o Direito e a Justiça. Para tanto, vamos voltar a adentrar na expressão e buscar ainda mais possibilidades analíticas na sua própria composição.

Comecemos com o “termo”. Pode ser oriundo do latim *terminas* (limite, marco), podendo ter a mesma significação de *término*: é o fim, é o limite, é o marco.

Nesta acepção, aliás, termo pode ter sido originado do grego *terma*, exprimindo o sentido de marco, mourão, com que se demarcavam as terras. E daí, extensivamente, a significação de extremidade, limite ou fim.

Assim, etimologicamente, termo assinala os pontos em que se limitam, ou nos quais terminam as coisas, para que se *fixem as* condições, as determinações, as imposições, que as demarcam e que as governam.

Desse modo, juridicamente, os termos importam em determinações *do tempo*, indicando os limites de um prazo, isto é, os instantes em que ele se inicia e acaba. Bem

por isso, termo é tomado, extensivamente, na acepção do dia em que começa, ou em que se extingue um prazo, ou a duração de alguma coisa. Mas, termo não é o prazo que designa todo o lapso de tempo decorrido entre um instante inicial e o instante final, o que se assinala, ou se demarca pelos termos. Além disso, como limitador do *tempo*, o termo dá as determinações do prazo, isto é, indica de modo preciso os limites do tempo em que o prazo se estabelece.

Sendo assim, o termo do TAC do Inquérito Civil Pùblico nº 1.106/2003 implica o instante final da situação ilícita, ilegal e ilegítima em que se encontravam os traficados, e o retorno, quem sabe, para um novo começo.



Foto 11 - Nada além da liberdade

Fonte: Inquérito Civil Pùblico N.º 1106/2003, p. 34.

Ao mesmo tempo, também, é o instante inicial do ajustamento da conduta adotada pelos proprietários da Fazenda São Fernando. Mas o que se entende por ajustamento? Ajustamento deriva de ajuste, que é o ato pelo qual duas ou mais pessoas acordam nas condições estabelecidas para efetivação de uma obrigação assumida. Desta forma, o ajustamento possui o sentido de *conformidade*, dado que é ato para determinar o cumprimento do lícito, legal e legítimo entre a parte que foi subtraída e aquela que subtraiu, com o intuito da regularização. Tal interpretação de ajustamento se verifica no TAC do ICP nº 1.106/2003.

Mas o ajustamento também ensejará o prosseguimento do Inquérito Civil Público tanto em decorrência do tempo necessário para os seus plenos efeitos, quando do seu fiel cumprimento e para a fiscalização do *parquet* do Trabalho, bem como na sequência da investigação. Entretanto, esse desiderato esperado para com os Inquéritos Civis Públicos ainda é uma incógnita e o estudo do que estamos apresentando sequer cogitou em tratar da questão do tráfico.

Por tudo isso, ao leremos abaixo, a título de exemplo, a síntese da atuação da Coordenadoria Nacional de Combate ao Trabalho Escravo (CONAETE) em 2009, não há como deixar de sugerir a recolocação do problema dos termos de ajustamento de conduta nos quadros de uma experiência cumulativa, vivenciada pela sociedade brasileira desde pelo menos 1988, e propor um novo campo de reflexão aos estudiosos brasileiros, que implica, entre outros assuntos, a observação das transformações organizacionais por que o MPT passou, e de como lidou (quicá, lida) com as sedimentações passivas do seu passado.

Quadro 7 - Síntese da atuação da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo em 2009

PRTs	UF	Estabelecimentos inspecionados (GEIFM/Inspeções da PRT)	Somatório dos valores das indenizações pagas (em R\$)	Trabalhadores resgatados (dados da SIT/MTE)	Termos de Ajustes de Conduta - TACs	Ações Ajuizadas
1 ^a Região	RJ	5	295.000,00	521	5	5
2 ^a Região	SP	49	54.400,00	17	8	-
3 ^a Região	MG	12	3.227.583,49	364	2	4
4 ^a Região	RS	4	47.549,25	18	N/D	N/D
5 ^a Região	BA	40	52.281,77	285	23	22
6 ^a Região	PE	10	787.128,04	419	6	2
7 ^a Região	CE	1	29.269,99	20	3	2
8 ^a Região	PA e AP	64	611.165,90	326	N/D	N/D
9 ^a Região	PR	47	405.153,10	227	5	7
10 ^a Região	DF e TO	31	463.210,64	334	15	-
11 ^a Região	AM e RR	1	46.495,58	26	N/D	N/D
12 ^a Região	SC	10	137.850,00	70	4	-
13 ^a Região	PB	N/D	80.000,00	-	4	1
14 ^a Região	RO e AC	20	420.402,01	16	4	-
15 ^a Região	Campinas	117	38.600,00	21	2	-
16 ^a Região	MA	25	158.014,41	150	N/D	N/D
17 ^a Região	ES	9	100.354,60	99	N/D	N/D

Síntese da atuação da CONAETE em 2009

PRTs	UF	Estabelecimentos inspecionados (GEIFM/Inspeções da PRT)	Somatório dos valores das indenizações pagas (em R\$)	Trabalhadores resgatados (dados da SIT/MTE)	Termos de Ajustes de Conduta - TACs	Ações Ajuizadas
18ª Região	GO	35	3.416.246,00	328	15	9
19ª Região	AL	-	-	-	-	1
20ª Região	SE	8	-	-	8	-
21ª Região	RN	N/D	N/D	-	N/D	N/D
22ª Região	PI	7	-	-	3	-
23ª Região	MT	57	3.304.954,32	308	51	4
24ª Região	MS	14	-	22	9	2
Total		566	13.675.659,10	3.571	167	59

N/D: Dados não disponíveis

Fonte: Relatório de Atividades da Coordenadoria Nacional de Combate ao Trabalho Escravo. Exercício de 2009.

4.3 Transformações organizacionais e sedimentações passivas do passado

Conforme discutimos anteriormente, a trajetória de mudança do Ministério Público do Trabalho foi impulsionada, externamente, pelas atribuições legais definidas ao *parquet* e pela ascensão de demandas sociais, e, internamente, pela movimentação reformista capitaneada por grupos e associações das procuradoras e procuradores. Na confluência desses dois processos, a atenção institucional dirigiu-se para os padrões individualizados da atuação das procuradoras e procuradores do Trabalho. De fato, um olhar mais detido sobre a história recente do Ministério Público do Trabalho no Brasil sugere a existência de um paralelismo entre os anseios de independência e autonomia institucional e os de novos modelos organizacionais de planejamento e coordenação das atividades com vistas à produção de resultados.

No discurso reformista da década de 1970, há clara vinculação entre as aspirações pelo novo *status* formal-legal e a necessidade de “planejamento para o futuro” ou de “modernização dos métodos de trabalho”, conforme enunciado pelo então Procurador-Geral de Justiça, Oscar Xavier de Freitas:

É, sobretudo, no trabalho que o Ministério Público se prestigia. Garantias, prerrogativas, estruturas só se explicam em razão da eficiência no desempenho de nossas funções específicas. Sem

transigências. Sem a acomodação que é a forma justa de perdê-las. (FERRAZ, 1997, p. 39, nota 5).⁹⁷

No V Congresso Nacional, realizado em 1976, essas ideias são reiteradas na tese “Ministério Público: uma nova estratégia para o seu aperfeiçoamento”. Nela, o autor associa a autonomia na formulação da “vontade institucional” ao reconhecimento social da eficácia da atuação. Na ausência ou fragilidade desse reconhecimento,

seus próprios integrantes têm parcela acentuada de culpa: não querer abrir mão de certos privilégios-problemas, como a advocacia ou a atividade político- partidária. Não exigir a reformulação dos métodos de trabalho na primeira e segunda instância; não se submeter à mesma sorte dos comarcas, podendo ali residir e não o fazendo; substituindo a atuação eficiente, dinâmica, vigilante pelo gosto bem latino de pareceres enfeitados e até inócuos; não fixar a atenção principal na necessidade fundamental de controlar o fato social que lhe vêm à mão, ficando na periferia e superficialidade de ação burocrática e, às vezes, inútil. (FERRAZ, 1997, p. 37)⁹⁸

Na agenda do V Congresso Nacional, além dos assuntos jurídicos, constava o tema da gestão administrativa. Uma das teses apresentadas, e aprovada por unanimidade, defendia propiciar oportunidades às procuradoras e aos procuradores que revelassem inclinações para trabalho administrativo. Outras teses sugeriram a criação de Coordenadorias Administrativas e Temáticas, dirigidas por procuradoras e procuradores, e de Ofícios do interior com maior número de procuradoras e procuradores.

Tais propostas, absorvidas pela Procuradoria-Geral e pelo Colégio de Procuradoras e Procuradores, vão dar origem às Coordenadorias Temáticas, cujos objetivos são mitigar o isolamento e o individualismo da atuação, dar apoio material e operacional, e criar um núcleo de referência para o atendimento ao público (cf. SIMÓN, 2006).

Na década de 1990, a ideia desse modelo espalhou-se para o corpo do MPT. Essa nova tecnologia organizacional difundiu-se nacionalmente, tornando-se, desde 2000, uma realidade do Ministério Público do Trabalho. Simultaneamente a esses mecanismos, surgem as propostas de implementação do detalhamento desse temário, visando a sistematizar o complexo de conhecimentos, informações e pesquisas e

⁹⁷ Não por acaso, o autor discute, nesse artigo, os problemas institucionais atuais evocando os propósitos reformistas das lideranças naquele momento.

⁹⁸ Como se vê, também o corporativismo e particularismo compunham a lista dos “males institucionais” a serem saneados.

coordenar os esforços individuais por meio da homogeneização das ações especializadas. Das Coordenadorias Temáticas surgiu a Resolução nº 76, de 24 de abril de 2008, do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho (CSMPT), que criou o *Temário Unificado do Ministério Público do Trabalho* como parte das reformas institucionais, empreendidas desde a Lei Complementar nº 75, de 1993 - a Lei Orgânica do Ministério Público da União (LOMPU), em vigor até hoje. Interessante que a previsão de um ambiente político incerto, em função da revisão constitucional de 1993, foi crucial para impulsionar as mudanças. A preocupação institucional com as relações entre a eficácia da atuação e a legitimização social, tão presente no discurso reformista, é, mais uma vez, reiterada.

As reformas resultaram também da constatação da persistência do perfil profissional tradicional, conforme o diagnóstico de que o Ministério Público do Trabalho estava se burocratizando cada vez mais, estava se isolando, se afastando da sociedade.

Sob a ótica, portanto, da adequação da atuação à nova identidade institucional, o sistema de Coordenadorias Temáticas foi idealizado para ser um dos canais de implementação da política institucional e, simultaneamente, um elo entre a instituição e a sociedade.

Desde, então, as Coordenadorias Temáticas elaboraram planos gerais de atuação, contendo as metas prioritárias anuais, que são comunicados às Procuradorias Regionais por meio dos seus representantes. Essas, então, estabelecem um plano regional, adaptando os objetivos do plano geral das Coordenadorias Temáticas às peculiaridades das regiões e/ou da área de atuação. Como órgão de administração regional, no âmbito das comarcas no interior e na Capital e das áreas especializadas, cada Procuradoria Regional estabelece os seus objetivos específicos (em conformidade com as diretrizes das Coordenadorias Temáticas) e, para alcançá-los, define a divisão interna de tarefas entre as procuradoras e os procuradores nas diversas etapas das medidas e dos programas propostos.

Apesar do caráter estratégico das Coordenadorias Temáticas elas sempre operaram na adequação das novas atribuições aos recursos disponíveis. Do ponto de vista quantitativo, o MPT está em crescimento, ampliou o seu âmbito de atuação, entretanto, este aumento não correspondeu ao crescimento dos seus quadros. Daí as Coordenadorias Temáticas serem uma saída via racionalização do trabalho. Do ponto de vista qualitativo, essa nova filosofia institucional sugere não só uma mudança

administrativa, mas também, e fundamentalmente, uma reforma de mentalidade para a realização do trabalho em equipe.

Assim, se depreende dois perfis de procuradoras e procuradores passíveis de serem identificados, nos quais numa silhueta se ostenta a união dos seus integrantes, fazendo reuniões periódicas, discutindo e procurando conhecer em profundidade os problemas da sociedade e imaginando soluções e programas concretos; noutra, pelas carências materiais, ou pelo tempo que procuradoras e procuradores dedicam às funções tradicionais, enfrentam um pouco de dificuldade.

Sob a ótica da legitimação social, o novo sistema de atuação vem conferindo um papel de aproximar a instituição da sociedade e transformar procuradoras e procuradores do Trabalho em grandes intermediários de um entendimento. A sua função estratégia pode ser assim definida: se a instituição só seguisse pelo caminho tradicional, a atitude se resumiria em mover ações e processos onde fosse necessário, sabendo-se de antemão que esse método de trabalho, além de demorado, não surtiria efeitos em curto prazo de tempo; a outra, mais eficaz, é fazer com que os segmentos da sociedade envolvidos com cada um dos objetivos institucionais procurem a procuradora e/ou o procurador e que a procuradora e/ou o procurador também os procurem e, mediante um entendimento amplo, várias soluções possíveis sejam encontradas para as questões.

As Coordenadorias Temáticas, com ação em âmbito nacional, constituíram-se em mais um meio de coordenação das atividades nas atribuições e matérias específicas e nas novas áreas de atuação. Como órgão de coordenação do trabalho das procuradoras e dos procuradores, eles foram incumbidos de integrá-los nas suas áreas respectivas, prestando-lhes apoio jurídico, material e administrativo e mediando as relações com entidades competentes para a elaboração de laudos, estudos e perícias necessárias para a instrução de inquéritos civis e ações judiciais.

Ademais, essas Coordenadorias Temáticas representaram a tentativa de unificar e descentralizar a implementação da política institucional, conforme expressa a definição das suas competências perante a chefia da instituição,

O objetivo das referidas coordenadorias nacionais é, após ampla discussão com os seus integrantes e com o Colégio de Procuradores, definir uma atuação nacional, coordenada e harmônica, na busca de

soluções para os problemas que devem ser enfrentados diariamente pelos membros do Ministério Público do Trabalho.⁹⁹

Desta forma, as Coordenadorias Temáticas foram concebidas como órgãos auxiliares na formação das políticas de execução, cabendo-lhes, dentro dos seus campos de atuação, apresentar sugestões à Procuradoria-Geral e ao Colégio de Procuradores para a elaboração de planos e programas, responder pelo cumprimento das diretrizes fixadas, acompanharem as políticas nacionais e regionais e manter contato com instituições públicas e privadas.

A partir de 2008, com a Resolução nº 76, de 24 de abril, do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho (CSMPT) que criou o *Temário Unificado do Ministério Público do Trabalho*, surgiram novos formatos com vistas à coordenação dos esforços individuais. Na área do conflito rural, por exemplo, foram criadas tipificações com o objetivo de sistematizar informações em torno de problemas específicos para a fixação de estratégias de intervenção abrangentes e preventivas.

Ou seja: o Temário Unificado, nascido da experiência das Coordenadorias Temáticas, visa a operacionalizar as diretrizes gerais traçadas no Conselho Superior do MPT, conforme se lê no considerando da supracitada Resolução “*a necessidade de uniformizar os temários existentes no âmbito das Procuradorias Regionais do Trabalho*”¹⁰⁰.

Logo, o Temário Unificado é um procedimento novo e sobre o qual ainda não se tem um balanço claro da iniciativa, inclusive, como diz o seu “*Art. 4º - Fica criada a Comissão Permanente de Revisão do Temário Unificado, com o objetivo de aperfeiçoá-lo, ajustando-o às reais necessidades da Instituição*”.

A principal vantagem do Temário Unificado é que ele dá condições para que a Procuradoria Geral, ao ser indagada sobre um assunto, tenha uma resposta. Na verdade, é mais uma iniciativa que visa à compatibilidade entre a atuação individualizada e a ação global do MPT.

Outra dimensão do Temário Unificado é de poder sabermos o número de representações e denúncias oferecidas ao MPT, ou, ainda, dar visibilidade pública aos

⁹⁹ Cf. SIMÓN, Sandra Lia, O Ministério Público do Trabalho e as coordenadorias nacionais. In: PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto (Org.). *Ministério Público do Trabalho: coordenadorias temáticas*. Brasília: ESMPU, 2006b, p. 13.

¹⁰⁰ Cf. Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho. Resolução nº 76, de 24 de abril de 2008. *Diário da Justiça*, Ano LXXXIII, nº 91, Brasília, DF, quarta-feira, 14 de maio de 2008, p. 75-77.

problemas em face da sua apropriação e disseminação a que venham adquirir nos meios de comunicação.

Na iniciativa citada acima, do estabelecimento de um Temário Unificado, pode-se ver a preocupação institucional de construir meios organizacionais para lidar com a ampliação quantitativa e qualitativa de demandas sociais. Contudo, ainda é baixa a eficácia dos projetos institucionais no sentido de reverter os elementos tradicionais da cultura e das práticas profissionais. Dito de outro modo: *as sedimentações passivas do passado* colaboram para uma modulação de ritmo lento da *revolução passiva* que vive o MPT. Contra a ação do MPT, a reação. Contra a proatividade, a reatividade.

Além disso, o Temário Unificado é genérico, ou seja, ele não tem tudo e não define prioridade alguma. Da mesma forma, o Temário Unificado, ao reduzir o escopo de atuação, pode vir a ter pouco impacto prático sobre a coordenação das ações individuais, uma vez que ao protocolar um tema referente a um tópico de um problema isso pode gerar uma atuação atomizada, sem que se tenha uma visão global do conjunto de problemas.

No campo dos conflitos rurais, as fronteiras problemáticas entre os temas “relevantes” e “irrelevantes” são desenhadas pela complexidade estrutural dos mecanismos deletérios, o quadro de *estratificação social* e a dinâmica sociocultural de acesso de disputas as arenas judiciais. Os dilemas da ação e da decisão podem ser, exemplar e simbolicamente, identificados em dois tipos de problemas, a saber, os tidos como insignificantes e os tidos como insolúveis.

Em face das *sedimentações passivas do passado*, a natureza da permeabilidade institucional tem produzido resultados limitados, em função das disjunções entre as respostas pontuais às demandas externas e a diversidade socioeconômica e cultural do contexto social. Em relação à complexidade estrutural dos conflitos rurais, sabe-se que os mais relevantes são macroproblemas e, em sua raiz, sistêmicos, e por isso, eles envolvem uma estratégia completamente diversa daquelas que comumente o *parquet* mobiliza. Dito de outra forma: a questão não é o tipo de demanda, mas as respostas pontuais que o MPT ainda dá a elas. Poluição agrícola, poluição nas áreas dos mananciais, os grandes problemas rurais ligados à pobreza, tudo isso é provocado por uma estrutura de organização sistêmica e a procuradora e/ou o procurador que lidar com a questão dos conflitos rurais vai ter que lidar com o problema do planejamento do ambiente rural e natural.

Assim é possível notar como as *sedimentações passivas do passado* impactam a agenda de atuação, gerando, por um lado, a atenção pontual a demandas típicas das classes trabalhadoras e, por outro, a desatenção aos problemas estruturais relativos à pobreza.

Contudo, as definições internas quanto ao sentido da atuação não são homogêneas. A Resolução do Conselho Superior que legitimou procuradoras e procuradores à atividade de Mediação e Arbitragem foi fonte de embates ideológicos entre os integrantes do MPT. Esse tipo de disputa interna indica que a permeabilidade das organizações aos valores e interesses do ambiente externo é, ela própria, ambivalente, em função da polissemia das demandas externas de “aplicação da lei” e das noções de justiça e de eficácia. No espaço social, convivem retóricas heterogêneas e, nesse sentido, pode-se dizer que operadores da lei não estão imunes às expectativas diferenciadas quanto à performance da lei e dos seus profissionais, uma vez que existem incompatibilidades entre a concentração dos recursos nas demandas pontuais e a qualidade dos resultados da atuação.

Assim, os mecanismos de “organização da atenção” não resultam apenas da adesão ideológica a padrões tradicionais de ação e decisão. Eles consolidam-se no sistema de controle hierárquico da produção individual e de avaliação de desempenho, estimulando o cálculo instrumental dos custos e benefícios de iniciativas inovadoras. A dupla face de rotinização e politização da estrutura formal, visível nos dados que colhi, tende, portanto, a reforçar um comportamento de decisão que implica a submissão da ação a uma sequência de regras. Há, nesse sentido, o reconhecimento de que a manutenção do perfil de atuação da fase de aprendizagem rotiniza a ação profissional.

Em relação às tensões entre rotinização e inovação, o caráter rarefeito das diretrizes institucionais e as pressões hierárquicas com vistas a dar andamento “à mesa cheia de processos para despachar” acabam por reiterar a tradição das práticas individualizadas e isoladas.

Apesar de representarem os esforços na construção de modelos coordenados da ação individual, as Coordenadorias Temáticas tornaram-se mais um agregado de indivíduos do que se constituíram em “grupos de trabalho” exemplares e simbólicos, pois, formar uma cultura de equipe não é fácil, é custoso, é dispendioso em termos das horas de reuniões, da definição de temas e de produção de consensos mínimos.

Do ponto de vista da afirmação de modelo próprio de ação profissional, a implantação do sistema, desde o início, buscou adequar duas dimensões da realidade

institucional. Uma é definida pela produção de meios eficazes para a produção de resultados, com vistas a romper a burocratização das práticas individuais e isoladas. A outra dimensão é definida pelo princípio da procuradora e/ou do procurador natural. Embora as Coordenadorias Temáticas tenham o *status* de órgão colegiado de decisões administrativas, ela não alcança a atividade de execução propriamente dita, ou seja, a proposição de ações judiciais tem caráter exclusivamente individual. Tal princípio representa a garantia formal do membro da instituição e dos cidadãos contra as ingerências dos interesses políticos, internos e externos, no processo de implementação da lei. Ele assegura que, nos diversos processos em que o Ministério Público do Trabalho atua, nenhuma autoridade e/ou poder poderá escolher uma procuradora e/ou um procurador específico para determinada causa, bem como que o pronunciamento deste membro dar-se-á livremente, sem qualquer tipo de interferência de terceiros.

Contudo, a adequação prática entre essas duas definições da realidade institucional apresenta dois tipos de problema: o caráter rotinizado adquirido pelo princípio formal de autonomia e independência, e o alto grau de politização dos critérios de merecimento nos concursos de promoção aos cargos vagos nas Procuradorias Regionais e na Procuradoria Geral.

As dificuldades de flexibilização do sistema e de negociações internas resultam tanto da afirmação da autonomia, contida no princípio da procuradora e/ou do procurador natural, como também da sua utilização prática e política como critério “objetivo” para evitar disputas na distribuição dos casos.

Portanto, as disjunções entre os propósitos organizacionais manifestos quanto à “qualidade dos resultados” e a politização do sistema de avaliação de desempenho e de promoção também criam impactos desagregadores.

Na trajetória recente do Ministério Público do Trabalho brasileiro, o peso da tradição burocrática e politizada do ambiente institucional interno tem concorrido com as mudanças experimentadas pela abertura aos interesses sociais. As tensões entre rationalidades distintas revelam, portanto, uma outra face dos dilemas entre permeabilidade e as dificuldades de agência. A natureza da permeabilidade da agenda de atuação tem criado obstáculos ao tratamento de conflitos rurais de difícil solução, principalmente quando se trata dos seus efeitos sobre as condições de vida e saúde de camadas rurais pobres, cujas demandas não têm chegado às portas do Ministério Público do Trabalho. Contudo, a peculiaridade desse processo está em que as não decisões advêm de uma seletividade institucional “passiva”.

O princípio da procuradora e/ou do procurador natural, expressão formal e simbólica da autonomia dos membros na defesa dos interesses sociais, adquiriu um papel orientador da ação rotineira, reiterando a forte tradição individualizada e isolada da cultura e da prática profissional. Da mesma forma, a operacionalização dos princípios de indisponibilidade dos interesses difusos e da intervenção obrigatória nos conflitos tem produzido consequências práticas paradoxais. Se, por um lado, esses princípios representam garantias para a universalidade do acesso ao Sistema de Justiça, por outro, a fluidez e a ambiguidade da política institucional tendem a dispersar os recursos organizacionais escassos nas respostas pontuais às demandas sociais.

CONCLUSÃO

Procuramos identificar as dimensões endógenas e exógenas do processo de afirmação institucional do Sindicalismo Rural e do Ministério Público do Trabalho. No plano das mudanças do *status* formal-legal, mostramos o peso das movimentações internas e das oportunidades políticas oferecidas pelo ambiente da democratização e o seu coroamento com a constitucionalização. De fato, as conquistas institucionais não prescindiram da abertura de procuradoras e procuradores do Trabalho aos interesses e valores sociais, o que pudemos demonstrar pelas afinidades construídas entre os interesses institucionais de autonomia e independência e os interesses do sindicalismo rural. Enquanto as lideranças reformistas do Ministério Público do Trabalho valeram-se de um contexto social fortemente politizado, os líderes sindicais rurais as descobriram como aliadas para inserir suas demandas na agenda pública brasileira.

As “duas” democracias da Constituição, como afirmam Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Palácios Cunha Melo e Marcelo Baumann Burgos,

a da representação e a da participação, mesmo que esta esteja ali como dependente da mediação do direito - não estão em oposição, nem formal nem substantivamente. Fora do campo normativo, no mundo das coisas reais, não há monopólio nem ritual certo para os processos de formação da opinião e de sua conversão em formação da vontade democrática. (VIANNA *et al.*, 1999)

Assim, ao analisar o sindicalismo rural brasileiro e o Ministério Público do Trabalho, seus novos desenhos institucionais e como isto se deu na Assembleia Nacional Constituinte, o objetivo não foi somente reconstruir o processo, mas entendê-lo como uma resposta política de um determinado contexto propício para a aceitação de agentes que extrapolassem seus papéis clássicos. Afinal, como aponta toda a literatura sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, grupos de pressão (*lobbies*) foram uma constante durante os trabalhos que resultaram na Carta Magna de 1988, não significando, entretanto, que todos viram suas demandas atendidas. Nesse sentido - sem querer afirmar que a CONTAG foi a única vitoriosa - a aprovação desse modelo de sindicalismo rural não pode ser explicada somente como um descuido por parte dos constituintes. Pelo contrário, se todos fizeram pressão, mas nem todos foram tão bem-

sucedidos como a CONTAG, isto significa que a proposta tinha espaço para sua aceitação.

Assim, foi objeto desta tese explicitar a história do *lobby* da CONTAG; este é o pressuposto: ele ocorreu e foi bastante eficiente. A pesquisa privilegia, sobretudo, a questão: por que os constituintes aceitaram o princípio geral de um sindicalismo rural independente e responsável pela representação de direitos coletivos rurais? Mas, antes de responder a essas questões, voltemos ao MPT.

Também são notáveis as ambivalências do trânsito dos integrantes do Ministério Público do Trabalho entre as esferas política e social, o que indica a presença de elementos das *sedimentações passivas do passado* sobreviventes ao processo de renovação institucional em duas direções. De um lado, têm prevalecido os métodos tradicionais de afirmação corporativa e de redução de incertezas pela via de pactos com os Três Poderes. A utilização desses métodos tem resultado tanto em acirrados conflitos ideológicos internos como, ainda, essa faceta institucional, e as controvérsias intestinas, representam riscos potenciais à legitimidade da ação institucional.

De outro lado, uma segunda face da autonomia do Ministério Público do Trabalho foi identificada no exercício do seu poder legal frente ao ambiente externo e dos seus efeitos disruptivos sobre as expectativas de consolidação de vínculos cooperativos com as arenas política e social. Mas também não tem sido menos ambivalente o processo de formulação e implementação de políticas públicas, em especial no campo. Indicamos os conflitos emergentes entre as associações civis e os órgãos do Estado, os laços rarefeitos entre esses atores nas arenas públicas e a significativa margem de dificuldades das agências no setor.

No plano judicial, também encontramos sinal de legitimação social à intervenção do Ministério Público do Trabalho nas disputas coletivas. Demonstramos casos significativos de denúncias e representações oferecidas pelos agentes do sindicalismo rural. Propusemos que para essa característica da agenda de atuação concorrem as dificuldades de controle do Estado dos atos perniciosos e a visibilidade pública da instituição. Indicamos, nesse cenário, a face de permeabilidade do Ministério Público do Trabalho às demandas sociais rurais, mostramos os seus impactos sobre a estrutura e rotinização da atuação, identificando a persistência do padrão passivo e individualizado da ação profissional dos seus membros.

O processo de reconstrução do Ministério Público do Trabalho indica, no mínimo, que os dilemas da atuação profissional ganharam em qualidade, tendo em vista

a natureza dos interesses e conflitos tratados e as expectativas socioculturais quanto ao seu papel. Todavia, as respostas às complexidades do ambiente democrático não têm encontrado uma única direção. Por uma via, a ação institucional produziu novos formatos para orientar a atuação de procuradoras e procuradores do Trabalho. Os modelos organizacionais buscaram dar contornos práticos a um *ethos* profissional próprio, buscando se distanciar do seu papel tradicional no Sistema de Justiça, estimulando a construção de um perfil de intervenção coordenado, agente e preventivo nos conflitos sociais rurais. Por outra via, as complexidades têm encontrado dificuldades de agência nas decisões de política institucional, na rotinização da atividade profissional e na politização das relações hierárquicas.

Mas a tradição reformista, inaugurada na Constituição de 1988, parece não ter se esgotado. E aí o papel da constitucionalização do Sindicalismo Rural vem sendo decisivo, pois esse agente tornou-se, entre outras perspectivas, num espaço para a manifestação pública das críticas e diagnósticos quanto ao escopo limitado das mudanças internas que o MPT vivencia. A dinâmica organizacional do MPT, ao se abrir às demandas do sindicalismo rural, acaba por ver sempre em processo seu cenário de conformismo institucional. Daí que esse processo, no MPT, é parte integrante das respostas sobre a constitucionalização do sindicalismo rural.

Como apontamos ao longo da tese, as respostas não se resumiriam num ponto específico, mas, sim, numa conjunção de vários fatores. O primeiro é o próprio período em que todo o processo constitucional se desenvolveu. Como se sabe, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte representava a última etapa da transição para a democracia. A Constituição “cidadã”, como a chamava o Presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, tinha como função enterrar o “entulho autoritário” e plantar as novas bases para a consolidação do regime de liberdade. Isso se reflete em vários pontos da Carta Constitucional e, sem dúvida, no processo de construção do sindicalismo rural como agente responsável pela defesa de interesses coletivos da sociedade e do regime democrático.

Além desse elemento “conjuntural”, o sindicalismo rural responde a diferentes aspectos da cultura política presentes na Assembleia Nacional Constituinte, representando uma síntese da cultura política *epochal*: a percepção que os direitos individuais da tradição liberal não são suficientes; a identificação do Estado como agente privilegiado na regulação da economia e da cidadania; e, finalmente, a busca de alternativas à representação política por meio da democracia representativa e dos

partidos políticos. A constitucionalização do sindicalismo rural é facilmente “vendável” como projeto, pois, de certa forma, pode preencher estas diferentes concepções que balizaram a feitura da Carta Constitucional de 1988.

Logo, este tipo de resposta não permite criar um contexto insensível, cujos efeitos sobre o MPT possibilitam a essa agência sua organização e abertura aos interesses sociais rurais. E, ao mesmo tempo, há referências constantes, nas publicações institucionais, às incertezas da legitimação social e política e dos seus efeitos sobre a consolidação do *status* de autonomia e independência. Um dos temas nos quais se pode identificar essas preocupações é o da seletividade institucional “ativa” das demandas do sindicalismo rural. Este tema aparece em diagnósticos de procuradoras e procuradores do Trabalho quando abordam o problema do excesso de atribuições do *parquet* laboral na sua área precípua, e das demandas na área dos interesses difusos.

A ampliação de atuação do Ministério Público do Trabalho na área dos interesses difusos não correspondeu ao abandono das funções tradicionais. Tendo em vista o novo perfil institucional desenhado pela Constituição de 1988, o problema passou a ser a distinção normativa e institucional entre os litígios de caráter exclusivamente individual e aqueles envolvendo interesse público, social ou individual indisponível. Permanecem querelas jurídicas em função das ambiguidades entre a abrangência da expressão “interesse público” e a expressão de “interesse social”, presentes no texto constitucional.

Diante deste quadro, e conforme interpretações internas, as incertezas da ação e decisão viriam de duas direções. A primeira, resultaria do aumento do grau de discricionariedade de procuradoras e procuradores do Trabalho na definição da ocorrência de hipótese de intervenção, tornando o projeto institucional refém de orientações de ação mais tradicionais, burocráticas, meramente estratégicas ou mesmo aleatórias. E a segunda incerteza viria da baixa efetividade na produção de resultados e dos seus efeitos sobre a legitimação social da organização e dos seus profissionais.

Assim, as propostas de seletividade institucional das demandas aparecem como resposta ao baixo grau de institucionalidade da ação individual, às disputas profissionais com os Três Poderes e à equação eficácia organizacional-legitimidade social. No plano normativo, essa seletividade implicaria ampliação da produção jurisprudencial interna, pela via do Conselho Superior e do modelo das Súmulas. E, no plano institucional, da fixação de prioridades, baseada na seleção de casos “relevantes” e irrelevantes”, e no estabelecimento de formas de vinculação da atuação.

Se é possível dizer que a abertura do Ministério Público do Trabalho promoveu renovações ideológicas do papel profissional, os velhos problemas institucionais não foram ainda superados. No conjunto das propostas em debate, há a avaliação recorrente do “isolamento” da instituição em relação à “sociedade”, apesar das evidências das pressões exercidas pelas demandas sociais sobre a organização. As soluções ensaiadas emitem sinais ambíguos. De um lado, a busca de autonomia da instituição frente aos múltiplos constrangimentos externos, incluindo aí os Três Poderes; de outro, o reconhecimento de integrantes do Ministério Público do Trabalho de que a definição da agenda pela relevância ou irrelevância dos temários singulares implicaria a construção de novos modelos de interação com os diversos grupos e interesses sociais.

Na verdade, as movimentações internas em curso indicam como a ênfase em uma “vontade institucional” orientadora da ação não só é amplamente compartilhada pelos membros, como traduz o *ethos* da instituição. Em várias manifestações dos integrantes da instituição, a reconstrução do Ministério Público do Trabalho é interpretada como resultado exclusivo de um impulso endógeno. Essa espécie de “narrativa mítica”, ancorada no elogio do voluntarismo das gerações rumo à renovação, construiu a referência comum a um passado de lutas ininterruptas contra adversidades internas e externas e, ainda, permanece como fonte ideológica dos apelos de permanência das mudanças internas.

Já o sindicalismo rural também não é uma instituição diferenciada ou destoante do conjunto da Constituição, tal como mostramos em relação ao MPT. Pelo contrário. Ambas são coerentes com os aspectos relevantes apontados por toda a bibliografia sobre a Assembleia Nacional Constituinte. Em primeiro lugar, pela questão dos direitos coletivos: vários autores elegem este ponto como a mudança mais importante quando comparado a outras Cartas Magnas brasileiras. Ora, o sindicalismo rural, apesar de não ser o único agente a exigir o cumprimento de tais direitos, não estava, portanto, intimamente ligado a esta novidade?

Se os modelos adotados de sindicalismo rural e de Ministério Público do Trabalho ligam-se organicamente à estrutura da Constituição, a explicação de que os constituintes não sabiam o que estavam votando não só pode como deve ser questionada. Para contestá-la, vários argumentos foram utilizados nesta tese. O primeiro foi a demonstração do tipo de preocupação dos constituintes em relação às instituições. Várias perguntas sobre seu papel e atuação são suficientes para apontar que os parlamentares reconheciam as questões-chave e se preocupavam com elas. Em segundo

lugar, os detalhes e as modificações acompanhados pelos anteprojetos apresentados demonstram o longo processo de negociação e maturação das propostas.

Assim, o eventual (mau) controle político do regime militar empurrou essas instituições para a constitucionalização. Se, como apontamos, isto torna a fiscalização mais complexa por parte dos Três Poderes da República ou da própria sociedade, não significa que não haja coerência ou reflexão: significa somente que, como os próprios constituintes exigirão mediante leis ordinárias e/ou complementares, é necessário aprender com o tempo e, eventualmente, reformar os pontos falhos.

Um último ponto para fecharmos. Há mais de duas décadas, tendo como marco a Carta de 1988, o MPT e os STTR têm procurado promover a implementação dos direitos ao defender a judicialização destes perante os tribunais. Entretanto, na corrida para que tais direitos se tornem judicializáveis perante os tribunais, o movimento de direitos abraçados pelo MPT e os STTR ainda não tem avaliado de maneira abrangente se a estratégia de expandir suas habilidades nos tribunais para proferir decisões sobre os direitos é, em si, a melhor maneira de aumentar o respeito por esses direitos e promover concretamente a justiça. Argumentamos que a defesa da judicialização dos direitos como um fim em si mesmo erra ao não vislumbrar a natureza das estratégias disponíveis quando usada isoladamente como ferramenta para a promoção dos direitos.

Portanto, em certos contextos, as estratégias mais eficazes para promover a justiça através da judicialização não necessariamente visarão a tornar judicializáveis os direitos. Ao invés disso, nossa pesquisa aponta que o MPT e os STTR promoverão melhor tais direitos quando usarem a judicialização como mais uma ferramenta a fim de apoiar os esforços estratégicos liderados por um ou por outro de forma concertada; papel esse que pode freqüentemente conduzir à inserção estratégica de reivindicações ligadas aos direitos dentro da estrutura de violações a direitos.

Além disso, o impacto concreto das determinações provenientes dos tribunais não está diretamente relacionado com os méritos de tais determinações; antes, tem variado conforme as estratégias assumidas pelo MPT e os STTR e/ou por organizações paralelas a judicialização, pela mobilização da mídia e pela sociedade civil. Como consequência desse contexto mais amplo, tanto o MPT como os STTR deveriam promover a justiça através da judicialização e toda e qualquer ação bem fundamentada que assuma o seu papel, coadjuvante ou não em relação aos esforços empreendidos por outros movimentos sociais, por organizações paralelas, pela mobilização da mídia e pela sociedade civil organizada. Nossa pesquisa aponta que tanto o MPT como os STTR

devem se ouvir mutuamente e trabalhar com o objetivo de se apoiarem pois isso pode trazer consequências concretas para a estrutura da judicialização apresentada, bem como influenciam os caminhos pelos quais os órgãos do Poder Judiciário e do Sistema de Justiça melhor poderão desdobrá-lo.

Sob vários aspectos o ensinamento de não confiar apenas na judicialização como o principal veículo destinado a promover uma determinada agenda de direitos já foi apreendido pelo MPT e os STTR, e o que ainda falta para eles que lidam com essa agenda de direitos é reconhecer e apoiar o papel-chave exercido pela *ação coletiva comum*, onde a mobilização de um pelo outro de acordo com o caso, somando-se com a mobilização dos demais movimentos sociais, da sociedade civil e mídia colaboram quando desenvolvam campanhas que objetivam promover a justiça. Muitos, senão a maioria das procuradoras e dos procuradores do MPT, já reconhecem que a judicialização em sentido *lato* possui maior potencial de impacto quando ocorre em conjunto com a mobilização promovida pelos movimentos sociais, com cobertura pela mídia e com outras formas de pressão. No entanto procuradoras e dos procuradores do MPT, com freqüência, trabalham com o pressuposto de que a judicialização deveria direcionar a estratégia de mobilização social, bem como afirmam que os outros elementos mencionados acima deveriam apoiá-la. Nossa pesquisa aponta, no entanto, que nem sempre isso é verdadeiro, sendo mais provável, ainda que também falível, o inverso ser verdadeiro. Ou seja, campanhas mais abrangentes de mobilização podem incluir estratégias de judicialização, quando cabíveis; contudo escolhas que envolvam judicialização não deveriam, via de regra, impor limites a esforços de mobilização em prol da justiça. Além disso, tais esforços podem impor restrições ou modificações aos métodos usados nas estratégias de judicialização.

Sob essa perspectiva, a relação entre judicialização e as demais estratégias impactará concretamente a natureza das judicializações submetidas ao Poder Judiciário e ao Sistema de Justiça, bem como no modo como tais judicializações serão estruturadas e ajuizadas. Na prática, os movimentos sociais estão, com freqüência, mais interessados em usar a judicialização como uma forma intermediária a fim de potencializar suas agendas específicas, além de vê-la como um fórum no qual os direitos podem ser promovidos.

Ou seja: se utilizada de maneira inteligente, a judicialização, aos olhos de ativistas perspicazes do STTR, pode representar uma oportunidade para promover de forma mais abrangente a justiça.

Se, conforme argumentamos, o objetivo principal das judicializações deveria ser a apresentação de problemáticas aos órgãos do Poder Judiciário e do Sistema de Justiça em conjunto com outras estratégias de mobilização, não deveria importar se o Poder Judiciário e o Sistema de Justiça estão enfrentando uma questão específica a partir de qualquer modalidade de direitos. Nossa pesquisa aponta ser mais importante decidir quais assuntos serão enfrentados e quais esforços mais amplos serão incluídos em campanhas de mobilização. Se a estrutura de certos direitos oferecer melhor oportunidade para estratégias de mobilização e para a promoção de mudanças, logo, a essa estrutura, não àquela apresentada por outros direitos, deveria ser dada prioridade.

Isso é factível por que ao se estruturar as judicializações a serem submetidas no Poder Judiciário e no Sistema de Justiça como a violação de um certo direito não priva outros direitos de assumirem um papel proeminente na campanha de mobilização.

Os casos estudados em nossa pesquisa ressaltam a importância de se compreender que tanto os STTR e demais movimentos sociais, bem como o MPT, deveriam formular conjuntamente as estratégias da promoção dos direitos e da justiça. As procuradoras e os procuradores do MPT, obviamente, desempenham um papel proeminente em estratégias de judicialização, aplicando as regras jurídicas e desenvolvendo argumentos legais perante os tribunais. Contudo, as procuradoras e os procuradores do MPT deveriam fazê-lo de uma maneira concertada com aqueles diretamente afetados pelas graves injustiças, ao invés de atuar de modo a promover agendas jurisprudenciais particulares ou não. O caso das fumicultoras e dos fumicultores é um exemplo entre muitos no qual a necessidade das procuradoras do MPT de trabalhar intimamente com os STTR e os demais movimentos sociais ajudaria a moldar as estratégias jurídicas adotadas. Esse caso também revela que estratégias de mobilização que põem o Poder Judiciário e o Sistema de Justiça taticamente, com freqüência, demonstram mais chances de promover a justiça do que aquelas estratégias que depositam sua confiança primordialmente na judicialização. Foi isso que de novo se agregou no Procedimento Investigativo nº 62/1998 quando se deu inicio a concertação com os STTR em maio de 2009.

Ou seja: o que nossa pesquisa aponta é que a judicialização em assuntos controversos como esse - quando tais temas não encontram apoio na agenda dos STTR, dos demais movimentos sociais, da sociedade civil e da mídia - provavelmente não produzirá as *mudanças* desejadas. Daí a necessidade de se construir os casos como parte de estratégias de mobilização mais abrangentes do que a judicialização em si.

Desta forma, a judicialização pura e simples nos órgãos do Poder Judiciário e no Sistema de Justiça, por sua inerente natureza restritiva, exclui a enorme maioria das vítimas de abusos de direito e continuará a excluí-las até que o Poder Judiciário e o Sistema de Justiça sejam radicalmente revistos. Até que esse dia chegue, os casos deveriam ser formulados cuidadosamente e, conforme nossa pesquisa aponta, em ações conjuntas.

Assim, ao pensarmos em futuros caminhos para a judicialização, bradamos para que o MPT e os STTR evitem pressupor que a crescente judicialização dos direitos por si só conduzirá a uma maior justiça concretamente. Ao invés disso, apontamos para o MPT e os STTR para que considerem outras estratégias tais como o emprego de construções expansivas dos direitos. Mais importante, que o MPT e os STTR trabalhem de forma conjunta, de perto com os demais movimentos sociais, grupos da sociedade civil e com a mídia. Ao extrair desses grupos dicas úteis para a judicialização e ao reconhecer o papel estrutural e/ou conjuntural da judicialização em campanhas de mobilização, o MPT e os STTR podem auxiliar a assegurar os esforços empreendidos a fim de maximizar o potencial do Poder Judiciário e do Sistema de Justiça de promover não só a judicialização dos direitos, mas sim a *práxis* desses direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1- Do Ministério Público do Trabalho

ALMEIDA, Guilherme Eidt Gonçalves de. A biopolítica dos direitos humanos: Uma reflexão a partir do Sistema de Integração Rural da Fumicultura. Brasília: Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade de Brasília, 2008.

_____. **Fumo: servidão moderna e violação de direitos humanos.** Curitiba: Terra de Direitos, 2005.

CASAGRANDE, Cássio Luis. Portaria nº 193, de 8 de setembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Nº 177, Seção 1, 12 de setembro de 2003, p. 74.

_____. **O Ministério Público e a judicialização da política:** estudos de caso. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda; VALENTIM, João Hilário. O Ministério Público do Trabalho como instância extrajudicial de solução de conflitos: MPT e sindicatos. **Cadernos CEDES**. Rio de Janeiro. Nº 7, dezembro, 2006.

COLOMBO FILHO, Cássio. *Ata da Audiência - Processo 37567-2007-652-09-00-5.* Curitiba: Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, 2006.

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Resolução nº 76, de 24 de abril de 2008. *Diário da Justiça*, Ano LXXXIII, nº 91, Brasília - DF, quarta-feira, 14 de maio de 2008, p. 75-77.

FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon Picoretti. O Ministério Público do Trabalho como instituição vocacionada à concretização dos Direitos Humanos dos trabalhadores: Avanços e pontos de tensão. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Universidade Gama Filho, 2005.

FOLHA DE S. PAULO. Promotoria aciona indústria do cigarro. São Paulo, segunda-feira, 13 de agosto, 2007.

_____. Justiça veta verba da Souza Cruz no Judiciário. São Paulo, sábado, 14 de maio, 2005.

FREITAS, Silvana. Souza Cruz injeta R\$ 1,5 milhões no Judiciário. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, sábado, 13 de novembro, 2004.

GAZETA MERCANTIL. Onze indústrias fumageiras são processadas pelo MPT. São Paulo, sexta-feira, 8 de fevereiro, 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO. MPT ajuíza ações para condenar indústrias fumageiras a indenizar fumicultores. *Release* para a imprensa. Curitiba: Assessoria de Imprensa do Ministério Público do Trabalho da 9ª Região, 2007.

MPT combate trabalho infantil em lavouras de fumo do RS. *In: Notícias. Informativo da Procuradoria Regional do Trabalho do RS*. Porto Alegre. Vol. 9, nº 1, maio, 2009.

O DIA. Fazendeiro indeniza lavradores. Rio de Janeiro, terça-feira, 5 de agosto, 2003.

SADEK, Maria Tereza; **LIMA**, Fernão Dias de. **Diagnóstico Ministério Público do Trabalho**. Brasília: Ministério da Justiça/ PNUD (Estudo Diagnóstico), 2006.

SIMÓN, Sandra Lia. Ministério Público do Trabalho: o sucesso do crescimento e o desafio de superar limitações estruturais. *In: SADEK, Maria Tereza; LIMA, Fernão Dias de. Diagnóstico Ministério Público do Trabalho*. Brasília: Ministério da Justiça/ PNUD (Estudo Diagnóstico), 2006a.

_____. (2006b), O Ministério Público do Trabalho e as coordenadorias nacionais. *In: PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto (Org.). Ministério Público do Trabalho: coordenadorias temáticas*. Brasília: ESMPU, 2006b.

2 - Do Sindicalismo Rural Brasileiro

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Política de conflitos. O movimento dos trabalhadores rurais e os conflitos agrários na Amazônia (1968-1990). *In: Sindicalismo no Campo: Reflexões*. Rio de Janeiro: Caderno do CEDI 21, 1991.

ALVES, Francisco. Políticas públicas compensatórias para a mecanização do corte de cana crua. *Ruris*. Campinas, SP. Vol. 3, nº 1, 2009.

_____. Processo de trabalho e danos à saúde dos cortadores de cana. *InterfacEHS - Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*, vol. 3, nº 2, abril/agosto, 2008.

_____. Por que morrem os cortadores de cana? *In: Saúde e Sociedade*. São Paulo. Vol. 15, nº 3, 2006.

AMADO, Jô. (ed.). **Eloy. Morre a voz, nasce o grito**. Belo Horizonte: Sociedade Editora e Gráfica Comunitária, 1985.

CARVALHO, Augusto de. 20ª Reunião Extraordinária da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Ata de Comissões. *In: BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Anais*. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, Subsecretaria de Anais, Vols. 1 a 25, 1994.

COLETTI, Claudinei. **A estrutura sindical no campo**: a propósito da organização dos assalariados rurais na região de Ribeirão Preto. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1998.

_____. **A estrutura sindical no campo**: a propósito da organização dos assalariados rurais na região de Ribeirão Preto. Dissertação de Mestrado. Campinas, SP, Universidade Estadual de Campinas, 1996.

COMERFORD, John Cunha. **Como uma família:** sociabilidade, territórios de parentescos e sindicalismo rural. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CONTAG. Tese 604 do Documento-Base do 9º Congresso Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais. Aprovado na Assembleia Geral do Conselho Deliberativo da CONTAG de 7, 8 e 9 de julho de 2004.

_____. Tese 684 do Documento-Base do 9º Congresso Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais. Aprovado na Assembleia Geral do Conselho Deliberativo da CONTAG de 7, 8 e 9 de julho de 2004.

COSTA, Luiz Flávio de Carvalho. **Sindicalismo rural brasileiro em construção.** Rio de Janeiro: Forense Universitária e Edur, 1996.

_____. Prática política no campo: uma experiência da militância comunista. *In: Estudos Sociedade e Agricultura*. Seropédica, RJ. Nº 5, 1995, p. 89-102.

_____. (Org.). **O Congresso Nacional Camponês.** Rio de Janeiro: Edur e Sociedade do Livro, 1994a.

_____. Trabalhadores rurais no processo político brasileiro. *In: COSTA, Luiz Flávio de Carvalho (Org.). O Congresso Nacional Camponês.* Rio de Janeiro: Edur e Sociedade do Livro, 1994b.

_____. A construção da rede sindical rural no Brasil pré-1964. *In: Estudos Sociedade e Agricultura*. Seropédica, RJ. Nº 2, junho, 1994c, p. 67-88.

_____; MARINHO, Ricardo José de Azevedo. (2008), A formação do moderno sindicalismo dos trabalhadores rurais no Brasil. *In: COSTA, Luiz Flávio de Carvalho; FLEXOR, Georges; SANTOS, Raimundo (Orgs). Mundo rural brasileiro: ensaios interdisciplinares.* Rio de Janeiro: Mauá X; Seropédica, RJ: Edur, 2008.

_____. A constitucionalização do sindicalismo rural brasileiro. *In: MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina (Orgs). Dimensões rurais de políticas brasileiras.* Rio de Janeiro: Mauá X; Seropédica, RJ: Edur, 2010.

DUTRA, Olívio. 20ª Reunião Extraordinária da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Ata de Comissões. *In: BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Anais.* Brasília: Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, Subsecretaria de Anais, Vols. 1 a 25, 1994.

GOZA, F. W.; RIOS NETO, E. L. G.; MCQUARIE, D. The labor process among temporary workers in the São Paulo sugar industry. **Critical Sociology**, vol. 23, nº 3, 1997, p. 33-64.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A modernização dolorosa:** estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio.** 6^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

LEONELLI, Domingos. 20^a Reunião Extraordinária da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Ata de Comissões. In: BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Anais.** Brasília: Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, Subsecretaria de Anais, Vols. 1 a 25, 1994.

MARTINS, José de Souza. **Reforma agrária: o impossível diálogo.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

_____. **A sociedade vista do abismo.** Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Expropriação e Violência: a questão política no campo.** 3^a edição, São Paulo: Hucitec, 1991.

_____. **Caminhada no chão da noite: emancipação política e libertação nos movimentos sociais no campo.** São Paulo: Hucitec, 1989.

_____. **Os camponeses e a política no Brasil.** 5^a edição, Petrópolis: Vozes, 1981.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. **História dos movimentos sociais no campo.** Rio de Janeiro: FASE, 1998.

ROSA, Marcelo. As novas faces do sindicalismo rural brasileiro: a reforma agrária e as tradições sindicais na Zona da Mata de Pernambuco. **Dados – Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro. Vol. 47, nº 3, 2004, p. 473-503.

SANTOS, Raimundo Nonato. **Política e agrarismo sindical do PCB.** São Paulo: Instituto Astrojildo Pereira, 2002.

SCOPINHO, Rosemeire Aparecida; EID, Farid; VIAN, Carlos Eduardo de Freitas; SILVA, Paulo Roberto Correia da. Novas tecnologias e saúde do trabalhador: a mecanização do corte da cana-de-açúcar. **Cadernos de Saúde Pública.** Rio de Janeiro. Vol. 15, nº 1, 1999.

SILVA, José Francisco da. 20^a Reunião Extraordinária da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Ata de Comissões. In: BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Anais.** Brasília: Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, Subsecretaria de Anais, Vols. 1 a 25, 1994.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes; MARTINS, Rodrigo Constante; OCADA, Fábio Kazuo; GODOI, Stela; MELO, Beatriz Medeiros de; VETTORACCI, Andréia; BUENO, Juliana Dourado; RIBEIRO, Jadir Damião. Do karoshi no Japão à birôla no Brasil: as faces do trabalho no capitalismo mundializado. **Revista Nera.** Presidente Prudente, SP. Ano 9, nº 2, 2006.

TAVARES, Ricardo. **CONTAG, da Ditadura à Transição.** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ-UCAM, 1992.

VIANNA, Luiz Werneck. Apresentação. In: COSTA, Luiz Flávio de Carvalho. **Sindicalismo rural brasileiro em construção**. Rio de Janeiro: Forense Universitária e Edur, 1996.

_____. Atualizando uma bibliografia: “novo sindicalismo”, cidadania e fábrica. In **BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. Nº 17, 1984.

_____. Estudos sobre sindicalismo e movimento operário: resenha de algumas tendências. In: **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. Nº 17, 1978.

3 - Sobre Sociedade, Cultura e Política do Brasil

ALASUUTARI, Pertti. **Researching Culture: Qualitative Methods and Cultural Studies**. Londres: Sage, 1996.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The civic culture**. Boston: Little & Brown, 1965.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.

_____. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. Vol. 4, nº 39, 1999a.

_____. Judiciário e democracia no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo. Nº 54, 1999b.

_____. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré/FAPSP/EDUC, 1997.

ARBEX, Marcos Abdo; CANÇADO, José Eduardo Delfini; PEREIRA, Luiz Alberto Amador; BRAGA, Alfésio Luís Ferreira; SALDIVA, Paulo Hilário do Nascimento. Queima de biomassa e efeitos sobre a saúde. **Jornal Brasileiro de Pneumologia**. Brasília. Vol. 30, nº 2, 2004.

ARGAN, Giulio Carlo. O trezentos. Giotto. **História da arte italiana**. São Paulo: Cosac & Naify, 2003, p. 21-30.

AVRITZER, L. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: AVRITZER, L. (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BACHRACH, P.; BATATZ, M. S. Poder e decisão. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (Org.). **Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras/Nacional, 1983.

BARBOSA, Rui. Partidos. In: **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 24 de julho de 1893.

BAXANDALL Michael. **Padrões de intenção**: a explicação histórica dos quadros. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

_____. **Sombras e luzes**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

_____. **O olhar renascente**: pintura e experiência social na Itália da Renascença. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____. **Giotto and Orators**. Humanist observes of painting in Italy and the discovery of pictural composition, 1350-1450. Oxford: Oxford University Press, 1971.

BENJAMIN, Antônio H. V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e libertação judiciais por meio do ambiente e do consumidor. In MILARÉ, Edis (Org.). **A ação civil pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.

BOLTANSKI, Luc. **El amor y la Justicia como competencias**. Tres ensayos de sociología de la acción. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2000.

BONATO, Amadeo. **Perspectivas e desafios para a diversificação produtiva nas áreas de cultivo de fumo - a realidade da produção de fumo na Região Sul do Brasil**. Curitiba: Departamento de Estudos Sócio-Econômico Rurais (DESER), 2007.

_____. **A fumicultura no Brasil e a Convenção-Quadro para Controle do Tabaco**. Curitiba: Departamento de Estudos Sócio-Econômico Rurais (DESER), 2006.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. **História constitucional do Brasil**. 8^a ed. Brasília: OAB: Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 7^a edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRASIL. _____. Decreto nº 5.941, de 26 de outubro de 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, nº 207, sexta-feira, 27 de outubro. Seção 1. Atos do Poder Executivo, 2006.

_____. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, nº 50, segunda-feira, 15 de março. Seção 1. Atos do Poder Executivo, 2004.

_____. Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, nº 50, segunda-feira, 15 de março. Seção 1. Atos do Poder Executivo, 2004.

_____. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. **Diario Oficial da União**. Brasília, DF, nº 50, segunda-feira, 15 de março. Seção 1. Atos do Poder Executivo, 2004.

_____. **Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Anais**. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, Subsecretaria de Anais, Vols. 1 a 25, 1994a.

_____. **Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Anais – Suplementos.** Brasília: Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, Subsecretaria de Anais, 1994b.

_____. Decreto nº 46.981, de 8 de outubro de 1959. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, terça-feira, 13 de outubro. Seção 1. Atos do Poder Executivo, 1959.

BRUCKERT, Christine; PARENT, Colette. **La «traite» des êtres humains et le crime organisé: Examen de la littérature**. Ottawa. Sous-direction de la recherche et de l'évaluation. Direction des services de police communautaires, contractuels et autochtones. Gendarmerie Royale du Canada, 2002.

BRUNO, Regina Ângela Landin. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária/UFRRJ, 1997.

BURGOS, Marcelo Baumann. Reconciliar o Rio de Janeiro com a Constituição de 1988. **Boletim Cedes**. Rio de Janeiro. Nº 1, 2008, p. 27-30.

_____. Vitimização na região metropolitana do Rio de Janeiro: um estudo sobre ameaça e agressão. In: Instituto de Segurança Pública (Org.). **Pesquisa de Condições de Vida e Vitimização - 2007**. Rio de Janeiro: ISP, 2008.

_____. Justiça de proximidade: notas sobre a experiência francesa. **Revista da Escola Nacional da Magistratura**. Rio de Janeiro. Vol. I, 2007, p. 74-78.

_____. O desafio da transição institucional do judiciário. **Fórum - Debates sobre Justiça e Cidadania**. Rio de Janeiro. Vol. 1, nº 10, 2004, p. 18-22.

_____. Conflito e Sociabilidade: a administração da violência pelos Juizados Especiais Criminais". **Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros**, Rio de Janeiro, v. 10, 2001, p. 222-235.

BURGOS, M. B.; AMORIM, M. S.; KANT DE LIMA, Roberto. A administração da violência cotidiana no Brasil: A experiência dos juizados especiais criminais. **Revista de Ciências Sociais** (UGF). Rio de Janeiro. Vol. 8, 2006, p. 79-111.

_____. **Juizados Especiais criminais**. Sistema judicial e sociedade no Brasil. 1^a ed. Niterói: Intertexto, 2003a.

_____. Os Juizados Especiais no sistema judiciário criminal brasileiro: controvérsias, avaliações e projeções. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo. Vol. 40, 2003b, p. 255-282.

CANABRAVA, A. P. **O açúcar nas Antilhas (1657-1755)**. São Paulo: IEPE/USP, 1981.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Difel, 1977.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal e acesso à justiça. **Revista de Processo**. São Paulo. Nº 74, abr-jun., 1994, p. 82-97.

_____. O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. **Revista de Processo**. São Paulo. Nº 61, jan-mar., 1991, p. 144-160.

_____. Constitucionalismo moderno e o papel do Poder Judiciário na sociedade contemporânea. **Revista de Processo**. São Paulo. Nº 60, out-dez., 1990, p. 110-117,

_____. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. **Revista de Processo**. São Paulo. Nº 5, jan./mar., 1977.

_____; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1988.

CARVALHO, Horácio Martins. **O campesinato no século XXI**: possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 9ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **A construção da ordem**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CAULOS. **O céu azul de Giotto**. Rio de Janeiro: Rocco Pequeno Leitores, 2010.

CARVALHO, Mario César. Governo enviará projeto para restringir fumo. *In: Folha de S. Paulo*. São Paulo, sábado, 9 de fevereiro de 2008.

CAVALCANTE, Tânia. **O Brasil e a Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde para o Controle do Tabaco**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Câncer (INCA), Ministério da Saúde, 2006.

CAVALCANTI, Guilherme de Albuquerque. A dinâmica econômica do Proálcool: acumulação e crise 1975-1979. *In: Revista Brasileira de Energia*. Rio de Janeiro. Vol. 2, nº 1. Sociedade Brasileira de Planejamento Energético (SBPE), 1992.

CHONCHOL, Jacques. **Sistemas agrarios en América Latina**. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora. Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1994.

CHUANG, Janie. Beyond a snapshot: preventing human trafficking in the global economy. *In: Indiana Journal of Global Legal Studies*. Vol. 13, nº 1, 2006.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação dos poderes. *In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

COELHO, Edmundo C. **Em busca da identidade**: o exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1976.

COELHO, João Gilberto Lucas. A Constituição brasileira de 1988: definições e desafios. In: COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antonio C. N. **A nova Constituição**: avaliação do texto e perfil dos constituintes. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

_____. O processo constituinte. In: GURAN, Milton (Org.). **O processo constituinte, 1987-1988**. Brasília: AGIL/CEAC/Universidade de Brasília, 1988.

CUNHA FILHO, Sérgio de Britto. A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2007.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna. **Collecting and interpreting qualitative materials**. Londres: Sage, 1998.

DIAS, Maria Odila Leite da Silva. **A interiorização da metrópole e outros estudos**. São Paulo: Ed. Alameda, 2005.

DITMORE, Melissa; WIJERS, Marjan. The Negotiations on the UN Protocol on Trafficking in Persons. **Nemesis**, nº 4, 2003, p. 79-88.

DOEZEMA, Jo. Now you see her, now you don't: sex workers at the UN trafficking Protocol Negotiations. In: **Social & Legal Studies**. Vol. 14, nº 1, 2005, p. 61-89.

EISENBERG, José. **A democracia depois do liberalismo**: ensaios sobre ética, direito e política. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

_____. Pragmatismo, direito reflexivo e judicialização da política. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte. Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

EISENBERG, P. L. **Modernização sem mudança**: a indústria açucareira em Pernambuco. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

ELIAS, Norbert. **Os estabelecidos e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

_____. **Os alemães**: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

ELSTER, Jon. **Ulisses liberto**: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

ERICKSON, Glenn Walter. As virtudes de Giotto. **Vivência**. Natal, RN. Vol. 26, 2004, p. 135-140.

_____. Giotto's virtues. In: **Revista do Centro de Artes e Letras**. Santa Maria, RS. Vol. 17, nº 1-2, 1995, jan./dez., p. 41-48.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. Cultura jurídica e democracia: a favor da democratização do Judiciário. In: LAMOUNIER, Bolivar *et al.* (Org.). **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

FARIA, José Eduardo. **Direito e Justiça**. A função social do Judiciário. São Paulo: Editora Ática, 1989.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. **Pisando fora da própria sombra**: a escravidão por dívida no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. **Quão penosa é a vida dos senhores**. Discurso dos proprietários sobre o trabalhado escravo. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1999.

_____. **Rio Maria**: Canto da Terra. Petrópolis: Vozes, 1993.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. Explicando a desunião: a pulverização sindical no Brasil após a promulgação da constituição de 1988. Dissertação de Mestrado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2008.

FLEISCHER, David Verge. Perfil Sócio-Econômico e Político da Constituinte. In: GURAN, Milton (Org.). **O processo constituinte, 1987-1988**. Brasília: AGIL/CEAC/Universidade de Brasília, 1988.

FOLHA DE S. PAULO. Quem é quem na Constituinte. São Paulo, segunda-feira, 19 de janeiro de 1987, Caderno Especial.

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA). **El Estado de la Población Mundial 2006**. Thoraya Ahmed Obaid, Directora Ejecutiva. Nova York: UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2006.

FRAGINALS, M. M. **O engenho**. São Paulo: Unesp/Hucitec, 1977.

FRENCH, John. **Afogados em leis**: A CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

FRIEDMAN, Lawrence M. **The legal system**: a social science perspective. Nova York: Russel Sage Foundation, 1987.

FRONTINI, P. S.; MILARÉ, E.; FERRAZ, A. A. M. C. Ministério Público, ação civil pública e defesa dos interesses difusos - 1985. In: FERRAZ, A. A. M. C. **Ministério Público e afirmação da cidadania**. São Paulo: Ed. pelo Autor, 1997.

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo. Nº 49, 2000, p. 79-94.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional/Publifolha, 2000.

_____. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Nacional, 1977.

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA). **Relatório sobre a situação da população mundial 2008**. Thoraya Ahmed Obaid, Diretora Executiva. Nova York: UNFPA, United Nations Population Fund, 2008.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GATELY, Iain. **Tobacco: a cultural history of how an exotic plant seduced civilization**. Nova York: Grove Press, 2002.

GINZBURG, Carlo. **O queijo e os vermes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

_____. **El Juiz y el historiador**. Madri: Via Gráfica, 1993.

_____. **Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GIRARDET, Sylvie; MERLEAU-PONTY, Claire; SALAS, Nestor. **Giotto pintor de paredes**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 1997.

GNACCARINI, J. C. A. A economia do açúcar. Processo de trabalho e processo de acumulação. In: FAUSTO, B. **O Brasil republicano: estrutura da civilização brasileira**. Vol. 8 da **História geral da civilização brasileira**. São Paulo: Difel, 1979.

GOURON, André. Aux origines médiévales de la maxime Quod Omnes Tangit. In: **Histoire du droit social**. Mélanges en hommage à Jean Imbert. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

GRAMSCI, Antonio. Caderno 25, § 2. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 5: **O Risorgimento & Notas sobre a História da Itália**. Editado por Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. O moderno Príncipe. In: GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). **A tutela dos interesses difusos**. São Paulo: Max Limonad, 1984.

_____. *et al.* (Orgs.). **Participação e processo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

GRYNSZPAN, M. Acesso e recurso à Justiça no Brasil: algumas questões. In: PANDOLFI, D. C. *et al.* (Orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

GUSFIELD, J. R. **The culture of public problems**. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Vol I. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

_____. **New social movements**. *Telos*, nº 49, 1981, p. 33-37.

HILGARTNER, S.; BOSK, C. The rise and fall of social problems: a public arenas model. **American Journal of Sociology**, vol. 94, nº 1, 1998, p. 53-78.

HOBSBAWM, Eric J. **Mundos do Trabalho**: novos estudos sobre história operária. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. (Edição Comemorativa 70 anos [1936-2006]). São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

_____. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

HONNETH, Axel. **A luta por reconhecimento**: A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

KERCHE, Fábio. **Virtudes e limites**: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

LACZKO, Frank. Data and research on human trafficking. **International Migration**, vol. 43, nº 1-2, January, 2002, p. 5-16.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **A Carta da democracia**: O processo constituinte da ordem pública de 1988. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

_____. **A invasão do direito**: a expansão jurídica sobre o Estado, o mercado e a moral. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006.

_____. Uma cidadania a inventar: a democracia missionária de 1988. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. Ano 42, nº 165, jan/mar, 2005, p. 21-24.

_____. **O espírito de 1988**: 15 anos de constituição democrática. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2003.

_____. **Lições de Direito Constitucional**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. **Democracia e cidadania**: o novo Ministério Público brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

_____. Democracia associativa e Constituição de 1988: o novo Ministério Público brasileiro. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1998.

_____. Meio ambiente e políticas públicas: tradição regulatória e aspectos redistributivos emergentes. **Série Estudos**, Rio de Janeiro: Iuperj, 1994.

_____. Meio ambiente e política: tradição regulatória e aspectos redistributivos emergentes. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1993.

LUHMANN, Niklas. *Quod Omnes Tangit*: Remarks on Jürgen Habermas' Legal Theory. **Cardozo Law Review**, nº 17, 1996, p. 883-899.

_____. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

MACEDO JR., R. P. A evolução institucional do Ministério Público. In: FERRAZ, A. A. M. C. (Coord.). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. O sentido da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo. Nº 57, 2002.

MAIA, William. Escândalo do Orçamento abafou revisão constitucional de 1993. In: **Última Instância**. Revista Jurídica. São Paulo, quinta-feira, 23 de outubro de 2008.

MANCUSO, Rodolfo de C. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1997.

_____. **Ação civil pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1996.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2003.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Teoria das organizações**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1972.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: MARSHALL, T. H., **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.

MAZZILLI, Hugo N. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo, Saraiva, 1998.

_____. Independência do Ministério Público. In: FERRAZ, A. A. M. C. (Coord.). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997.

_____. **Regime jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1996.

_____. **A defesa dos interesses difusos em juízo.** São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1992a.

_____. A participação do promotor de Justiça em entidades privadas e governamentais. **Justitia.** São Paulo. Vol. 54, nº 158, 1992b, abr./jun., p. 29-31.

_____. **Manual do promotor de Justiça.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. **Reforma agrária no Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MELO, Manuel Palácios Cunha. A Suprema Corte e a Judicialização da Política nos Estados Unidos: Notas de um Itinerário Difícil. *In:* VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

MINISTRO DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Portaria nº 60, de 3 de fevereiro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, quarta-feira, 4 de fevereiro, nº 24 - Seção 2 - p. 3, 2009.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis.** Apresentação Renato Janine Ribeiro. Tradução Chistina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOORE JR., B. **Injustiça.** As bases sociais da obediência e da revolta. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MOREIRA, José Roberto; GOLDEMBERG, José. O Programa Nacional do Álcool em 1988. *In:* **Revista Brasileira de Energia.** Vol. 1, nº 1. Sociedade Brasileira de Planejamento Energético (SBPE). Rio de Janeiro, 1989.

MOTTA, Márcia Maria Menedes. **Nas fronteiras do poder:** conflitos de terras e direito agrário no Brasil de meados do século XIX. Rio de Janeiro: Vício Leitura/Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

NABHAN, Gary Paul. **Where our food comes from:** retracing Nikolay Vavilov's quest to end famine. Washington, DC: Shearwater Books, 2008.

NASCIMENTO, Solano. A Bancada do Tabaco. **Correio Braziliense.** Brasília, segunda-feira, 12 de fevereiro de 2007.

NONET, P.; SELZNICK, P. **Law and society in transition.** New York: Octagan Books, 1978.

OFFE, C. Democracy against the welfare state? **Political Theory**, vol. 15, nº 4, 1987, p. 501-537.

_____. New social movements: challenge the boundaries of institutional politics. **Social Research**, nº 52, 1985, p. 817-868.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Informe del Director General: El costo de la coacción.* Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la

OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 98^a sesión. Informe I (B). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, OIT, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução nº 53/111, de 9 de dezembro de 1998. 85^a Sessão Plenária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU).

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, **Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2008**: Plan de medidas MPOWER. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2008.

PANDOLFI, D. C. Percepção dos direitos e participação social. In: PANDOLFI, D. C. et al. (Orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

PAOLI, Maria Célia. Trabalhadores e Cidadania. A experiência do mundo público na História do Brasil Moderno. In SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; AGUIAR, Roberto A. R. **Introdução Crítica ao Direito do Trabalho** (Série Direito Achado na Rua, vol. 2). Brasília: Universidade de Brasília, 1993.

PARKER-POPE, Tara. **Cigarettes**. Anatomy of an industry from seed to smoke. Nova York: New Press, 2001.

PERROW, C. **Análise organizacional**: um enfoque sociológico. São Paulo: Atlas, 1972.

PETRONE, M. T. S. **A lavoura canavieira em São Paulo**. São Paulo: Difel, 1968.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIA, Valdez Adriani. **Função social da propriedade**: dimensões ambiental e trabalhista. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 9^a Edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POWELL, W. W.; DiMAGGIO, P. J. (Eds.). **The new institutionalism in analysis organizational**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

PRADO, Adonia Antunes; FIGUEIRA, Ricardo Rezende (Coords.). **Terra, trabalho escravo, violência e impunidade**. Niterói: EDUFF, 2003.

PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: Colônia. São Paulo: Brasiliense/Publifolha, 2000.

_____. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1965.

PRINGLE, Peter. **The murder of Nikolai Vavilov**: the story of Stalin's persecution of one of the great scientists of the twentieth century. Nova York: Simon & Schuster, 2008.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. Projeto de Lei nº 1.354, de 2003. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, quinta-feira, 3 de julho de 2003.

PROENÇA, Luis Roberto. **Inquérito civil**: atuação investigativa do Ministério Público a serviço do acesso à Justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. A Magistratura Fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC, 2005.

RAFFERTY, Sean. Evidence of early tobacco in Northeastern North America? **Journal of Archealogical Science**. n.º 33, 2006, p. 453-458.

RIBEIRO, Darcy. **As Américas e a civilização**. Processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

ROSANVALLON, Pierre. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda, 2010.

_____. **La contre-démocratie**. La politique à l'âge de la defiance. Paris: Éditions du Seuil, 2006.

RUDGLEY, Richard. **The encyclopaedia of psychoactive substances**. Londres: Abacus, 1998.

SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1997.

_____. (org.). **Uma introdução ao estudo da Justiça**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1995.

_____; CASTILHO, Ela Wiecko de. **O Ministério Público federal e a administração da Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 1998.

SALT, John. **Évolution actuelle des migrations internationales en Europe**. Bruxelas: Conseil de l'Europe, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 6ª ed. São Paulo, Cortez, 2007.

_____. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 9ª ed. São Paulo, Cortez, 2003.

_____. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes *et al.* **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto/Corecon, 1999.

_____. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Justiça**: a função social do Judiciário. São Paulo: Ática, 1989.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2003.

- SANTOS, Raimundo Nonato. A “imagem de Brasil” da Declaração de Março. *In: Política Democrática*. Brasília. Vol. 1, 2008, p. 26-34.
- _____. O leninismo pecebista de Alberto Passos Guimarães. *In: Política Democrática*. Brasília. Vol. 1, 2007a, p. 77-82.
- _____. Uma homenagem a Ivan Ribeiro. *In: Política Democrática*. Brasília. Vol. 1, 2007b, p. 170-182.
- _____. O agrarismo inconcluso de Ivan Ribeiro. *In: Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro. Vol. 14, 2006, p. 143-161.
- _____. Dois agrarismos de fim de século. *In: Revista Espaço Acadêmico*. São Paulo. Vol. 1, nº 26, 2003a, p. 1-4.
- _____. Lula y el sin-tierra en la hora de la política. *In: Nueva Sociedad*. Caracas. Vol. 1, nº 187, 2003b, p. 128-137.
- _____. Rurbanização e revolução agrária em dois registros clássicos. *In: Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro. Vol. 1, nº 16, 2001a, p. 74-93.
- _____. Risorgimento e agrarismo. *In: Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro. Vol. 1, nº 17, 2001b, p. 154-159.
- _____. **Questão agrária e política: autores pecebista**. Seropédica, RJ: Editora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 1996.
- _____. Questão agrária e cultura política. *In: Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro. Vol. 12, 1988, p. 178-193.
- SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. (Eds.). **Institutional environments and organizations**. Stanford: Sage Publications, 1994.
- SEIG, Louis. The spread of tobacco: a study in cultural diffusion. **The Professional Geographer**, vol. 15, nº 1, p. 17-21. Association of American Geographers, 1963.
- SELZNICK, P. Foundations of a theory of organizations. **American Sociological Review**, nº 13, 1948, p. 25-35.
- SHAFETY, Omar *et al.* **The tobacco atlas**. 3^a ed. Atlanta: American Cancer Society, 2009.
- SIGAUD, Lygia. As condições de possibilidade das ocupações de terra. *In: Tempo Social*. São Paulo. Vol. 17, nº 1, 2005, p. 255-280.
- _____. Armadilhas da honra e do perdão: usos sociais do direito na mata pernambucana. *In: Mana*, Rio de Janeiro. Vol. 10, nº 1, 2004, p. 131-163.

_____. Direito e coerção moral no mundo dos engenhos. *In: Revista Estudos Históricos*. Rio de Janeiro. Nº 18, 1996.

_____. A luta de classe em dois atos: notas sobre um ciclo de greves camponesas. *In: Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. Vol. 29, nº 3, 1986, pp. 319-343.

SILVA, Cátia Aída. **Justiça em jogo**. Novas facetas da atuação dos promotores de justiça. São Paulo. EDUSP. Série Biblioteca Edusp de Direito, 2001a.

_____. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 16, nº 45, fevereiro, 2001b, p. 127-144.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

SORJ, Bernardo. Juridicidad, política y sociedad. *In: Prohistoria*. Nº 5, 2001.

SOUZA, Amaury de; LAMOUNIER, Bolivar. A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira. *In: LAMOUNIER, Bolivar (ed.). De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Editora Sumaré, 1990.

SOUZA FILHO, C. F. M. Os direitos invisíveis. *In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Orgs.), Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes/Fapesp, 1999.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **O planejamento da agroindústria canavieira no Brasil (1930-1975)**. São Paulo: Hucitec-Unicamp, 1979.

_____; MOREIRA, P. (1991), O desenvolvimento da agroindústria canavieira do Brasil desde a Segunda Guerra Mundial. **Estudos Avançados**. São Paulo, vol. 11, nº 5, 1991.

TAVARES, Ana Claudia. A luta pelo direito e a assessoria jurídica popular: desafios e perspectivas da atuação da RENAP no estado do Rio de Janeiro. Monografia. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2004.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (Org.). **The global expansion of judicial power**. Nova York/Londres: New York University Press, 1995.

THOMPSON, E. P. **Costumes em comum**: estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

_____. **Senhores e caçadores**. 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

TRUBECK, D. Complexity and contradiction in the legal order: Balbus and the challenge of critical social thought about law. *In: Law and Society Review*, nº 11, 1977.

- TRUONG, Thanh-Dam. Human trafficking and organised crime. **Working Paper n° 339**. Institute of Social Studies. Haia: The Netherlands Institute of Social Studies, 2001.
- TURCHETTI, Mario. **Tyrannie et tyrannicide de l'Antiquité à nos jours**. Paris: PUF, 2001.
- TYLDUM, Guri; BRUNOVSKIS, Anette. Describing the unobserved: methodological challenges in empirical studies on human trafficking. *In: Data and research on human trafficking: a global survey*. Genebra: International Organization for Migration (IOM), 2005.
- VARGAS, Marcos *et al.* **Análise da dinâmica inovativa em arranjos produtivos locais no RS: complexo agro-industrial fumageiro**. Mangaratiba: Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas (CEPE) e Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), 1998.
- VARGAS, Marcos; BONATO, Amadeo. **Cultivo do tabaco, agricultura familiar e estratégias de diversificação no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), 2007.
- VAVILOV, Nicolai Ivanovich. **Origin and geography of cultivated plants**. (Tradução de Doris Löve). Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- VERDÚ, Pablo Lucas. **A luta pelo estado de direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- _____. **O sentimento constitucional**: aproximação ao estudo do sentir constitucional como de integração política. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- VIANNA, Luiz Werneck. **De um Plano Collor a outro**. Rio de Janeiro: Revan, 1991a.
- _____. Americanistas e iberistas: A polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos. *In: Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. Vol. 34, nº 2, 1991b, pp. 145-189.
- _____. (Org.). **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002a.
- _____. Apresentação. *In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.), A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002b.
- _____. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 4^a edição revista. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999a.
- _____. Prefácio. **Liberalismo e Sindicato no Brasil**. 4^a edição revista. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 1999b.
- _____. Prefácio. *In: CARDOSO, Adalberto Moreira. A trama da modernidade: pragmatismo sindical e democratização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan/IUPERJ-UCAM, 1999c.

- _____. **A Revolução Passiva**. Iberismo e americanismo no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/Revan, 1997.
- _____. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. *In: Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. Vol. 39, nº 3, 1996.
- _____. Apresentação. *In: COLBARI, Antonia L. Ética do Trabalho: a vida familiar na construção da identidade profissional*. São Paulo, Editora Letras&Letras/Ed. da FACC/UFES, 1995.
- _____. O coroamento da Era Vargas e o fim da história do Brasil. *In: Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. Vol. 38, nº 1, 1995.
- _____. Orelha. *In: Associação dos Magistrados Brasileiros. Justiça: promessa e realidade: o acesso à Justiça em países ibero-americanos*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.
- _____. Orelha. *In: MARTINS, Carlos Estevam. O circuito do poder*. São Paulo: Entrelinhas, 1994.
- _____. 1964. *In: Estudos Sociedade e Agricultura*. Seropédica, RJ. Nº 2. , 1994.
- _____. Os desastres do ator e suas circunstâncias. *In: Cadernos da Democracia*. Ano II, nº 2, abril, 1994.
- _____. Entre um transformismo e outro: problemas da refundação republicana. *In: Agenda de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, nº 5, fevereiro, 1994.
- _____. Atualizando uma bibliografia: “novo sindicalismo”, cidadania e fábrica. *In: O que se deve ler em ciências sociais no Brasil*. Vol. 3. São Paulo: Cortez/Anpocs, 1990.
- _____. **A transição**: da Constituinte à sucessão presidencial. Rio de Janeiro: Revan, 1989.
- _____. Weber e a interpretação do Brasil. *In: SOUZA, Jessé (Org.). O Malandro e o Protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*. Brasília: Ed. da UnB, 1998b.
- _____. A esquerda, sua memória e a política. *In: Jornal do Brasil*, Caderno Opinião, sexta-feira, 14 de agosto de 1988.
- _____. Vantagens do moderno, vantagens do atraso. *In: Presença - Revista de Política e Cultura*. São Paulo. Nº 12, julho, 1988.
- _____. Questão nacional e democracia: o Ocidente incompleto do PCB. *In: Novos Rumos*. São Paulo. Ano 3, nº 8/9, 1988.
- _____. Entrevista a Jorge Escosteguy. *In: Veja*, 12 de outubro de 1987.

- _____. **Travessia**. Da Abertura à Constituinte. Rio de Janeiro: Taurus, 1986.
- _____. Os intelectuais da tradição e a modernidade: os juristas-políticos da OAB. In: SOARES, Maria Susana A. (Org.). **Os intelectuais nos processos políticos da América Latina**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1985.
- _____. O papel do moderno na política brasileira. In: **Presença - Revista de Política e Cultura**. São Paulo. Nº 5, dez.1984/fev. 1985.
- _____. O popular e o operário na história recente do PCB. In: **Presença - Revista de Política e Cultura**. São Paulo. Nº 2, fev. 1984.
- _____. O problema da cidadania na hora da transição democrática. In: **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. Vol. 26, nº 3, 1983.
- _____. **A classe operária e a abertura**. São Paulo, Cerifa, 1983.
- _____. PCB, ponto de referência em nossa história política. In: **Voz da Unidade**. São Paulo. 2 de abril, 1981.
- _____. Fábrica e sistema político. In: **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. Vol. 24, nº 2, 1981.
- _____. A classe operária e os liberais. In: **Voz da Unidade**. São Paulo, 10 de outubro, 1980.
- _____. A unidade do 1º de Maio é o caminho do futuro. In: **Voz da Unidade**, nº 7, São Paulo, 15 de maio, 1980.
- _____. A greve do ABC e a cidadania operária. In: **Voz da Unidade**, nº 5. São Paulo, 1º de maio, 1980.
- _____. Apontamentos sobre a questão operária e sindical. In: **Encontros com a Civilização Brasileira**, São Paulo. N.º 13, 1979.
- _____. (Org.). **A Conjuntura Nacional**: III Ciclo de Debates do Teatro Casa Grande (17 de abril a 12 de junho de 1978). Petrópolis: Editora Vozes, 1979.
- _____. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- _____. Sistema liberal e Direito do Trabalho. In: **Estudos CEBRAP**. São Paulo. Nº 7, jan/fev/mar, 1974.
- _____; BURGOS, Marcelo Baumann. A constitucionalização da legislação do trabalho no Brasil: uma análise da produção normativa entre 1988 e 2008. In: **Cadernos CEDES**. Rio de Janeiro. Nº 14, janeiro, 2010.
- _____. Entre princípios e regras (cinco estudos de caso de Ação Civil Pública). In: **Cadernos CEDES**. Rio de Janeiro. Nº 1, janeiro, 2005b.

_____. As ações coletivas e os novos lugares da democracia no Brasil. In: **Cadernos CEDES**. Rio de Janeiro. Nº 1, janeiro, 2005a.

_____. Revolução processual do Direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

_____. **Corpo e alma da magistratura brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1997.

_____. **O perfil do magistrado brasileiro**. Rio de Janeiro. IUPERJ/AMB, 1996.

VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Presos em nome da lei? Estado Penal e criminalização do MST. Dissertação de Mestrado. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2004.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (Orgs.). **The global expansion of judicial power**. Nova York/Londres: New York University Press, 1995.

TILLY, Charles. **From mobilization to revolution**. Nova York: Random House, 1978.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. **Trafficking in persons report**. Under Secretary for Democracy and Global Affairs. Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, junho, 2009.

_____. **Trafficking in persons report**. Office of The Under Secretary for Global Affairs. Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, junho, 2005.

UNGER, R. M. **O Direito na sociedade moderna**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, 1991, vol. 2.

WIJERS, Marjan; DOORNINCK, Marieke van. Only rights can stop wrongs: A critical assessment of anti-trafficking strategies. Paper presented at EU/IOM STOP. European Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings: A Global Challenge for the 21st Century. Organized under the High Patronage on H.R.M. the King of the Belgians, 18-20 de setembro, Parlamento Europeu, Bruxelas, 2002.

WOLF, Norbert. **Giotto di Bondone - 1267-1337**. A renovação da pintura. Colonia: Taschen, 2007.

WORLD BANK. **Economics of tobacco control**. What is the World Bank's policy on tobacco? Washington: World Bank, 2001.

_____. **Curbing the epidemic: governments and the economics of tobacco control.** Washington: World Bank, 1999.