

REFLEXÕES SOBRE A EXPROPRIAÇÃO DE TERRAS DESTINADAS À EXPLORAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO

Francielly Schmeiske *

Gabriela Araldi Walter **

Resumo: É possível inferir que a propriedade e a escravidão são institutos que surgiram em tempos muito próximos. Observando a história brasileira, vemos que ao longo de centenas de anos, após a distribuição das propriedades privadas e da imposição de trabalho forçado, ainda é corriqueiro encontrar cenários onde há a submissão ao trabalho escravo. Com este enfoque, ao cabo de quinze anos de tramitação, houve a aprovação da Emenda à Constituição nº 81/2014, que representa um grande avanço no cenário legislativo nacional. Diante disso, este estudo tem o propósito de analisar a intervenção do Estado na propriedade e a possibilidade de expropriação de bens imóveis para fins de reforma agrária onde localizar-se exploração de trabalho escravo. Para tanto, serão realizadas considerações acerca do instituto da propriedade, da escravidão, da intervenção, bem como os fundamentos que justificam a atuação estatal.

Palavras-Chave: Escravidão; Expropriação; Função social da

* Advogada. Procuradora do Município de Ribeirão Claro/PR. Pós-graduada em Direito do Estado pelas Faculdades Integradas de Ourinhos/SP. Autora de diversos artigos jurídicos publicados em periódicos especializados em Direito no Brasil e no exterior. Autora participante da obra jurídica “Liberdade religiosa no Estado Democrático de Direito” (Lumen Juris).

** Pós-graduada em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura Federal do Estado do Rio Grande do Sul. Aluna do curso regular da Escola Superior da Magistratura Federal do Estado do Rio Grande do Sul. Bacharel em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense.

propriedade; Intervenção estatal.

Abstract: Property and slavery are institutes that weren't born a long time apart from each other. Observing Brazilian history, over hundreds of years after the distribution of private property and the imposition of forced labor, it is still commonplace to find scenarios where there is submission to slave labor. With this approach, after fifteen years of debate, there was approval of Constitutional Amendment No. 81/2014, which represents a major advance in the national legislative arena. Thus, this study aims to examine the state intervention in the property and the possibility of expropriation of property for purposes of agrarian reform where exploitation of slave labor is located. To that end, comments will be made about the institution of property, slavery, intervention, as well as the grounds for state action.

Keywords: Slavery; Expropriation; The social function of property; State intervention.

1 LINHAS INTRODUTÓRIAS



Diversos são os conceitos que uma mesma sociedade atribui a seus institutos. Notável caso é o da propriedade: para alguns, símbolo de riqueza e poder, de grandes extensões de terra. Para outros, pequenas porciúnculas adquiridas à custa de longos anos de trabalho. Ainda para muitos, apenas um sonho distante.

Herdeiros de uma cultura que enaltece a propriedade privada, o coronelismo e o caráter quase sagrado da propriedade de terras, há quem veja com estranheza a introdução de uma emenda ao texto da Bíblia Política de 1988, a qual traz em seu bojo o poder-dever de expropriação das terras em que se dá a exploração de trabalho escravo, destinando-as à reforma agrá-

ria, sem indenização ao proprietário.

Ante a inovação constitucional, propomo-nos a estudar as origens da propriedade privada no Brasil, suas transformações através dos cinco séculos desde seu “descobrimento”, analisando os limites do conceito de propriedade, a função social que esta deve cumprir, o trabalho nela exercido, minudenciando questões como a dignidade da pessoa humana e a escravidão dos tempos modernos, as questões agrárias e as sanções.

2 PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL

2.1 PANORAMA HISTÓRICO

Ao longo de cinco séculos, colossal extensão de terra banhada pelo Oceano Atlântico assumiu diversas nomenclaturas: Terra de Vera-Cruz, Império do Brasil, Estados Unidos do Brasil, e por fim, República Federativa do Brasil.

Iniciamos o presente estudo com uma breve investigação dos fatores que nos levaram a conhecer a propriedade nos moldes em que hoje a temos, condição de direito e garantia constitucional, que deve atender a uma função social.

Propõe-se a análise do viés histórico, uma vez que tal perspectiva não somente é mecanismo hermenêutico, mas se reveste de vital importância para a compreensão dos elementos que culminaram no Estado constitucional atual, cujo núcleo reside na afirmação e na proteção da dignidade da pessoa humana e demais direitos e garantias fundamentais.

O descobrimento, em divergência com o que se aprende em tenra idade nos bancos escolares, não se deu pelo incauto navegador português Pedro Álvares Cabral em sua rota para as Índias, posto que os espanhóis já haviam aqui estado antes do histórico 22 de abril de 1500, sem poder, contudo, clamar juridicamente para si o território, por força de determinações da

Coroa portuguesa¹, bulas papais² e o Tratado de Tordesilhas³.

Comum à época medieval das navegações era a concepção de que o domínio territorial era dádiva divina, cuja representação em Terra se dava pela figura do Papa, chefe da cristandade. Tamanha era a autoridade apostólica que detinha o poder de atribuir a propriedade de terras que ainda sequer haviam sido descobertas a seus fiéis.

Estabelecido o domínio português sobre as terras do novo mundo, fazia-se mister a ocupação das terras, e o meio encontrado pelo colonizador europeu foi escravizar os habitantes primitivos das praias que lhes havia legado a autoridade papal, subjugando os indígenas e impondo-lhes, pela força, o trabalho em suas roças e canaviais.

Sendo tão grande a extensão de terras “além-mar”, havia a necessidade de povoá-las, e a maneira encontrada pelo governo português foi a instituição de sesmarias, distribuindo gratuitamente terras a quem as quisesse tomar, condicionada a doação somente à obrigação de cultivo e moradia.

Frente à imposição de tais condições, sob pena de confisco da sesmaria para que fosse doada a outrem caso não cumpridos os termos estipulados, observa-se que na alvorada da história brasileira a propriedade da terra trazia consigo o embrião da função social positivada em 1988, sendo ponto fundamental da concessão de terras o benefício coletivo advindo da ocupação e povoamento da terra, bem como do cultivo agrá-

¹ “Através da Carta Régia de 7 de junho de 1454, D. Afonso V doou à milícia cristã, para sempre, o espiritual das terras do Ultramar, adquiridas e por adquirir”. NEVES, Erivaldo Fagundes. *Sesmarias em Portugal e no Brasil*. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/151.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2014.

² Por Bula de 21 de dezembro de 1841, o papa Xisto IV também cedeu, para sempre, à Ordem de Cristo, todo o espiritual das terras do Ultramar, descobertas ou por descobrir pelos portugueses. NEVES, Erivaldo Fagundes. *Sesmarias em Portugal e no Brasil*. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/151.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2014.

³ *Pinzon's journey produced the first recorded account of a European explorer sighting the Brazilian coast*. Disponível em: <<http://www.history.com/this-day-in-history/pinzon-discovers-brazil>> Acesso em: 15 jun. 2014.

rio.

Tragicamente, subterfúgios foram rapidamente criados a fim de driblar o atendimento das determinações legais⁴. Relatos datados de 1822⁵, 1871⁶, 1880⁷ dão conta da existência de inúmeros latifúndios, da pobreza e da exclusão social gerada pela concentração de glebas e demonstram o caráter histórico da corrupção, da enraizada cultura de opressão e subjugo do hipossuficiente.

Esta perfunctória análise histórica demonstra que a marginalização dos necessitados foi uma constante ao longo da história brasileira. As determinações legais restavam flagrantemente descumpridas, e as terras, tão abundantes, que deviam frutificar e alimentar a todos, acabavam por ser instrumento de opressão e subjugo dos mais necessitados.

Restou, também, demonstrado que “em qualquer tempo, possuir terras está atrelado à ideia de poder econômico, social e político, ainda que tais terras nada produzam, servindo em

⁴ Por Alvará Régio de 8 de dezembro de 1590, o governo metropolitano determinou que se dessem terras de sesmarias a todas as pessoas que, com sua mulher e filhos deslocassem para qualquer parte do Brasil [...] considerar-se-iam devolutos todos os terrenos doados de sesmarias, sem cultivo nem demarcação. NEVES, Erivaldo Fagundes. *Sesmarias em Portugal e no Brasil*. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/151.pdf>. Acesso em: 15.6.2014.

⁵ Os abarcadores possuem até 20 léguas de terreno, e raras vezes consentem a alguma família estabelecer-se em alguma parte de suas terras [...] há muitas famílias pobres, vagando de lugar em lugar. LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. Porto Alegre: Livraria Sulista, 1954, p. 47.

⁶ As terras [...] todas estão povoadas, mas todas desertas. Cada morador não se contenta com poucas léguas de terra, entendendo que todas lhe são precisas, ainda que só servem de uma insignificante parte junto à sua cabana; e por isso, ainda que toda a campanha está deserta, todos os campos estão dados e tem senhorios. ROSCIO, Francisco João. *Compendio Noticioso do Continente*, in Rio Grande do Sul Terra e povo. Porto Alegre: Editora Globo, 1964, p. 47.

⁷ Um homem que tinha mais proteção tirava uma sesmaria em seu nome, outra em nome do filho mais velho, outra em nome da filha e do filho que ainda estavam no berço, e deste modo há caso de quatro e mais sesmarias; este pernicioso abuso parece se deveria evitar. MAGALHÃES, Manuel Antonio de. *Almanaque da Vila de Porto Alegre*, in Rio Grande do Sul Terra e povo. Porto Alegre: Editora Globo, 1964, p. 47.

grande parte como instrumento de exploração do ser humano”⁸. Em razão disso, veio a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituir na condição imutável de cláusula pétrea a função social da propriedade, tema que passamos a estudar a seguir.

2.2 FUNÇÃO SOCIAL E INTERVENÇÃO ESTATAL NA PROPRIEDADE PRIVADA

Conforme se estudou linhas acima, a função social da propriedade não é ideia tão moderna quanto se pensava, sendo, contudo, imposta em caráter constitucional somente na parte derradeira do século XX.

A expressão *função social da propriedade* apareceu pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro no artigo 157, inciso III, da Constituição Federal de 1967.

Antes disso, na Carta de 1946 se falava apenas em bem estar social, determinando, o artigo 147, que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

A partir de 1988, a Constituição Federal, em seu título destinado aos direitos e garantias fundamentais, especificamente no artigo 5º, inciso XXII, garantiu o direito de propriedade.

Em que pese isto, e com fundamento na premissa de que não há direito absoluto no ordenamento jurídico pátrio, a própria Lei Fundamental, no artigo 5º, inciso XXIII, condiciona o uso da propriedade privada, devendo, esta, atender a sua *função social*. Sendo assim, é possível concluir que o direito à propriedade é um direito relativo e condicionado.

Para confirmar este dever imposto ao proprietário o Có-

⁸ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A Propriedade e a Posse: um Confronto em torno da Função Social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 28.

digo Civil estabelece, em seu artigo 1.228, §1º, que:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Resta evidente, diante desse panorama, que a ordem jurídica brasileira determina a utilização adequada do bem, que não deve servir apenas para os interesses do proprietário. Desse modo, constatado o não atendimento da função social da propriedade, o Estado deverá atuar para que se faça cumprir a determinação constitucional.

A intervenção estatal na propriedade privada se justifica, portanto, na premissa de que o Estado deve fazer prevalecer os interesses coletivos sobre os interesses individuais. Com este fundamento, o ente estatal poderá intervir na propriedade particular para restringir a utilização do bem, visando defender o interesse público, seja por intermédio de servidão administrativa, requisição, ocupação temporária, limitação administrativa, tombamento ou desapropriação.

Além dessas, há outras formas de intervenção dos Municípios na propriedade privada, reguladas na Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

Os institutos acima elencados concedem ao Estado tanto o poder de interferir na propriedade para restringir e condicionar a atuação do particular sem retirar o bem do indivíduo, sendo denominado de *intervenção restritiva*, como o poder de promover a transferência da propriedade para si, chamada também de *intervenção supressiva*.

Neste ponto, é importante registrar que este estudo visa analisar especificamente a intervenção por meio da desapropriação, que é uma forma de retirada da propriedade do particular e transferência para o ente estatal.

Feitas estas considerações, percebe-se, portanto, que os

fundamentos para a intervenção estatal são o descumprimento da função social da propriedade, bem como a supremacia do interesse público sobre o privado, sendo este um dos pilares da atuação do Estado.

Sobre a função social, a Constituição Federal prevê ainda, no artigo 186 e incisos, que esta função é cumprida quando a propriedade rural atende, *simultaneamente*, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado (inciso I); utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (inciso II); *observância das disposições que regulam as relações de trabalho* (inciso III); e *exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores* (inciso IV).

Nestes termos, a Lei Fundamental categoricamente determina a observância dos direitos dos trabalhadores, de modo que a exploração da propriedade rural favoreça o bem-estar dos trabalhadores.

Como consequência disso, caso a propriedade rural não atenda ao menos um dos requisitos previstos nos incisos do artigo 186, está justificada a intervenção estatal na propriedade privada.

3 A EXPLORAÇÃO DE TRABALHO ESCRAVO

A escassez de mão de obra era uma constante no chamado “novo mundo”. A cultura popular moderna é prodiga em abordar literária e cinematograficamente cenários selvagens, terras virginais, desbravadas por intrépidos cidadãos do velho mundo, colonizadores e conquistadores europeus.

A realidade, de outra banda, mostrava que havia uma infundável extensão de solo, porém faltavam mãos a lavrá-lo. Já exploradores de diversas colônias no continente africano⁹, os

⁹ “Tal prática teria começado em 1441 [...] e oficializou-se com a licença que a

portugueses por muito tempo tentaram subjugar os índios que aqui viviam, e ante a resistência bélica de alguns e o perecimento de muitos, acabaram por importar “objetos agrícolas” do continente africano: os escravos:

A concessão de sesmarias, além de gerar os grandes latifúndios, causou aos índios, dentre muitas outras perdas, a redução dos seus domínios para os que aceitaram a conquista, e perda da terra para aqueles que não a aceitaram e provocou ainda o nascimento da mais odiosa instituição que o homem já conheceu – a escravidão¹⁰.

Muitos foram os anos em que o subjugo de escravos era visto com naturalidade. Vivendo pressões estrangeiras, contudo, o império brasileiro se viu forçado a implantar medidas. O Visconde do Rio Branco elaborou projeto de lei, no qual se “estabelecia que, a partir da aprovação da Lei, todos os filhos de escravos estariam livres - daí a denominação *Lei do Ventre Livre* - devendo, tais crianças libertas, ficar sob a guarda e a autoridade do senhor de sua mãe até os 21 anos de idade”¹¹.

A novel legislação acalmou aos mais fervorosos abolicionistas. Entretanto, instalou-se o raciocínio de que a “escravidão, como instituição, estava com seus dias contados, pois estavam esgotadas as duas fontes de sua alimentação - o tráfico de escravos e o crescimento natural -, sendo necessário apenas esperar a passagem de algumas dezenas de anos”¹².

Dentre a parcela mais conservadora da população, que se valia da escravidão para auferir renda e lucros, “criou-se um clima de desconfiança e até de desinteresse pela monarquia, que para eles estava tanto comprometida com a instituição ser-

Portugal concedeu o papa Eugênio IV para a batalha e guerra a infiéis, com o direito de os cativar”. TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A Propriedade e a Posse: um Confronto em torno da Função Social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 42.

¹⁰TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A Propriedade e a Posse: um Confronto em torno da Função Social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 38.

¹¹ ANDRADE, Manuel Correia de. *Abolição e reforma agrária*. São Paulo: Ática, 1987, p. 21.

¹² ANDRADE, Manuel Correia de. *Abolição e reforma agrária*. São Paulo: Ática, 1987, p. 25.

vil como com a propriedade da terra”¹³, conferindo, assim, força ao movimento que culminou com a proclamação da República.

Aos treze dias do mês de maio de 1888 sancionou a princesa imperial regente a Lei nº 3.353, proclamando a abolição da escravatura no Brasil. Formalmente, dava-se por encerrado um trágico período de opressão. Cento e vinte e seis anos depois, colhemos da doutrina de Norberto Bobbio que “o elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas”¹⁴. Prossegue sua lição:

Ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacre et inviolable*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. Não é difícil prever que, no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento nem sequer podemos imaginar, como o direito a não portar armas contra a própria vontade, ou o direito de respeitar a vida também dos animais e não só dos homens. O que prova que não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas.¹⁵

Certo é que com a crescente positivação dos direitos humanos e o império do “princípio da proibição do retrocesso, pelo qual uma norma de direitos humanos já positivada só pode ser substituída por outra mais protetiva da dignidade humana”¹⁶ aos olhos do incauto pareceríamos viver num tempo em que já

¹³ ANDRADE, Manuel Correia de. *Abolição e reforma agrária*. São Paulo: Ática, 1987, p. 25.

¹⁴ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 18.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 18.

¹⁶ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 820.

há muito consolidada estaria a liberdade.

Abundam instrumentos legais a fim de coibir o trabalho escravo. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 dispõe que toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho, à proteção contra o desemprego, a igual remuneração por igual trabalho, justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, existência compatível com a dignidade humana, podendo organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses.

O Brasil consolidou suas leis trabalhistas em 1943, diploma em vigor até os dias de hoje. Somos signatários de diversas Convenções da Organização Internacional do Trabalho, instrumentalizados em Decretos. A Convenção concernente à Trabalho Forçado ou Obrigatório de Genebra, de 28 de junho de 1930, foi aqui promulgada pelo Decreto nº 41.721, de 1957. Dispõe seu artigo 4º que “as autoridades competentes não deverão impor ou deixar impor o trabalho forçado ou obrigatório em proveito de particulares, de companhias, ou de pessoas jurídicas de direito privado”. Na mesma senda a Convenção nº 105 da OIT, Decreto nº 58.822 de 1966, concernente à abolição do trabalho forçado.

Apesar de tão robusto respaldo legal, de acordo com o Índice de Escravidão 2013, dentre 162 nações, o Brasil ocupa a 94ª posição no ranking mundial da escravatura moderna. Tais dados foram obtidos pela fundação *Walk Free*, utilizando como critérios a prevalência estimada de trabalho escravo em relação à população, índices de casamento infantil e dados de tráfico humano. O mesmo relatório assim conceitua a escravidão moderna:

Modern slavery includes slavery, slavery-like practices (such as debt bondage, forced marriage and sale or exploitation of children), human trafficking and forced labour, and other practices described in key international treaties, voluntarily

ratified by nearly every country in the world¹⁷.

As vítimas desta escravidão moderna têm sua liberdade negada, sendo usadas, controladas e exploradas por outrem para a obtenção de lucro. De acordo com o referido relatório, ainda há locais no mundo que se nasce escravo - a escravidão hereditária - uma realidade particularmente acentuada em partes da África e Ásia.

Não podemos imaginar que esta realidade se distancia do Brasil. Inúmeras são as propriedades onde se explora o trabalho infantil, sendo constantes as reportagens veiculadas na mídia a este respeito. Mostram os números da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar de 2012 que 3,5 milhões de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos de idade continuam sujeitas ao trabalho infantil. Segundo a pesquisa, “essa população é composta por em torno de 81 mil crianças na faixa etária entre 5 e 9 anos de idade, 473 mil entre 10 e 13 anos e cerca de 3 milhões entre os 14 e 17 anos”¹⁸.

Dados de 2014 oriundos do Ministério do Trabalho e Emprego apontam a existência de 607 empregadores em seu cadastro de pessoas jurídicas atuadas em flagrante valendo-se da exploração de mão de obra análoga a de escravo¹⁹. Tais números podem se revelar ainda maiores e mais alarmantes se considerarmos as dimensões continentais do país.

Justamente por conhecer a realidade que ainda assola

¹⁷ A escravidão moderna inclui escravidão, práticas análogas à escravidão (como servidão por dívida, casamento forçado e venda ou exploração de crianças), tráfico humano e trabalhos forçados, e outras práticas descritas em tratados internacionais-chave, voluntariamente ratificados por praticamente todos os países do mundo.

¹⁸ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default.shtm>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

¹⁹ Ministério do Trabalho. Cadastro de empregadores - Portaria Interministerial nº 02 de 12 de maio de 2011. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF80808146BB2EE00146F756E39406B8/CAD-AS-TRO%20DE%20EMPREGADORES%20ATUALIZA%C3%87%C3%83O%20Extr aordin%C3%A1ria%20DE%2002-07-2014.pdf>>. Acesso em 2 jul. 2014.

enorme número de pessoas, órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos e o constituinte de 1988 insculpiram na norma a vedação ao trabalho forçado, sendo fundamentos da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Aliados à soberania, à cidadania, à dignidade da pessoa humana e ao pluralismo político, nossa carta política, redigida com ciência das lutas históricas da população camponesa, positivou também a função social da propriedade, que anteriormente exploramos em seu aspecto legal.

A propriedade privada constitui direito e garantia fundamental, assegurada pelo artigo 5º da Constituição de 1988. Deve respeitar seus pares, demais direitos e garantias fundamentais, direitos sociais e trabalhistas, e cumprir com sua função social.

Deixando de cumprir as determinações constitucionais, passando a propriedade a servir de “instrumento ao exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano, com todas as garantias inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação”²⁰.

O Código Civil regula o instituto do direito real de propriedade em seu Título III. Apesar de exaltar que o exercício do direito deve se dar em consonância com suas finalidades econômicas e sociais, a um só tempo garante também o uso, gozo e disposição do bem. Ora, mister ler a legislação civil à luz da Constituição de 1988, uma vez que os valores que devem inspirar tal leitura encontram-se lá apostos, em seus artigos 1º e 3º.

Como se comentou, com a edição da Emenda Constitucional nº 81/2014, sancionar-se-á a exploração do trabalho escravo com a expropriação das terras em que se praticou a barbárie.

²⁰TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. A Propriedade e a Posse: um Confronto em torno da Função Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 257-258.

Ao longo deste estudo, defende-se a opinião de que não há a necessidade de aguardar legislação complementar ao Código Civil ou ao Texto Constitucional a fim de conferir efetividade à função social, posto que ostenta a garantia de direito fundamental, imposta pelo artigo 5º, em seu inciso XXIII, sendo norma de aplicabilidade imediata, conforme ventila o §1º do mesmo artigo.

Deveria o jurista buscar formas de integrar a propriedade privada e sua função social, desde 1988, podendo ter tomado providências imediatas no sentido de desapropriar terras em que se mantém mão de obra em regime de escravidão ou semi-escravidão valendo-se, por exemplo, do artigo 186, III, da CF, requerendo imediata imissão da posse, e discutindo, em juízo, a necessidade ou não de indenização.

Salienta-se, novamente, que a faculdade de uso e gozo é visceralmente alterada pela função social, sendo eliminada a da inutilização, impondo-se o uso racional do bem, sob pena de, assim não procedendo, descumprindo-se sua função social, nos atuais termos do artigo 243 da Lei Fundamental, ver expropriado e destinado à reforma agrária ou programas de habitação popular a gleba.

Ainda em 2014, muitos são os fortes oponentes da Emenda Constitucional nº 81/2014. Recordamo-nos, ante tais posicionamentos ventilados no Congresso Nacional, do texto de Andrade, a respeito da abolição da escravatura, relatando que, em 1868, os senadores da República “combateram o projeto, alegando que ele prejudicaria o direito de propriedade e criaria problemas ao desenvolvimento da agricultura brasileira”²¹. Este eco do passado, que insiste em ser repetido por latifundiários hoje, deve, atendendo determinação de nossa Lei Fundamental, calar.

²¹ ANDRADE, Manuel Correia de. *Abolição e reforma agrária*. São Paulo: Ática, 1987, p. 22.

4 NOVA MODALIDADE DE DESAPROPRIAÇÃO CONFISCATÓRIA

Conforme já afirmado anteriormente, o ente estatal pode intervir na utilização do bem particular, seja para restringir a sua utilização (intervenção restritiva), seja para promover a transferência da propriedade para si (intervenção supressiva).

Obviamente esta interferência do Estado deve ser pausada no princípio da proporcionalidade, que determina a adequação, necessidade e razoabilidade da medida imposta. Desse modo, legítima a imposição de limitações quando, reconhecido o direito à propriedade privada, houver desrespeito à sua função social. Importa frisar que esta limitação deve ocorrer em montante precisamente necessário para restabelecer tal função social ao bem.

Como aludimos, ainda há grande incidência de registros de trabalhadores submetidos a condições análogas à escravidão, sendo este o fundamento da atuação do Estado, no sentido de adotar medidas com o fito de minimizar e finalmente abolir tão vil realidade.

Com base nisto e no fato de que a exploração do trabalho escravo gera lucros gigantescos aos escravagistas, surge então um novo modelo de expropriação confiscatória na Constituição da República. A partir de agora o explorador da mão de obra sofrerá a mais severa penalidade econômica, que é a perda do bem utilizado para a exploração de trabalho forçado, por submeter indivíduos a situações degradantes. Trata-se de forma sancionatória de desapropriação, que desobriga o Estado do pagamento de qualquer espécie de indenização.

Repisa-se: mesmo antes da alteração do Texto Maior esta consequência já poderia ter sido imposta, com respaldo na função social da propriedade, na proibição de trabalho forçado e no princípio da dignidade da pessoa humana.

Feitas tais considerações, deve ser salientado, neste

ponto, que a Constituição Federal previa, inicialmente, o confisco de terras onde fossem localizadas culturas de plantas psicotrópicas, sem qualquer indenização ao proprietário, sendo o imóvel destinado ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentos, além da possibilidade de aplicação de outras sanções previstas em lei. Este era o conteúdo originário do artigo 243 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas *ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei* serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.

Cumprir registrar o longuíssimo tramite da Proposta de Emenda à Constituição que tratou da alteração do mencionado dispositivo, iniciando-se em 1999 no Senado Federal (PEC nº 57/1999), sendo aprovada em segundo turno de votação em 31 de outubro de 2001. Em seguida a votação em dois turnos pela Câmara dos Deputados (PEC nº 438/2001) foi finalizada em 22 de maio de 2012, com algumas alterações. Em razão disso, a proposta retornou para o Senado Federal (PEC nº 57-A/1999), sendo finalmente encerradas as votações em dois turnos em 27 de maio de 2014.

No que se refere ao plano da constitucionalidade da alteração, é importante observar se a emenda constitucional em comento cumpriu as determinações contidas no artigo 60 da Constituição. Deste artigo se extrai que é vedado até mesmo o simples debate de proposta de emenda que vise abolir os direi-

tos e garantias individuais (inciso IV).

Ora, resta evidente que o direito de propriedade é uma garantia individual, extraída do artigo 5º, inciso XXII, do Título dos direitos e garantias fundamentais, da Constituição. Assim, não se pode abolir o direito de propriedade.

Com este fundamento, há quem defenda que a alteração do Texto Maior é inconstitucional, por violar o direito fundamental à propriedade.

Entretanto, é importante lembrar que no mesmo patamar deste direito está a imposição de atendimento da *função social*, nos termos do artigo 5º, inciso XXIII. Além disso, a *dignidade da pessoa humana*, que é um dos argumentos inspiradores da aprovação da emenda, constitui um princípio fundamental da República Federativa do Brasil, conforme artigo 1º, inciso III, da Lei Maior.

Não se pode deixar de registrar ainda o disposto no artigo 170, inciso III, da Lei Fundamental que impõe que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” observado o princípio da “função social da propriedade”.

Evidente, deste modo, que a situação descrita neste trabalho, de imposição de trabalho forçado e em péssimas condições, exige uma atuação positiva do Estado, com fundamento nos preceitos constitucionais já elencados. A proteção do indivíduo deve estar acima da proteção patrimonial.

Há necessidade de lentes novas para uma leitura que tome como paradigma normativo a Constituição, ampliando o campo de visão do intérprete-operador, superando a interpretação que conduza à proteção meramente patrimonial para atingir e considerar como padrão de proteção aquele que contido nos princípios fundantes de todo o sistema jurídico brasileiro, aplicando-se diretamente a Constituição na ótica de um direito civil constitucionalizado²².

²²TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A Propriedade e a Posse: um Confronto*

Claramente a alteração constitucional surge para ampliar os direitos e garantias individuais, o que é plenamente possível e louvável num Estado declarado Democrático de Direito. Assim, não há dúvidas sobre a regularidade formal e material da Emenda Constituição nº 81/2014, pois observou todos os requisitos constitucionalmente previstos para o processo legislativo descrito no artigo 60 do Texto Maior.

A grande novidade trazida pela nova redação do artigo 243 é a possibilidade de expropriação de terras onde for localizada a prática de trabalho escravo, sendo o imóvel destinado à reforma agrária e aos programas de habitação popular.

Neste caso, a intervenção do Estado na propriedade está justificada pela utilização ilícita da propriedade, diferente do que ocorrem nas demais hipóteses de desapropriação previstas na Constituição Federal, tais como na desapropriação por necessidade ou utilizada pública, ou na desapropriação para fins de reforma agrária, dentre outras.

Ademais, a expressão “glebas” contida originariamente no artigo 243 foi substituíção pelo termo “propriedades rurais e urbanas”. Em decorrência disso, resta claro, atualmente, que a desapropriação recairá sobre a totalidade do imóvel, e não apenas sobre a área utilizada para os fins ilícitos previstos no mencionado artigo. Sobre este aspecto, é necessário registrar que mesmo na vigência da expressão “glebas”, o Supremo Tribunal Federal havia firmado posicionamento no Informativo nº 540/2009, de que a desapropriação confiscatória deveria abranger a integralidade do bem, e não apenas a área utilizada para fins ilícitos.

A desapropriação prevista no artigo 243, da Constituição, é denominada de *desapropriação confiscatória*, já que a transferência da propriedade para os bens do Estado ocorrerá independentemente do pagamento de indenização.

Destaque-se ainda que a desapropriação é instituto de

direito público, de natureza jurídica de procedimento administrativo e, por vezes, judicial. Além disso, é considerada uma forma *sui generis* de aquisição da propriedade.

Após ampla discussão no Senado Federal, foi aprovada a alteração à proposta de emenda para que constasse a expressão “na forma da lei”, visando evidenciar que o novo texto do artigo 243 da Constituição Federal não possui eficácia plena, mas limitada, necessitando de regulamentação para a sua aplicabilidade. De acordo com os parlamentares há a necessidade de criar uma norma infraconstitucional que defina a abrangência da expressão “trabalho escravo”.

Nota-se, portanto, que em que pese o avanço no sentido de extinguir esta forma degradante de trabalho, ainda é preciso aguardar a manifestação do Congresso Nacional no sentido de aprovar legislação ordinária específica, com o objetivo de conferir aplicabilidade ao novo comando Constitucional.

Fato é que definir a expressão “trabalho escravo” não é uma tarefa simples, o que pode atrasar por muito tempo a efetividade desta alteração que representa uma conquista nacional.

Por outro lado, caso a redação do artigo 243 houvesse sido aprovada com força de norma de eficácia plena, ou seja, sem a imposição de regulamentação por norma infraconstitucional, seria viável a utilização da Convenção nº 29, da Conferência da Organização Internacional do Trabalho, aprovada em Genebra em 1930, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 41.721/57, que define, em seu artigo 2º, item 1, que “a expressão ‘trabalho forçado ou obrigatório’ compreenderá todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente”.

Não bastasse isto, atualmente tramita no Congresso Nacional, Projeto de Lei do Senado nº 432/2013, que define o conceito de “trabalho escravo” e o procedimento que deverá ser adotado para efetivar a desapropriação abordada neste estudo.

De acordo com a justificativa do projeto citado acima, não há, atualmente, uma definição clara do que seria trabalho escravo, seja na jurisprudência, na doutrina ou nas convenções da Organização Internacional do Trabalho. Nestes termos, afirma-se que há a necessidade de regulamentação infraconstitucional da matéria, visando à efetiva aplicabilidade do dispositivo constitucional.

De fato, o projeto mencionado acima elenca diversas situações que se caracterizam como trabalho escravo, contribuindo com a ampla aplicação do novo artigo 243, da Constituição.

Este projeto, que atualmente possui 55 emendas a serem discutidas, deve ser aprovado com maior brevidade possível, para que os exploradores do trabalho escravo, que obtêm lucros extraordinários por meio da degradação de seu semelhante, sofram a expropriação do bem utilizado como veículo para esta prática criminosa, sem direito a qualquer tipo de indenização.

5 LINHAS DERRADEIRAS

Resta evidente que o direito de propriedade não é um direito absoluto. O exercício da propriedade se depara com diversas limitações impostas pelo Estado, que visam sobrepor os interesses coletivos aos privados.

Atualmente a Constituição da República exige do proprietário do bem urbano ou rural o cumprimento da função social da propriedade, que está relacionada com a utilização racional e adequada do bem, com a exploração do imóvel de forma que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores, dentre outros requisitos.

Ciente da existência da exploração do trabalho escravo contemporâneo, o Congresso Nacional aprovou recentemente a expropriação de propriedade urbana e rural onde for encontrada exploração de trabalho escravo.

A nova modalidade de desapropriação confiscatória foi instituída com a finalidade de oprimir a imposição de trabalho forçado, impondo, ao escravagista, a perda da propriedade, sem o pagamento de indenização.

A alteração instituída está amparada pelos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, da dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como na função social da propriedade, que impõe uma atuação positiva do Estado, tendo em vista que os valores humanos devem prevalecer sobre os valores patrimoniais. Assim, não há que se falar em inconstitucionalidade da emenda que alterou o artigo 243 da Lei Fundamental.

Nota-se que as medidas adotadas antes da aprovação da Emenda Constituição nº 81/2014 foram ineficazes para abolir a escravidão do Brasil. Diante disso, cumpre ao Estado estabelecer sanções mais rigorosas visando extinguir o trabalho forçado contemporâneo.



6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ANDRADE, Manuel Correia de. *Abolição e reforma agrária*. São Paulo: Ática, 1987, p. 21.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. The universal declaration of human rights. Paris: 1948. Disponível

- em: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml#a1>> Acesso em: 14 jun. 2014.
- COMPARATO, Fabio K. *Direitos e deveres em matéria de propriedade*. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/123/166>>. Acesso em: 14 jun. 2014.
- NEVES, Erivaldo Fagundes. *Sesmarias em Portugal e no Brasil*. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/151.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2014.
- PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. Salvador: Juspodivm, 2014.
- TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A Propriedade e a Posse: um Confronto em torno da Função Social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. Porto Alegre: Livraria Sulista, 1954.
- ROSCIO, Francisco João. *Compendio Noticioso do Continente*, in Rio Grande do Sul Terra e povo. Porto Alegre: Editora Globo, 1964.
- MAGALHÃES, Manuel Antonio de. *Almanaque da Vila de Porto Alegre*, in Rio Grande do Sul Terra e povo. Porto Alegre: Editora Globo, 1964.