

**OBSTÁCULOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LIGADAS AO TRABALHO DECENTE
NO CAMPO – problemas jurídicos referentes à implementação de políticas de
promoção da dignidade do trabalhador no espaço agrário brasileiro**

OBSTACLES OF PUBLIC POLICIES WITH RELATION TO DECENT WORK IN THE
FIELD - - Legal problems concerning the implementation of policies to promote the dignity
of the worker within rural Brazil

Prof. *Me.* Arthur Ramos do Nascimento¹

Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho²

RESUMO

O dinamismo das relações humanas apresenta constantes e contínuos desafios para a reflexão jurídica, especialmente quanto aos temas e problemas ligados à efetivação dos direitos e garantias fundamentais e aos direitos humanos. O presente artigo apresenta uma reflexão sobre a implementação das políticas públicas relativas ao Trabalho Decente no meio rural brasileiro contemporâneo, promovendo um levantamento dos problemas jurídicos envolvidos na regulamentação dessas políticas, tanto no plano da validade, quanto no plano da eficiência jurídica. Analisa-se os problemas enfrentados pelo Poder Público quando da efetivação de políticas públicas relativas ao mundo do trabalho no meio rural, uma vez que essa questão envolve aspectos e necessidades muito particulares das relações laborais. A promoção e defesa dos direitos sociais do homem do campo, e abordada do ponto de vista de uma crítica histórica, envolve um levantamento das incoerências da dogmática jurídica atual acerca do assunto. O Estado, por força da constituição dirigente que vigora no Brasil, tem o dever de promover o direito ao trabalho decente por meio das políticas públicas que alcancem com igual eficácia o meio rural. A atuação nessa seara merece uma análise, posto que ainda carecedora de diversos aprimoramentos, tanto no plano da regulamentação, quanto no plano da interpretação e aplicação dessas políticas. Como resultado é possível apontar que a implementação das políticas públicas referentes à efetivação do trabalho decente envolve indubitavelmente mecanismos de combate à pobreza e à marginalização, nem sempre integradas às questões de defesa e promoção do trabalho decente. No presente estudo

¹ Arthur Ramos do Nascimento (Mestre em Direito Agrário) é professor na Faculdade Sul Americana em Goiás, e advogado-orientador do NPJ da instituição, e-mail: arthurramosdonascimento.adv@hotmail.com

² Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho (Orientador e co-autor da Pesquisa) é professor efetivo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás - UFG, atuando como Chefe do Depto de Formação Jurídica Básica e Complementar. Leciona na graduação, na especialização e no *MESTRADO EM DIREITO AGRÁRIO*. *Praça Universitária s/n, Setor Universitário Goiânia - Goiás - Brasil CEP-74605-220 - Telefone : (62) 3209-6020*

identificam-se os principais e mais urgentes obstáculos que essa implementação encontra no cenário rural.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Direito Agrário, Trabalho Rural, Trabalho Decente, Direitos Humanos.

ABSTRACT

The human relationships dynamism has constant and continuous legal challenges to the debate, particularly concerning issues and problems relating to the enforcement of fundamental rights and guarantees and human rights. This article focuses on the implementation of public policies relating to decent work in rural Brazilian contemporary, providing a survey of the legal problems involved in the regulation of these policies, both in terms of validity, and in terms of legal efficiency. It analyzes the problems faced by the Government when the effectiveness of public policies relating to the world of work in rural areas, since this issue involves very particular requirements and aspects of labor relations. The promotion and protection of social rights of the peasant, and approached from the standpoint of historical criticism involves a survey of the inconsistencies of the current legal dogmatic on the subject. The State, by virtue of the constitution in force leader in Brazil, has a duty to promote the right to decent work through public policies that achieve equally effective in rural areas. Work that deserves a harvest, since even more several enhancements, both in terms of regulation, and in terms of interpretation and application of these policies. As a result it is possible to point out that the implementation of public policies regarding the realization of decent work undoubtedly involves mechanisms to fight poverty and marginalization, not always integrated with issues of defense and promotion of decent work. In the present study identifies the main and most urgent obstacles that implementation is in a rural setting.

Keywords: Public Policy, Agrarian Law, Rural Work, Decent Work, Human Rights.

1. INTRODUÇÃO

Hoje, a compreensão sobre a dignidade do trabalhador e o próprio conceito de trabalho decente como categoria jurídico-constitucional passam pela discussão acerca da relação entre dos direitos sociais e o direito ao desenvolvimento de cada nação. É impossível pensar em um desenvolvimento econômico que tolere a exclusão social e a contínua

precarização da mão de obra. Nesse sentido as reflexões do Direito estão buscando meios que possibilitem alcançar o aperfeiçoamento das ferramentas governamentais que promovam esses direitos e garantias mínimas do trabalhador. A principal repercussão dessa questão no Direito, consiste no próprio reconhecimento da necessidade de realização de controle de constitucionalidade das políticas públicas e seus mecanismos jurídicos de efetivação.

Quando pensamos no trabalhador do campo, a necessidade de controlar a eficiência jurídico-constitucional das respectivas políticas públicas ganha ares de maior importância, em razão da produção agropecuária (e as demais oriundas do espaço agrário) se mostrarem como um dos caminhos estratégicos adotados pelo país, como ferramenta para um forte crescimento e fortalecimento econômico nacional. Ora, do ponto de vista constitucional, o crescimento da economia ligada à vida no campo sem correlato desenvolvimento da qualidade de vida no campo, representa um disparate, e, porque não, uma situação que suscita inconformidade com a Constituição, posto que não se pode conceber que o trabalhador usado para gerar riqueza não possa participar equitativamente dos benefícios desse desenvolvimento. Se é assim, tanto mais grave se revela a situação de se conceber que tal desenvolvimento da economia ligada às atividades agrárias, por diversas vezes se faz às custas da dignidade, e por vezes da liberdade, do trabalhador³.

O Direito do Trabalho passa a interpretar as relações laborais à luz dos Direitos Humanos e conta com uma reflexão que ganha ares internacionais. Como resultado, a análise da questão do Trabalho Decente passa a demandar uma abordagem interdisciplinar que envolve considerações no plano da interdisciplinaridade intrínseca do Direito, notadamente quanto ao Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Agrário e Direito Penal, bem como considerações no plano da interdisciplinaridade extrínseca ao Direito, notadamente em suas interações com a sociologia, a economia e a história.

A análise e crítica da implementação e aperfeiçoamento das políticas públicas envolvidas nessa temática faz relevante a pesquisa proposta, pois a avaliação global dos instrumentos jurídicos componentes de uma política pública representa a maneira mais proveitosa de se observar a eficácia dos preceitos constitucionais colocados em prática.

O instituto do Trabalho Decente no Campo se coloca no mundo jurídico e na realidade brasileira como um problema, pois ainda paira sobre as atividades rurais um clima

³ É preciso ressaltar que a redução do trabalhador do campo à condição análoga à de escravo está longe de poder ser considerada uma raridade na realidade social brasileira. Espanta verificar que tal desrespeito capital à dignidade do trabalhador caminha muitas vezes associada ao desenvolvimento agro-industrial, tal como vem sendo demonstrado no contexto da indústria sucroalcooleira (NASCIMENTO; COELHO, 2011).

de preconceito que turva a compreensão e a interpretação das relações humanas e laborais ali sediadas. Não raro, questões como a informalidade no campo se constitui como uma regra posta, que acaba funcionando como um autorizativo para a não observação de normas e preceitos garantidores de direitos. A suposta precariedade da vida no campo por vezes é apresentada como uma característica ‘natural’, que independe das ações e interações humanas ali desenvolvidas, o que acaba também por amenizar a gravidade do abandono e da omissão por parte do Poder Público e das políticas de assistência, infraestrutura e educação.

Em decorrência desta realidade, a questão a ser respondida neste trabalho é: as preocupações da Organização Internacional do Trabalho e do Governo brasileiro, no sentido de implementar, promover e fortalecer o Trabalho Decente se constitui como um planejamento que pode ser aplicado uniformemente, sem distinção entre o trabalho urbano e o rural, ou é preciso considerar que o espaço agrário, por sua natureza e características peculiares merece uma análise diferenciada? Quais são os principais obstáculos para a implementação do ideal de Trabalho Decente no campo? E quais são hoje as principais falhas e problemas jurídicos das políticas públicas voltadas para esse fim?

Pretende-se, de modo geral, tecer considerações sobre as Políticas Públicas relacionadas ao trabalho humano e suas particularidades no espaço agrário, sempre à luz da ideia de trabalho decente. Especificamente, busca-se apontar fragilidades e rumos para as atuações governamentais que se destinam à promoção do trabalho decente no campo. Também espera-se contribuir para o conhecimento jurídico acerca do controle de constitucionalidade e legitimidade de políticas públicas, com uma reflexão sobre a participação do Estado na efetividade dos projetos referentes à dignidade do trabalhador rural.

O estudo aqui apresentado, apresenta perspectiva interdisciplinar, posto que somente é possível uma crítica das opções jurídicas de instrumentalização de uma política pública, quando se avalia as interações desses instrumentos jurídicos em suas tangências com diversos institutos jurídicos, de diversas áreas do Direito, bem como frente às considerações sobre eles apresentadas nos campos extrínsecos ao Direito. Ademais, a presente pesquisa vai além da abordagem do material bibliográfico disponível, faz uma crítica dos dados levantados nos documentos oficiais sobre essas políticas como forma de perceber as interações entre a vigências nas normas referentes a esses temários e a eficácia dos direitos constitucionais em apreço nessa questão.

2. O ESPAÇO AGRÁRIO ENQUANTO ZONA DE EXPANSÃO DO DESENVOLVIMENTO E DAS POSSIBILIDADES DE TRABALHO

A política de implementação do trabalho decente deve ser pensada conforme as realidades das dinâmicas relações trabalhistas em suas modalidades específicas. As políticas públicas voltadas para a dignidade do trabalho necessariamente deve se atentar para as características particulares das realidades urbanas e rurais. Na presente pesquisa a preocupação se deu especificamente com relação à realidade rural, onde, nesse sentido, o alvo principal dessas políticas há de ser o trabalhador rural. Conforme definição legal (Art. 2º, da Lei 5.889/73) temos que trabalhador rural é toda pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural (pessoa física ou jurídica), sob a dependência deste e mediante salário. Como se verifica pela menção dos requisitos (pessoalidade, habitualidade, onerosidade e subordinação), a lei conceitua uma relação de emprego rural. É salutar observar que, entretanto, o conceito de trabalhador rural (especialmente para fins dessa análise) deve ir além, considerando como trabalhador rural todo trabalhador que explore direta ou indiretamente, atividade rural.

O trabalho rural terá como diferencial o aspecto de que sua execução está direta ou indiretamente ligada ao espaço agrário. É importante observar, de início, que a indicação de alguma definição ou conceituação do que entendemos por espaço agrário, dentro dos contornos que nossa reflexão poderá se desenvolver, se mostraria uma tentativa arriscada. Não podemos dizer que existe um conceito absoluto sobre espaço agrário, especialmente agora que a separação entre espaço agrário e urbano necessita ser repensada no contexto da contemporaneidade, mas é possível traçar algumas considerações elucidativas. Dada a relação (por vezes de confronto) entre esses dois espaços é possível dizer, adotando uma forma de conceituação que poderia ser chamada de “clássica”, que será agrário o espaço que não pertencer ao universo urbano.

Apontar os elementos que caracterizam um e outro já seria mais complexo: algumas características que eram aspectos de demarcação de limites entre esses dois espaços (no pensamento clássico), hoje já não respondem tão eficazmente essa dúvida⁴. Não é de hoje que o crescimento das cidades (no processo de urbanização acelerada) tem causado mazelas sociais. O êxodo rural gerou a concentração de mão de obra não qualificada nas cidades, o que resultou no aumento da procura por emprego e na redução das ofertas de salário. Essa grande massa populacional que está continuamente em crescimento, perante a impossibilidade de se fixar nas regiões centrais (pela falta de espaço e por conta dos preços das habitações

⁴ Sugere-se a leitura de (BIAZZO, 2008).

nesses locais), se estabelece nas regiões de entorno das cidades. Essa ocupação se multiplica desenhando novos contornos e dimensões das cidades e que gera, indubitavelmente, problemas urbanísticos para atender essa massa necessitada. Essa ocupação (nas periferias do espaço urbano) aponta para dois grandes problemas: a falta de infraestrutura em políticas de urbanização e a realimentação de uma situação de miserabilidade e exclusão.

Se antes podíamos relacionar o campo (espaço agrário) com a função de produzir alimentos (como atividade principal), população camponesa, paisagens naturais e ecossistemas equilibrados com a presença humana, hoje isso já não é mais possível, visto que o espaço agrário atualmente oferece resistência à essa caracterização simplista. A necessidade de produção de alimentos não faz mais distinção de local e se tornou uma preocupação de ambos os espaços. O campo atualmente oferece oportunidades que diferem da simples produção alimentar, como é o caso do agroturismo e de regiões campesinas para moradia e veraneio⁵.

É forçoso reconhecer, nesse sentido, a inexistência de um conceito que seja inequívoco ou pacífico na doutrina contemporânea para conceituar “espaço agrário”. Ainda mais uma vez, observamos que com a dificuldade de encontrar elementos que possibilitem uma releitura satisfatória, a definição do rural enquanto oposição do urbano⁶ ainda parece ser a única saída segura.

O espaço agrário brasileiro, no que se refere mais especificamente ao tema do mundo do trabalho, necessita da permanente (e eficiente) atuação do Estado nas relações laborais, na regulamentação, na fiscalização, no acesso à propriedade e fomento da produção para pequenos (e médios) produtores. Nesse sentido, não somente deve interferir nas relações de emprego, mas em todas as formas de trabalho. A Reforma Agrária passa a fazer sentido, enquanto política pública, no atual contorno, se sua atuação transcender a mera distribuição de terra aos camponeses (desapropriação e estatização de propriedades privadas), passando a se preocupar com políticas de integração da mão de obra dentro de um mercado que irreversivelmente se mecaniza e moderniza.

Se por um lado o acesso do homem do campo à terra tem merecido destaque dentro dos debates agraristas, outro tema que não pode ser olvidado é a necessária presença do Estado nas relações de trabalho no campo em todas as suas modalidades. O interesse pelo

⁵ É o caso das regiões de chácaras de lazer.

⁶ O rural é tradicionalmente definido como a oposição do urbano, o que não é desenvolvido, o que tem características “não urbanas”, utilizando como critério o “desenvolvimento”. Nesse sentido manifestavam-se autores como Abramovay (2003).

espaço agrário enquanto uma zona de muitas oportunidades de trabalho tem atraído as atenções de trabalhadores e empregadores, produtores e proprietários de terra. A zona de expansão agrícola, de um modo especial, por ser o alvo de investimentos e espaço de produção agropecuária, capta uma quantidade considerável de mão de obra, mas que ainda traz consigo problemas arcaicos. O contemporâneo mundo do trabalho ainda convive com preconceitos sedimentados sobre o trabalho rural e os trabalhadores rurais, onde o Direito deve enfrentar questões velhas: da subvalorização da mão de obra camponesa, os baixos salários, os riscos à saúde (agrotóxico, o trabalho exaustivo, insalubre, penoso etc.); e questões novas: a constante mecanização da produção (o que reduz – ou acaba – com postos de trabalho), entre outros.

As relações trabalhistas possíveis dentro do espaço agrário são diversificadas e complexas, onde podemos destacar as espécies mais comuns: a) *trabalho familiar* – frequente na realidade agropecuária brasileira, com predominância em pequenas e médias propriedades (normalmente dos próprios familiares). Quando a produtividade dessas famílias/propriedades alcança índices satisfatórios (rentáveis) não há necessidade que esses trabalhadores (membros da família) procurem outras atividades para complementação de renda, quando não é o caso (índices ruins ou baixos⁷) é de praxe que os membros da família se dediquem à outras atividades (incluindo em outras fazendas e até mesmo na zona urbana em subempregos), sendo mais comum encontrá-los como trabalhadores temporários (chamados boias frias) no corte, colheita ou plantio de grandes propriedades; b) *Trabalho temporário* – chamados de boias frias e peões (entre outros nomes nas diferentes regiões do país) são trabalhadores rurais diaristas, que recebe conforme a produtividade apresentada por dia de trabalho. Suas oportunidades de trabalho surgem em apenas uma parcela do ano, em determinadas épocas para atividades de plantio, corte ou colheita (é comum na agroindústria sucroalcooleira, de laranja, algodão e café. Não celebram vínculo de emprego com os trabalhadores (na maioria dos casos), ainda que cientes da ilegalidade da prática. Um personagem constante nesse processo é o “gato” que capta mão de obra e faz o intermédio entre o trabalhador (ou um grupo) e o fazendeiro. A não configuração do “gato” enquanto empresário (somente como empreiteiro) o livra de obrigações trabalhistas (como assinatura de CTPS, registro, pagamento de verbas legais etc.); c) *Trabalho assalariado* – estão nessa categoria os trabalhadores que possuem registro da CTPS, fazendo jus a todas as verbas trabalhistas. É importante observar

⁷ Ou ainda a produção se dedique somente para a subsistência da família.

que são uma parcela pequena, frente ao grande número de trabalhadores rurais; e d) *Parceria e arrendamento* – são formas de trabalho sem relação de emprego onde há o exercício da força de trabalho do trabalhador em propriedade alheia, seja para a agricultura ou para a pecuária⁸.

A questão do trabalho decente⁹ surge como uma proposta de combater a pobreza e as desigualdades sociais, por meio da promoção do trabalho digno. O trabalho decente é uma proposta da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que defende o trabalho decente como sendo uma condição fundamental para a superação das desigualdades econômicas e sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. Uma conceituação possível¹⁰ é de que o trabalho decente é aquele adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, de forma a garantir uma vida digna ao trabalhador. A noção do trabalho decente precisa ser sustentada por quatro pilares “estratégicos” como base de ação: a) o respeito às normas internacionais do trabalho, especialmente aquelas que se ligam aos princípios e direitos fundamentais do trabalho¹¹; b) promoção do emprego de qualidade; c) extensão da proteção social; e d) diálogo social.

O trabalho decente é um objetivo abraçado pela Organização das Nações Unidas, como um projeto em níveis nacionais e internacionais. Posicionamento também copiado pela Cúpula das Américas que se manifestou no sentido de que se confere

ao direito ao trabalho, tal como está estipulado nos instrumentos de direitos humanos, um lugar central na agenda hemisférica, reconhecendo assim o papel essencial da criação de trabalho decente para a realização desses objetivos. (Parágrafo 1º da Declaração de Mar del Plata).

⁸ Para uma compreensão mais clara dessas modalidades de trabalho: arrendamento é “o ato jurídico celebrado entre o proprietário (possuidor, usufrutuário ou arrendador), que cede o imóvel, no todo ou em parte, a outro (arrendatário), que nela explorará uma atividade econômica, por prazo certo ou não, e por certo preço, para a exploração agrícola, pecuária, agro-industrial, extrativa ou mista.” e parceria “É o contrato agrário celebrado entre o parceiro-outorgante (proprietário ou usufrutuário do bem), que cede ao parceiro-outorgado, por tempo determinado ou não, o uso específico do imóvel rural, incluindo ou não as benfeitorias, outros bens ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercido a exploração agrícola, pecuária, agro-industrial, extrativa vegetal ou mista, e/ou lhe entregue animais para cria, recria, invernagem, engorda ou extração de matérias primas de origem animal, mediante partilha de riscos (caso fortuito ou força maior) do empreendimento rural e dos frutos e produtos ou lucros havidos, conforme previsão e percentuais da lei (art. 96, VI do Estatuto da Terra), no qual o parceiro-outorgado que participará do empreendimento com a sua mão-de-obra em sentido amplo. É comum o parceiro-outorgado participar com o conjunto familiar.” (SILVA, 2006)

⁹ Conforme se lê da Agenda do Trabalho Decente e do Plano Nacional de Emprego e Trabalho decente, do Ministério do Trabalho e Emprego.

¹⁰ Apesar das considerações já assimiladas sobre o Trabalho Decente, inexistente um conceito formal ou uma definição oficial da OIT sobre o que é o trabalho decente.

¹¹ Especialmente citamos as normas que buscam o combate ao trabalho escravo contemporâneo e o trabalho infantil.

3. ASPECTOS DO TRABALHO RURAL QUE MERECEM ATENÇÃO DO PODER PÚBLICO E QUE SE CONFIGURAM COMO DESAFIOS À PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE.

A preocupação com a promoção do trabalho decente precisa, essencialmente, combater a pobreza e a exclusão social dos trabalhadores localizados nas regiões rurais que são (historicamente) prejudicadas com relação à assistência prestada na zona urbana. O trabalhador rural, de um modo geral, se encontra em uma realidade que prescinde a legalidade dos protocolos trabalhistas atuando na maioria dos casos com a informalidade. Essa herança histórica gera uma situação favorável à exploração do trabalhador rural (quando subordinado de alguma forma) e mesmo quando é um pequeno ou médio produtor, visto que está sempre à margem da prestação de serviços públicos, do acesso aos financiamentos. O trabalhador camponês vive em uma realidade que o força a abandonar sua vocação natural (lavar a terra) e vender sua propriedade para se submeter à exploração de sua força de trabalho em outras propriedades ou reforçar o exército de reserva dos trabalhadores nos centros urbanos.

A realidade do trabalhador rural está marcada pela presença do subemprego (enquanto regra) que se dá, entre diversos motivos, pela falta de investimentos públicos em obras de infraestrutura que melhorem as condições de vida e das regiões afastadas. O caso dos boias frias é emblemático como situação de submissão de trabalhadores rurais à condições de coisificação de sua condição humana, desassistidos pelo Poder Público e pelos sindicatos rurais que não tem agido de modo satisfatório na defesa de seus interesses. Onde há fiscalização (atuação do Estado) e os sindicatos rurais estão atentos aos interesses desses trabalhadores há garantia de seus direitos básicos e da implementação do trabalho decente, ainda que em situações penosas como a da atividade que envolvem o setor. Quando não há o devido investimento em direitos sociais básicos, as famílias camponesas se veem presas à um ciclo vicioso de reafirmação de sua situação de exclusão. Uma vez que os filhos desses trabalhadores rurais não tem acesso à educação de qualidade, se tornarão trabalhadores não qualificados que se verão obrigados à vender sua força de trabalho em subempregos por preços irrisórios.

Nesse sentido o Plano tem por finalidade (e precisa focar atenções de modo especial na realidade rural brasileira) contribuir para a promoção do emprego e do trabalho decente¹² no Brasil. A implementação dessa política visa fortalecer o Estado no sentido de enfrentar os principais problemas estruturais da sociedade e do mundo o trabalho, como a pobreza e a desigualdade social, desemprego, informalidade¹³ etc. Outra questão que também é uma preocupação do plano e que deve receber muita atenção (fiscalização e cobrança por parte da sociedade) quando se trata do espaço agrário é a da segurança, da saúde e do meio ambiente de trabalho que devem favorecer o trabalho decente. O mesmo documento demonstra a preocupação com o trabalho decente também no que se refere à Reforma Agrária, informando o assentamento de quase meio milhão de famílias trabalhadoras sem terra e ampliação do apoio à agricultura familiar¹⁴. Como já observado, a luta por um trabalho decente passa pela luta contra a miserabilidade e exclusão da população trabalhadora, indissociavelmente.

O desenvolvimento das regiões rurais é parte essencial para a promoção do trabalho decente e, por certo, das políticas públicas de um modo geral. O campo necessita de ações governamentais que promovam o desenvolvimento dessas regiões com incentivos para a instalação de empreendimentos, o fomento à empreendimentos locais, a criação e/ou fortalecimento de cooperativas, arranjos produtivos, programas de economia solidária, entre outros. A presença do Estado (e as políticas públicas voltadas ao trabalho) deve intensificar a inspeção e fiscalização das zonas de trabalho, com o fulcro de reduzir a informalidade e aumentar a proteção social dos trabalhadores e seus dependentes. O aperfeiçoamento da fiscalização deve estar ligado à implementação de programa e ações de combate à todas as formas de discriminação¹⁵. A interferência do Poder Público nesse processo deve dar importante atenção para a questão do trabalho escravo rural contemporâneo e do trabalho

¹² Como se pode observar ao usar o termo “emprego e trabalho decente” o Plano sinaliza que sua preocupação não é somente com as relações de emprego (espécie), mas também que haja dignidade em qualquer tipo de trabalho lícito.

¹³ Nesse sentido Nunes (2010) é quem discorre com muita propriedade sobre o preconceito com relação ao trabalho informal.

¹⁴ O Plano informa (p.16) que “Foram assentadas no campo quase 450 mil famílias de trabalhadores sem terra e foram significativamente ampliados os programas de crédito e assistência técnica para a agricultura familiar. Triplicou-se o número de beneficiados pelos programas de transferência condicionada de renda, que atendem hoje cerca de 11,5 milhões de famílias”.

¹⁵ O programa prevê a Implementação de programas e ações de combate à discriminação no trabalho, com atenção especial para mulheres, população negra, jovens, idosos, pessoas vivendo com HIV/Aids e pessoas com deficiência. Efetiva aplicação das seguintes convenções da OIT: Convenção nº 100, de 1951, sobre igualdade de remuneração para trabalho de igual valor; Convenção nº 103, de 1952, sobre proteção à maternidade; Convenção nº 111, de 1958, sobre discriminação em matéria de emprego e ocupação; promoção da ratificação da Convenção nº 156, de 1981, sobre trabalhadores com responsabilidades familiares.

infantil que, em razão da natureza das atividades e da dificuldade de alcance do Estado, são situações ainda comuns em muitas regiões do país.

A preocupação deve envolver também a reinserção do trabalhador ao mercado de trabalho ou à sociedade (no caso de crianças) fortalecendo o sistema educacional e, por extensão, sistemas de profissionalização e qualificação do homem do campo. A prevenção deve andar a par e passo com a fiscalização e o combate, sendo necessário preparar esforços no sentido de focalizar políticas sociais para tirar trabalhadores (e crianças trabalhadoras) da situação de vulnerabilidade sócio econômica em que eles se encontram. Como se observa as políticas públicas de promoção do trabalho decente devem atuar de forma preventiva, combativa e inclusiva, e, por fim, de forma a reinserir o trabalho no mercado além de assisti-lo na fase de adaptação. Um ponto que passa a receber maior destaque é a preocupação com o fortalecimento dos sindicatos rurais contando com a participação deles na implementação das políticas e na fiscalização sobre os direitos dos trabalhadores camponeses.

As políticas públicas voltadas para o desenvolvimento devem pensar em termos de desenvolvimento rural (e não somente desenvolvimento agropecuário). Como já observado o espaço agrário, agora, já se constitui como uma zona de complexas e ricas relações humanas (inclusive de natureza laboral). Quando pensamos no desenvolvimento do trabalho rural, é importante pensar em mecanismos e alternativas que transcendam às atividades tradicionais: agroindústria, artesanato, prestação de serviços técnicos (manutenção, por exemplo), desenvolvimento do eco e/ou agroturismo (ou produções agroflorestais), além de qualificação para funções na administração pública. O potencial de desenvolvimento e fomento de atividades não agrícolas em zonas rurais ainda é muito pouco explorado nas políticas públicas voltadas para o campo.

Uma preocupação da qual essas políticas públicas não podem se afastar é a questão do avanço da tecnologia. O aumento da tecnologia da produção agropecuária diminui a necessidade da mão de obra humana, o que gera uma situação de apreensão por parte dos trabalhadores que se veem desempregados ou assombrados pelo risco do desemprego. Seria ilógico pensar em algum processo de retrocesso do desenvolvimento tecnológico, sendo talvez melhor aceitar políticas de controle dessa implementação de tecnologia. É preciso que essa mão de obra já não mais necessária seja qualificada para outros postos de trabalho, sob pena de serem submetidos à uma exploração subumana que exija desses trabalhadores a concorrência com a produção das avançadas técnicas de produção. As políticas sociais, de

qualificação e de fomento às atividades não agrícolas (como mencionamos acima) são alternativas viáveis e úteis para esses trabalhadores.

4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS ENQUANTO MECANISMOS DE PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA E DO TRABALHO DECENTE

As políticas públicas são instrumentos de atuação governamental que precisam, por força de suas normas constitucionais ou por força da Declaração Universal dos Direitos do Homem, atender às proposições de proteção e promoção das garantias e direitos fundamentais, bem como a proteção e a garantia dos direitos humanos. Dentro dessa preocupação merece grande destaque as garantias e direitos relacionados ao mundo do trabalho e a dignidade do trabalhador, como é possível observar da Declaração de *Mar del Plata* onde se reconhece que

“(...) o valor do trabalho como atividade que estrutura e dignifica a vida de nossos povos, como um instrumento eficaz de interação social e um meio para a participação nas realizações da sociedade, objetivo primordial de nossa ação governamental para as Américas” (Parágrafo 76).

Existe dessa forma (como expresso nessa Declaração) o compromisso dos chefes de Estado e de Governo no sentido de

“(...) implementar políticas ativas que gerem trabalho decente e criem condições de emprego de qualidade, que dotem as políticas econômicas e a globalização de um forte conteúdo ético e humano, que coloquem a pessoa no centro do trabalho, da empresa e da economia. Promoveremos o trabalho decente, ou seja, os direitos fundamentais no trabalho, o emprego, a proteção social e o diálogo social. (Parágrafo 21)

Esse ponto de vista é resultado de uma construção histórica. O aperfeiçoamento (ou amadurecimento) da forma como se pensava a figura do Estado e do Direito, demonstrou a urgente necessidade de se repensar a forma como a constituição¹⁶ do país se posicionava quanto aos direitos sociais, posto ainda pairar um discurso que desmerecia o texto constitucional enquanto *Lex Maxima*¹⁷. Hodiernamente é possível verificar que a CRFB/88 é

¹⁶ Para uma conceituação simples, no escopo de Washington Peluso Albino de Souza (1992, p.18), consideramos “a Constituição pelo aspecto de significar um conjunto de princípios sócio-políticos afirmados juridicamente como definidores da organização e do funcionamento de uma dada sociedade. Por sua própria natureza, destina-se a incorporar princípios ideológicos, reunindo-os e, assim, configurando a sua própria ideologia.”

¹⁷ Nesse sentido com muita propriedade se manifesta Sebastião Machado Filho (1983), quando afirma que o “conceito hodierno de *Lex Maxima*, como um Código Supremo, não mais se limita a ser um Estatuto Fundamental da exclusiva estruturação da ordem política e civil da garantia dos direitos individuais

mais do que um mero documento guia da estrutura política, mas sim uma Constituição que se pretende dirigente da sociedade. O texto constitucional aponta a direção das políticas públicas por meio de princípios referentes (entre outros) à valorização do trabalho humano como mecanismo de afirmação social e de dignidade¹⁸.

Não é preciso muito para observar que a CRFB/88 deu um destaque nunca visto para a questão trabalhista¹⁹, em grande parte, pela busca da Justiça Social no Trabalho que tanto tempo ficou obscurecida pelo Liberalismo. A valorização da atividade laboral enquanto preocupação constitucional se faz importante, em razão de que é exatamente através deste que o indivíduo passa a ser útil socialmente (dentro de uma lógica capitalista) e passa a ter poder de compra²⁰. Ao ter em mãos a possibilidade de adquirir bens, de prover sustento para si e para sua família, o homem passa então a encontrar no trabalho uma fonte de dignidade.

Seguindo o raciocínio de Maurício Godinho Delgado (2005, 167-203) podemos apontar os quatro princípios afirmativos arrolados da *Lex Maxima* que são: a valorização do trabalho (com claro destaque para a relação de emprego), da justiça social, submissão da propriedade à sua função socioambiental, e dignidade da pessoa humana. Destaca o referido autor que esses são princípios que se configuram como marcas diferenciadoras da CRFB/88, aproximando-a dos máximos documentos juspolíticos e dos Estados mais avançados da Europa. É um traço interessante observar que esses princípios se encontram presentes em diversas partes da Constituição, como para demonstrar que seus dispositivos devem atingir toda a dimensão legal e laborativa.

A valorização do trabalho reflete a importância deste enquanto elemento de afirmação do ser humano, sendo o mais importante veículo de afirmação comunitária dentro de uma sociedade capitalista. Essa valorização se encontra na Magna Lei: no Preâmbulo; também no Título I dos Princípios Fundamentais da República, nos direitos sociais (Art.6º e 7º); no título VII da Ordem Econômica e Financeira e seus princípios Gerais da Atividade Econômica (Art. 170), que claramente prevê a ordem econômica “fundada na valorização do trabalho humano”, na “Ordem Social” (Título VIII), e Disposição Geral Art. 193. A CRFB/88

correspondentes, por incluir, também necessariamente, a estrutura da ordem econômica e social, juntamente com os respectivos direitos dos trabalhadores, tal o imperativo do desenvolvimento econômico e social dos povos e do Estado *intervencionista*.” (grifos no original).

¹⁸ Importante pensar, como assinala Cássio Mesquita Barros (2003, p.30), que: “A questão que se coloca é a seguinte: em que medida a Constituição há de ser um degrau para a organização das relações de trabalho? Isso não é evidente, porque os direitos fundamentais e os princípios de base da Constituição se dirigem ao Estado e não aos particulares”.

¹⁹ Também nesse sentido se manifesta Osiris Rocha (1992, p. 113).

²⁰ Como consequência, passa a se tornar um “protagonista” na lógica de consumo.

reconhece que o exercício laboral se traduz em “princípio, fundamento, valor e direito social” (DELGADO, 2005, p. 169), como se percebe desde o preâmbulo²¹ e nos “Princípios Fundamentais” ao relacionar a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho²².

Observamos que a CRFB/88 inclui o trabalho dentro do enquadramento de um direito social, arrolando muitos direitos dele decorrente. Não deixa, portanto, dúvidas de que a atividade laboral se insere em “todas as esferas da afirmação jurídica existentes no plano constitucional e do próprio universo jurídico contemporâneo” (DELGADO, 2005, p.170). Houve também a preocupação em se colocar os direitos constitucionais do trabalhador entre as cláusulas pétreas, para evitar retrocessos nesses direitos²³. O trabalho regulado, que tem sua expressão mais significativa na figura do emprego, foi também valorizado, regulamentado e protegido dentro dos ditames constitucionais. Esse zelo por parte das normas jurídicas se dá em função de ser o emprego, como já comentamos, o principal meio de o trabalhador ascender social e economicamente e poder se afirmar individual, familiar e culturalmente²⁴. Não por acaso a Constituição prevê “a busca do pleno emprego” como um princípio²⁵. No mesmo escopo, se a *Lex Maxima* busca valorizar o trabalho, o faz como forma de promoção social e tem, por fim último, a Justiça Social²⁶. Promover a Justiça Social é uma preocupação constitucional como se verifica em dispositivos como o Art. 3º, I e III, o Art. 170 caput e VII, entre outros.

²¹ Como se lê no preâmbulo da CRFB/88 “...para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional...”.

²² Art. 1º, III e IV.

²³ Nesse sentido se manifesta Arnaldo Süssekind (2001, p.17) que “se os direitos e garantias individuais de índole social-trabalhista, afirmados na Lex Fundamentales, não podem ser abolidos por emenda constitucional, certo é que não será defeso ao Congresso Nacional alterar a redação das respectivas normas, desde que não modifique a sua essência de forma a tonar inviável o exercício dos direitos subjetivos ou a preservação das garantias constitucionais estatuídos no dispositivo emendado. Permitir o retrocesso resultaria em retornar aos tempos do *laissez faire*.”

²⁴ Sabemos que o emprego não é o único meio possibilitador dessa ascensão, mas é o principal, mais corriqueiro e mais acessível aos cidadãos. As outras formas que podem ser mencionadas, por exemplo, são o trabalho autônomo e o empresariado.

²⁵ Art. 170, VIII.

²⁶ Um dos documentos que influenciou esse “amadurecimento” da concepção de justiça social foi, sem dúvida, a **Encíclica *Quadragesimo anno*** do Papa Pio XI, em 1931. Essa encíclica foi a primeira das chamadas “encíclicas sociais”, e usou o termo “justiça social” sete vezes. Cumpre citar a colocação de Amauri Mascaro Nascimento (2001, p.16) que discorre sobre a valorização do trabalho humano dentro da teologia católica, que elevou acima do capital. Assim “[n]ão é outra a razão pela qual as Encíclicas enalteceram o trabalho. A *Rerum novarum* (1891), a *Quadragesimo anno* (1931), a *Mater et magistra* (1961), a *Pacem in terris* (1963), a *Populorum progressio* (1967) e outros documentos pontifícios que continuam a exercer influência na formação do pensamento social dão suporte às teses jurídicas de proteção ao trabalho.

Essa concepção vem responder a inércia do Estado no período do Liberalismo, exigindo uma mais participação do Poder Público²⁷ no processo de possibilitar às pessoas acesso aos bens sociais²⁸. Se compreendermos a função do Estado como a de administrar e representar os interesses dos cidadãos, só podemos pensar que seu objetivo seja o da promoção da Justiça Social²⁹. A ideia de Justiça Social, ainda que pareça redundante em razão de que todo mecanismo de justiça tem caráter social, resume diversas concepções que se opõem ao individualismo, e a Carta Magna de 1988 demonstra que o direito do trabalho³⁰ é a afirmação de muitas dessas concepções. Claro está que nossas disposições constitucionais são um avanço, com os direitos trabalhistas valorizados, recondicionados e ampliados, mas cumpre observar se esses valores (e previsões legais) são eficazes, se funcionam no país, se perderam a razão de ser em algumas regiões ou se são contestados quando da aplicação³¹. Já sabemos que a dúvida é pertinente pela existência e perpetuação do trabalho escravo, onde há a exclusão do cidadão da proteção constitucional e trabalhista, de forma que a atuação do Governo deve ser repensada³².

5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO CAMPO

O Brasil, país de vocação agrarista, está voltando suas atenções para o campo, com a devida importância, somente nas últimas décadas. O pensamento jurídico, inclusive, por muito tempo afastado, muda sua postura e o Direito Agrário passou a ocupar um espaço maior no debate nacional. Conforme menciona Rosângela Aparecida de Medeiros Hespanhol³³, até

²⁷ É preciso observar que não somente o Estado, mas a sociedade mesma (numa lógica de preocupação social) articula estratégias no sentido de encontrar o bem comum (ainda que atenda a especificidades).

²⁸ Nesse sentido o jesuíta francês Antoine afirma, no Séc.XIX, em sua obra *Cours d'économie sociale* (1899), seguindo a tradição tomista, que a busca pelo bem comum era um dever de todos os membros da sociedade: "é a vontade constante dos cidadãos de dar à sociedade o que lhe é devido, a disposição habitual a contribuir, sob a direção da autoridade suprema, ao bem comum, eis o que nós chamamos de justiça legal" (justiça legal era como ele chamava o que viria a ser a justiça social) definindo que a "observância de todo direito tendo o bem social comum como objeto e a sociedade civil como sujeito" a base do que estava sendo chamado de Justiça Social. Outro jesuíta da tradição tomista, Louis Taparelli d'Azeglio na obra *Saggio teoretico di diritto naturale* (1840), sendo o primeiro a cunhar a expressão "justiça social", vem dizer que entre os homens deve haver justiça e que todos devem ter acesso aos benefícios dessa igualdade, em razão tão somente pela sua condição de ser humano.

²⁹ Nicolau Maquiavel, na obra **O Príncipe**, já demonstrava ser necessário que o governante após alcançar o poder deve conseguir se manter no poder, mas sempre governando a favor do povo. Tomas Hobbes descrevia isso também na obra **Leviatã**.

³⁰ Márcio Túlio Viana (2000, p.153-186), afirma que o Direito do Trabalho era produto e arma da luta, onde "carrega em todas as épocas o aprendizado dos dominadores e, ao mesmo tempo, os germes da resistência dos dominados", citando Tarso F. Genro (1988, p.15).

³¹ BARROS, Cássio Mesquita. *Obra Citada*, p. 32.

³² Dedicaremos-nos a analisar algumas políticas públicas nos capítulos 4 e 5.

³³ HESPANHOL, Rosângela Ap. de Medeiros. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía*

os anos 80 (do século passado) não se via novidades quanto à implementação de políticas públicas para o campo. Mencionando Bacelar³⁴ (2003, p.02) cita a autora que o

essencial das políticas públicas estava voltado para promover o crescimento econômico, acelerando o processo de industrialização, o que era pretendido pelo Estado brasileiro, sem a transformação das relações de propriedade na sociedade brasileira.

Como se pode notar, sempre a industrialização (nesses tempos recentes) ocupou um lugar de suma importância. O industrial era melhor que o agrário, o desenvolvimento dizia respeito (acreditava-se) à industrialização, de forma que a produção agrícola e de matéria-prima (insumo) era apenas uma atividade necessária, mas não totalmente desejada. A cidade era melhor do que o campo, para resumir em uma expressão mais simples. Assim, todas as políticas públicas voltadas para o campo eram setoriais, continua a autora, buscando somente o crescimento do volume produzido e da produtividade na busca de inovações tecnológicas. Hespanhol (2008) cita, inclusive, que o “espaço rural, nesse contexto, era apreendido apenas enquanto *locus* para a realização das atividades relacionadas à agricultura”, ou seja, não tinha uma importância em si mesmo. Quem ditava esses direcionamentos era unicamente o interesse econômico dominante (representado pelos oligarcas rurais e urbano-industriais), o que deixavam excluídos os pequenos produtores, os trabalhadores rurais, as comunidades tradicionais e demais grupos pertencentes ao espaço rural.

Apenas a partir de 1990 é que as políticas públicas começaram a fomentar a promoção dos direitos e garantias fundamentais para o espaço agrícola. Um exemplo é a política nacional voltada para o desenvolvimento da agricultura familiar – o PRONAF³⁵, que passou a custear e investir no crescimento e aprimoramento desse tipo de produção. Essa valorização do campo se deu por diversos fatores, dos quais podemos destacar os bons resultados da Política Agrícola Comum da União Européia³⁶, acompanhada de uma mudança de perspectiva sobre o campo³⁷. As políticas voltadas para o campo passaram a primar, em

y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. *Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/221.htm>>

³⁴ BACELAR, Tânia. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *et al.* (organizadores). *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003

³⁵ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

³⁶ Não ignoramos o fato de que a PAC da União Européia sofreu algumas crises, que forçaram duas reformas na política de produção. Entretanto, o saldo, sob diversos aspectos, foi positivo.

³⁷ Sugerimos a leitura de Oliveira (2002, p. 7-15).

tese, pelo fortalecimento do desenvolvimento do meio rural tornado comercialmente competitivo.

O Estado, hoje, se apresenta permeado de conteúdos socioeconômicos ampliando seu alcance jurídico original: o estado passa a incorporar ações que, não apenas subsidiárias, conformam o modelo socioeconômico (cf. SILVA, 1998, p. 41-42). Exige-se do Estado contemporâneo a realização de uma justiça que não se dá apenas pelo modelo estatal de intervenção mínima, que assegura a liberdade individual, mas acaba deixando o indivíduo jogado à própria sorte. Uma das áreas em que o Poder Público passou a se fazer mais presente, sempre em vista da dignidade da pessoa humana, tem sido a que se refere ao mundo do trabalho³⁸. É preciso ressaltar que essa interferência não se dá de modo unicamente altruísta servindo a intervenção governamental, não raras vezes, para controlar insurreições operárias. O Estado, em sua atual concepção, é um tutor e suporte da economia, dando-lhe, de certa forma, uma conotação pública protegendo interesses que fomentem o desenvolvimento sustentável com a valorização da dignidade humana. É certo que esses interesses nem sempre são alcançados, mas o Poder Público age, em tese, comprometido no sentido de uma (re)distribuição de bens materiais³⁹, buscando ao menos um padrão mínimo garantidor da dignidade e, entre outras medidas, proporcionar oportunidades de ascensão (econômica, social e cultural) por seus próprios esforço (cf. DALLARI, 1980, p.133).

Como apontado em outro momento, o nosso modelo constitucional confere ao Estado diversas metas (obrigações) a serem alcançadas, e isso se dá através de políticas públicas. Podemos entender essas políticas como possibilidade de opção por determinados fins e escolha dos meios de atingir esses fins (cf. SILVA, 1998, p.48), aqui (nas constituições sociais) permeadas de promessas relativas à promoção da vida com dignidade. Essa nova configuração jurídica consolidada com as constituições socioeconômicas abrangendo um conjunto de preceitos e instituições jurídicas que garantam a organização social, não se restringe somente à disciplina da ordem jurídica, mas chama para si novas áreas que lhe eram anteriormente estranhas.

Podemos dizer que políticas públicas e sua regulação se traduzem na configuração jurídica da atividade estatal em prol de objetivos constitucionais, de outra forma, “é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores

³⁸ Essa nova concepção acabou abalando e dissolvendo a clássica divisão entre “direito público” e “direito privado”.

³⁹ Através de ações como da Reforma Agrária.

específicos da sociedade” (cf. HOFLING, 2001). Políticas públicas são destinadas à implementação e manutenção de previsões da Carta Magna, resultado de um processo planejado (que normalmente envolve diversos órgãos públicos, organismos governamentais ou agentes da sociedade). Seguindo os norteamentos constitucionais essas políticas públicas acabam tendo um condão de diminuir desigualdades, redistribuir benefícios sociais e promover a proteção de direitos humanos e sociais (cf. HOFLING, 2001). O caráter diretivo ou programático, como característica desse novo modelo constitucional, é fruto da democracia das massas (cf. BERCOVICI, 2009, p.255).

Essa interferência por parte do Estado se faz notar quando observamos que os direitos individuais, tal como aponta Reinaldo Pereira e Silva (1998, p. 53), são insuficientes: a) porque esses *direitos* (os individuais) não podem se realizar satisfatoriamente, salvo se existirem condições propícias (segurança material/econômica, cultural e educacional)⁴⁰; b) o *indivíduo* não pode realizar-se a si próprio, somente com suas possibilidades e potencialidades, salvo se contar com uma série de variadas condições e ajudas da sociedade.

Como já observado, o mero lançamento dos direitos sociais no rol constitucional ou o seu reconhecimento como direitos humanos não garantem sua presença na realidade de seus destinatários. Também a perpetuação do trabalho degradante no campo não se dá, necessariamente, por escassez de disposições normativas ou principiológicas disciplinadoras da matéria. A grande questão, então, se coloca na aplicação dessas normas e princípios no meio social através das políticas públicas. Contudo a solução não vem da mera ação do Estado, mas da sua efetiva e sistemática atuação organizada, o que nos leva a concluir que ações desarticuladas, improvisadas ou carentes de direcionamento legal não podem ser admitidas quando se trata de promover o trabalho decente especialmente na zona rural.

No que se refere ao nosso objeto de estudos, é importante verificar se essa política pública, quando aplicada nas relações de trabalho rurais, garante o mínimo existencial e se visa o pleno desenvolvimento da pessoa do trabalhador e de sua família, o que demandará alocação de recursos indispensáveis para sua concretização. As necessidades básicas humanas precisam ser atendidas, pois, “a esse despeito não pode transigir”, visto que “no que tange às

⁴⁰ O autor menciona que mesmo na inexistência de violações de direitos individuais a ausência de outras condições propícias (um mínimo de segurança econômica e de educação) impede que esses direitos se tornem realidade. Nesse sentido vale lembrar o que dissemos sobre a universalidade dos direitos humanos e de sua indivisibilidade: não observância de um direito é a violência contra todos.

necessidade humanas básicas, por conseguinte, a reserva do possível é muito mais garantia de dignidade do que escusas dos poderes públicos” (cf. GONÇALVES, 2007, p.199).

Como se nota a supremacia da Constituição sobre os poderes estatais vai se mostrando clara. Se no passado ela foi vista somente como uma carta de intenções agora é considerada como verdadeiro norte interpretativo (no sentido de determinar objetivos). Agora a lei infraconstitucional precisa estar conformada pelos princípios constitucionais de justiça social e direitos fundamentais (cf. CAMBI, 2006, p. 85)⁴¹. Quando nos referimos à lei, também devemos considerar as políticas públicas dentro desses ditames. “O direito nunca está concluído nos textos legislativos”, lembra Cambi (2009, p.87), observando que o processo de produção jurídica não está concentrado somente na mão do legislador, no momento da elaboração da norma. Ali, conforme o autor, é somente o início e só termina quando devidamente efetivado e lembra que isso pode se dar por força de determinação administrativa ou judicial⁴².

Essas pontuações se mostram mais ou menos presentes nas metas estabelecidas para a implementação das políticas públicas do trabalho decente. Os planos de efetivação do Trabalho Decente já passam agora para uma nova etapa, onde a primeira se projetava até o ano de 2011 e agora a agenda se programa para um novo ciclo que termina em 2015. Alguns aspectos que são relevantes para a efetiva implementação do trabalho decente no campo podem ser destacadas, por vezes com expectativas audaciosas, das quais podemos mencionar:

- Existe a previsão, no Plano, de um aumento do volume de operações de crédito a micro e pequenos empresários, cooperativas e empreendimentos de economia solidária por intermédio de órgãos governamentais de 40% até 2015 (o previsão para 2011 era de 25% desse aumento);
- Também se prevê o aumento de 98% do volume de crédito para a agricultura familiar, o que representa praticamente o dobro da etapa anterior (que era de 48%);
- No sentido de fortalecer o sistema público de emprego, trabalho e renda, o plano considera o aumento em 50% do número de trabalhadores(as) devidamente qualificados (a previsão anterior era de 30%);

⁴¹ Nesse sentido também se manifesta Luiz Guilherme Marinori (2006, p.93).

⁴² Também nesse sentido se manifesta. Luiz Fernando Coelho (2008, p.170).

- Também nesse sentido (para atender o percentual mencionado acima) se prevê um aumento de 50% do investimento público em qualificação profissional e em intermediação de mão de obra (a previsão anterior era de 30%);
- Para ampliar e fortalecer a proteção social dos trabalhadores(as) e suas famílias (especialmente aqueles em situação vulnerável e os migrantes), se prevê um aumento de 20% na cobertura dos programas de assistência social, previdência e inclusão previdenciária (o dobro da projeção anterior que era somente de 10%)
- A inclusão de 100% das famílias com renda mensal até meio salário mínimo (por pessoa) devidamente inscritas no Cadastro Único como beneficiárias dos Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico – (a previsão anterior era de 85%);
- Inserção no mercado formal de mão de obra de 20% da população economicamente ativa, já inscritas do CadÚnico, (a projeção anterior era de 15%);
- Como já levantado, a implementação dessas políticas públicas deve abarcar também o aprimoramento da fiscalização em segurança e saúde no trabalho em setores econômicos com elevado risco à vida e integridade física do trabalhador, nesse sentido o trabalho rural merece especial atenção, visto que a natureza de grande parte dessas atividades (como o corte, manejo e colheita) se configura como atividade penosa e exaustiva;
- Como já levantado há a preocupação com os trabalhadores migrantes (e suas famílias) que se encontram em situação especial de vulnerabilidade, nesse sentido há previsão de adoção de políticas e planos de proteção à esses grupos. Essa proteção inclui a ratificação e implementação da Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias e da Convenção da OIT nº 143 sobre Trabalhadores Migrantes (disposições complementares);
- No sentido de fortalecer a agricultura familiar há previsão de ampliar em 40% o número de mulheres atendidas pelo PRONAF-Mulher (o primeiro ciclo previa 35%);
- Ainda com relação à dignidade do Trabalho há espaço nessas políticas a implementação e execução do II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, seu monitoramento e avaliação. No que se refere à essa pesquisa a preocupação com o trabalho infantil está intimamente ligado à preocupação com o trabalho descente no campo, visto que há grande incidência do trabalho infantil na zona rural. Essa preocupação deve incluir ainda a criação de mais escolas públicas com turno integral nas regiões campesinas (onde há grande incidência do trabalho infantil);

- Temos a previsão do aumento em 50% das ações de fiscalização das denúncias de trabalho escravo, aumento da capacidade de atendimento aos trabalhadores resgatados pela política de reabilitação psicossocial, qualificação profissional e reinserção econômica desses trabalhadores;
- Por fim cumpre observar que essas políticas públicas não podem prescindir da participação popular ou da iniciativa privada, nesse sentido, há no Plano a previsão de aumento de 50% do número de empresas que aderiram ao Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo.

Vencidos esses obstáculos e atendidos esses objetivos/metasp será possível a efetiva implementação do trabalho decente no campo, com a valorização do trabalhador rural, o reconhecimento de sua dignidade e fomento ao seu desenvolvimento e ao respeito de seus mais humanos direitos.

6. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DO TRABALHO DECENTE NO CAMPO

Como disciplina Cambi (2009, p.82), o controle adequado da constitucionalidade para identificação entre a vigência (existência da norma) e validade (conformidade com normas superiores) se dava dentro de posicionamento que a Constituição era meramente uma carta de intenções. Havia uma identificação entre legalidade e legitimidade, de forma que se tinha como legítima toda lei que estivesse seu procedimento legislativo observado. De uma outra forma podemos dizer que obedecia-se a um princípio da legalidade formal, de modo que se considerava o procedimento formal e ignorava-se seu conteúdo. Era jurídica a lei positivada (elaborada pela autoridade competente e o procedimento de produção) e disso resultava que a lei não se submetia (por meio de vínculos substanciais) aos princípios ou por direitos fundamentais expressos na Constituição. As sentenças (e apreciações judiciais) era resultado do simples processo de interpretação silogística.

A supremacia da constituição, dessa forma, legitima o controle de constitucionalidade das políticas públicas. Ora, o dever de promover a realização dos direitos e garantias fundamentais (direitos humanos) é um dever do Estado e este, por sua vez, deve ser entendido como Poder Legislativo, Executivo e o Judiciário. Se um dos poderes não age de acordo com as suas obrigações (tal como a separação dos poderes estabeleceu) caberá aos demais agirem no sentido de dar efetividade ao texto constitucional. Seja por ações inconstitucionais ou por omissões (quando há o dever de agir) cabe à justiça constitucional

aferir, por meio da análise crítica do significado da lei, se as políticas públicas estão de acordo com os padrões de legitimidade estabelecidos na Constituição.

Conforme lembra Cambi (2009, p.207), o Brasil apresenta um dos mais completos e complexos sistemas de controle (fiscalização jurisdicional) de constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público (políticas públicas). Ao afirmar isso o autor aponta: a) o controle difuso (incidental), incluindo mecanismos de controle concentrado ou abstrato da constitucionalidade; b) a presença de instrumentos avançados, como a ação direta de inconstitucionalidade (por ação ou por omissão), a declaratória de constitucionalidade e a arguição de preceito fundamental; c) declaração parcial de nulidade e d) vedação que o Poder Judiciário e a Administração Pública façam uso de interpretações declaradas inconstitucionais, não se podendo realizar outra exegese que não aquela já declarada como constitucional pela suprema corte brasileira (STF). Esse controle judicial tem uma dupla função, continua o autor, pois permite um amplo controle difuso da constitucionalidade e a defesa dos direitos fundamentais subjetivos e, também, possibilita o controle concentrado, a interpretação e o desenvolvimento desses direitos fundamentais.

Como ao Poder Judiciário coube a missão de tutelar o cumprimento das diretrizes constitucionais, o controle judicial das ações governamentais é ferramenta cabal para que se alcance a plenitude da dignidade humana. Esse acompanhamento judicial possibilita o reconhecimento dos direitos de cidadania e um governo que atue dentro dos ditames essenciais para a promoção da vida humana com dignidade e do trabalho humano com dignidade (é sempre importante lembrar que o trabalho é, no mundo ocidental, elemento do qual o desenvolvimento do homem não pode se apartar).

Os atos do poder público se presumem constitucionais, de forma que é preciso pensar as considerações feitas sem a ideia de banalização do controle judicial de constitucionalidade. Só deve ser declarada inconstitucional (nula) aquela política pública que não obedecer razoavelmente a Constituição. Todas as decisões judiciais, nesse sentido, devem fundamentar suas decisões sendo consistente o reconhecimento da inconstitucionalidade dessas ações governamentais. Nesse sentido, por força dos direitos e garantias fundamentais e das normas (regras e princípios) os poderes públicos (e as políticas públicas, portanto) estão vinculados, cabendo a caracterização da inconstitucionalidade por omissão quando da não realização pelo legislador ou pelo administrador. Assim, as ações equivocadas do Poder Público, ou sua omissão quando deveria agir, no que se referir à efetivação dos direitos humanos ou direitos fundamentais representam clara ofensa à lei constitucional.

Essa omissão do Poder Público passa a ser uma preocupação do Judiciário, visto que as ações *contra legem*, os *non facere* e as omissões são inconstitucionais do ponto de vista constitucional. O Estado é obrigado a agir ou a não agir dependendo da situação e a situação ganha um patamar de super-importância quando se refere à direitos humanos e direitos e garantias fundamentais. Aqui podemos notar que não se trata de defender uma “invasão” de competência entre os Poderes colocando o Judiciário em posição de superioridade perante os demais. Defendemos, entretanto, que a omissão dos Poderes Legislativo (em produzir legislação que regulamente as disposições constitucionais) e do Executivo (em dar efetividade prática e real às regulamentações legais, especialmente as constitucionais), é fator motivador e determinante para a judicialização do controle das políticas públicas.

Comentamos no presente trabalho a necessidade de se pensar uma teoria dentro da realidade brasileira (bem como dos demais países de modernidade tardia). Nesse sentido é preciso pensar também uma nova forma de compreender e amadurecer a existência de um Direito Administrativo (cf. CAMBI, 2009, p. 252). O neoconstitucionalismo que exige do Estado uma atuação dentro da esfera social que não mais pode ser vítima da inércia ou da ineficiência da separação clássica dos poderes, essa nova compreensão do Estado envolve entender a existência de um Direito administrativo pós-moderno, que melhor explica a importância das políticas públicas que respondam a problemas existentes como a precarização da força de trabalho.

Nesse sentido, como apresentado, pelo controle de constitucionalidade o Judiciário (sempre tendo em vista a jurisdição constitucional) tem a possibilidade de lançar mão de diversas técnicas para determinar o cumprimento das decisões. Como mencionamos em outro momento, um dos maiores problemas diagnosticados na análise das políticas públicas de combate ao trabalho escravo contemporâneo é a falta de punição em face daqueles que desobedecem a lei. Assim quando pensamos no controle de constitucionalidade de políticas públicas o ponto levantado é pertinente: como determinar o cumprimento das decisões, como exigir esse cumprimento? É preciso, primeiramente, que se apresentem prazos razoáveis (quando da obrigação de fazer), reformular alguns aspectos das política pública em si (apontando as incongruências do ponto de vista do cumprimento das garantias) além de dispor

a punição em caso de não cumprimento da ordem ou de clara presente de dolo do administrador⁴³.

No plano prático, quais as consequências advindas do controle jurisdicional das políticas públicas? Cambi (2009, p.494) aponta para três situações: “punição; a ineficácia do ato que viola as regras ou os princípios constitucionais; (...) a possibilidade de (...) o agente público competente produzir, coativamente, o que foi determinado pela Constituição”. Ainda menciona o autor a responsabilização pessoal da autoridade competente, o crime de responsabilidade, sanções por improbidade administrativa e intervenção federal nos Estados e estes nos municípios.

Essas consequências, por força da legislação já existente, já poderiam ser aplicadas, mas a punição de autoridades públicas é um problema à parte que mereceria um estudo mais aprofundado. Os meios de comunicação são pródigos em apresentar situações em que a impunidade referente à agentes públicos é um fator sempre presente. Um combate ao trabalho escravo contemporâneo, bem como um combate as formas de violência aos direitos humanos, depende, em grande medida, de um efetivo combate à corrupção e a impunidade dos membros dos Três Poderes. A responsabilização do Estado (e dos seus agentes) é um dos elementos essenciais para que se possa combater eficazmente o trabalho escravo e promover políticas públicas verdadeiramente eficazes.

O sistema legislativo precisa ser reformulado para atender à esses novos ditames neoconstitucionais dentro de um pensamento jurídico do direito administrativo pós-moderno. É preciso pensar na responsabilização não só dos latifundiários que exploram diretamente a força de trabalho por meios indignos e desumanos, eles devem sim ser punidos nas esferas civis, trabalhistas e penais (com todo o rigor, por certo). Mas a grande questão envolve a forma como o Estado encara esse problema e aqui não queremos dizer que o Estado não atue, mas devemos exigir que ele atue de forma mais eficaz de modo a proteger a vida humana sob sua tutela, seja de seus nacionais ou daqueles que dentro de seus limites se encontrem.

7 CONCLUSÃO

Como é possível observar, o estabelecimento e implementação de políticas públicas dentro de um determinado contexto está intimamente ligado ao modelo estatal que se pretende construir. A preocupação com a implementação e aperfeiçoamento das políticas públicas

⁴³ Não queremos dar a entender que o legislador não se encontre passível de responsabilização, mas o administrador (como atua diretamente com recursos e poder de gestão) está mais facilmente envolvido com situações que possibilitem a sua responsabilização.

relacionadas ao trabalho decente não somente demonstram um amadurecimento quanto aos direitos sociais e humanos, mas também é uma atitude necessária de um país em desenvolvimento como verdadeira estratégia de fortalecimento de sua população e sua economia.

Essa preocupação demonstra uma aparente melhora da situação das relações de trabalho no campo, mas é preciso lembrar que são medidas tardias frente ao histórico de exclusão do trabalhador camponês. Por séculos esse trabalhador se viu deixado à margem dos direitos garantidos aos trabalhadores urbanos e também a sucessiva precarização da sua força (e das condições) de trabalho. Esse quadro começa a ser revertido, mas não se pode incorrer na crença vã de que já estamos superando e vencendo a situação de desigualdade social e das injustiças. Como é possível notar vivemos numa realidade de déficit de trabalho decente e há responsabilidade dos governos federal, estadual e municipal em reverter essa situação. Não somente o Poder Público, mas também toda a sociedade (e especialmente a iniciativa privada) tem obrigação de colaborar nessa implementação.

Como dito, o trabalho é a base sobre a qual o indivíduo encontra a sua dignificação e seu sustento, o trabalho precisa ser encarado enquanto fonte e forma de realização do homem em sua plenitude (por isso mesmo apontamos o fenômeno da constitucionalização do direito do trabalho). O Estado, por meio das políticas públicas, deve voltar seus esforços para valorizando o trabalho (e o fazendo de forma decente, digna) erradicar a pobreza, fomentar o desenvolvimento, a ascensão econômica do indivíduo (e conseqüentemente da sociedade) e do seu aperfeiçoamento humano.

Em decorrência do exposto, pode-se concluir que para que as políticas públicas de implementação do trabalho decente no campo necessitam se pautar pelo desenvolvimento incluyente (visto que só haverá um desenvolvimento pleno se este for social e humanamente sustentado), devendo nesse processo abarcar a participar do maior número de protagonistas, incluindo a conscientização da sociedade sobre as mazelas que circundam as relações de trabalho no campo.

O desenvolvimento econômico do país só é possível se pensado dentro de uma lógica de crescimento sócio e humanamente sustentado e isso se faz possível com o efetivo fortalecimento do trabalho decente, especialmente na zona rural (espaço agrário) que é a mais vantajosa opção de crescimento do país. Nesse sentido, um país marcado pelas desigualdades sociais e econômicas necessita de uma profunda e continuada discussão sobre os óbices que se apresentam e que devem ser removidos pelas políticas públicas e demais ações

governamentais. Essa análise dos obstáculos da implementação do trabalho decente nos mais diversos setores, especialmente os locados no espaço agrário, possibilitarão (como subsídio teórico e jurídico) a elaboração de estratégias da Administração de acordo com as realidades e necessidade locais (nas esferas municipais, estaduais e federais).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **O Futuro das Regiões Rurais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

Agenda do Trabalho Decente. Brasília, 2006. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A2E7311D1012EFD9027785D9E/Agenda%20Nacional%20do%20Trabalho%20Decente%20em%20Portugu%C3%AAs.pdf>

BACELAR, Tânia. **As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**. SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *et al.* (organizadores). *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003

BARROS, Cássio Mesquita. **Passado, presente e futuro do Direito do Trabalho**. Revista de Direito do Trabalho (São Paulo), Editora Revista dos Tribunais, v. 29, n. 110, p. 30-45, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Os princípios Estruturantes e o papel do Estado**. In *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômicas e social*. Organizador: José Celso Cardoso Jr. Brasília: Ipea, 2009. p.255.

BIAZZO, Pedro Paulo. **Campo e Rural, Cidade e Urbano: Distinções Necessárias para uma Perspectiva Crítica em Geografia Agrária**. 4º ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA – ENGRUP, São Paulo, pp. 132-150, 2008., disponível em: http://w3.ufsm.br/gpet/engrup/ivengrup/pdf/biazzo_p_p.pdf

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. São Paulo: Ed.Revista dos Tribunais, 2009.

CIMBALISTA, Silmara. **Trabalho decente: uma agenda brasileira**. ANÁLISE CONJUNTURAL, v.29, n.11-12, p.15, nov./dez. 2007.

COELHO, Luiz Fernando. **Direito Constitucional e Filosofia da Constituição**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 170

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Futuro do Estado**. São Paulo. Moderna, 1980. p.133.

DELGADO, Maurício Godinho. Princípios Constitucionais do Trabalho, Revista de Direito do Trabalho, São Paulo, v. 31, nº 117, jan/marc. 2005

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. Direitos fundamentais sociais. Releitura de uma Constituição dirigente. Curitiba: Juruá, 2007.p.199.

HESPANHOL, Rosangela Ap. de Medeiros. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008.<<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/221.htm>>

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. *Cad. CEDES* [online]. 2001, vol.21, n.55, pp. 30-41. ISSN 0101-3262. Disponível in <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>. acesso em 18 de agosto de 2011, 15h30. p.3

MACHADO FILHO, Sebastião. **Revista trabalhista brasileira**. Ano 1 nº 0, Setembro 1983, São Paulo – SP, Editora Revista Trabalhista Brasileira Ltda.

MARINONI, Luiz Guilherme Marinori., Teoria geral do processo. São Paulo: RT, 2006. p.93.

NASCIMENTO, Arthur Ramos do; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. **O Combustível “Sujo” – reflexos negativos do uso da mão de obra escrava na produção do biocombustível e a importância das políticas públicas de combate como garantia de um desenvolvimento humano sustentável.** In: XX Congresso Nacional do CONPEDI/FUMEC, 2011, Vitória - ES. Anais do Encontro Nacional do CONPEDI XX Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2011. p. 8952-8985.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **As idéias jurídico-políticas e o direito do trabalho.** Revista de Direito do Trabalho (São Paulo), v. 27, p. 16, 2001.

NUNES, Talita Camila Gonçalves. **A discriminação em relação ao trabalhador informal.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, 73, 01/02/2010 [Internet].

Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7139. Acesso em 08/04/2012.

OLIVEIRA, R. O. Desenvolvimento, Política Agrícola e Política Rural: do setorial ao territorial. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 32, nº 12, p. 7 – 15, dez 2002.

Planos Nacional do Trabalho Decente. Brasília, 2012. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A2E7311D1012EEE99A2C81F75/Plano%20Nacional%20de%20Emprego%20e%20Trabalho%20Decente%20em%20Portugu%C3%AAs.pdf>

ROCHA, Osiris. **Temas Polêmicos Trabalhistas da Constituição de 1988,** Revista do Tribunal Regional do Trabalho - 3ª Região, Belo Horizonte, v. 22 nº 51, p.113, jul.91/jun.92.

SACHS, Ignacy. **Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas.** Estud. av. vol.18 no.51 São Paulo May/Aug. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200002, acesso 20 de março de 2012, 10h30.

SILVA, Flávia Martins André da. *Contratos agrários de arrendamento e parceria*. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 4, no 175. (*Inserido em 23/04/2006*). Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1221>> Acesso em: 7 abr. 2012

SILVA, Reinaldo Pereira e. **O mercado de trabalho humano: a globalização econômica, as políticas neoliberais e a flexibilização dos direitos sociais no Brasil**. São Paulo, LTr, 1998. p. 37

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Conflitos Ideológicos na Constituição Econômica**, Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, n. 74/75, 1992, p. 18.

SUSSEKIND, Arnaldo. **As cláusulas pétreas e a pretendida revisão dos direitos constitucionais do trabalhador**, Revista Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, v. 67, n.2, abr/jun 2001, p. 17.

VIANA, Márcio Túlio. **A proteção social do trabalhador no mundo globalizado – o direito do trabalho no limiar do século XXI**, Revista da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 37, p. 153-186, 2000