

ACÇÕES GOVERNAMENTAIS E POLÍTICAS DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL

GOVERNMENT ACTIONS AND CONTEMPORARY SLAVE LABOR FIGHTING POLICIES IN BRAZIL

Humberto Bersani *

Karina Santana Hernandez **

SUMÁRIO: Introdução. 1 Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. 2 Lista Suja e o Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo. 3 A extinção do Ministério do Trabalho. 4 Questão Orçamentária. 5 Portaria nº 1.129 e a Instrução Normativa nº 139 do extinto Ministério do Trabalho. 6 Grupo Especial de Fiscalização Móvel. Conclusão. Referências.

RESUMO: O objetivo do presente artigo é analisar as principais providências tomadas pelo Brasil, no âmbito do poder Executivo, no combate às formas modernas de exploração de força de trabalho escravo. Primeiramente, para melhor compreensão do tema, discorre-se sobre os conceitos de trabalho em condições análogas à de escravo no âmbito doméstico e internacional, bem como propõe-se a apresentação do perfil do trabalhador explorado nestas condições no Brasil. Posteriormente, apresenta-se uma síntese do primeiro e do segundo Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo e seus respectivos resultados, além da análise da destinação orçamentária para a fiscalização do trabalho escravo, com foco no ano de 2017. O trabalho avalia, ainda, a portaria nº 1129 do Ministério do Trabalho, a atuação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel e a chamada “lista suja”, bem como a extinção do Ministério do Trabalho. Após a análise de todos os tópicos, entende-se que, embora o Brasil tenha alcançado uma posição de destaque na luta contra o trabalho análogo ao de escravo, atualmente observa-se o esvaziamento da Política de Estado, há anos instituída no Brasil, de luta pela erradicação do trabalho escravo.

Palavras-chave: Trabalho Escravo. Direitos humanos. Fiscalização.

ABSTRACT: *The purpose of this paper is to analyze the main measures taken by the Brazilian Executive power to fight contemporary slave labor. First, as to provide a better understanding of the subject, it is introduced the concept of modern day slavery in the national and international sphere, as we also propose to present the profile of the explored workers on these conditions in Brazil. Later, this paper intends to provide a synthesis of the first and second Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo and its respective results, besides analyzing the budgetary allocation of enslaved labor oversight, focusing on the year of 2017. Still, the paper discuss the ordinance nº 1129 of the Ministry of Labor, the performance of the Grupo Especial de Fiscalização Móvel and the so-called “Lista Suja”. After the analysis of all these important topics, this paper concludes that - although Brazil had reached a prominent position in the fight against labor analogous to modern slavery – it is possible to observe now a hollowing of State Policies for the eradication of enslaved labor, instituted years ago.*

Keywords: *Slave Labor. Human Rights. Inspection.*

* Professor Adjunto do Departamento de Direito Público e do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

** Pós-graduanda em Direito Constitucional Aplicado pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas).

Artigo recebido em 08/11/2019 e aceito em 19/11/2019.

Como citar: BERSANI, Humberto; HERNANDES, Karina Santana. Ações governamentais e políticas de combate ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 21, n. 34, p. 227-257, jan/jun. 2017. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

INTRODUÇÃO

A proposta deste estudo é analisar os principais mecanismos de combate à escravidão contemporânea no Brasil, implementados no âmbito do Poder Executivo, com o objetivo de averiguar se, de fato, estão confluindo para a erradicação do trabalho escravo no país, bem como analisar o desenvolvimento dos programas instituídos.

A abolição da escravatura, em 1888, somente eliminou a possibilidade jurídica de se exercer sobre o homem o direito de propriedade. Contudo, na clandestinidade, verifica-se larga utilização de força de trabalho escravo. Com base no relatório “*The Global Slavery Index 2016*” produzido pela ONG *Walk Free Foundation* estima-se que, no ano de 2016, cerca de 161.100 pessoas trabalhavam em condições análogas à de escravo no Brasil.

Segundo dados da Secretaria de Inspeção do Trabalho, desde o início, no Brasil, da implementação das políticas fiscalizatórias e de erradicação do trabalho escravo, em 1995, foram libertas cerca de 51.729 pessoas que trabalhavam em condições análogas à de escravo. O gráfico a seguir aponta o número de pessoas resgatadas da condição de escravidão, de 1995 a 2019 (até a finalização do presente artigo, que se deu anteriormente ao encerramento do ano):

GRÁFICO 1. Total de trabalhadores resgatados por ano. 1995-2019.



Fonte: Dados da Secretaria de Inspeção do Trabalho. Elaboração própria.

Assim como no passado, a escravidão contemporânea continua sendo uma das formas mais graves de violação a direitos fundamentais, uma vez que suprime dos trabalhadores direitos básicos garantidos no conjunto do pacto civilizatório, ofendendo direitos fundamentais inerentes à existência do próprio homem, desumanizando-o.

A filosofia kantiana aponta que o homem não é uma coisa; não é um objeto que possa ser utilizado simplesmente como um meio, mas pelo contrário, deve ser considerado sempre em todas as suas ações como fim em si mesmo. Assim, pelo dever moral, não se pode dispor do homem em sua pessoa para o mutilar, o degradar ou o matar (KANT, 1964).

Neste sentido, o filósofo formula o denominado imperativo categórico, que consiste em uma máxima de conduta pautada no dever de moralidade, dedutível da racionalidade pura do homem, que é exteriorizado pelo autor com a máxima: “procede de maneira que trates a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de todos os outros, sempre ao mesmo tempo como fim, e nunca como puro meio” (KANT, 1964).

Nesta esteira, conforme explica Maranhão e Marques (2014), do sistema filosófico de Kant surge a ideia de que o homem, por ser dotado de dignidade, é um fim em si mesmo.

Delgado (2006) esclarece que o trabalho, enquanto direito universal fundamental, deve ser prestado em condições dignas, sob pena de violação da dignidade da pessoa humana, uma vez que o ser humano não pode ser utilizado como objeto ou meio de realização do querer alheio, como ocorre na exploração da força de trabalho escravo. Cumpre ressaltar que a reflexão acerca das condições dignas perpassa pela análise da evolução histórica da legislação trabalhista, ou seja, o atual patamar mínimo civilizatório certamente será modificado, mas o arcabouço legislativo não ampara medidas voltadas a retrocessos ou a piora das condições de trabalho garantidas.

Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 passou a reconhecer a importância fundamental de proteger o trabalhador, com inserção no Capítulo II (“Dos Direitos Sociais”), do Título II (“Dos Direitos e Garantias Fundamentais”), do artigo 7º, que consagra o trabalho como um direito social, na linha da afirmação histórica dos direitos humanos (COMPARATO, 2008).

A escravidão ofende diretamente a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho previstos no art. 1º, incisos III e IV da Constituição Federal de 1988, bem como viola frontalmente diversos direitos assegurados constitucionalmente, como o direito à liberdade,

igualdade e segurança (art 5º, caput), não submissão à tortura, tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III), a liberdade de locomoção (art. 5º, XV), a valorização do trabalho humano e a justiça social (art. 170), dentre outros.

Por ser uma violação notoriamente gravíssima aos direitos humanos, a proibição a essa forma de exploração constitui uma norma cogente de direito internacional (*jus cogens*) que, dada sua relevância, não pode ser relativizada ou flexibilizada pelos Estados.

No âmbito doméstico, pode-se afirmar que o engajamento do Brasil no enfrentamento à escravidão contemporânea somente ocorreu após o país ser demandado perante a Organização dos Estados Americanos, diante da ineficácia e desinteresse do aparato estatal na recomposição dos bens jurídicos lesados, conforme se destaca do emblemático caso José Pereira.

Segundo dados do relatório nº 95/03, emitido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, José Pereira foi o protagonista do primeiro caso de escravidão contemporânea no Brasil que ganhou notoriedade internacional, haja vista que o trabalhador foi escravizado na fazenda Espírito Santo, localizada na cidade de Sapucaia, no Sul do Pará. O fato ocorreu no ano de 1989, quando o trabalhador contava com 17 anos de idade e, durante uma tentativa de fuga, foi baleado pelos capatazes da fazenda.

O caso foi ignorado pelo poder executivo brasileiro e, na seara penal, a sanção não pôde ser executada, pois os juízes competentes para o processamento e julgamento da ação reconheceram a prescrição. Assim, a situação foi levada à Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Brasil, a fim de evitar a condenação, celebrou um acordo de solução amistosa, no dia 18 de setembro de 2003. Em novembro do mesmo ano, ou seja, 14 anos após os fatos, José Pereira recebeu a correspondente indenização.

Como parte do acordo, o Brasil se comprometeu perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos a fortalecer o Ministério Público do Trabalho, velar pelo cumprimento imediato da legislação existente, por meio de cobranças de multas administrativas e judiciais, investigação e a apresentação de denúncias contra os autores da prática de trabalho escravo, fortalecer o Grupo Móvel do Ministério do Trabalho e Emprego e realizar gestões junto ao Poder Judiciário e a suas entidades representativas, no sentido de garantir o castigo dos autores dos crimes de trabalho escravo.

Neste contexto, uma das mais importantes e significativas políticas públicas adotadas pelo Estado foi a criação do Grupo Especial

de Fiscalização Móvel e a alteração promovida no Código Penal, que incluiu no artigo 149 quatro hipóteses de enquadramento da conduta como submissão a formas análogas à condição de escravo (trabalho forçado, jornada exaustiva, condições degradantes de trabalho, restrição de movimento com base em dívida com o empregador).

Na seara internacional, analisada a sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*, verifica-se que a Corte considera dois elementos fundamentais para identificar uma situação como escravidão, quais sejam: o estado ou condição de um indivíduo e o exercício de algum dos atributos do direito de propriedade (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016).

Assim a CIDH adotou um critério moderno de caracterização de escravidão, abandonando a ideia de que, para que se reconheça a exploração de trabalho escravo, faz-se imprescindível a constatação de privação de liberdade.

Para determinar uma situação como escravidão nos dias atuais, a Corte esclarece que se deve avaliar, com base nos seguintes elementos, a manifestação dos chamados “atributos do direito de propriedade”:

- a) restrição ou controle da autonomia individual;
- b) perda ou restrição da liberdade de movimento de uma pessoa;
- c) obtenção de um benefício por parte do perpetrador;
- d) ausência de consentimento ou de livre arbítrio da vítima, ou sua impossibilidade ou irrelevância devido à ameaça de uso da violência ou outras formas de coerção, o medo de violência, fraude ou falsas promessas;
- e) uso de violência física ou psicológica;
- f) posição de vulnerabilidade da vítima;
- g) detenção ou cativeiro;
- i) exploração.

Conforme relata Costa (2010), a escravidão brasileira contemporânea pode ser observada, principalmente, em atividades ligadas à pecuária, às lavouras de algodão, milho, soja, arroz, feijão, café, à extração do látex e de madeira, à criação de porcos e à produção de carvão.

Porém, é fato inegável que podemos verificar a utilização da força de trabalho em situação análoga à de escravo em diversas atividades econômicas. Para Cortez (2013), ao contrário do que se imagina, os trabalhadores nesta situação não se restringem às regiões longínquas do país, sendo um fenômeno cada vez mais presente nas áreas mais

desenvolvidas, fenômeno este que abarca, inclusive, trabalhadores ilegais estrangeiros e nacionais.

Segundo dados da Secretaria do Trabalho, o Pará é o estado com maior número de libertações de pessoas em situações análogas a de escravo. Entre os anos 1995 e 2019, foram libertas 13.124 pessoas (BRASIL, 2014).

No Brasil, conforme relatório da Organização Internacional do Trabalho (2011), os fazendeiros que se utilizam de força de trabalho em condições análogas à de escravo contratam os trabalhadores utilizando os contratadores de empreitada, os chamados “gatos”, responsáveis pelo aliciamento de trabalhadores e utilizados com a finalidade de evitar a responsabilização dos fazendeiros pelo crime.

Geralmente, o recrutamento ocorre em regiões distantes do local da prestação de serviços e os gatos se apresentam aos trabalhadores como pessoas acessíveis e comunicativas, anunciando boas oportunidades de trabalho.

Segundo uma pesquisa realizada pela Organização internacional do Trabalho (OIT) acerca do perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural, o trabalhador rural escravizado no Brasil é, quase na sua totalidade, do sexo masculino, não-branco e com nível de escolaridade muito baixo, sendo que cerca de 20% nunca chegou a frequentar escola e geralmente é original da Região Nordeste, sobretudo do estado do Maranhão (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2011).

A promoção do direito do trabalho ao *status* de direito social, constitucionalmente protegido, gera o dever estatal inescusável de proteção e garantia destes direitos. Nesse sentido, Delgado (2006) esclarece que o Estado, ao desempenhar a regulamentação jurídica, revela que esta servirá como suporte de valor para proteger o homem em seus direitos.

Assim, é dever do Estado brasileiro implementar políticas públicas e utilizar mecanismos que envolvam judiciário, legislativo, executivo e órgãos internacionais, a fim de garantir a eficácia material do direito fundamental ao trabalho digno, impedindo a prática da utilização de força de trabalho em condições análoga à de escravo.

Uma vez que o trabalho está elevado ao status de direitos social e fundamental do ser humano, estampado na Constituição Federal, o Estado assume a responsabilidade de, conforme Bobbio (1992) enfatiza, encontrar um modo mais seguro para garanti-los e, assim, impedir que eles sejam violados.

1 PLANO NACIONAL PARA A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO

O primeiro Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo foi apresentado em 10 de março de 2003, pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após o reconhecimento formal, perante a Organização das Nações Unidas (ONU), da existência de trabalho escravo no país.

Do ponto de vista de Schwarz (2008), o plano foi um marco importante, pois representou a reafirmação da existência de trabalho escravo no Brasil pelas instituições governamentais, bem como o compromisso institucional de combate. Assim, as metas estabelecidas no Plano têm a sua efetividade e eficácia vinculadas à ação de diversos órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem assim da própria sociedade civil brasileira.

Jardim (2007) explica que o plano foi elaborado pela Comissão Especial do Conselho de Defesa da Pessoa Humana (CECDDPH) e foi composto por 76 propostas com prazo para implementação (curto ou médio). Na realidade, não obstante o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo contemple setenta e cinco itens, ele apresenta setenta e seis metas, visto que o item 34 foi equivocadamente repetido no Plano.

As propostas forma divididas em seis eixos de atuação principais, quais sejam: 1) ações gerais; 2) melhoria na estrutura administrativa do grupo de fiscalização móvel; 3) melhoria na estrutura administrativa da ação policial; 4) melhoria na estrutura administrativa do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho; 5) ações específicas de promoção da cidadania e de combate à impunidade; e 6) ações específicas de conscientização, capacitação e sensibilização.

A aprovação da PEC 438/2001, que deu origem à emenda constitucional nº 81, com alteração do artigo 243 da Constituição Federal, prevendo a possível expropriação de terras onde forem encontrados trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo, ocupa a posição da meta nº 7 do eixo nº 1 do I PNETE.

A meta nº 9 do eixo nº 1 colocou como prioridade a Inserção de cláusulas contratuais impeditivas para obtenção e manutenção de crédito rural e de incentivos fiscais nos contratos das agências de financiamento, quando comprovada a existência de trabalho escravo ou degradante. Tal meta foi atingida pela criação do Cadastro de Empregadores que tenham

submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, conhecido popularmente como “Lista Suja”, e pela Portaria n. 1.150/2003 do Ministério da Integração Nacional que, em seu artigo 2º recomenda que os agentes financeiros se abstenham de conceder financiamentos ou qualquer outro tipo de assistência com recursos públicos aos empregadores rurais que foram autuados por manterem trabalhadores em condições análogas ao trabalho escravo.

Outra meta cumprida pelo Brasil foi a de nº 13, do eixo nº 1, que determinava a criação do Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE, vinculado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Referido órgão foi criado em 31 de julho de 2003, com o objetivo de coordenar a implementação das ações previstas no Plano Nacional entre outras atribuições.

O segundo eixo diz respeito à melhoria na estrutura administrativa do grupo de fiscalização móvel, principal órgão responsável pelas fiscalizações e libertações de pessoas em condições de trabalho escravo.

Conforme destaca Costa (2010), foi proposta, na meta 16 do eixo nº 2, a criação de 12 grupos móveis de fiscalização que deveriam ser dotados, conforme prescreve a meta de nº 18, de melhor estrutura logística, material de informática e de comunicação, para garantir maior agilidade às fiscalizações.

Outrossim, com o objetivo de alcançar a meta de 12 grupos móveis, a meta nº 19 determina a realização de concursos para carreira de Auditores Fiscais do Trabalho com destinação suficiente para atuação no combate ao trabalho escravo.

Em 2006, o cumprimento das metas foi avaliado pela Organização Internacional do Trabalho no relatório “Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI”. Nele, podemos observar que a meta 16, do eixo nº 2 que determina a criação de 12 grupos móveis de fiscalização, não foi cumprida, tendo a OIT destacado que, para atingir esta meta seria necessário contratar mais auditores do trabalho e melhorar as condições de trabalho. Além disso, frisa que o problema não é isolado e é enfrentado por outros órgãos públicos que não conseguem cumprir suas metas por falta de pessoal qualificado e de funcionários. Analisando o relatório da OIT, emitido 3 anos após o lançamento do I PNETE, observa-se observar que, das 76 metas, 17 foram totalmente cumpridas, 35 foram cumpridas parcialmente, 20 não tiveram cumprimento e 4 não foram

avaliadas, conforme detalhado pela tabela abaixo. O resultado obtido foi fruto do comprometimento do governo brasileiro neste período.

Tabela 1. Resultados do I Plano de erradicação do trabalho escravo.

Metas	Cumpridas	Cumpridas parcialmente	Não cumpridas	Não avaliadas
Eixo 1	2	7	6	0
Eixo 2	5	5	1	2
Eixo 3	0	7	6	1
Eixo 4	2	7	1	0
Eixo 5	4	6	4	1
Eixo 6	4	3	2	0
Total	17	35	20	4

Fonte: Relatório “Trabalho escravo no Brasil do Século XXI” elaborado pela OIT em 2006. Elaboração própria.

Em 2008, foi apresentado pelo governo federal o II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho escravo, o qual teve seu texto aprovado durante a reunião da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), de 17 de abril de 2008.

Assim como no plano anterior, o objetivo continuou sendo o de guiar o Brasil no caminho para a erradicação do trabalho escravo. Assim, foram estabelecidas 66 metas a serem cumpridas por diferentes instituições governamentais, além da OIT.

Verifica-se que, desde a implementação do primeiro plano, o Brasil apresentou avanços significativos quanto à fiscalização e capacitação de atores para o combate ao trabalho escravo, bem como na conscientização dos trabalhadores sobre os seus direitos. Contudo, há de se observar que os avanços não acompanharam questões concernentes às medidas para a diminuição da impunidade, bem como para garantir emprego e reforma agrária nas regiões fornecedoras de força de trabalho escravo.

Desta forma, o II PNETE concentrou esforços nessas duas áreas e reiterou os pedidos do I PNETE no que se refere à aprovação da PEC nº 438, sobre expropriação de terras em razão da utilização de força de trabalho escravo, que veio ser aprovada apenas em 2014. As 66 metas dividem-se em 5 eixos quais sejam: ações gerais, ações

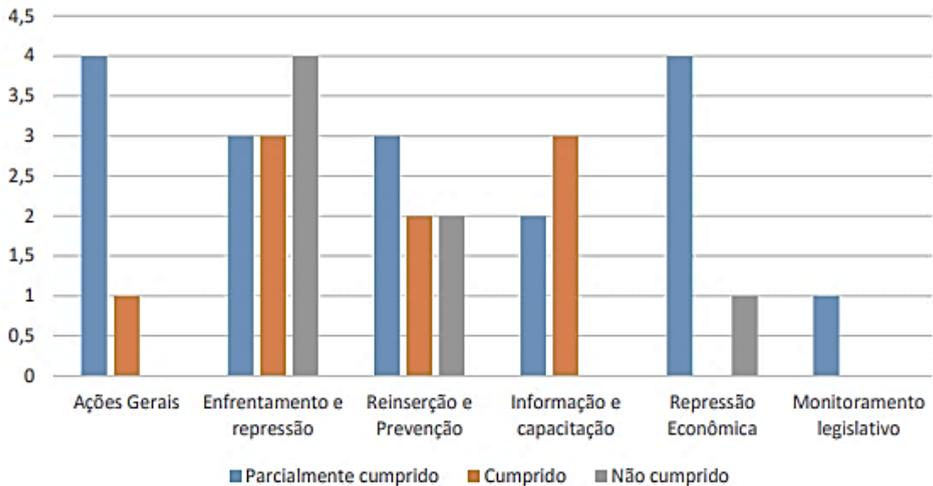
de enfrentamento e repressão, ações de reinserção e prevenção, ações de informação e capacitação, ações específicas de repressão econômica (BRASIL, 2014).

A criação de um eixo específico para a reinserção do trabalhador resgatado da condição de trabalho análoga à escrava justifica-se pelo fato de que a miséria corresponde à principal causa da vulnerabilidade dos trabalhadores a essa forma criminoso de exploração. Tanto é que, segundo dados publicados pelo Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil, 1,73% dos 35.341 trabalhadores resgatados da escravidão no país entre 2003 e 2017 eram vítimas reincidentes, ou seja, 613 trabalhadores foram resgatados pelo menos duas vezes no período de 15 anos (BRASIL, 2017), o que demonstra a necessidade de uma política de Estado voltada à reinserção destes trabalhadores no mercado de trabalho.

Para monitorar o andamento e o alcance das metas do segundo PNETE, a ONG Repórter Brasil desenvolveu uma plataforma digital, em parceria com a OIT e com colaboração ativa de outros membros da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE). Nesta plataforma, foram criados 33 indicadores para o monitoramento do II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (II PNETE).

Com base nesses indicadores, a CONATRAE produziu um relatório parcial analítico com os dados do monitoramento piloto do II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (II PNETE), relativos ao ano de 2014. O relatório mostrou que, após 6 anos de lançamento do plano, 17 dos 33 indicadores (51,5%) foram parcialmente cumpridos, 9 (27,3%) foram cumpridos integralmente e 7 (21,2%) não foram cumpridos. No relatório, o Conatrae mostrou sua insatisfação com os resultados obtidos, ao considerar que passados 10 anos desde o primeiro PNETE, era de se esperar que o percentual de metas cumpridas integralmente fosse aumentar de maneira significativa (BRASIL, 2014).

GRÁFICO 2. Avaliação dos indicadores por eixo do II PNETE referente ao ano de 2014.



Fonte: Plataforma de monitoramento do II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo.

Até o momento, não foi elaborado o relatório completo de avaliação sobre o II PNETE. Todavia, a Secretaria Nacional de Cidadania, ligada ao Ministério dos Direitos Humanos (atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos), em seu relatório de planejamento do biênio 2017-2018, estabeleceu dezembro de 2018 como prazo de término da avaliação completa do II Plano Nacional e a elaboração do III Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo. No entanto, até a presente data, nada foi feito neste aspecto.

2 LISTA SUJA E O PACTO NACIONAL PELA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO

Lista Suja é o nome atribuído ao cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. Esta lista é atualizada semestralmente pela atual Secretaria do Trabalho, ligada ao Ministério da Economia (anteriormente, tarefa de incumbência do extinto Ministério do Trabalho), com a relação dos nomes e demais dados de pessoas físicas e jurídicas flagradas pela fiscalização utilizando trabalho escravo.

Neste sentido, o empregador que tem o nome incluído na chamada Lista Suja encontra-se óbices para obter financiamentos, empréstimos ou

qualquer recurso financeiro de bancos públicos. Isto ocorre porque a Portaria nº 1.150 de 2003 do Ministério da Integração Nacional recomendou, em seu art. 2º, que os agentes financeiros se abstenham de conceder financiamentos ou qualquer outro tipo de assistência com recursos públicos aos empregadores rurais que foram autuados por manterem trabalhadores em condições análogas ao trabalho escravo (BRASIL, 2003).

No entanto, em 22 de dezembro de 2014, a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5209 contra a Portaria Interministerial MTE/SDH n. 2, de 12/5/11, e a revogada Portaria MTE n. 540, de 19/10/2004, alegando, em síntese, ofensa aos artigos 87, II e 186, III e IV, ambos da Constituição Federal, bem como aos princípios constitucionais concernentes à separação dos poderes, à reserva legal e à presunção de inocência.

Assim, em 23 de dezembro de 2014, o Ministro Ricardo Lewandowski deferiu medida cautelar para suspender a eficácia das portarias até o julgamento definitivo da ação (BRASIL, 2014). Ato contínuo, em 16 de maio de 2016, a Ministra Cármen Lúcia julgou prejudicada a ADI pela perda de objeto, cassando a medida cautelar antes deferida, autorizando, portanto, novamente a divulgação da lista suja (BRASIL, 2016).

Ocorre que, mesmo após a perda dos efeitos da cautelar, não foi realizada a divulgação da Lista Suja, motivo pelo qual o Ministério Público do Trabalho do Distrito Federal (MPT-DF) ajuizou a Ação Civil Pública autuada sob nº 0001704-55.2016.5.10.0011, com o intuito de forçar a divulgação da lista.

Em sede de liminar, o juiz do Trabalho Rubens Curado Silveira determinou a publicação da lista, bem como asseverou que deveriam ser incluídos na Lista Suja os empregadores que foram flagrados em na situação por ela descrita desde 1º de julho de 2014, tendo em vista que o último cadastro foi publicado em junho do mesmo ano.

Entretanto, apenas em 27 de outubro de 2017, após a decisão final nos autos do processo da Ação Civil Pública nº 0001704-55.2016, a lista, contando com 131 nomes, foi atualizada e publicada pelo antigo Ministério do Trabalho.

No estado de Tocantins, a Lei nº 1.726, de 11 de setembro de 2006, legitimou na esfera legislativa estadual a Lista Suja, dispondo, expressamente, sobre vedações à formalização de contratos e convênios pela Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Tocantins, bem como acerca da concessão de serviço público às empresas que, direta ou

indiretamente, utilizem trabalho forçado ou em condição análoga à de escravo na produção de bens e serviços.

Com esse objetivo, tramitam na Câmara dos Deputados vários projetos de lei, dentre eles o de nº 3107/2012, que determina a cassação da inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) de empresas que façam uso direto ou indireto de trabalho escravo. A este projeto estão apensados outros, quais sejam: PL nº 1.870/2015 e PL nº 6.476/2016, que também dispõem sobre a cassação do CNPJ de empresas que façam uso de trabalho escravo; e, ainda, o PL nº 7.014/2017 que visa a instituir Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, denominado CEmEsc.

Os argumentos mais utilizados pelos que defendem a ilegalidade da divulgação da lista consistem na afirmação de que ela fere o princípio da reserva legal e da legalidade (art. 5º, II e XXXIX, da CF), da presunção de inocência (art. 5º, LVII, da CF) do devido processo legal e da ampla defesa e contraditório.

Neste sentido, importante destacar que a divulgação da lista não viola o princípio da reserva legal, uma vez que a publicação apenas viabiliza o cumprimento de direitos fundamentais apontados na Constituição Federal que, em seu artigo 1º, menciona a cidadania, a dignidade e os valores sociais do trabalho, princípios diretamente afrontados com a prática do trabalho escravo. Ainda, de acordo com Vianna (2006), não existe necessidade de criação de lei para instrumentalizar a eficácia dos direitos fundamentais já que eles possuem aplicabilidade imediata, conforme o disposto no artigo 5º, §1º da CF.

Logo, a lista suja, conforme explica Fava (2005), limita-se a dar cumprimento às premissas normativas já existentes. Viana (2006) afirma, ainda, que a lista também evita que o Poder Público se contradiga à medida que ora combate a escravidão, porém, ao mesmo tempo, a financia por meio de créditos oferecidos por bancos públicos.

Vale a pena lembrar que a meta nº 9 do IPNETE prevê a inserção de “cláusulas contratuais impeditivas para a obtenção e manutenção de crédito rural e de incentivos fiscais nos contratos das agências de financiamento, quando comprovada a existência de trabalho escravo ou degradante” (BRASIL, 2008), o que corresponde exatamente ao objetivo da Lista Suja e da Portaria nº 1.150/2003, do Ministério da Integração Nacional.

Também não prospera a ideia dos empregadores autuados de que a inclusão de seus nomes na Lista Suja só seria possível após condenação em processo penal competente com decisão transitada em julgado, haja

vista gozarem do princípio constitucional da presunção de inocência previsto no inciso LVII do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Isto pois, a inclusão na lista suja não se trata da sanção legal prevista no artigo 149 do Código Penal, mas sim de caracterização administrativa da redução à condição análoga à de escravo, papel inerente à atuação fiscalizadora do Ministério do Trabalho (atualmente Secretaria do Trabalho). De acordo com Pinto (2007), o cadastro se limita ao âmbito administrativo, não adentrando à esfera penal, motivo pelo qual seria irrelevante o fato de não existir inquérito policial, denúncia ou mesmo condenação criminal, pois a penalidade aqui tratada é de caráter administrativo, de forma que a inserção na lista depende de não caber mais recurso administrativo, no qual é assegurado o direito à ampla defesa.

Em 29 de abril de 2016, a Organização das Nações Unidas (ONU) divulgou um artigo técnico com recomendação de que o país continue avançando no combate ao trabalho escravo, inclusive com a divulgação da Lista Suja, por ser um instrumento de transparência, controle social e propulsor da responsabilidade social empresarial (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

A OIT, no relatório “trabalho escravo no Brasil do Século XXI”, publicado em 2006, reconheceu a divulgação da lista suja como sendo uma importante e corajosa iniciativa do Estado brasileiro. No relatório, verifica-se que uma pesquisa encomendada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos e a Organização Internacional do Trabalho, realizada pela ONG Repórter Brasil e que contou com o apoio de instituições governamentais e da sociedade civil, identificou as cadeias produtivas do trabalho escravo no Brasil, utilizando-se da lista suja (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006).

A reconstituição das cadeias produtivas inicia-se na propriedade rural, em que foram encontradas pessoas reduzidas à condição de escravos, passando por seus compradores primários e intermediários, até chegarem aos mercados consumidores interno e externo.

Sob o apoio e a supervisão do Instituto Ethos, foi feito um alerta à sociedade para que as empresas socialmente responsáveis cortassem os contratos com fornecedores que estivessem inseridos nessa teia que utiliza força de trabalho escravo. O resultado desse trabalho foi o Pacto Nacional pela Erradicação ao Trabalho Escravo, que foi assinado no dia 19 de maio de 2005 em duas solenidades na Procuradoria-Geral da República e no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, por mais de 80 empresas públicas e privadas.

Conforme discutido anteriormente, a divulgação da Lista Suja tem sofrido uma série de ataques. Os empregadores que se utilizam de força de trabalho em situações análogas à escravidão alcançam um barateamento nos preços de produção, o qual, por lógica, aumentaria seus lucros. Ocorre que, com a divulgação da lista suja, o impedimento de créditos e o mapeamento da cadeia de produção, o empresário vê seu principal objetivo, que é a obtenção de lucros, substancialmente ameaçado.

Assim, a divulgação da Lista Suja representa um dos mais importantes e baratos mecanismos de combate ao trabalho escravo utilizado no Brasil. Porém, o interesse dos grandes empresários vem, por anos, atrapalhando a sua divulgação e levantando discussões acerca da sua legalidade, que possuem o único objetivo de impedir que a divulgação da lista atrapalhe método de maximização de lucro através da coisificação do ser humano e do desrespeito às leis trabalhistas e a dignidade da pessoa humana.

3 A EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO

O Ministério do Trabalho, criado em 1930, por meio do Decreto nº 19.433, foi um dos principais órgãos incumbidos de promover as políticas públicas de emprego, na forma delineada pela Constituição, sendo que as suas competências estavam discriminadas na lei n. 13.502/17, dentre as quais podemos destacar a fiscalização do trabalho.

Dentre os órgãos internos da estrutura do Ministério do Trabalho, um dos órgãos de extrema importância ao combate ao trabalho escravo correspondia à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT). Por conseguinte, o Ministério do Trabalho reunia uma série de órgãos de suma importância como, por exemplo secretaria de políticas públicas de emprego (SPPE), a escola do trabalhador, os conselhos do FGTS e do FAT, a diretoria de imigração, entre outros.

Em verdade, o Ministério do Trabalho concentrava, em um único ministério, diversas atribuições e políticas de emprego, desde da administração do seguro-desemprego e do FGTS até a edição de normas regulamentadores de saúde e segurança do trabalho, o que abarcava a competência relativa à repressão do trabalho escravo.

Entretanto, em 2019, o Ministério do Trabalho foi extinto através de um ato do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, tendo suas atribuições divididas entre o Ministério da Economia, o Ministério da Cidadania e o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Desta forma, o Ministério do Trabalho foi extinto, passando a ter status de secretaria especial do Ministério da Economia.

O atual ministro do Trabalho, Caio Vieira de Mello, aprovou parecer nº 00592/2018, da Advocacia-Geral de União, pelo qual restou consignado o entendimento de que o desmembramento e dissolução das atribuições do Ministério do Trabalho para outros ministérios teria o condão de repercutir negativamente na eficiência da promoção de políticas públicas concernentes ao tema (BRASIL, 2018).

Neste sentido, destaca-se que, relativamente ao trabalho escravo, é imprescindível a formulação e implementação de outras políticas públicas em conjunto com o resgate de trabalhadores, a exemplo da liberação do seguro desemprego.

O trabalhador resgatado encontra-se em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o que potencializa o risco de retorno à situação de exploração para garantir o sustento próprio e de sua família. Desta maneira, a percepção do seguro-desemprego pelo trabalhador resgatado contribui para promover uma ruptura desse ciclo de exploração.

Assim, a concentração, em um único Ministério, de diversos órgãos e secretaria ligadas as políticas de emprego no país, evidentemente contribuía para uma maior eficiência das políticas públicas realizadas.

Além disso, é inegável que por vezes os interesses do Ministério do Trabalho podem ser antagonísticos aos do Ministério da Economia, sendo que a fundição pode representar significativo retrocesso social e fragilização das atribuições anteriormente desenvolvidas sob a competência daquele.

Ademais, abordar a exploração de força de trabalho escravo também requer o registro de que os principais exploradores são grandes latifundiários detentores de grande influência econômica e, conseqüentemente, política.

O desmembramento do Ministério do Trabalho afronta, por fim, o disposto no artigo 6º da Convenção 81 da OIT, ratificada pelo Brasil, cuja redação impõe que a inspeção do trabalho seja independente das mudanças de governo.

4 QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Em 2017, diante do risco de interrupção da política fiscalizatória do trabalho escravo, realizou-se audiência pública para a discussão acerca do tema, com a participação de membros de diferentes órgãos e entidades. O evento ocorreu na 59ª sessão extraordinária da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, com a finalidade de discutir sobre

“o corte orçamentário e a inviabilização do combate ao trabalho escravo, infantil e outras violações de direitos” (BRASIL, 2017).

Conforme o senso comum, corroborado pela análise da estatística descritiva a seguir, pode-se afirmar que existe uma forte correlação entre o orçamento disponível para a fiscalização e a qualidade/quantidade de inspeções realizadas em estabelecimentos suspeitos de utilizarem a força de trabalho escravo.

Por conseguinte, é possível inferir que, quanto menor o montante de recursos alocados para tal fim, menores serão os números de estabelecimentos inspecionados.

No intervalo de 2001 a 2012, o orçamento destinado à ação de fiscalização para erradicação do trabalho escravo apresentou 3 movimentos distintos apresentados no Gráfico 4 abaixo em valores de milhões de reais corrigidos em preços de 2018 pelo IPCA.

Observa-se uma forte queda entre 2001 e 2002, seguida por uma trajetória ascendente de 2003 a 2008 (exceto pelo leve declínio no ano de 2006). Destaca-se, ainda, que, a partir de 2009, a tendência desce do valor destinado ao orçamento é explícita.

GRÁFICO 3. Orçamento para a Ação de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo, em milhões de reais corrigidos em preços de 2018 pelo IPCA, período de 2001 a 2012.



Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

A partir de 2013, houve uma quebra estrutural, referente às mudanças nas condições orçamentárias, uma vez que deixou de existir um

orçamento específico destinado somente para os gastos com a fiscalização do trabalho escravo.

Na Nota Técnica nº 192, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) explicou que ocorreu uma alteração no orçamento designado para a fiscalização do trabalho escravo, com a junção das despesas de diferentes tipos de fiscalização do trabalho (trabalho infantil, saúde, campo) sobre uma única ação orçamentária (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2017).

Nesse contexto, o Gráfico 4 apresenta a evolução do orçamento após a mudança mencionada. Em conformidade com os dados, verifica-se uma tendência de aumento do orçamento para a fiscalização do trabalho, de modo geral, durante esse período.

No entanto, com a mudança realizada em 2013, a transparência foi comprometida, de forma que se tornou difícil averiguar o volume especificamente alocado para a fiscalização do trabalho escravo.

GRÁFICO 4. Orçamento para a Ação de Fiscalização de Obrigações Trabalhistas e Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho, em milhões de reais corrigidos em preços de 2018 pelo IPCA, período de 2013 a 2018.



Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

Neste cenário de falta de transparência, analisaremos especificamente os recursos financeiros destinados à Secretaria de Inspeção do Trabalho no ano de 2017, a fim de obter uma apuração mais detalhada da situação.

De acordo com os dados fornecidos pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT), reunidos na nota técnica retromencionada da INESC apresentada na audiência pública, os valores empenhados para a Secretaria totalizavam 54,5 milhões de reais no início de 2017, mediante a autorização inicial do Decreto nº 8.961/2017. Deste montante total, 21,3 milhões de reais eram provenientes de convênio do Ministério com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), enquanto os restantes 33,2 milhões eram provenientes do Tesouro Nacional (SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO, 2017).

Contudo, o contingenciamento estabelecido pelo Decreto nº 9018/2017, que estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2017, promoveu uma diminuição nos valores autorizados para movimentação e empenho com a diminuição significativa de 22,2 milhões de reais, relativamente aos recursos disponibilizados pelo Tesouro Nacional, configurando um corte de 42,6% no orçamento total da Secretaria.

Em seguida, o Decreto nº 9113/2017 elevou os recursos disponíveis para orçamento global do Ministério do Trabalho em aproximadamente 10 milhões de reais. No entanto, não restaram assegurados valores designados à Secretaria e, conseqüentemente, à fiscalização do trabalho escravo.

Ademais, vale frisar que os recursos referentes ao convênio com o FGTS não são de livre utilização pelo Ministério e pela Secretaria, como apontado pelo SINAIT. Estes concebem recursos voltados a capacitação profissional, aquisição de equipamentos e realização de fiscalizações, porém, estritamente vinculadas ao recolhimento do tributo, impossibilitando sua utilização em fiscalizações de trabalho escravo.

De acordo com a ata da 59ª reunião extraordinária na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH do Senado, realizada em 21 de agosto, para debater o corte orçamentário e a inviabilização do combate ao trabalho escravo, infantil e outras violações de direitos, Carlos Fernando da Silva Filho, Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT), destacou que do orçamento para a fiscalização do trabalho escravo, a grande maioria já estaria comprometida com gastos de manutenção da Secretaria (BRASIL, 2017).

Nesta mesma ocasião, manifestou-se Tiago Muniz Cavalcante, Procurador do Trabalho e Coordenador Nacional da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo do Ministério Público do

Trabalho (MPT), dizendo que a situação atual do Brasil revela uma postura muito clara e muito evidente do poder executivo federal: este se põe contra um enfrentamento à escravidão contemporânea.

O chefe da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo do Ministério do Trabalho, André Esposito Roston, contribuiu para o debate que se estabeleceu na reunião, ressaltando que o orçamento destinado para a Secretaria de Inspeção do Trabalho deve ser utilizado na realização de todas as atividades de fiscalização que envolvam o trabalho, não somente a erradicação do trabalho escravo, esclarecendo ainda que, naquele momento, o Grupo Especial Móvel de Fiscalização não tinha mais recursos financeiros para realizar as operações de fiscalização.

Neste sentido, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho enviou a OIT a carta nº 209/2017 denunciando o desrespeito pelo Brasil do artigo 11 da Convenção nº 81 da OIT, uma vez que a inspeção do trabalho brasileira vem sofrendo ameaças em razão do corte orçamentário.

Artigo.11

1. A autoridade competente deverá adotar as medidas necessárias para proporcionar aos inspetores do trabalho:
 - a) escritórios locais devidamente equipados, levando em consideração as necessidades do serviço e acessíveis a todas as pessoas interessadas;
 - b) os meios de transporte necessários para o desempenho de suas funções, no caso de que não existam meios públicos apropriados.
2. A autoridade competente deverá adotar as medidas necessárias para reembolsar aos inspetores do trabalho toda despesa imprevista e qualquer despesa de transporte que venha a ser necessária para o desempenho de suas funções (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1947).

O óbice orçamentário tem refletido diretamente no número de estabelecimentos fiscalizados por ano, conforme se infere do gráfico a seguir. No período de 1998 a 2009, o número de estabelecimentos inspecionados passou de 47 para 352, em um crescimento não estritamente linear, porém de enorme magnitude. Durante este intervalo de tempo, conforme demonstrado no Gráfico 3, o orçamento também se elevava significativamente. Em contrapartida, a partir de 2009, salvo o ano de 2010, a tendência de queda é explícita.

GRÁFICO 5. Número de estabelecimentos inspecionados por ano. 1995-2019.



Fonte: Dados da Secretaria de Inspeção do Trabalho – Ministério da Economia. Elaboração própria.

Outro fator importante para a diminuição das fiscalizações, que contribui para a precarização da fiscalização do trabalho escravo no Brasil, corresponde à redução progressiva do número de auditores fiscais do trabalho no Brasil, devido à ausência de concursos públicos para a carreira – o último concurso foi realizado em 2013.

Segundo relatório emitido pela OIT em 2006, o país já chegou a ter mais de 3.500 auditores do trabalho e em dezembro de 2005, possuía apenas 2.923, em razão de uma perda muito grande de pessoal às vésperas da Reforma da Previdência, que alterou as regras para aposentadoria. Segundo dados do Ministério do Trabalho, em 2017, contávamos com apenas 2.451 auditores do trabalho (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006).

5 PORTARIA Nº 1.129 E A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 139 DO EXTINTO MINISTÉRIO DO TRABALHO

Em outubro de 2017, o Ministério do Trabalho (MT) aprovou a Portaria nº 1.129, estabelecendo que, para fins de concessão do benefício do seguro-desemprego, não se consideraria trabalho análogo ao escravo

aquele que fosse realizado com a concordância do trabalhador ou que não tivesse privação no seu direito de ir e vir (BRASIL, 2017).

Os requisitos ali apontados revelavam que condições degradantes e jornadas exaustivas somente poderiam ser consideradas como formas de trabalho escravo quando houvesse a privação do direito de ir e vir. Essa alteração teria impacto direto no enfraquecimento e na limitação da atuação da fiscalização do trabalho, aumentando as vulnerabilidades dos trabalhadores e os deixando desprotegidos.

Porém, a portaria teve sua eficácia suspensa pela Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, em liminar concedida nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 489 ajuizada pela Rede de Sustentabilidade (BRASIL, 2017).

A ministra entendeu que o art. 1º da Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.129/2017 introduziu, sem qualquer base legal de legitimação, o isolamento geográfico como elemento necessário à configuração de hipótese de cerceamento do uso de meios de transporte pelo trabalhador, e a presença de segurança armada, como requisito da caracterização da retenção coercitiva do trabalhador no local de trabalho em razão de dívida contraída.

Em razão das pressões internas e externas, o Ministério do Trabalho editou, em dezembro, a Portaria nº 1.293 que restabeleceu o conceito de trabalho escravo previsto na legislação brasileira, deixando de exigir a privação do direito de ir e vir para que fosse configurado a situação análoga a de escravo e, conseqüentemente, concedido o benefício do seguro-desemprego (BRASIL, 2017).

Em janeiro de 2018, a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do extinto Ministério do Trabalho divulgou a instrução normativa nº 139, que estabeleceu os procedimentos para a atuação da Auditoria-Fiscal do Trabalho visando à erradicação de trabalho em condição análoga à de escravo.

O artigo 3º da instrução determinava que os procedimentos nela estipulados deveriam ser observados pelo Auditor-Fiscal do Trabalho em qualquer ação fiscal direcionada para erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo ou em ações fiscais em que fossem identificadas condições análogas à de escravo, independentemente da atividade laboral, seja o trabalhador nacional ou estrangeiro, inclusive quando envolver a exploração de trabalho doméstico ou de trabalho sexual (BRASIL, 2018).

Importante destacar que a IN nº 139 abandonou o entendimento da portaria nº 1129 do Ministério do Trabalho, retomando a ideia de que se encontra em condição de trabalho análoga à de escravo o trabalhador submetido a trabalho forçado, jornada exaustiva, condição degradante de trabalho, restrição, por qualquer meio, de locomoção, seja em razão de dívida contraída com empregador ou preposto, no momento da contratação ou no curso do contrato de trabalho ou por cerceamento do uso de qualquer meio de transporte, ou ainda por manutenção de vigilância ostensiva e apoderamento de documentos ou objetos pessoais.

Desse modo, revela-se desnecessária, à configuração de trabalho escravo e efetiva fiscalização pelos auditores, a efetiva privação do direito de ir e vir.

A instrução esclarece e reitera que as ações fiscais para erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo serão planejadas e coordenadas pela SIT, que as realizará por intermédio das equipes do Grupo Especial de Fiscalização Móvel, e pelas Superintendências Regionais do Trabalho (SRTs), por meio de grupos ou equipes de fiscalização.

6 GRUPO ESPECIAL DE FISCALIZAÇÃO MÓVEL

Os Auditores-Fiscais do Trabalho da Divisão para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE) são os responsáveis pela fiscalização do trabalho escravo no Brasil. Sob a supervisão deles está o Grupo Especial de Fiscalização Móvel, criado em 1995, após o Brasil reconhecer oficialmente a existência de trabalho escravo no território nacional, através da Portaria nº 550 de 14 de junho de 1995.

Desde sua criação, em 1995, até 2017 já foram encontrados e resgatados pelo Grupo Móvel milhares de trabalhadores em condições de trabalho análogas ao de escravo. Logo, o GEFM é um dos principais instrumentos do Estado brasileiro para reprimir o trabalho escravo, sendo atualmente ligado à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério da Economia.

A composição interinstitucional do GEFM dificulta tentativas de ingerência e corrupção, englobando múltiplas competências, já que integrantes de várias instituições trabalham juntos.

Segundo o relatório publicado em 2010 pela OIT, em parceria com a Secretaria de Inspeção do Trabalho e com o Ministério do Trabalho e Emprego, intitulado “As Boas Práticas da Inspeção do Trabalho” os

auditores-fiscais do trabalho fazem a coleta de provas, lavram autos de infração, emitem carteiras de trabalho, inscrevem trabalhadores no seguro desemprego e interdita locais de trabalho; já o procurador do trabalho tem a competência para propor ações imediatas, ajuizar ações civis públicas e firmar Termos de Ajuste de Conduta (TAC) com o infrator. Já a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal são responsáveis pela segurança do grupo, produção de provas, apreensão de armas, prisão de criminosos, interdição do local de trabalho e apreensão da produção em caso de atividade ilegal (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010).

Devido à importância da atuação do GEFM, o Poder Legislativo traçou como meta o aumento da atuação repressiva estatal contra o trabalho escravo para os anos de 2016 a 2019, no Plano Plurianual (Lei 13.249, de 13 de janeiro de 2016).

Porém, riscos e dificuldades marcam a atuação do GEFM, como a presença constante de ameaças e ataques reais advindos dos fazendeiros que dominam os poderes públicos locais e dificultam a fiscalização.

Outra dificuldade apontada por Costa (2010) refere-se à ausência de infraestrutura e de pessoal adequada à apuração mais ágil de denúncias em locais isolados, onde normalmente localizam-se as fazendas que exploram trabalho escravo. Isso ocorre, principalmente, pela falta de orçamento, conforme será explanado no tópico pertinente.

A garantia de condições estruturais e financeiras para as operações de fiscalização e combate ao trabalho é uma política de Estado assumida pelo Brasil. Assim, o funcionamento do GEFM, importante mecanismo de combate à escravidão contemporânea, não se revela política de governo passível de ampla discricionariedade do administrador, de acordo com eventual conveniência e oportunidade; trata-se, em verdade, de política de Estado que encontra fundamento em normas constitucionais e internacionais consagradoras de direitos humanos e deve ser enfrentada com prioridade e seriedade.

CONCLUSÃO

O trabalho análogo ao de escravo fere princípios e regras constitucionais e de Direito Internacional, de forma que sua proibição encontra respaldo não apenas no ordenamento pátrio, transcendendo o plano interno pelo fato de também configurar norma cogente internacional. Conseqüentemente, a proteção contra a escravidão é uma obrigação *erga*

omnes e de cumprimento obrigatório por parte dos Estados, visto que emana das normas internacionais de direitos humanos.

A partir de 1995, quando o Brasil reconheceu formalmente a existência de trabalho escravo no país, uma série de medidas, políticas e programas, foram elaborados e implementados com o objetivo de erradicar o trabalho escravo em terras brasileiras.

Relevante medida foi a alteração do artigo 149 do Código Penal que, com o advento da lei nº 10.803/2003, ampliou e modernizou o conceito de trabalho escravo, de modo que a restrição de liberdade deixou de ser fundamental para a caracterização do crime de redução análoga a de escravo.

Em outubro de 2004, a Portaria n. 540 de 15 de Outubro de 2004, publicada pelo extinto Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, oficializou o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, conhecido como Lista Suja, e a portaria nº 1.150/2003 do Ministério da Integração Nacional estabeleceu óbices para esses empregadores obterem financiamentos, empréstimos ou qualquer recurso financeiro de bancos públicos.

Sob a influência da pressão exercida por órgãos internacionais, nota-se que o Brasil vinha se empenhando na luta contra o trabalho escravo de forma interinstitucional e com efetividade em ascendência. Porém, a situação mudou drasticamente nos últimos anos.

O conceito de trabalho escravo do artigo 149 do Código Penal, reconhecido pela OIT como uma referência mundial, tem sofrido ataques constantes. Veja-se, a exemplo, o Projeto de Lei nº 3842, de 2012, que propõe a alteração da redação atual do artigo para excluir do tipo penal as jornadas exaustivas e em condições degradantes, de modo a reduzir o conceito de trabalho escravo somente para os casos em que se identifica o cerceamento à liberdade do trabalhador em razão de dívida e trabalho forçado sob ameaça, coação ou violência.

Com o mesmo objetivo de reduzir o conceito de trabalho escravo somente para ocorrências em que se identifica o cerceamento à liberdade do trabalhador, tramita perante o Senado Federal, o Projeto de Lei nº 432 de 2013 que trata da regulamentação dos casos em que será admitida a expropriação das glebas em que for utilizada força de trabalho em condições análogas às de escravo.

Neste sentido, também, em outubro de 2017 o Ministério do Trabalho (MT) aprovou a Portaria nº 1.129, estabelecendo que, para fins de

concessão do benefício do seguro-desemprego, não se consideraria trabalho análogo ao escravo, aquele que fosse realizado com a concordância do trabalhador ou que não tivesse privação no seu direito de ir e vir. A portaria nº 1.129 teve sua eficácia suspensa pelo STF e posteriormente foi revogada por uma posterior que retomou o conceito de trabalho escravo moderno.

Além disso, houve a extinção do Ministério do Trabalho, órgão que centralizava as ações e políticas públicas relacionadas ao emprego no país.

Desta forma, nota-se uma série de tentativas de reduzir a abrangência do conceito atual de trabalho escravo que existe no Brasil, o que revela uma tendência ao retrocesso em relação ao combate ao trabalho escravo, o que converge com o atual processo de desmantelamento dos direitos sociais.

A falta de orçamento vem refletindo diretamente no número de estabelecimentos fiscalizados por ano e, conseqüentemente, gerando uma diminuição no número de trabalhadores resgatados, sendo que ainda contribui também para a diminuição no número de inspeções realizadas o déficit de auditores-fiscais do trabalho.

Para que todas as normas e princípios nacionais e internacionais que vedam condições de trabalho indignas possam surtir efeitos no plano fático, faz-se imprescindível que o Estado brasileiro estruture mecanismos no sentido de reprimir prática substancialmente degradante da condição humana.

Ademais, registra-se que, em 2003, o Brasil assinou Acordo de Solução Amistosa perante a Comissão Interamericana de Direitos humanos, comprometendo-se em fortalecer o Grupo Móvel do extinto Ministério do Trabalho e Emprego.

Com efeito, o Poder Legislativo traçou como meta o aumento da atuação repressiva estatal contra o trabalho escravo para os anos de 2016 a 2019, conforme se infere do Plano Plurianual (Lei 13.249, de 13 de janeiro de 2016), ao firmar o objetivo de “aumentar em 20% as ações planejadas de Inspeção do Trabalho para o combate ao trabalho análogo ao de escravo, em especial nas áreas geográficas isoladas do país” (BRASIL, 2016).

Além disso, a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde reforçou o dever do país em redobrar os esforços para erradicação do trabalho escravo, valendo ressaltar que a omissão do Estado no tocante ao enfrentamento do trabalho escravo revela-se como evidente violação dos

direitos humanos, acarretando a responsabilização do referido ente diante da leniência na formulação e implementação de políticas públicas efetivas.

Assim, o corte de orçamento para a fiscalização do trabalho escravo e as demais medidas de retrocesso social mencionadas representam não somente o descaso do Estado brasileiro no combate àquela modalidade hedionda de exploração da força de trabalho, mas também traduz, em última instância, a violação aos direitos humanos por omissão do referido ente.

REFERÊNCIAS

ANTERO, S. A. **Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 791-828, out. 2008

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 3842/2012**. Dispõe sobre o conceito de trabalho análogo ao de escravo. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=544185>. Acesso em: 07 out. 2019.

BRASIL. Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. **Monitoramento do II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho relatório síntese relativo a 2014**. 2014. Disponível em: <http://www.monitoramentopnete.org.br/api/v1/container/default/download/1462999464237-Relat%C3%B3rio2014.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988). Emenda constitucional n. 81, de 05 de junho de 2014**. Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc81.htm. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1, anexo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003. Altera o art. 149 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.803.htm. Acesso em: 08 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Integração Regional. Portaria n. 1.150, de 18 de novembro de 2003. Dispõe sobre determinação ao Departamento de Gestão de Fundos de Desenvolvimento Regional da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 18 nov. 2003. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1150-2003_184483.html. Acesso em: 31 out. 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Relação dos Auditores- Ficiais do Trabalho em 03 de abril de 2017. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/relacao-dos-auditores-fiscais-do-trabalho>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Planejamento Biênio 2017-2018. Relatório Semestral. 2018. Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/sobre/aceso-a-informacao/acoes-e-programas-1/relatorio-semestral-2013-jun-dez-2017-1>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Diálogos da Cidadania: Enfrentamento ao Trabalho Escravo. 2014. Disponível em: <http://pdfc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/trabalho-escravo/cartilha-trabalho-escravo-pdfc>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. PPA Cidadão. Programa de Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária. Disponível em: <https://ppacidadao.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/agendas-transversais/metas-iniciativas.xhtml?objetivo=0869&agenda=246&aba=1>. Acesso em: 01 mai. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo. 2003. Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/documentos/plano_nacional.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo. Brasília. 2008. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/conatrae/direitos-assegurados/pdfs/pnete-2>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério da Economia. Radar SIT - Paineis de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho No Brasil. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em: 31 out. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado 432/2013. Dispõe sobre a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde se localizem a exploração de trabalho escravo e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114895>. Acesso em: 07 out. 2019.

BRASIL. Senado Federal. SIGA Brasil - Sistema de Acompanhamento do Orçamento Federal. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 31 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 489 MC/DF. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313126004&ext=.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019.

CIDH. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil. Sentença de 20 de Outubro de 2016. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/Banco_de_imagens/Sentenca_Fazenda_Brasil_Verde.pdf. Acesso em: 20 Out. 2019.

COMPARATO, F. K. A afirmação histórica dos direitos humanos. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CORTEZ, J. C. Trabalho Escravo no Contrato de Emprego e os Direitos Fundamentais. São Paulo: LTr Editora Ltda, 2013. P.35-36.

COSTA, P. T. M. Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil. Organização Internacional do Trabalho, 2010.

DELGADO, G. N. Direito Fundamental ao Trabalho Digno. São Paulo: LTr, 2006.

DELGADO, G. N.; RIBEIRO, A. C. P. C. Os direitos sociotrabalhistas como dimensão dos direitos humanos. Revista brasileira de direitos humanos, n. 5, p. 5-23, 2013.

DELGADO, M. G. Direitos fundamentais na relação de trabalho. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, n. 2, p. 11-40, 2007.

FAVA, M. N. **Combate ao trabalho escravo: “lista suja” de empregadores e atuação da justiça do trabalho.** Revista Ltr, v. 69, n. 11, 2005.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Nota Técnica Nº 192 - Fiscalização do trabalho escravo em declínio: impactos do contingenciamento em 2017.** 2017. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-2017/nota-tecnica-no-192-fiscalizacao-do-trabalho-escravo-em-declinio-impactos-do-contingenciamento-em-2017/view>. Acesso em: 10 out. 2019.

JARDIM, P. G. **Neo-escravidão: as relações de trabalho escravo contemporâneo no Brasil.** 2007. Tese de Dissertação. Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/10978>. Acesso em: 15 mar. 2018.

KANT, I. **Fundamentação da metafísica dos costumes.** Tradução de António Pinto de Carvalho. São Paulo: Nacional, 1964.

MARANHÃO, N.; MARQUES, G. **O mundo do trabalho e as novidades normativas na perspectiva da magistratura e do ministério público.** São Paulo: LTR. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Trabalho Escravo.** 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-paper-trabalho-escravo.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 95/03, caso 11.289.2003.** Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brazil.11289.htm>. Acesso em: 12 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 95/03, caso 11.289.2003.** Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brazil.11289.htm>. Acesso em: 12 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 181 – Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio.** Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235131/lang--pt/index.htm. Acesso em 01 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 105, relativa a Abolição do Trabalho Forçado.** Disponível em: http://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235195/lang--pt/index.htm. Acesso em: 27 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 29, sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório.** Disponível em: http://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235021/lang--pt/index.htm. Acesso em: 27 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo Rural no Brasil.** 2011. Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227533.pdf. Acesso em: 20 Out. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho escravo no Brasil do Século XXI. 2006.** Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/pub/trabalho_escravo_no_brasil_do_seculo_xxi_315.pdf. Acesso em: 27 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **As boas práticas da inspeção do trabalho.** A erradicação do trabalho análogo ao de escravo. 2010. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/labour_inspection/pub/trabalho_escravo_inspecao_279.pdf. Acesso em: 27 mar. 2019.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO. **Fiscalização do Trabalho escravo em declínio: impactos do contingenciamento em 2017.** Disponível em: https://sinait.org.br/docs/fiscalizacao_trabalho_escravo_2017.pdf. Acesso em: 01 nov. 2019.

SCHWARZ, R. G. **Por uma abolição necessária: algumas considerações sobre o combate à escravidão contemporânea no Brasil.** Revista do direito trabalhista, v. 14, n. 4, p. 28-32, 2008.

VIANA, M. T. **Trabalho escravo e “lista suja”: um modo original de se remover uma mancha.** Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Belo Horizonte, MG, v. 44, n. 74, p. 189-215, 2006.

WALK FREE FOUNDATION. **The Global Slavery Index.** 2016. Disponível em: <https://downloads.globalslaveryindex.org/GSI-2016-Full-Report-1525313509.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.