



Lucas Moretzsohn de Moraes

**Combate ao trabalho escravo no Brasil: dos compromissos
normativos internacionais aos riscos à política nacional**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-
Graduação em Análise e Gestão de Políticas
Internacionais (MAPI) do Instituto de Relações
Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Prof. Silvia Marina Pinheiro



Lucas Moretzsohn de Moraes

**Combate ao trabalho escravo no Brasil: dos compromissos
normativos internacionais aos riscos à política nacional**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-
Graduação em Análise e Gestão de Políticas
Internacionais (MAPI) do Instituto de Relações
Internacionais da PUC-Rio.

Prof. Silvia Marina Pinheiro

Orientadora

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Roberto Yamato

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Ricardo Rezende Figueira

GPTEC – NEPP-DH - UFRJ

Rio de Janeiro,
19 de março de 2021

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização do autor, da orientadora e da universidade.

Lucas Moretzsohn de Moraes

Graduado em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Ficha Catalográfica

Moraes, Lucas Moretzsohn de

Combate ao trabalho escravo no Brasil : dos compromissos normativos internacionais aos riscos à política nacional / Lucas Moretzsohn de Moraes ; orientadora: Silvia Marina Pinheiro. – 2021.

76 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2021.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais - Teses. 2. Trabalho escravo. 3. Direitos humanos. 4. Normas. 5. Organização internacional. 6. Política nacional. I. Pinheiro, Silvia M. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Agradecimentos

À Professora Silvia Marina Pinheiro pela orientação fundamental, escuta atenciosa e compreensiva e troca estimulante ao longo de todo o processo de pesquisa.

Ao corpo docente do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro pelo conhecimento compartilhado durante o Mestrado em Análise e Gestão de Políticas Internacionais.

A meus pais e irmão pelo apoio incondicional aos meus objetivos.

Resumo

Moraes, Lucas Moretzsohn; Pinheiro, Silvia Marina (Orientadora). **Combate ao trabalho escravo no Brasil: dos compromissos normativos internacionais aos riscos à política nacional**. Rio de Janeiro, 2021, 76 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este trabalho tem como objetivo evidenciar a relevância do Brasil no cenário internacional como reconhecido agente ratificador e internalizador de normas da Organização Internacional do Trabalho a respeito da erradicação do trabalho escravo, bem como destacar a fragilidade dessa posição alcançada diante de riscos existentes à política nacional de combate a essa prática ilegal. Para tanto, examina-se primeiramente a adesão brasileira ao corpo normativo da OIT. A partir da análise comparativa entre as iniciativas implementadas pelo Brasil para combater o trabalho escravo nos últimos 25 anos e as normas internacionais estabelecidas pelo Protocolo de 2014 adicional à Convenção do Trabalho Forçado nº 29 da OIT (P29) – instrumento normativo vinculante mais recente e atualizado da organização a respeito do tema –, conclui-se que a política brasileira está contemplada em quase sua totalidade no referido documento. Portanto, sustenta-se que a resistência do Brasil em ratificar o Protocolo até hoje revela que o país se encontra em descompasso não só com o contexto internacional contemporâneo de enfrentamento ao trabalho escravo, mas sobretudo com o próprio histórico na OIT, apesar da influência brasileira na formulação do P29 e do prestígio internacional em torno da política nacional. Em seguida, a pesquisa aponta que o avanço brasileiro na erradicação do trabalho escravo ainda não está consolidado ao mapear uma série de obstáculos à política nacional que incluem tentativas de retrocesso, lacunas e falhas apontadas pela literatura especializada e por profissionais e pesquisadores ligados ao campo de pesquisa. Por fim, apresenta-se eventuais impactos econômicos e reputacionais para o Brasil diante do cenário de desmantelamento traçado.

Palavras-Chave

Trabalho escravo; Direitos Humanos; Normas; Organização Internacional; Política Nacional; Política Internacional.

Abstract

Moraes, Lucas Moretzsohn; Pinheiro, Silvia Marina (Orientadora). **The fight against modern slavery in Brazil: from international normative commitments to risks to the national policy.** Rio de Janeiro, 2021, 76 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation aims to shed a light on Brazil's relevance in the international scenario as a recognised ratifying agent with a known path of internalisation of norms of the International Labour Organisation regarding the eradication of contemporary slave labour, as well as to highlight the fragility of this reached position in the face of existing risks to the national policy against this illegal practice. To this end, it is first examined Brazil's adherence to ILO's normative body. Based on a comparative analysis between the initiatives implemented by Brazil to fight slave labour in the past 25 years and the international norms established by the Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention 29 (P29) – the latest and most up-to-date binding normative instrument within ILO regarding this topic –, it can be concluded that the Brazilian policy is almost entirely contemplated in the referred document. Therefore, it is arguable that Brazil's resistance to ratify the Protocol reveals that the country is out of step not only with the contemporary international context of confronting slave labour, but above all with its own historical stance within ILO, despite Brazilian influence in the formulation of P29 and international prestige around the national policy. The research, then, points out that Brazil's progress towards the eradication of slave labour is not yet consolidated by mapping a series of obstacles to the national policy that encompasses retrogression attempts, gaps and failures pointed out by specialised literature and professionals and researchers related to the field. Finally, it presents possible economic and reputational impacts for Brazil in view of the dismantling scenario outlined.

Keywords

Forced labour, Contemporary Slavery; Human Rights; Norms; International Organisation; National Policy; International Policy.

Sumário

1) INTRODUÇÃO	8
2) METODOLOGIA	13
3) O BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL DO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO	15
3.1) A OIT E O BRASIL	15
3.2) PROTOCOLO ADICIONAL À CONVENÇÃO Nº 29 X COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL	20
4) OBSTÁCULOS À POLÍTICA NACIONAL DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO	38
5) ALERTA PARA O BRASIL: PERSPECTIVAS SOBRE O COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO	57
6) CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
7) REFERÊNCIAS	64
8) ANEXOS	70

1) INTRODUÇÃO

Nos últimos 25 anos, dados oficiais apontam que 55,7 mil trabalhadores foram resgatados de situações em que houve constatação de condições análogas à escravidão, em pelo menos 5.601 estabelecimentos fiscalizados em todo território brasileiro pela hoje chamada Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT)¹. Estes números são expressivos e revelam que o trabalho escravo ainda está longe de ser um problema solucionado no país. De acordo com o Global Slavery Index, estima-se que existam 369 mil pessoas em condições de escravidão contemporânea no Brasil a partir de dados de 2016², o que revela que é uma realidade ainda ser enfrentada. Em meio à pandemia da covid-19, o volume de trabalhadores desamparados em situação de vulnerabilidade é extremamente preocupante, tendo em vista que o país fechou o ano de 2020 com um número recorde de pelo menos 14 milhões de desempregados e começou 2021 com o fim da ajuda financeira emergencial que contemplou ao menos 67 milhões de brasileiros entre março e dezembro de 2020³ entre 108,4 milhões de solicitações cadastradas (Pinheiro, 2020).

A combinação dos riscos econômicos, sanitários e de segurança abre margem para que formas de exploração desses indivíduos se disseminem. Mais do que nunca, em contexto de crise sanitária, econômica e social, é preciso que as autoridades estejam atentas e as instituições de combate ao trabalho escravo em capacidade plena para monitorar e coibir o avanço de práticas ilegais de exploração trabalhista. Felizmente, o Brasil desenvolveu e consolidou uma política de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo nos últimos 25 anos. Mas, antes mesmo do cenário pandêmico se instalar, alguns sinais de retrocesso já se manifestavam.

O ano de 1995 foi um divisor de águas no combate ao trabalho escravo para o país. Foi quando, em resposta a pressões internas e externas, o então governo brasileiro reconheceu publicamente que tal prática continuava existindo no território⁴.

¹ Disponível em <<https://sit.trabalho.gov.br/radar/>>. Acesso em 14.02.2021

² Disponível em: <<https://www.globallslaveryindex.org/2018/data/data-country/brazil>>. Acesso em 19.10.2020

³ Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios>>. Acesso em 05.01.2020

⁴ Antes mesmo do reconhecimento público pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, o então embaixador do Brasil na ONU, Celso Amorim, reconheceu o problema e, no mesmo ano, o governo criou o Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do

Não foi uma ação repentina, sendo precedida, entre outros fatores, pelo que ficou conhecido como caso José Pereira.

Em 1989, aos 17 anos, José Pereira foi aliciado com mais 60 trabalhadores e submetido a trabalhos forçados, sem remuneração e em condições degradantes na Fazenda Espírito Santo, em Sapucaia, no Pará. Ao tentar fugir do local com outra vítima, os dois foram alvos de disparos de arma de fogo pelo "gato" responsável e ajudantes armados. José Pereira foi atingido em um dos olhos, fingiu-se de morto e foi jogado em uma fazenda vizinha com o colega, que havia morrido. Quando de fato conseguiu escapar, prestou queixa à Polícia Federal, mas não obteve resposta. Pediu, então, ajuda a organizações não-governamentais que, alguns anos mais tarde, apresentaram denúncia à Organização dos Estados Americanos:

"Então, em dezembro de 1994, as organizações não governamentais Américas Watch e Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) apresentaram uma petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra a República Federativa do Brasil na qual alegaram fatos que caracterizavam trabalho 'escravo', e violação do direito à vida e direito à justiça na zona sul do Estado de Pará" (Barbosa, 2017a, p. 96).

Foi a primeira vez que o Brasil foi levado à CIDH por constatação de trabalho análogo à escravidão. Ainda que, anos depois, em 2016, o Brasil tenha sido condenado pelo crime na mesma Corte como consequência do caso conhecido como Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, o caso José Pereira teve consequências extremamente importantes para impulsionar o Estado brasileiro a agir no combate ao trabalho escravo à época. A questão acabou resolvida em solução amistosa em 2003 mediante acordo entre as partes, sendo o Estado brasileiro representado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e os peticionários pelo CEJIL e pela Comissão Pastoral da Terra (CIDH, 2003).

A resolução determinou que o Estado adotasse medidas concretas em termos de legislação, fiscalização e repressão e sensibilização contra a prática ilegal. Uma série de ações estatais já vinham sendo empreendidas no decorrer do processo no sistema interamericano, como a criação dos Grupos Especiais de Fiscalização Móvel,

Aliciamento do Trabalhador (PERFOR), que se mostrou ineficiente para enfrentar a situação. O reconhecimento de Amorim veio diante de denúncias da Comissão Pastoral da Terra e da Ordem dos Advogados do Brasil nas 17ª, 18ª e 19ª "Sessão do Grupo de Trabalho sobre Formas Contemporâneas de Escravidão das Nações Unidas, em Genebra, na Suíça, entre 1992 e 1994 (Figueira, 2017, p. 85)

a instituição da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), o fortalecimento do conceito do crime de trabalho análogo à escravidão no Código Penal via lei formal, a elaboração do chamado Cadastro Nacional de Empregadores sancionados por trabalho escravo (Lista Suja), entre outras ações que serão detalhadas adiante. Portanto, o caso José Pereira serviu não só para que o Brasil reconhecesse formalmente a existência do trabalho escravo no território, mas para que o governo passasse a enfrentar o crime (ibid, p. 98).

Quando se analisa a evolução do aparato estatal e social brasileiro responsável pela erradicação do trabalho escravo, um dos aspectos que fica claro é a capacidade de transpassar diferentes gestões presidenciais. O esforço em frear essa prática ilegal no Brasil conseguiu se sobrepôr a ideologias divergentes entre administrações e se consolidou como uma política de Estado, não de governo. Confundir essas duas naturezas é, infelizmente, uma característica da política pública no Brasil, posto que vários projetos tendem a ser transformados e/ou suprimidos em momentos de troca de gestão, por mais variados que sejam os motivos.

É importante destacar, no entanto, que a política brasileira ganhou reconhecimento internacional em diversas ocasiões, sobretudo pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Organização das Nações Unidas (ONU), e já teve práticas exportadas para outros países através de projetos de cooperação internacional coordenados pela OIT⁵. Desde 2005, a OIT aponta a experiência e as práticas brasileiras no processo de erradicação do trabalho escravo como exemplo a ser seguido. A organização indica que o "Brasil tem abordado o problema com vigor e determinação", com medidas "criativas e únicas, refletindo a necessidade de passos extraordinários para lidar com um problema severo de direitos humanos" (2009, p. 5 e 6), enquanto a ONU "enaltece as boas práticas construídas pelo Brasil nesses últimos 20 anos" (2016, p. 3 e 4). Cavalcanti afirma que os esforços do país corroborados pela atuação da sociedade civil o elevaram a "país-modelo", e a ONU e a OIT realçam a implantação de determinados mecanismos de combate, inexistentes em outros lugares no mundo, "que revelam que a erradicação do trabalho escravo contemporâneo

⁵ Ver mais em: "Consolidando e disseminando esforços para combater o trabalho forçado no Brasil e no Peru" <<https://bit.ly/2TrJivB>>; "Cooperação Sul-Sul para a promoção do desenvolvimento sustentável por meio do trabalho decente e da proteção social" <<https://bit.ly/3kylmBp>>; "Cooperação Sul-Sul para proteção dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras migrantes na região da América Latina e Caribe" <<https://bit.ly/35Bst71>>. Acesso em 26.10.2020.

recebeu tratamento prioritário pelo Estado brasileiro" (2020, p. 83).

Por outro lado, apesar do reconhecimento, ativistas e especialistas na área do trabalho têm alertado para uma mudança de cenário que tira do Brasil o protagonismo internacional no combate ao trabalho escravo que desempenhava até então, como será explorado nesta dissertação. O ano de 2017 seria um marco, segundo a OIT, de sérios riscos à manutenção das conquistas alcançadas desde 1995, retirando o status de país mais avançado no combate para "ser citado como exemplo negativo nos organismos multilaterais"⁶. Naquele ano, uma série de fatos preocupantes se desenrolaram, sobretudo a aprovação de duas leis que fragilizam proteções aos trabalhadores: a Reforma Trabalhista (13.467/2017) e a Lei da Terceirização (13.429/2017). O governo publicou uma portaria (nº 1.129/2017) que restringiu o trabalho de fiscalização nas operações para investigar trabalho escravo, e foi preciso um movimento do STF para revogar as novas regras. Além disso, também naquele ano a Lista Suja voltou a ser contestada na Justiça Federal através da ADPF 509/2017, depois de um período de mais de dois anos suspensa.

O alerta também foi lançado pelas Nações Unidas. Em nota técnica sobre o combate ao trabalho escravo no Brasil, a equipe da ONU no país destacou que muito ainda precisa ser feito no território e apontou para "uma crescente tendência de retrocesso em relação a outras iniciativas fundamentais ao enfrentamento do trabalho escravo (...)" (2016, p. 5), citando tentativas no Congresso para enfraquecer a definição vigente de trabalho escravo, o enfraquecimento da fiscalização, bem como as ameaças à Lista Suja.

Apesar de 2017 ter sido relevante no aprofundamento do desmonte do sistema protetivo do trabalhador no Brasil, sinais anteriores já se apresentavam até mesmo no cenário internacional, como a não assinatura do Protocolo de 2014 adicional à Convenção do Trabalho Forçado nº 29, de 1930, da OIT, o que, segundo Lélío Bentes, ministro do Tribunal Superior do Trabalho e ex-integrante da Comissão de Peritos para Aplicação das Convenções e Recomendações da OIT (2006-2020), não faz jus à histórica tradição de um país comprometido "com o multilateralismo, o envolvimento com a comunidade internacional e com a elevação do patamar civilizatório" (entrevista ao autor, 2020). O referido documento se apresenta hoje

⁶ ALMEIDA, Cássia. País deixa de ser referência no combate ao trabalho escravo e vira exemplo negativo, diz OIT. *O Globo*, Rio de Janeiro. Publicado em 17 out. 2017. Disponível em <<https://glo.bo/2zHp8HA>>. Acesso em 15.06.2019.

como o instrumento vinculante mais recente e atualizado ao contexto contemporâneo do combate ao trabalho escravo, complementando o corpo normativo internacional já existente. O Protocolo reforça a responsabilidade de Estados e empregadores na erradicação do trabalho escravo, bem como aborda a necessidade de garantir a reparação e reabilitação das vítimas, como será aprofundado mais à frente. É importante notar que o Brasil participou intensamente do processo de consultas na OIT anterior à aprovação do referido Protocolo, servindo a política brasileira, inclusive, de inspiração para o mesmo. No entanto, a decisão de não ratificação, além de inusitada, deixa caminho aberto para o agravamento da vulnerabilidade dos trabalhadores no país, por meio de constantes ameaças às conquistas da sociedade civil, desde o caso José Pereira, como poderá ser observado neste trabalho.

A fim de evidenciar o reconhecido avanço brasileiro no combate ao trabalho escravo, a presente dissertação, primeiramente, realiza análise comparativa entre a política brasileira de combate ao trabalho escravo e o conteúdo do Protocolo nº 29, enquanto instrumento normativo atual e eficaz de responsabilização de empresas e do Estado no combate a tal prática. A referida análise chama atenção para a não ratificação do Brasil como um ponto de inflexão em relação ao histórico do país desde 1995 marcado por uma trajetória de atuação da sociedade civil presente em todo processo de construção da política brasileira de erradicação do trabalho escravo.

Em seguida, busca-se apresentar um mapeamento de obstáculos ao avanço da política nacional, que inclui tentativas de retrocesso, lacunas e falhas. Por meio de entrevistas realizadas com representantes dos setores público e privado atuantes no combate à escravidão contemporânea no Brasil, os seguintes fatores de alerta foram destacados como problemas à expansão da política brasileira: ameaças ao conceito de trabalho escravo; asfixia da fiscalização do trabalho; ataques à Lista Suja; problemas do sistema judicial; resistência à sociedade civil organizada e, por fim, a precarização do contexto social no país. Finalmente, este trabalho aponta possíveis perspectivas para o país diante do cenário de desmantelamento traçado nas seções anteriores, levando em conta eventuais consequências econômicas e reputacionais para o Brasil como Estado-membro fundador da OIT. A flexibilização de regras trabalhistas e de combate ao trabalho escravo não condiz com o atual momento de tragédia mundial, em que se faz urgente a atuação do Estado na consolidação e manutenção das conquistas sociais construídas ao longo de anos dentro do país e em sua atuação em organizações internacionais.

2) METODOLOGIA

A fim de evidenciar a participação ativa do Brasil na OIT, a primeira parte desse trabalho apresenta o nível de adesão do país ao corpo normativo da organização e traça um paralelo ao desempenho de outros países latinoamericanos, a partir do levantamento de informações da base de dados da organização sobre a ratificação de convenções e a atuação individual dos Estados-membros. Para reforçar essa ideia, com destaque ao combate ao trabalho escravo em território brasileiro, faz-se uma análise comparativa entre o conteúdo do Protocolo nº 29 de 2014 e os instrumentos implementados pelo Brasil na erradicação dessa prática, a fim de demonstrar que o país já dispõe de condições práticas para ratificá-lo – o que ainda não foi feito. Para tanto, foi preciso categorizar os artigos do Protocolo por tema e comparar com o que chamaremos aqui de "inventário brasileiro do combate ao trabalho escravo", identificado por diferentes autores na literatura especializada, incluindo o relatório "Fighting forced labor: the example of Brazil", elaborado pela OIT em 2009.

Já a segunda fase de pesquisa tem como objetivo sustentar que todo a expertise e excelência brasileira desenvolvida ao longo das últimas duas décadas e meia no tema da erradicação desse crime não são garantidos por si. Para isso, apresenta-se um mapeamento de riscos e lacunas da política nacional apontados não só pela literatura de referência, como também por 13 especialistas envolvidos diretamente com a área do combate trabalho escravo, entre auditores fiscais, procuradores da República e do Trabalho, defensores públicos, pesquisadores e agentes da sociedade civil. A pauta de perguntas das entrevistas em profundidade semiestruturadas cobriu principalmente os seguintes temas: o papel do Brasil na OIT, a relevância do Protocolo nº 29; o conceito de trabalho escravo no Brasil e na OIT; desafios à política nacional de combate ao trabalho escravo; mecanismos brasileiros de repressão; o papel do empresariado e da sociedade civil nessa agenda e avaliação dos planos nacionais de ação no Brasil. Vale destacar, no entanto, que as diferentes experiências dos entrevistados influenciaram na adaptação das perguntas e no curso da conversa. As entrevistas foram realizadas via plataforma Zoom entre os dias 16 de setembro e 16 de outubro de 2020.

Em complemento, buscou-se ampliar o escopo da análise qualitativa sobre o estado atual da política nacional com um questionário circulado especificamente entre

profissionais ligados ao combate ao trabalho escravo através do método *snowball*, que consiste na consulta de pessoas indicadas por entrevistados anteriores. Com 42 questões, a pesquisa "Percepções sobre o trabalho escravo no Brasil" se divide em cinco partes – informações básicas; repressão ao trabalho escravo; consequências para o empregador; apoio às vítimas e elaboração de políticas públicas – a fim de avaliar a percepção dos profissionais envolvidos com a causa sobre as condições atuais da estrutura brasileira de combate ao trabalho escravo. Entre os dias 1º de outubro e 1º de novembro de 2020, a pesquisa alcançou 20 participantes de diferentes regiões do país e áreas de atuação na luta contra a escravidão contemporânea.

É importante pontuar que a falta de recursos e tempo hábil limitam o resultado. Portanto, destaca-se que esta pesquisa pretende servir como ponto de partida e/ou complemento a futuras análises com o objetivo de aprimorar a avaliação qualitativa do papel brasileiro na OIT, como também da política brasileira de combate ao trabalho escravo.

3)

O BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL DO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

3.1) A OIT E O BRASIL

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é um dos organismos multilaterais mais antigos do mundo, criado em 1919 – mesmo antes do estabelecimento da ONU em 1945, da qual se torna uma agência especializada e vinculada. Organizações internacionais são os veículos primários para declarar normas comunitárias e para a legitimação coletiva dos Estados (Risse e Sikkink, 1999, p. 4 e 8). São instituições que vão muito além de apenas facilitar a cooperação entre Estados, porque também especificam responsabilidades e autoridade entre eles e definem o trabalho que devem realizar ao conferir significado e valor normativo a esses atores (Barnett e Finnemore, 1999, p. 700). As OIs foram socialmente construídas sob uma ideia "missionária" de disseminar os benefícios da expertise normativa desenvolvida, a partir do "desejo de moldar práticas estatais ao estabelecer, articular e transmitir normas que definem o que se constitui um comportamento estatal aceitável e legítimo" (ibid, p. 713).

Tais normas apontam aos países qual é o comportamento apropriado em um determinado contexto, explicando por que atores se comportam de maneiras que não são necessariamente explicadas teoricamente, já que são um fenômeno compartilhado, social e intersubjetivo (Park, 2006, p. 343), como uma espécie de norte comportamental a ser seguido ou não. Além disso, OIs não agem apenas como difusoras, mas são também "consumidoras" de normas, o que abre espaço para transformações nas identidades delas mesmas, definidas por Park como "a cultura burocrática da organização baseada em sua profissão dominante, a qual informa como seu mandato é compreendido e como a organização é percebida" (ibid, p. 345).

No entanto, como consumidoras de normas, as OIs são mais do que uma arena de cultura burocrática específica onde Estados e outros atores negociam interesses divergentes e convergentes entre si. Sustentam Barnett e Finnemore que a cultura de uma OI, suas preocupações com a legitimidade das normas dominantes, regras de governança e relação com o ambiente normativo e cultural mais amplo (1999, p. 706) formam sua estrutura de funcionamento de poder e controle social. Parte dessa

construção de poder normativo e das possíveis transformações identitárias das OIs também dizem respeito à interrelação estabelecida entre elas e organizações da sociedade civil (OSCs), mas os tipos e o níveis dessa relação entre OIs e OSCs variam. Algumas OIs são mais fechadas, outras mais abertas e, por isso, se engajam mais amplamente na consulta de agentes da sociedade civil, até mesmo em processos de tomada de decisão (Park, 2006, p. 355-356). Sob o ângulo da estrutura de funcionamento de poder, a Organização Internacional do Trabalho se destaca por sua abertura, uma vez que é constitucionalmente uma organização tripartite, "na qual representantes de governos, organizações de empregadores e de trabalhadores dos 187 Estados-membros participam em situação de igualdade das diversas instâncias da OIT"⁷. Mahajan complementa ao afirmar que as OIs funcionam como um "recife de coral" para ativistas transnacionais, "onde entram em contato uns com os outros, exercem pressão sobre Estados, compartilham informações e constroem alianças" (2015, p. 50). Nesse aspecto, a natureza tripartite da OIT chama atenção pelo objetivo de promover "normas de trabalho decente ao redor do mundo, institucionalizadas em convenções que são oferecidas para assinatura dos Estados-membros" (ibid, p. 48).

A organização já produziu 190 convenções desde que foi criada, além de seis protocolos e 206 recomendações. Oito dessas convenções são consideradas "fundamentais" à garantia dos direitos dos trabalhadores, sendo duas referentes ao trabalho escravo, ainda que sob termos específicos da OIT referentes à prática: a Convenção sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório nº 29, de 1930 (C29) e a Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado, de 1957 (C105). Todas as oito têm, em média, a assinatura de pelo menos 175 países, o que representa uma adesão substancial ao corpo normativo da organização (Peksen e Blanton, 2017, p. 76). Posto que esses tratados têm caráter vinculante, com exceção das recomendações, servem como parâmetro inicial para avaliar a intenção e o desempenho de governos quando se trata da garantia de direitos trabalhistas.

Como Estado-membro fundador da OIT, o Brasil tem uma importância histórica e um peso relevante dentro da organização, segundo Luiz Antônio Machado, especialista em trabalho forçado na sede da OIT (entrevista ao autor, 2020). O país se destaca em termos de documentos ratificados quando comparado a vizinhos latinoamericanos (ver tabela 1). Antônio Carlos de Mello, atual presidente do Instituto

⁷ Mais em <<https://bit.ly/2TzHOQd>>. Acesso em 19.10.2020

Trabalho Decente e ex-coordenador do programa da OIT de combate ao trabalho forçado no Brasil, avalia que o país assumiu essa posição naturalmente, ratificando a grande maioria das convenções da OIT, pelo histórico evolutivo da própria Consolidação das Leis do Trabalho (entrevista ao autor, 2020).

No Brasil, a Constituição Federal determina que "os tratados e convenções internacionais aprovados têm força de Emenda Constitucional", conforme disposto pela Emenda Constitucional nº 45/2004 (Rolim, 2017). Uma vez aprovadas, ratificadas e promulgadas pelas competências responsáveis, seguindo o devido procedimento legal, "as normas internacionais tornam-se obrigatórias para seus signatários por ocasião de sua publicação" (ibid). Assim sendo, Colombo ressalta que a "legislação brasileira sofreu grande influência das Convenções da OIT, principalmente no tocante ao trabalho da mulher, face à inserção da licença-maternidade e isonomia de salários. Hoje ainda fazem parte da legislação brasileira os descansos semanais, as férias, métodos de fixação do salário mínimo e sua proteção e, ainda, os direitos de livre associação e organização sindical" (2010). Souza e Fernandes também dialogam com essa ideia ao afirmar que a CLT e a legislação sobre Direito do Trabalho devem reverência não só aos postulados da Constituição Federal, como também às normas internacionais que, ratificadas pelo Brasil, também são fonte de índole supralegal e possuem natureza fundante de direitos humanos (2018, p. 16)

Apesar do histórico de proximidade com a OIT e da importância brasileira desde sua criação, em dois momentos o país foge à postura de signatário e ratificador contumaz das normas trabalhistas internacionais. Das oito Convenções sobre Direitos Fundamentais do Trabalho, o Brasil ratificou sete, deixando de fora a Convenção sobre a Liberdade Sindical e à Proteção do Direito Sindical nº 87, de 1948 (C87). Isso porque enquanto a Constituição brasileira defende a unicidade sindical no parágrafo 2 do artigo 8º, ou seja, que apenas uma organização represente uma categoria de trabalhadores em território nacional, a C87 defende a liberdade de organização trabalhista, o que não necessariamente significa propor a pluralidade sindical por categorias, mas pode abrir espaço para isso, o que aquece o debate sobre a concentração do poder sindical e geraria possíveis atritos com a Carta Magna brasileira. Independentemente dessa questão, aponta Bentes que a não ratificação dessa convenção fez com que "nesse tocante o país deixasse a desejar, em relação à grande maioria dos países do mundo que já ratificaram as oito convenções

fundamentais". E ressalta: "as oito Convenções são de importância fundante na estrutura da OIT, na medida que lidam com valores essenciais à organização" (entrevista ao autor, 2020).

Já com relação ao combate ao trabalho escravo, o Brasil ainda frustra a expectativa externa pois, apesar de ter ratificado tanto a Convenção sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório nº 29, quanto a Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado, de 1957 (C105), respectivamente em 1957 e 1965, não fez o mesmo a respeito do terceiro e mais atualizado instrumento normativo da OIT sobre o tema, o Protocolo adicional à C29 (P29). Enquanto 178 países ratificaram a C29 e 176 fizeram o mesmo com C105, até hoje 50 países assinaram o Protocolo, sendo o Sudão o 50º a fazê-lo, em março de 2021. Houve um esforço específico da OIT para conquistar tal adesão. Em 2017, três anos após a aprovação do documento, a organização lançou a campanha "50 for freedom" a fim de engajar pelo menos 50 países a ratificar o Protocolo até 2018⁸. O lançamento da ação no Brasil aconteceu no âmbito de uma audiência pública da Comissão de Direito Humanos no Senado⁹.

A tabela 1 apresenta a ratificação pelos países da América Latina do corpo normativo da OIT, destacando as convenções e protocolo referentes ao trabalho escravo. É possível observar que o Brasil é o segundo maior ratificador das normas da OIT na América Latina, mas é o único entre os vizinhos latinoamericanos a não ratificar todas as fundamentais e, assim como muitos, também não o fez com relação ao P29. Apesar dessas críticas pontuais relevantes, o Brasil se destaca na quantidade de convenções ratificadas e trata o trabalho escravo como um crime de natureza penal, tendo um nível de internalização de práticas e normas da OIT bastante satisfatórios, conforme será mostrado na próxima seção.

Tabela 1					
Ratificação de convenções da OIT por países latinoamericanos					
País	Convenções (Total: 190)	Convenções fundamentais (Total: 8)	C29 (1930)	C105 (1957)	P29 (2014)
Uruguai	111	8	SIM	SIM	NÃO
Brasil	98	7	SIM	SIM	NÃO

⁸ Mais em <<https://50forfreedom.org/pt/>>. Acesso em 23.10.2020

⁹ Mais em <<https://bit.ly/3dUMcmb>>. Acesso em 23.10.2020

Cuba	90	8	SIM	SIM	NÃO
Argentina	81	8	SIM	SIM	SIM
México	81	8	SIM	SIM	NÃO
Panamá	78	8	SIM	SIM	SIM
Peru	76	8	SIM	SIM	NÃO
Chile	63	8	SIM	SIM	SIM
Colômbia	61	8	SIM	SIM	NÃO
Equador	61	8	SIM	SIM	NÃO
Venezuela	54	8	SIM	SIM	NÃO
Costa Rica	52	8	SIM	SIM	SIM
Bolívia	50	8	SIM	SIM	NÃO
Paraguai	39	8	SIM	SIM	NÃO
Suriname	33	8	SIM	SIM	SIM
Jamaica	31	8	SIM	SIM	SIM

Fonte: Sistema de Informação sobre Padrões Internacionais Trabalhistas / OIT¹⁰

A atual política brasileira de combate à escravidão contemporânea revela que a mudança de postura iniciada em meados da década de 1990 trouxe, de fato, conquistas para a erradicação do trabalho escravo no país. Bentes (2020) destaca que, no âmbito da OIT e da Comissão de Peritos no Brasil, sempre que se aborda as Convenções nº 29 e nº 105, "havia menção positiva à atuação do Brasil, seja na fiscalização, no acolhimento das vítimas, na atuação preventiva". A partir da sinalização afirmativa do governo brasileiro, a OIT, inclusive, passou a apoiar o país em 2002 em projetos de cooperação técnica que foram "fundamentais para a articulação tanto do setor governamental, quanto do não-governamental, para combater o trabalho escravo", segundo o ministro. A primeira coordenadora dessa parceria para combater o trabalho escravo no Brasil foi Patrícia Audi, que afirma que, "no fim das contas, o grande sucesso foi poder fazer o trabalho de coordenação, enquanto o protagonismo do enfrentamento em si era de cada uma das várias instituições nacionais envolvidas". (entrevista ao autor, 2020)

Com a intenção de demonstrar a relevância do Brasil nas negociações sobre as normas de combate ao trabalho escravo na OIT, historicamente, a seguir serão destacados os avanços do sistema brasileiro de enfrentamento ao trabalho escravo desde a mudança de postura do governo em 1995 de forma comparativa ao conteúdo do Protocolo nº 29, a fim de demonstrar que, apesar de não o ter ratificado ainda, o país tem condições suficientes para o fazer e contemplar o instrumento normativo mais atualizado da OIT, garantindo assim, caso o faça, a manutenção de sua posição de destaque dentro da organização e do cenário internacional a respeito desse tema.

¹⁰ Disponível em <<https://bit.ly/34nJJ0k>>. Acesso em 21.01.2021

3.2) PROTOCOLO ADICIONAL À CONVENÇÃO Nº 29 X COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL

O Brasil assumiu um papel de extrema importância no processo de consultas para a elaboração do Protocolo adicional à C29, anteriores à celebração do documento pelas delegações tripartites dos Estados-membros na 103ª Conferência Internacional do Trabalho em junho de 2014. De acordo com Machado (2020), foi preciso complementar e atualizar a C29 em questões que não constavam nos textos normativos anteriores, como o tráfico de pessoas; a relação das cadeias produtivas e o papel das empresas e dos empregadores; a cooperação internacional entre os países e a atenção às vítimas do trabalho escravo no que diz respeito à assistência, reabilitação e acesso à Justiça.

Mello afirma que as consultas da OIT para discutir e elaborar o Protocolo aconteceram no ano anterior à aprovação, em 2013, ainda em um ambiente de ebulição para o enfrentamento de violações aos direitos humanos no Brasil e de preocupação com a manutenção deles, com atores institucionais engajados em preservá-los. Ele destaca que os avanços da política nacional de combate ao trabalho escravo desde 1995 permaneceram intocados apesar dos sinais já existentes da crise econômica que se aproximava, como o funcionamento dos Grupos Móveis; a discussão em torno da nacionalização de um programa de atendimento às vítimas a partir da experiência da chamada Ação Integrada, desenvolvida inicialmente no Mato Grosso; o papel incidente da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE). Esses exemplos, que serão examinados logo adiante, "serviram de base para subsidiar uma boa participação do Brasil nas discussões do Protocolo", segundo Mello (2020). Já Bentes sustenta que o documento final é claramente inspirado no modelo brasileiro de combate ao trabalho escravo:

"Esse Protocolo teve influência do papel desempenhado pelo Brasil e também a participação direta não só da diplomacia brasileira, mas também de agentes da Inspeção do Trabalho que estiveram nos grupos de redação das minutas que levaram depois ao texto final do Protocolo. (...) Esse Protocolo, de certa forma, é uma homenagem aos esforços que o Brasil vinha empreendendo para combater o trabalho escravo" (2020).

Diante dessas considerações, é possível, de fato, constatar que uma série de instrumentos legais, institucionais, executivos, preventivos e penais desenvolvidos e implementados pelo Brasil desde 1995 podem ser contemplados em pelo menos

quatro dos 12 artigos que compõem o Protocolo nº 29. Abaixo, vamos examiná-los ponto a ponto em comparação com as medidas de combate já existentes no Brasil.

• CONCEITO DE TRABALHO ESCRAVO: OIT X BRASIL

O Protocolo nº 29 destina um parágrafo específico a reforçar que "a definição de trabalho forçado ou obrigatório contida na Convenção [nº 29] é reafirmada (...)" (2014, art.1º, § 3º, p. 4). Portanto, é necessário abordar a diferença entre os conceitos da Organização Internacional do Trabalho e do Brasil a fim de evidenciar sua evolução no país e a relação com o termo usado pela organização.

A OIT inclui em seus documentos a expressão "trabalho forçado", definida da seguinte forma na C29: "todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob ameaça de uma sanção e para o qual a pessoa não se ofereceu espontaneamente". Há uma série de exceções a esse conceito, também detalhadas Convenção, como o serviço militar compulsório; a prestação de deveres cívicos; trabalho em situações de emergência e o trabalho prisional sob certas condições. Apesar das ressalvas, Machado destaca dois elementos fundamentais à configuração do trabalho forçado: o cerceamento da liberdade do indivíduo através da coerção e a involuntariedade do trabalhador diante do serviço executado (2020). Audi complementa ao sustentar que o trabalhador pode até ter se apresentado voluntariamente ao trabalho, mas não consegue romper a relação trabalhista diante da coerção, o que faz com que a permanência do trabalhador seja involuntária (2020).

Já no Brasil, conforme aponta Cavalcanti (2020, p. 72), as expressões mais comuns em referência ao mesmo fenômeno são "escravidão contemporânea" (ou "trabalho escravo contemporâneo"), que denota uma forma de apropriação do ser humano que remete ao passado, mas que ainda está presente sob outras formas nos dias de hoje, e "trabalho em condições análogas à de escravo", como consta no artigo 149 do Código Penal brasileiro. A definição oficial no CP existe desde 1940, mas delimitava o crime originalmente de forma sucinta, apenas como o ato de "reduzir alguém à condição análoga à de escravo".

No entanto, o artigo 149 veio a ser contestado pela falta de especificidade e clareza. Esse debate ganhou força principalmente no início dos anos 1990, antes mesmo do reconhecimento oficial da existência de trabalho escravo no Brasil em 1995. O aumento da violência no campo em 1990 e 1991 contribuiu para a criação do Fórum contra a Violência no Campo, em Brasília, cujas reuniões iniciadas pela

Procuradoria Geral da República abordaram o tema com a participação de representantes de ministérios, Poder Judiciário, Congresso e sociedade civil e religiosa, conforme expõe Figueira:

"Do debate, surgiu um conjunto de sugestões de medidas preventivas e curativas a serem implementadas pelo legislativo e pelo executivo. Uma das propostas foi a de emenda constitucional, que seria conhecida como Emenda Ademir Andrade, que previa a perda da propriedade onde se constataste o crime previsto no art. 149 do Código Penal Brasileiro (CPB): 'Reduzir alguém a condição análoga à de escravo'. E outra proposta era a de dar uma nova redação ao artigo do mesmo código." (2017, p. 85-86)

A pressão gerada a partir daí, somada ao fortalecimento do combate ao trabalho escravo pós-1995 e à influência do caso José Pereira, propiciou a aprovação, em dezembro de 2003, do trecho reescrito do Código Penal com o objetivo de detalhar mais essa ideia e "representar a escravidão contemporânea como uma violação à dignidade humana" (Barbosa, 2017b, p. 171), não só uma prática de restrição de liberdade. Atualmente consta literalmente da seguinte maneira:

"Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a **trabalhos forçados** ou a **jornada exaustiva**, quer sujeitando-o a **condições degradantes de trabalho**, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de **dívida contraída com o empregador** ou preposto:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I - contra criança ou adolescente;

II- por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem." (Grifos do autor)

O argumento para a nova redação é que a versão anterior pecava pelo grau da generalidade, sem fornecer elementos suficientes para identificar as formas pelas quais se reduz o trabalhador a tal condição (Camargo de Melo, 2013, p.54). A atual redação do artigo 149 do CP, então, tomou como base a experiência de campo direta

de profissionais envolvidos com a fiscalização do Trabalho, que estão na linha de frente do combate ao trabalho escravo (Barbosa, 2017b, p. 170) e destaca a dignidade do trabalhador como bem a ser preservado. Quando ela estiver ameaçada, seja pela configuração das jornadas exaustivas e/ou condições degradantes do ambiente de trabalho, pode-se constatar a prática do trabalho escravo contemporâneo (Oliveira e dos Anjos, 2019, p. 87-88). Figueira destaca ainda que, entre os assuntos abordados no Fórum contra a Violência no Campo, discutiu-se exaustivamente por que a taxa de condenações pelo crime previsto no artigo 149 é tão baixa:

"Alguns operadores do Direito compreendiam que não havia nem denúncia nem condenação porque o artigo era excessivamente vago e defendiam que era necessária uma definição mais clara; outros, que uma definição poderia funcionar como uma camisa de força. A opção apresentada por alguns foi de construir uma definição onde a conjunção aditiva não aparecesse, mas estivesse a de alternativa, de tal forma que o Ministério Público e o Judiciário teriam mais flexibilidade para condenar." (Figueira, 2021a).

Ainda que o conceito brasileiro seja diferente do que está na letra da Convenção nº 29, reforçada pelo Protocolo de 2014, especialistas destacam que as normas da OIT, incluindo o referido conceito, servem de base para a subsequente implementação pelos Estados e que "o país é sempre instado a evoluir em relação ao piso mínimo da Convenção", explica Mello (2020): "Mesmo sendo diferente do conceito da OIT, o Comitê de Peritos [da organização] reconhece (...) que o conceito brasileiro é uma evolução da Convenção nº 29 e não traz nenhuma dissonância" (2020). A própria ONU reconhece que o conceito brasileiro é "tido pela Organização Internacional do Trabalho como uma referência legislativa para o tema":

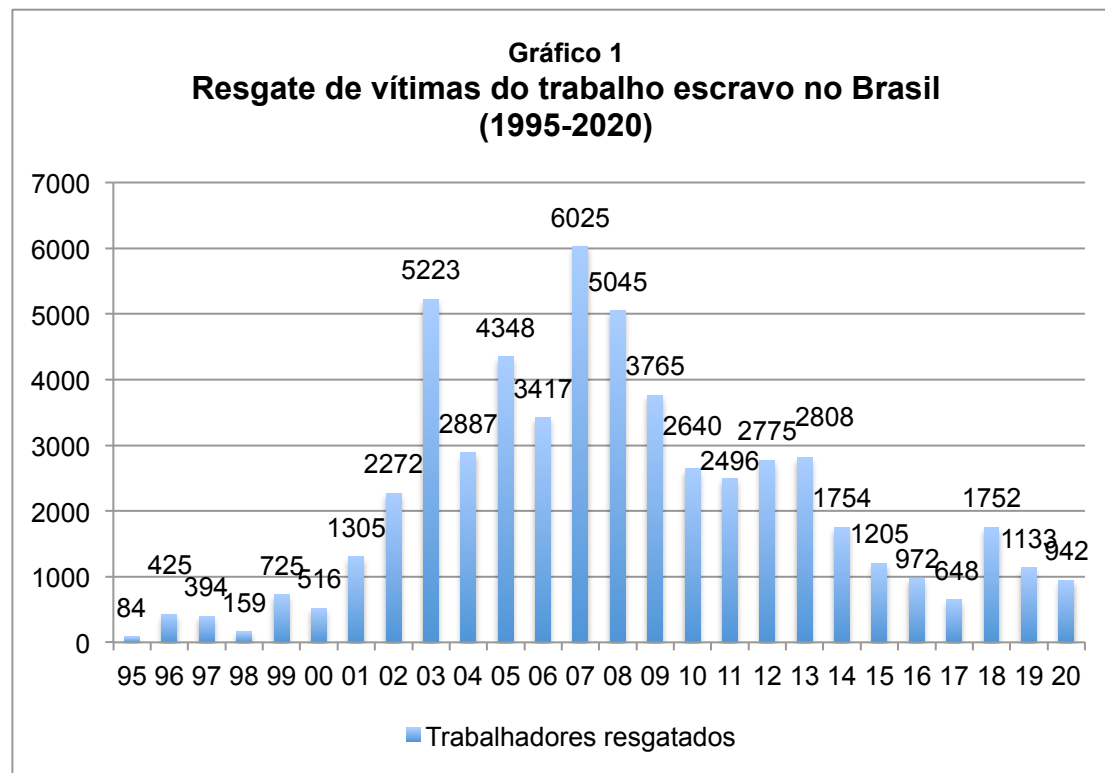
"(...) ao abarcar sob o leque da proteção do trabalhador sua dignidade, o Brasil se destacou em um cenário contemporâneo onde o termo "trabalho escravo" perpassa a noção de mera ausência de liberdade, para refletir também aquilo que é sonhado aos trabalhadores com tamanha exploração: sua condição de seres humanos, dotados de sonhos e esperanças" (2016, p. 4).

Portanto, destaca-se aqui não só a evolução do conceito brasileiro de trabalho escravo, como também o devido reconhecimento internacional recebido pelas organizações internacionais, ainda que a OIT mantenha no texto do Protocolo nº 29 o termo "trabalho forçado".

- **MANUTENÇÃO E FORTALECIMENTO DA INSPEÇÃO**

O P29 destaca a necessidade de cada Estado-membro signatário "assegurar que (...) os serviços de inspeção do trabalho e outros serviços responsáveis pela implementação desta legislação sejam fortalecidos" (2014, art. 2º, § C.2, p. 4). Neste ponto, o Brasil se destaca desde 1995, quando a primeira ação implementada pelo então governo foi criar em 14 de junho daquele ano, através de duas portarias do então Ministério do Trabalho¹¹, os Grupos Especiais de Fiscalização Móvel (GEFM), coordenados hoje pela Divisão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE), subordinada à Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), responsáveis pelo resgate das mais de 55 mil vítimas de trabalho escravo no país (ver gráfico 1).

São equipes que atuam na fiscalização, repressão e resgate das vítimas do trabalho escravo a partir do recebimento de denúncias e também de operações planejadas voluntaria e antecipadamente. Os grupos envolvem um esforço interinstitucional que reúne auditores fiscais do trabalho da SIT, representantes do Ministério Público do Trabalho (MPT), do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU), agentes da Polícia Federal (PF) e/ou Polícia Rodoviária Federal (PRF), além dos motoristas para transporte dos integrantes.



¹¹ Portaria 549/1995, 14.06.1995. Disponível em: <<https://bit.ly/3aAWQyb>>. Acesso em 19.02.2021; Portaria 550/1995, 14.06.1994. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZAaFXv>>. Acesso em 19.02.2021.

Fonte: Subsecretaria de Inspeção do Trabalho¹²

À época da criação, os GEFM se concentraram especificamente em zonas rurais do Mato Grosso e norte do Tocantins (Roston, 2020, p. 26). Dados da Comissão Pastoral da Terra (2021) mostram uma média de 735 trabalhadores resgatados por ano entre 1995 e 2002. Nesse período, 5.880 trabalhadores foram libertados em operações em dez estados: Pará e Mato Grosso, onde estavam 81% desses resgatados, e também Maranhão, Piauí, Goiás, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins. Com o tempo, o alcance das fiscalizações se ampliou ao país todo, principalmente a partir do fortalecimento da definição do crime dada pela nova redação do artigo 149 do CP em 2003. De 2003 a 2020, a média anual de trabalhadores resgatados sobe para 2.774, com 49.938 libertados nesse período segundo a mesma base de dados espalhados por todos os estados brasileiros. Pará e Mato Grosso continuam concentrando o maior número de vítimas resgatadas, mas destaca-se também a alta incidência na Bahia e Rio de Janeiro.

O fortalecimento da fiscalização também se reflete no aumento da quantidade de estabelecimentos inspecionados: uma média anual de 111 (1995-2003) saltou para 220 (2004-2007) e chegou a 306 entre 2008 e 2015, antes de regredir para 223 entre 2016 e 2018, segundo Suzuki e Plassat (2020, p. 94). Os autores indicam que a atuação dos GEFM também foi fortalecida pelas Superintendências e as Gerências Regionais do Trabalho, que chegaram a assumir um terço das fiscalizações desde então, sendo a metade delas de 2008 em diante (ibid).

A ação repressiva e a articulação interinstitucional desenvolvida e aprimorada pelos GEFM ao longo de 25 anos é uma das conquistas brasileiras mais reconhecidas internacionalmente. A OIT destaca que a atividade dos agentes envolvidos promove mudanças significativas no comportamento dos proprietários de terra e em suas relações com os trabalhadores ao ensinar sobre direitos a vítimas de trabalho escravo e sobre obrigações a donos de terra, o que melhora as condições de trabalho e ajuda a enfraquecer a lógica da impunidade e do dinheiro fácil existente em algumas regiões do Brasil (OIT, 2009, p. 79-80). A organização reconhece, no entanto, riscos e ameaças à ação dos GEFM no Brasil, que serão explorados no próximo capítulo e, portanto, insta pelo fortalecimento da coordenação entre as instituições envolvidas na

¹² Disponível em <<https://sit.trabalho.gov.br/radar/>>. Acesso em 19.10.2020

repressão do crime para garantir resultados efetivos e duráveis no combate ao trabalho escravo (ibid, p. 83) – ponto também ressaltado pelo Protocolo nº 29.

• REABILITAÇÃO E REPARAÇÃO DAS VÍTIMAS

A durabilidade dos resultados da ação de resgate dos trabalhadores em condição análoga à escravidão diz respeito não só ao fortalecimento da inspeção, mas também a medidas implementadas no pós-resgate. Através de diferentes instrumentos e iniciativas, a política nacional de combate ao trabalho escravo já trata da reabilitação e reparação das vítimas – dois aspectos exigidos aos Estados-membros da OIT nos artigos 3º e 4º do Protocolo nº 29, respectivamente (2014, p. 4).

Em termos de reabilitação, os Grupos Móveis também fazem a articulação com iniciativas de acolhimento após o resgate, que são de extrema importância para oferecer condições de instrução e capacitação ao trabalhador explorado a fim de evitar que ele volte a ser cooptado a trabalhar em situações análogas à escravidão de modo a garantir um rompimento efetivo do chamado ciclo do trabalho escravo (ver figura 1). A maior parte dessas iniciativas até então é administrada principalmente por agentes da sociedade civil organizada, como a Comissão Pastoral da Terra, que também atua como receptora de denúncias de trabalho escravo desde os anos 1970, além de colaborar com a reinserção social das vítimas.

Em dezembro de 2020, a OIT em parceria com a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) apresentaram o chamado Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo no Brasil: um documento de orientação às entidades do poder público e da sociedade civil organizada que integram a rede de enfrentamento a essa prática ilegal. O Fluxo propõe e detalha um trabalho interinstitucional que engloba o processo da denúncia ao pós-resgate, avançando a partir da ação repressiva, e traça as responsabilidades de cada ator envolvido nas respectivas etapas, incluindo a participação da Secretaria Nacional de Assistência Social como principal agente do governo na fase final.

O plano foi elaborado com apoio técnico da OIT desde 2018 e apresentado inicialmente em junho de 2020. Para sua criação, reuniu-se um grupo de trabalho que contou com integrantes de vários órgãos federais, ministérios e entidades da sociedade civil: Ministério dos Direitos Humanos, Ministério da Economia, Ministério da Cidadania, Ministério da Justiça, MPT, MPF, DPU, COETRAEs

(Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Maranhão, São Paulo), PRF, PF, Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT), Repórter Brasil, Comissão Pastoral da Terra, Missão Paz e Instituto Trabalho Decente. A estratégia usou como base a experiência desenvolvida em ações de acolhimento articuladas e implementadas anteriormente em diferentes regiões do país desde meados dos anos 2000.

A primeira delas é destacada pela OIT no relatório "Fighting forced labour: the example of Brazil" (2009). Trata-se do programa-piloto de reinserção do trabalhador resgatado, realizado em 2005 a partir de um acordo entre a Secretaria de Inspeção do então Ministério do Trabalho e Emprego e o Instituto Carvão Cidadão (ICC), uma organização de Imperatriz (Maranhão) que auxilia no monitoramento das condições de trabalho nas atividades da cadeia produtiva do carvão no Norte brasileiro. O projeto consistiu na contratação de vítimas do trabalho escravo em empregos formais com direitos trabalhistas garantidos pelas empresas associadas ao ICC. O MTE apresentou uma lista de 54 trabalhadores resgatados ao instituto que, por sua vez, ofereceu às vítimas empregos decentes, contribuindo para a reinserção desse público na sociedade (OIT, 2009, p. 109). Apesar da efetividade do programa, foi constatada evasão significativa, sugerindo a necessidade de um acompanhamento mais preciso desses trabalhadores (Costa, 2020, p. 843).

Diante disso, posteriormente, surgiu o projeto Ação Integrada no Mato Grosso em 2008, a partir de uma parceria entre MPT/MT, Superintendência Regional do Trabalho e Emprego/MT, Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e Fundação Uniselva, vinculada à instituição de ensino superior e que ainda contava com apoio técnico da OIT (Ribeiro, 2017, p. 278). De acordo com Costa, a iniciativa se baseava "na articulação de políticas públicas de educação e assistência social, com ações do setor privado destinadas à qualificação profissional e da sociedade civil relacionadas com o atendimento e o acolhimento de trabalhadores/as" (2020, p. 843).

O resultado satisfatório levou à criação do Movimento Ação Integrada em 2012 pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT) com apoio inicial da OIT. A iniciativa chegou a contar com o respaldo formal de outros órgãos federais como o MTE, MPF, MPT, Conselho Nacional de Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República e Tribunal Superior do Trabalho (ibid, p. 845). O objetivo principal era aprimorar, solidificar e nacionalizar o modelo desenvolvido no Mato Grosso.

O projeto chegou a ser replicado em outras quatro experiências, três estaduais (Bahia, Rio de Janeiro e Ceará) e uma regional (Maranhão, Pará e Tocantins). No entanto, algumas limitações se apresentaram, como argumenta Costa:

"A expansão nacional do projeto Ação Integrada revelou as dinâmicas próprias do campo nacional de combate ao trabalho escravo e a complexidade da escravidão contemporânea no país. A tentativa de transformar um projeto local em modelo replicável indicou os limites para a emergência de ações paradigmáticas de prevenção. Esses limites decorreram da heterogeneidade das situações de escravidão contemporânea e das dificuldades práticas das instituições implementadoras da agenda de combate ao trabalho escravo no Brasil. A ideia de conjugar esforços, por meio de um movimento nacional, demonstrou a necessidade de estabelecer articulações locais mais adequadas ao perfil e às capacidades das instituições que atuam nos diferentes contextos" (2020, p. 857).



Figura 1: Ciclo vicioso do trabalho escravo¹³

Apesar das limitações, o lançamento do Fluxo Nacional, com muita articulação e pressão da sociedade civil presente na CONATRAE, é uma tentativa de

¹³ Disponível em <<http://www.acaointegrada.org/historico-e-projetos/>>. Acesso em 19.02.2021

aprimorar as lacunas encontradas pelas experiências anteriores e fortalecer o tão necessário vínculo interinstitucional, o que mostra a consonância brasileira com o texto do Protocolo nº 29.

Já com relação à reparação às vítimas e ao acesso à Justiça, o trabalho dos auditores fiscais, procuradores do Trabalho e defensores públicos do GEFM é essencial. Os inspetores do trabalho são, por lei, os que iniciam o processo de rompimento do vínculo exploratório e de restituição dos direitos trabalhistas básicos. A partir da constatação do crime em meio a uma operação de fiscalização, os profissionais lavram autos de infração em desfavor do empregador e calculam as verbas rescisórias às quais o trabalhador tem direito. Em casos de extrema informalidade e exploração, os auditores podem até mesmo emitir uma carteira de trabalho provisória por até 90 dias. Os cálculos incluem as horas trabalhadas, salários atrasados, décimo-terceiro salário, direito a férias e FGTS. Além desses valores, o trabalhador tem direito a receber três parcelas de seguro-desemprego no valor de um salário mínimo cada, conforme estabelecido pelo artigo 2º-C da Lei 10.608 (dezembro/2002), e guias para que o trabalhador possa solicitar o benefício são emitidas no ato do resgate.

A Defensoria Pública da União também assume um papel de extrema importância no pós-resgate ao executar uma ação multidisciplinar, conforme aponta o defensor público Pedro Paulo Chiavini, de São Paulo (entrevista ao autor, 2020). O trabalho do defensor, segundo ele, pode abranger várias áreas, como previdenciária, cível, penal, etc, a fim de que a operação do Grupo Móvel seja exitosa não só no pagamento de verbas rescisórias, mas para ir principalmente além disso: "A atuação da DPU tem que ser plural, não só trabalhista. É trabalhar institucionalmente, traçar políticas interinstitucionais conjuntas para essa população no pós-resgate", destaca.

Ainda que com certas lacunas, o contexto brasileiro apresenta instrumentos e ações necessárias que dialogam diretamente com os referidos artigos do Protocolo nº 29. Destaca-se aqui a ação dos GEFM para garantir à vítima da exploração laboral os devidos benefícios e valores rescisórios, a fim de restituir os direitos trabalhistas, e o desenvolvimento de estratégias interinstitucionais de acolhimento e apoio após o resgate, voltadas, finalmente, à restituição da dignidade do trabalhador.

- **SANÇÕES A PERPETRADORES**

Hoje em dia, combater o trabalho escravo significa ferir interesses econômicos (Sakamoto, 2020, p. 13). Assim sendo, o Protocolo nº 29 insta os governos a "sancionar os perpetradores do trabalho forçado obrigatório" (2014, art. 1º, § 1º, p. 4), em clara referência às empresas e à impunidade quanto a práticas de escravidão nos processos produtivos. Entre os esforços de combate ao trabalho escravo desenvolvidos no Brasil, há diferentes formas de punir o empregador, que vão desde o pagamento de multas à possibilidade de perda da propriedade em que foi constatado o crime.

Ainda como consequência das operações de resgate, a identificação da prática ilegal pode levar, no âmbito do Ministério Público, o procurador do trabalho "a qualquer momento a propor aos investigados a assinatura de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), visando sanar administrativamente as irregularidades constatadas no curso da investigação realizada pelo próprio órgão ou Ministério do Trabalho [atualmente atuante através da Subsecretaria de Inspeção (SIT) nesses casos], e determinando aos compromitentes obrigações de dar, de fazer e/ou de não fazer" (Haddad e Miraglia, 2018, p. 85). A assinatura do TAC pelo empregador não é obrigatória, porém, pode evitar o encaminhamento de uma ação judicial por meio de acordo.

Além da quitação das verbas-rescisórias e da inclusão do trabalhador no sistema de seguro-desemprego, o TAC em casos de flagrante de trabalho escravo prevê uma compensação ao trabalhador por dano moral individual pela exploração da vulnerabilidade daquele indivíduo e outra por dano moral coletivo pelo prejuízo causado à sociedade pela violação indevida, conforme explica a procuradora do Trabalho, Juliane Mombelli, coordenadora regional da Coordenadoria de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas do Ministério Público do Trabalho do Rio de Janeiro (entrevista ao autor, 2020). Entre 1995 e 2020, R\$ 111.524.405,02 foram recolhidos em TACs¹⁴. Em mais de 80% das fiscalizações, o Grupo Móvel consegue, no prazo de duas semanas de operação, "formalizar os contratos, quitar as verbas trabalhistas, mandar [o trabalhador] para suas localidades de origem, quando é o caso, e, quase sempre, obter uma indenização por dano moral individual para a compensação dos trabalhadores (Roston, 2020, p. 20).

¹⁴ Disponível em <<https://sit.trabalho.gov.br/radar/>>. Acesso em 14.02.2021

Em caso de descumprimento das cláusulas do TAC, é previsto ainda o pagamento de multa, via de regra, revertida ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (Haddad e Miraglia, 2018, p. 85) ou "em bens materiais em favor de instituição ou órgão público que vai reverter para a sociedade"¹⁵ (Mombelli, 2020). A legislação brasileira confere ainda ao Ministério Público do Trabalho a possibilidade de recorrer à Justiça do Trabalho através de uma ação civil pública contra o empresário, com o pedido de "condenação da empresa a realizar uma obrigação de fazer cumprir a lei e pagar uma multa pelo que não cumpriu" (Mombelli, 2020), caso o empregador descumpra o TAC ou se recuse a regularizar a situação da empresa e do trabalhador através do TAC. Além disso, a atuação do Ministério Público Federal nas operações dos GEFM inclui a coleta de provas que podem contribuir para a apresentação de denúncias na Justiça Penal, o que implica em processos criminais que podem levar à prisão dos empresários que violarem o artigo 149 do Código Penal.

A inclusão do nome de empresários na chamada "Lista Suja" é internacionalmente reconhecida como um instrumento eficiente para coibir o trabalho escravo. É o nome popular do Cadastro Nacional de Empregadores, administrado pela DETRAE, que reúne as pessoas físicas e jurídicas autuadas em flagrante pela prática de trabalho escravo. É considerado um instrumento eficaz no combate à conduta ilícita, não só por afetar o recebimento de créditos públicos pelo empregador, mas também por ter impacto direto na imagem dele como sócio comercial (Haddad e Miraglia, 2018, p. 75). Desde a criação em 2003¹⁶, a ONG Repórter Brasil já rastreou mais de 1.700 cadeias produtivas de empreendimentos em que foram constatadas a existência de trabalho escravo (Sakamoto, 2020, p. 13). A composição atualizada da Lista Suja inclui 114 nomes de empresas e indivíduos que recorreram à prática do trabalho escravo¹⁷. Cavalcanti explica o processo de inclusão de nomes ao cadastro:

"A inclusão do infrator na lista ocorre após decisão administrativa que mantém incólume o auto de infração lavrado em decorrência da ação fiscal, na qual tenha havido a identificação de trabalhadores submetidos a trabalho escravo. O nome da pessoa, física ou jurídica, é mantido no cadastro pelo período de dois anos, ficando a exclusão

¹⁵ Mais em <<https://bit.ly/2NftFbj>>. Acesso em 02.02.2021

¹⁶ Portaria nº 1234/2003, 17.11.03: <<https://bit.ly/379GzhA>>; Portaria nº 540/2004, 15.10.04: <<https://bit.ly/2MTI2BZ>>; Portaria nº 2/2011, 12.05.11: <<https://bit.ly/3b371KX>>; Portaria nº 2/2015, 31.03.15: <<https://bit.ly/3jMoPOj>>; Portaria nº 4/2016, 11.05.16: <<https://bit.ly/3daSRdi>>. Acesso em 08.02.2021.

¹⁷ Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. Disponível em <<https://bit.ly/2NohB7y>>. Última atualização: 17.02.202. Acesso em 19.02.2021.

condicionada à regularização das condições de trabalho, ao pagamento das multas resultantes da ação fiscal e, ainda, à comprovação da quitação de eventuais débitos trabalhistas e previdenciários" (2020, p. 79).

Um elemento de forte caráter inibidor e muito contestado, como será visto no próximo capítulo, é a Emenda Constitucional nº 81, aprovada em 2014 depois de anos em trâmite no Congresso Nacional. A então proposta, que ainda não foi regulamentada, altera o texto do artigo 243 da Constituição brasileira para incluir o uso de trabalho escravo como razão determinante para desapropriar um terreno e/ou estabelecimento. Além de tirar a posse do empregador sobre a propriedade, a emenda determina que o espaço deve ser destinado à reforma agrária, caso seja uma propriedade rural, ou a programas sociais de habitação popular, em caso de imóvel urbano (ibid, p. 81)

Outra forma retaliatória, também por vias econômicas, surge da mobilização da sociedade civil em 2005, mais especificamente pelo trabalho do Instituto Ethos, organização da sociedade civil que trabalha pela sensibilização empresarial a respeito da gestão de negócios socialmente responsáveis¹⁸, e da Repórter Brasil, OSC criada por jornalistas, cientistas sociais e educadores para identificar e tornar públicas violações de direitos trabalhistas e socioambientais, além de pressionar pela devida responsabilização¹⁹. A partir do trabalho conjunto de mapeamento de cadeias produtivas no Brasil para verificar elos que empregavam mão de obra escrava, as duas instituições criaram com apoio da OIT o inédito Pacto Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, que reuniu representantes do setor produtivo brasileiro para firmar um compromisso que, segundo Cavalcanti, "exigia dos signatários uma série de obrigações voltadas ao enfrentamento da escravidão contemporânea" (2020, p. 83). O corte de relações comerciais nas cadeias produtivas com empresas que constassem na Lista Suja é um dos principais compromissos do Pacto Nacional (McGrath, S; Mieres, F., 2020, p. 145). Em 2014, essa iniciativa se consolidou no chamado InPacto (Instituto Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo)²⁰, que visa engajar o setor empresarial na promoção do trabalho decente, o que também segue em linha com o trecho do Protocolo nº 29 que recomenda fortemente aos Estados que

¹⁸ Mais em <<https://www.ethos.org.br/conteudo/o-instituto/>>

¹⁹ Mais em: <<https://reporterbrasil.org.br/quem-somos/>>

²⁰ Mais em: <<https://inpacto.org.br/sobre-nos/>>

promovam a educação e a informação de empregadores, "a fim de prevenir que eles se envolvam em práticas do trabalho forçado" (2014, art. 2º, § B, p. 4).

• PLANOS NACIONAIS DE AÇÃO

O Protocolo nº 29 também deixa clara a necessidade dos países-membros da OIT de elaborar planos de ação "para a supressão efetiva e sustentada do trabalho forçado obrigatório" (2014, art. 1º, § 2º, p. 4), o que já foi feito pelo Brasil duas vezes em âmbito nacional e replicado em instâncias estaduais. Elaborado pela então Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, o I Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (PNETE) surgiu em 2003 na esteira do conjunto de medidas anunciadas voltadas à causa e como parte do cumprimento às determinações do Plano Nacional de Direitos Humanos. Conforme explica Castilho, o plano apresentava 76 propostas destinadas às respectivas instituições envolvidas no combate ao trabalho escravo, que deveriam assumir tais responsabilidades a partir de um cronograma que previa o cumprimento contínuo e/ou no curto e médio prazos (2017, p. 115).

Os objetivos se dividiam nas seguintes áreas: ações gerais; melhoria na estrutura dos GEFM; melhoria na estrutura da ação policial; melhoria na estrutura do MPF e do MPT; combate à impunidade; conscientização, capacitação e sensibilização, além de conter propostas de fortalecimento legislativo. Ou seja, era um plano voltado para a consolidação das estruturas por trás do combate ao trabalho escravo, que ainda estavam em trajetória de expansão desde a guinada do poder público em 1995.

A representação da OIT no Brasil assumiu a tarefa de avaliar a implementação do plano em 2005, e foi constatado que 68,74% das ações propostas foram alcançadas parcialmente (ibid). Entre as metas exigidas e cumpridas, está a criação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), estabelecida em julho de 2003 por decreto presidencial²¹ e vinculada inicialmente à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência. O órgão ficou responsável não só por acompanhar e coordenar a implementação do plano, como também de elaborar políticas e projetos de cooperação internacional voltados ao combate ao trabalho escravo. Originalmente, a comissão contava com representantes de oito ministérios e abria espaço para, pelo

²¹ Mais em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/dnn9943.htm>

menos, nove organizações da sociedade civil. A definição do grupo serviu como base para a implementação de comissões em níveis estaduais (COETRAEs), de forma a capilarizar o monitoramento do combate ao trabalho escravo em outras instâncias.

Foi a CONATRAE, inclusive, que criou o II PNETE, lançado em 2008. O novo plano abrangeu um conjunto de ações que incorporaram "toda a experiência acumulada durante a implementação de seu precursor", segundo Andréa Bolzon (apud Castilho, 2017, p. 117). Com 66 ações previstas, havia 15 metas gerais para manter o combate ao trabalho escravo como prioridade estatal; 16 objetivos voltados à repressão do trabalho escravo; 25 ações para a capacitar e reinserir trabalhadores resgatados e 10 tarefas destinadas para fortalecer meios de punição (ibid, p. 117-118) – ou seja, aprofunda-se o foco na reabilitação das vítimas e no combate à impunidade.

O II PNETE já passou por uma primeira avaliação assumida pela ONG Repórter Brasil²², que constatou que 41,26% das metas não estavam cumpridas; 31,74% foram alcançadas parcialmente e apenas 26,98% delas foram atendidas. Castilho mostra que os principais êxitos dos I e II planos nacionais se referem às ações de enfrentamento, enquanto as ações consideradas de menor avanço na implementação foram as referentes à redução da impunidade, garantia de emprego e reforma agrária nas regiões fornecedoras de mão-de-obra escrava (ibid). De acordo com Mello (2020), o II Plano agora passa por uma segunda avaliação coordenada pela OIT no Brasil. O debate para a elaboração de um terceiro plano – que deveria ter sido apresentado até dezembro de 2017 e não foi – se depara com um cenário atual de enxugamento da CONATRAE e resistência à sociedade civil, como será aprofundado mais adiante. Portanto, apesar do avanço brasileiro em relação à normativa do Protocolo nº 29, com dois planos nacionais, o contexto para dar sequência a tal ação é de incerteza.

• CONSCIENTIZAÇÃO PARA PREVENÇÃO

O Protocolo nº 29 defende que os Estados adotem medidas preventivas que deverão incluir: "educar e informar as pessoas, especialmente aquelas consideradas

²² BRASIL, Repórter. *II Plano para a Erradicação do Trabalho Escravo*. Elaboração de Indicadores e Meios de Verificação/Avaliação Preliminar. Brasília, nov/2010 apud CASTILHO, Ela W. V. Os planos nacionais de combate ao trabalho escravo. In: PAIXÃO, C.; CAVALCANTI, T.M. (Orgs.). *Combate ao trabalho escravo: conquistas, estratégias e desafios*. São Paulo: LTr, 2017, p. 112-129.

vulneráveis, a fim de prevenir que se tornem vítimas de trabalho forçado ou obrigatório (...)" (2014, artigo 2º, § A, p. 4). Algumas iniciativas no Brasil já foram implementadas com esse intuito.

Em 2002, no âmbito do Programa de Combate ao Trabalho Forçado da OIT no Brasil, foi lançada com apoio de parceiros institucionais do governo e sociedade civil a Campanha Nacional de Prevenção do Trabalho Escravo, considerada de "altíssimo nível" pelo Relatório Global da OIT (OIT, 2009, p. 101). O projeto se desenrolou em três fases. A primeira, em 2003, teve como objetivo a "conscientização para mostrar que o trabalho escravo existia" (Audi, 2020). A segunda etapa, em 2005, voltada aos trabalhadores vítimas de aliciamento em suas cidades de origem, foi feita com uso de literatura de cordel, tendo em vista serem nordestinos em maioria (ibid). Já a terceira foi lançada em 2007 para "relembrar à opinião pública que, apesar de todos os esforços e progressos, o problema da escravidão contemporânea ainda persiste" (OIT, 2009, p. 106).

Em paralelo, como esforço da sociedade civil, destacam-se duas campanhas. A primeira, chamada "De olho aberto para não virar escravo", foi criada em 1997 pela Comissão Pastoral da Terra e é implementada até hoje por ações coordenadas e planejadas "que têm como foco tanto o emergencial (acolher e amparar as vítimas, proporcionar seu resgate), quanto o estrutural", a fim de promover mudanças reais sustentadas em políticas públicas de educação, saúde, geração de emprego e renda, bem como na pressão pela real punição dos responsáveis (, 2020).

Já em 2004, a ONG Repórter Brasil lançou o programa "Escravo, nem pensar!" a fim de difundir informação como forma de prevenção e de mobilizar o engajamento de comunidades vulneráveis contra o trabalho escravo. O projeto consiste na capacitação de lideranças populares e professores sobre o tema para "diminuir o aliciamento para o trabalho escravo na medida em que estes profissionais, residentes em municípios com alto índice de aliciamento, são preparador para atuar como agentes multiplicadores da formação recebida, divulgando-a entre alunos/as e comunidades". O programa não só recebeu apoio de órgãos institucionais como a CONATRAE, como a promoção dele foi incluída como meta do II PNETE e em planos estaduais da Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Tocantins²³.

²³ Mais em: <<http://escravonempensar.org.br/>>. Acesso em 19.10.2020

XXXX

Diante do analisado acima, conclui-se que os quatro dispositivos legais do P29 que formam o núcleo de ações do referido instrumento normativo se refletem em algum grau na política de combate ao trabalho escravo no Brasil. Os demais artigos tratam do reforço à cooperação entre países para garantir a prevenção e erradicação de todas as formas de trabalho forçado e de questões sobre a ratificação do Protocolo e atribuições do diretor-geral da OIT perante a ação dos Estados.

Nesta linha, Machado reafirma que o Brasil tem "uma estrutura muito boa, muito avançada no combate ao trabalho forçado que já praticamente cobre todos os elementos do Protocolo". O entrevistado aponta sobretudo que a ratificação não significa o cumprimento automático, servindo o texto como uma "carta de intenções, um compromisso de que o Estado-membro vai reforçar a luta contra o trabalho forçado, implementando medidas que complementam o que já havia no texto da Convenção nº 29" (2020). Mello afirma que, após a celebração do Protocolo em 2014 na OIT, o texto chegou a circular nos respectivos ministérios responsáveis pela aprovação para posterior encaminhamento ao Congresso Nacional, visando a ratificação final. No entanto, infelizmente, "as sucessivas trocas de gestão estagnaram o processo".

A partir do exposto, é possível concluir que o desenvolvimento da política brasileira de combate ao trabalho escravo é perfeitamente compatível com as diretrizes do instrumento normativo internacional mais atualizado sobre o tema, conforme resume a tabela 2. Ainda assim, o Brasil permanece em descompasso no cenário internacional por não manifestar seu apoio através da ratificação.

Tabela 2 PROTOCOLO ADICIONAL À CONVENÇÃO Nº 29 (OIT, 2014) X COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL		
Artigo	Norma do P29	Instrumentos nacionais
1º § 1º	Sanções a perpetradores do trabalho forçado	- TACs - Ação civil e/ou penal - Emenda Constitucional nº 81 (2014) - Pacto Nacional (2005)
1º § 2º	Planos Nacionais	- I PNETE (2003)

		<ul style="list-style-type: none"> - II PNETE (2008) - Planos estaduais - CONATRAE / COETRAEs
1º § 3º	Reafirmação da definição de trabalho forçado	- Artigo 149 do Código Penal
2º § A	Conscientização da sociedade, principalmente vulneráveis	<ul style="list-style-type: none"> - Campanha nacional (2003, 2005, 2007) - Campanha "De olho aberto para não virar escravo", CPT (1997) - Campanha "Escravo, nem pensar!", Repórter Brasil (2004)
2º § B	Conscientização de empregadores	- Pacto Nacional / InPacto (2005/2014)
2º § C	Fortalecer inspeção e garantir manutenção	<ul style="list-style-type: none"> - Grupos Móveis - Superintendências Regionais do Trabalho
3º	Proteção e reabilitação das vítimas do trabalho forçado	<ul style="list-style-type: none"> - Movimento Ação Integrada (2009) - Programa-piloto ICC (2005) - Ações da CPT - Fluxo Nacional (2020)
4º	Reparação e acesso à Justiça	<ul style="list-style-type: none"> - Verbas rescisórias - Regularização trabalhista - Seguro-desemprego - Recursos do TAC para acolhimento

Portanto, é necessário frisar que, ainda que as organizações internacionais reconheçam o esforço brasileiro descrito nas medidas detalhadas acima, as mesmas ressaltam, no entanto, a importância de se avançar constantemente no combate a esse crime. Isso implica resistir a eventuais tentativas de retrocesso, o que inclui "em outras palavras lutar contra vozes dissonantes, contra aqueles que se negam a enxergar a realidade pungente da escravidão, contra os entraves constantemente criados por aqueles que representam quem domina, explora e escraviza" (Cavalcanti, p. 83). São esses obstáculos às conquistas e ao avanço contínuo da política nacional que serão examinadas na próxima seção.

4) **OBSTÁCULOS À POLÍTICA NACIONAL DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO**

Para o antropólogo e coordenador do Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GPTEC/UFRJ), Ricardo Rezende Figueira, assim como houve grandes avanços, existe a chance de a política nacional recuar completamente, trazendo para a sociedade civil o desafio de se manter vigilante constantemente em meio ao contexto atual (entrevista ao autor, 2020). Os tópicos abordados nesta seção partem de questões apontadas pelos 13 entrevistados para este trabalho, além de contarem com a avaliação feita pelos participantes do questionário desenvolvido para esta pesquisa.

A partir das entrevistas em profundidade, seis categorias foram estabelecidas para enquadrar os problemas levantados pelos participantes: ameaças ao conceito de trabalho escravo; asfixia da fiscalização do trabalho; ataques à Lista Suja; problemas do sistema judicial; resistência à sociedade civil organizada e, por fim, a precarização do contexto social no país. Abaixo, cada um dos pontos selecionados como sensíveis à manutenção da política nacional serão melhor detalhados.

- **AMEAÇAS AO CONCEITO DE TRABALHO ESCRAVO**

A ampliação do artigo 149 do Código Penal em 2003 é alvo de contestações no Congresso Nacional até hoje. Várias iniciativas a fim de restringir e enfraquecer a definição do crime já chegaram à Câmara dos Deputados, como, por exemplo os projetos de lei 3.842/2012, do deputado federal Moreira Mendes (PSD/RO)²⁴, e 2.464/2015, do deputado Dilceu Sperafico (PP/PR)²⁵. Sakamoto afirma que os opositores ao atual conceito pretendem levar em conta apenas se o trabalhador está em cárcere privado ou não, com liberdade cerceada, conforme os moldes da escravidão colonial (2017, p.192). Além disso, sustentam que a configuração do trabalho escravo deve ser reconhecida somente se houver limitações concretas ao livre-arbítrio do trabalhador (Barbosa, 2017b, p. 181), ou seja, caso o trabalhador

²⁴ Mais em: <<https://bit.ly/2HtBerK>>. Acesso em 23.10.2020

²⁵ Mais em: <<https://bit.ly/37Bad0b>>. Acesso em 23.10.2020

tenha aceitado a relação de trabalho, o crime de trabalho análogo à escravidão pode se esvaziar, deixando de lado a situação de vulnerabilidade da vítima. O advogado Luiz Guilherme Belisario avalia que esse é um ponto irrelevante à comprovação do crime:

'É evidente que nenhum trabalhador irá se oferecer espontaneamente para ser explorado e não ter reconhecido seus direitos trabalhistas; se assim o fizesse, essa disposição seria nula, porque as normas de proteção ao trabalho são de ordem pública, portanto, irrenunciáveis, sendo a dignidade do ser humano também (apud Camargo de Melo, 2013, p. 64)".

Carvalho acrescenta que os críticos ao conceito defendem a exclusão das condições degradantes e jornadas exaustivas do artigo 149, sob pretexto de que abrem espaço para acusações arbitrárias (2019, p. 115) e geram insegurança jurídica por não haver "critérios claros que ajudem a caracterizar criminalmente o trabalho análogo ao de escravo, pois não há definição legal das expressões supracitadas constantes do tipo incriminador" (PL nº 2.464/2015, p. 2). Quanto à degradância, Mombelli defende que, na atual redação, o artigo 149 não é subjetivo como se argumenta e tal circunstância pode ser configurada com base nas normas regulamentadoras de saúde e segurança do Ministério do Trabalho (2020). É um aspecto do crime que fica claro diante de um cenário de violação à dignidade humana, o que Camargo de Melo classifica como "coisificação" do ser humano (2013, p. 57).

A respeito das jornadas exaustivas, Sakamoto esclarece que se trata do extenso período de trabalho que leva o trabalhador "ao completo esgotamento dado à intensidade da exploração, também colocando em risco sua saúde, segurança e vida" (2017, p. 192). Camargo de Melo diz ainda que, muitas vezes, esse expediente exaustivo ultrapassa limites legais, mas pode consumir por completo o trabalhador até mesmo quando atende à legislação a respeito de período diário e semanal. Segundo ele, "o pagamento por produção (...) acaba por determinar um ritmo assustador de trabalho e, ao final, leva o trabalhador ao esgotamento e à exaustão, muitas vezes à morte". O autor menciona canaviais, carvoarias e preparação de gado como atividades rurais onde comumente essas práticas são registradas, bem como confecções têxteis e canteiros de obras civis em centros urbanos (2013, p. 62 e 63).

No Senado, chegou a tramitar o PLS 432/2013, de autoria do ex-senador Romero Jucá (MDB)²⁶. O projeto trata da regulamentação da Emenda Constitucional nº 81, que dispõe da expropriação de propriedade em que seja constatado trabalho

²⁶ Mais em <<https://bit.ly/3mnHLTB>>. Acesso em 23.10.2020

escravo, como mencionado no capítulo anterior, e prevê uma revisão do conceito vigente de trabalho escravo que foi incluída devido a pressões da bancada ruralista durante o processo de negociação para aprovação da então PEC. Segundo Carvalho, a estratégia deles era aproveitar o mote da aprovação da emenda para forçar a regulamentação e, nesse processo, discutir o conceito de trabalho escravo (2019, p. 115). Ou seja, o que surgiu como um avanço para o combate ao trabalho escravo no Brasil acabou abrindo espaço para retroceder na tipificação do crime. Ainda que a tramitação do PLS esteja encerrada, a Emenda Constitucional permanece sem regulamentação, o que dificulta a implementação efetiva da lei.

Chiavini defende que, quando se tem iniciativa do Congresso Nacional em minimizar o que é trabalho escravo, o país dá passos para trás (2020), enquanto a procuradora da República Ana Carolina Roman, por sua vez, afirma que todas as alterações propostas são para diminuir a proteção do trabalho, nunca para fortalecer. Ela destaca, ainda, que o PLS 432 se tornou um "cavalo de batalha" para alterar o artigo 149 (entrevista ao autor, 2020).

Mércia Silva, diretora-executiva do instituto InPacto, descreve o impasse em torno da Emenda Constitucional como o que se chama popularmente de "jabuticaba brasileira": quando se cria uma lei e, depois, desenvolve-se mecanismos para não cumprir ou dificultar a implementação (entrevista ao autor, 2020). Bentes complementa ao denunciar o esvaziamento do impacto que a Emenda Constitucional poderia trazer já que "não se tem conhecimento de grande repercussão na esfera judicial da efetiva imposição dessa pena de expropriação, justamente a partir da celeuma que se criou em torno da conceituação do trabalho escravo":

"Se nós estivéssemos já aplicando com critério e segurança, mas com firmeza, esse dispositivo da expropriação, tenho certeza que teríamos uma redução drástica no número de casos do trabalho escravo no Brasil. Esse é o primeiro aspecto em que há, sobretudo na Comissão de Peritos da OIT, uma manifestação de preocupação" (2020).

• ASFIXIA DA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO

A atual condição da fiscalização realizada pelos Grupos Móveis gera preocupação. Figueira aponta para três principais questões: mudança na estrutura organizacional do Trabalho no Poder Executivo; falta de recursos e estagnação da reposição de auditores fiscais (2020).

Com o rebaixamento do antigo Ministério do Trabalho a uma secretaria dentro do Ministério da Economia, a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) se tornou uma subsecretaria, que continua sendo responsável pela Divisão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE), coordenadora dos GEFM. Os organogramas dos dois órgãos deixam claros essa submissão: enquanto no antigo Ministério do Trabalho a então Secretaria de Inspeção do Trabalho era considerada um "órgão específico singular", como uma das quatro principais secretarias do órgão²⁷, atualmente, no Ministério da Economia, a SIT está submetida à Secretaria do Trabalho (STRAB), submetida por sua vez à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT), uma das nove secretarias especiais do ministério²⁸. Segundo o pesquisador do GPTEC/UFRJ, isso já é um indicativo de redução da prioridade dada à fiscalização do trabalho: "O trabalho fica submetido à economia, não o contrário".

No questionário elaborado para esta pesquisa, mais de um terço dos participantes (40%) apontaram a fiscalização do trabalho como o instrumento mais eficaz de combate ao trabalho escravo, mas metade (50%) considera insuficiente o alcance das operações em território nacional e 70% acreditam que o número de operações realizadas por ano não atende o necessário. De acordo com a consulta, os dois aspectos das condições de atuação dos Grupos Móveis que precisam ser aprimorados com mais urgência são a disponibilidade de recursos financeiros e a quantidade de operações, que não só está ligada ao primeiro fator, como também à questão de recursos humanos.

Autores como Cavalcanti e Fleury apontam para cortes orçamentários feitos pelo governo federal como uma ameaça à continuidade da política repressiva do trabalho escravo (2017, p. 96). Maurício Fagundes, chefe da DETRAE, sustenta que, apesar da baixa execução em comparação com o orçamento federal – de cerca de R\$ 2,5 milhões anuais em média –, há sempre um esforço da DETRAE para garantir esse volume mínimo, que tem sido usado para coordenar ao menos quatro GEFM desde 2011 (entrevista ao autor, 2020). O auditor-fiscal Raul Brasil, responsável pela comunicação na SIT, reconhece que houve uma queda de recursos no decorrer dos anos, mas pondera que é uma redução linear com outras pastas do governo, causada

²⁷ Mais em: <<https://descomplicams.com.br/wp-content/uploads/2017/08/Organograma-Ministerio-do-Trabalho-e-Previdencia-Social..pdf>>. Acesso em: 08.02.2021

²⁸ Mais em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/imagens/organogramas-antiores/organograma-me-atualizado-dec-10-366-22mai2020.pdf/view>>. Acesso em 08.02.2021

até por consequência de outras políticas, como o teto de gastos estabelecido após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 (entrevista ao autor, 2020). Ele afirma que, como nem todas as Superintendências Regionais do Trabalho têm uma atuação de combate ao trabalho escravo, é, portanto, "uma área para a qual o governo realmente tem que ter recurso próprio".

De acordo com dados oficiais obtidos através da Lei de Acesso à Informação, percebe-se uma queda relevante no orçamento destinado à fiscalização do trabalho escravo entre 2008 e 2016, após um período de fomento desses recursos de 1997 a 2008, como mostra a tabela 3. De 2017 em diante, é possível perceber certa estagnação do montante em torno na faixa de 2,5 milhões, salvo exceção de 2020 em que o valor apresentado pelo sistema sofre uma queda de 41% e atinge o menor nível em 17 anos. Nota-se também que, no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, a categoria específica "Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo" (código 2629) deixa de constar a partir de 2018, sendo mantida apenas, então, a categoria "Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho" (código 20YU).

Em nota, o Ministério da Economia sustenta que não houve redução de recursos para o combate ao trabalho escravo em 2020, apesar das limitações impostas pela pandemia da covid-19 e que o número de ações fiscais em 2020 mostrou-se próximo ao resultado obtido no ano anterior (266 estabelecimentos fiscalizados em 2020 x 280 em 2019). O órgão diz ainda que não há orçamento específico para os GEFM e que as verbas partem dos recursos destinados à "Fiscalização de Obrigações Trabalhistas e Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho" (Brasil, Ministério da Economia, 2021).

Tabela 3 Disponibilidade de recursos financeiros à fiscalização do trabalho escravo			
Ano	Orçamento (R\$)	Ano	Orçamento (R\$)
1995	Indisponível	2008	4.375.067,50
1996	Indisponível	2009	3.859.220,24
1997	167.898,29	2010	2.500.771,08
1998	89.599,70	2011	3.402.665,72
1999	103.237,90	2012	3.193.604,11

2000	287.035,55	2013	2.718.639,75
2001	782.444,37	2014	1.938.839,87
2002	896.844,70	2015	1.936.174,89
2003	1.122.268,27	2016	1.664.531,83
2004	1.618.476,84	2017	2.608.646,48
2005	1.998.899,77	2018	2.308.217,41
2006	2.490.254,68	2019	2.278.208,98
2007	2.735.641,11	2020	1.348.064,61

FONTE: Lei de Acesso à Informação - 03005.025867/2021-59. Acesso em 22.02.2021

Com relação ao número de auditores fiscais em atividade, a trajetória de queda no número de trabalhadores resgatados de 2007 até hoje pode ser vista não pela redução do trabalho em condições análogas à escravidão, mas sim porque houve um declínio no número de inspeções (Rodrigues, 2017, p. 47). Mello observa que o quadro da inspeção do trabalho está completamente defasado, com um grande percentual de auditores fiscais a ponto de se aposentar (2020). Em junho de 2020, em nota, a CONATRAE manifestou "enorme preocupação com os prejuízos acarretados à política do combate ao trabalho escravo, ante a ausência de concurso público para cargos de auditores fiscais do Trabalho pelo Ministério da Economia" e apontou que, atualmente, "a Inspeção do Trabalho conta apenas com 2.091 auditores fiscais do Trabalho, do total de 3.644 cargos, ou seja, há menos de 60% dos cargos ocupados":

"O número deficitário desses profissionais cria cenário propício para o aumento da escravidão contemporânea no país, pois a fiscalização do trabalho é a base da política de combate ao trabalho escravo e os auditores fiscais do trabalho são de grande importância para a constatação dessa violação e indispensáveis para a responsabilização administrativa dos exploradores e a lavratura dos autos de resgate das vítimas escravizadas" (CONATRAE, 2020).

A Comissão ressalta que as Gerências e Superintendências Regionais do Trabalho não conseguem atender às demandas por completo e também que a falta de inspetores fiscais do trabalho viola a Convenção nº 81 da OIT, sobre inspeção do trabalho na indústria e no comércio. No documento, a CONATRAE insta ao governo federal a realizar um concurso público para preencher as vagas existentes ainda em 2020, o que não foi executado, como também pede que o Ministério da Economia disponha os recursos necessários para o funcionamento da fiscalização. Fagundes

sustenta que o trabalho de campo realizado pelos auditores fiscais é essencial para a repressão do trabalho escravo:

"Não tem como fiscalizar trabalho escravo cruzando dados. Não é que nem a fiscalização do FGTS, que pode se analisar folha de pagamento, cruzar dados e achar fraude. Não tem como, tem que ser em campo. É a condição do ambiente de trabalho, conversando com o trabalhador e empregador" (entrevista ao autor, 2020).

A pandemia da covid-19 afetou diretamente o trabalho da fiscalização do trabalho. Em março de 2020, as operações de fiscalização foram suspensas e assim ficaram por dois meses, a fim de evitar a exposição dos auditores fiscais ao novo coronavírus. No entanto, a atividade foi considerada essencial via decreto²⁹ e, com a retomada do trabalho em maio, a fiscalização contou com um corpo de agentes reduzido já que muitos auditores fiscais do trabalho são parte de grupos de risco à covid-19 (Gama, 2021, p. 16-17). O Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais de Trabalho (SINAIT) informou que está levantando dados sobre os auditores-fiscais sobre infectados e vítimas fatais e indicou que "a maioria dos óbitos ocorreu com pessoas idosas, naturalmente mais vulneráveis à covid-19. Há relatos de colegas em atividade que foram infectados, sem maior gravidade, e que já estão recuperados ou em fase de recuperação. O temor, entretanto, ronda a categoria" (SINAIT, 2021).

Devido às restrições orçamentárias, de locomoção e pessoal impostas pela pandemia, o ano de 2020 registrou 942 trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão, segundo dados oficiais da SIT. Apesar de expressivo, é a segunda menor quantidade anual de resgatados desde 2002. Diante da precarização do mercado de trabalho causada pela pandemia, que ampliou condições de vulnerabilidade da população brasileira e levou o número de desempregados no Brasil a superar 14 milhões pela primeira vez, sendo os mais afetados os trabalhadores do setor informal, era de se esperar que o número fosse mais elevado.

• ATAQUES À LISTA SUJA

Em setembro de 2020, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da chamada Lista Suja. A decisão foi uma resposta à ação apresentada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) em 2018 contra a Portaria Interministerial nº 4/2016, dos extintos Ministério do Trabalho e Previdência

²⁹ Decreto nº 10.292/2020, 25.03.2020: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10292.htm#art1>. Acesso em 09.02.2020

Social e Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos, que atualizava os critérios para inclusão e exclusão do Cadastro de Empregadores que tenham recorrido à exploração do trabalhador em condições análogas à escravidão.

A entidade sustentava que a divulgação da Lista Suja viola princípios como o da reserva legal, da separação dos poderes, do devido processo legal substancial, da dignidade da pessoa, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, além de gerar prejuízo e servir como sanção administrativa aos empregadores. A Abrainc também exigia que fosse elaborada uma lei formal para a criação do cadastro de "caráter sancionatório e restritivo de direitos" (Brasil, STF, 2020a, p. 37), questionando, assim, a validade da Portaria. No entanto, a maioria dos magistrados do STF acompanhou o voto do relator, ministro Marco Aurélio, que discordou da ação e defendeu que a divulgação da Lista garante a aplicação de direitos previstos na Constituição que tratam do trabalho digno:

"No ápice da pirâmide das normas jurídicas, está a Constituição Federal, submetendo a todos indistintamente, ou seja, pessoas naturais e jurídicas, de direito privado e público, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Dela extrai-se, como fundamentos da República Federativa do Brasil, a teor do artigo 1º, a dignidade da pessoa humana, cujo núcleo é composto pela proibição de instrumentalização do indivíduo, e valores sociais do trabalho. A observação justifica-se ante a necessidade de ter-se avanço, e não retrocesso, civilizacional. A implementação do ato atacado [Cadastro de Empregadores] volta-se a realizar direitos inseridos no principal rol das garantias constitucionais" (Brasil, STF, 2020b, p. 36).

Ao citar o compromisso firmado e incorporado pelo Brasil com as Convenções nº 89 e nº 105 da OIT, o ministro Edson Fachin indicou que não reconhece "qualquer incompatibilidade com o texto constitucional, que protege os trabalhadores e demanda da sociedade política o fim da triste herança da escravidão moderna". Ele sustentou, ainda, que a Lista Suja é "eminentemente informativa dos resultados da fiscalização (...), sem estabelecer qualquer espécie de sanção aos empregadores" (Brasil, STF, 2020a, p. 46).

Em suma, a decisão da Corte foi uma vitória para consolidar a importância da Lista Suja na repressão à prática do trabalho escravo. Fagundes, da DETRAE, afirma que a posição do STF foi um alívio que vai servir como página virada, enquanto Raul Brasil, da SIT, ao rebater a alegação de violação aos princípios do contraditório e ampla defesa apresentada pela Abrainc, ressalta a existência de um processo administrativo para inclusão de indivíduos ou empresas na Lista Suja, desde que o

auto de infração é lavrado na operação de fiscalização: "Esse processo tem instâncias de recurso, tem o contraditório e a ampla defesa. Quando se esgota tudo isso, é que se entra na Lista".

No entanto, McGrath e Mieres lembram que algumas empresas e indivíduos conseguiram se manter de fora da Lista Suja através de ordens judiciais e a constitucionalidade dela "tem sido questionada há algum tempo por alguns interesses empresariais e pelo lobby ruralista" (2020, p. 146). Antes mesmo da ação supracitada, em dezembro de 2014, o próprio STF suspendeu a divulgação da Lista Suja pelo então Ministério do Trabalho ao conceder uma liminar à Abrainc, que havia entrado com uma ação contra o Cadastro, alegando que a inclusão de indivíduos e empresas não presumia o direito de defesa. O documento só voltou a ser publicado em março de 2017, depois de uma batalha judicial travada pelo Ministério Público do Trabalho. Foram 27 meses sem as devidas informações publicadas (ver mais em Sakamoto, 2017).

De acordo com o questionário desta pesquisa, a Lista Suja foi apontada como o segundo instrumento mais eficaz no combate ao trabalho escravo, atrás apenas da fiscalização do trabalho. Além disso, 60% dos participantes a consideram como um recurso suficientemente inibidor do crime. Mércia Silva, do Instituto InPacto, que atua como instituição intermediadora entre o empresariado no Brasil e o combate ao trabalho escravo nas cadeias de produção, aponta que os ataques ao Cadastro se intensificaram sobretudo depois da aprovação da Emenda Constitucional nº 81, em 2014: "Quando a Lista Suja é um instrumento que em si não desapropria [a terra], mas abre um processo civil que pode levar a um processo que vai desapropriar, (...) aí começa uma guerra de gigantes, questionamentos mais fortes" (entrevista ao autor, 2020).

Silva marca as diferenças no setor produtivo em território brasileiro, com características organizacionais muito distintas. De um lado, "temos empresas que percebem economicamente a vantagem da Lista, a importância dela em termos de transparência, e que vai fazer uso também dessa ferramenta política" – a Lista Suja serve, finalmente, como um filtro para empresários selecionarem possíveis parceiros comerciais. De outro, estão empresas que Silva chama de "tacanhas", que nunca deram importância à elevação da cultura organizacional interna. É uma outra face do empresariado no país, que enxerga a Lista Suja como ameaça: "Em vez de corrigir um potencial problema, ele [empresário] apenas quer ficar no lugar de não admitir ser

fiscalizado pelo Estado", diz a diretora-executiva, que destaca a existência de uma cultura do empresariado de negar a existência do problema do trabalho escravo:

"Quando a gente olha o empresariado e tenta fazê-lo sair dessa engrenagem, principalmente esse empresariado que a gente chama de tacanho, (...) porque ele não passou por sistemas operacionais inovadores, não fez a mudança do que é uma cultura organizacional diferente, mexer com a engrenagem dele é muito difícil. Então, está atrelado a essa cultura e fazer essa pessoa mudar é muito complicado" (ibid, 2020).

• PROBLEMAS DO SISTEMA JUDICIAL

Uma série de obstáculos encontrados no sistema de Justiça brasileiro dificultam o combate efetivo do trabalho escravo. Andrade e Barros afirmam que a baixa quantidade de condenações criminais é o contraponto da realidade de avanço no número de resgates, fiscalizações e indenizações desde 1995 (2013, p. 144). As condenações criminais não crescem na mesma proporção, e talvez por isso a incidência do crime aumente: "pela certeza da impunidade e por parte do Estado brasileiro estar conivente", argumentam os autores (p. 159). Os dois analisam o caso do estado do Tocantins e verificam que a definição do crime e a dificuldade na coleta de provas são as principais causas para a ausência de punição, sendo que o primeiro fator é preponderante, quando a maioria dos magistrados se limita a avaliar a liberdade de locomoção.

Carlos Henrique Haddad, juiz e coordenador da Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, avalia que os magistrados têm uma resistência muito grande em condenar por trabalho escravo. É o que Ana Carolina Roman, procuradora da República, chama de "conservadorismo do Poder Judiciário" (2020), "que não se atenta às questões importantes de vulnerabilidade dos trabalhadores e se apega a uma visão de escravidão do nosso passado colonial". Figueira afirma que os juízes ficam na expectativa de elementos que comprovem a limitação da liberdade do trabalhador, "querendo encontrar algemas, correntes, etc":

"Mas não é isso que vem escrito no artigo 149. Se encontrar algema e corrente também é trabalho escravo, mas não é condição *sine qua non*. A conjunção que liga as diversas modalidades do trabalho escravo não é a conjunção "e", aditiva, é a conjunção alternativa" (entrevista ao autor, 2020).

A inclusão do Ministério Público Federal em ações do Grupo Móvel é uma forma de tentar fortalecer a punição dos exploradores por vias criminais, já que o Ministério Público do Trabalho não atua nessa área. Essa articulação, no entanto, precisa ser reforçada, sustentam Mombelli e Chiavini. Segundo a procuradora do Trabalho, o MPF tem outras atuações prioritárias, como o combate à corrupção, enquanto o defensor público complementa ao dizer que há certa seletividade de casos na atuação do MPF (2020). Roman, por sua vez, defende que a criação do Grupo de Apoio ao Combate à Escravidão Contemporânea (Gaec) no MPF, inicialmente como um grupo de trabalho em 2012, foi justamente para tentar mudar a cultura interna com treinamentos e cursos especializados na temática do trabalho escravo, aumentar a prioridade dessa questão na ação do órgão e tentar articular um trabalho mais eficaz com os GEFM, sobretudo no que diz respeito à coleta de provas:

"O que acontece na prática? Se é constatado que, por algum motivo, aquelas provas não são possíveis para conseguir uma condenação [por exploração do trabalho escravo], normalmente, o MPF não vai propor uma denúncia porque é um dispêndio de recursos materiais e humanos do Estado para algo que já se vislumbra que não será possível" (entrevista ao autor, 2020).

De acordo com a procuradora da República, existe uma diferença fundamental entre os padrões de prova e responsabilidade nas esferas administrativa e penal do Direito, o que torna irreal a expectativa de toda fiscalização do trabalho avançar para uma ação na esfera penal:

"No Direito Administrativo, para se responsabilizar o dono da fazenda, basta provar que existe uma relação de trabalho entre eles e que ele se beneficia economicamente do trabalho daquelas pessoas exploradas. A responsabilidade é objetiva. (...) Já no Direito Penal, é uma responsabilidade subjetiva. É preciso demonstrar que ele [empregador] sabia das condições dos trabalhadores, concordou com aquelas condições, etc. É uma forma diferente de trabalhar. (...) O que tentamos fazer é diminuir isso e melhorar o trabalho, com a sensibilização dos colegas, do Judiciário, fazendo um trabalho melhor com os fiscais, mostrando o que necessário para provas para conseguir uma condenação criminal" (ibid).

Aponta o ministro Lélío Bentes que a Justiça do Trabalho tem um número muito mais expressivo de condenações por exploração da mão de obra de formas análogas à escravidão, mas limitadas à competência administrativa, não criminal. Ele atribui esse êxito sobretudo a "um processo que é resultado do investimento na

formação dos magistrados e magistradas do trabalho" (2020), mas há outros fatores que facilitam a condução dos processos no âmbito trabalhista, como o tempo de duração diante das possibilidades de conclusão.

No livro "Trabalho Escravo: entre os achados da fiscalização e as respostas judiciais", Haddad e Miraglia fazem uma análise das consequências judiciais a partir de 373 fiscalizações pelas equipes de auditores fiscais no estado de Minas Gerais entre 2004 e 2017, que constataram a existência de trabalho escravo em 157 operações. Os autores apontam que o tempo médio gasto para a Justiça trabalhista resolver uma ação civil pública, da abertura à sentença, é de 374 dias, chegando a 1175 dias até o trânsito em julgado. Já o sentenciamento de uma ação penal leva 991 dias em média na Justiça Federal, alcançando 2276 dias até o trânsito em julgado (2018, p. 170-171). Ainda que seja o universo de apenas um estado brasileiro, revela a morosidade do sistema judicial brasileiro. Destaca-se ainda que muitos dos processos que envolvem trabalho escravo e chegam à esfera criminal são conduzidos com incentivos para prolongar o tempo de julgamento em sucessivas instâncias e que, normalmente, os acusados são empresários, fazendeiros, comerciantes que conseguem arcar com os honorários dessa morosidade (Haddad, 2017, p. 138).

Uma das diferenças para essa diferença de ritmo diz respeito à impossibilidade de finalizar um processo penal mediante acordo, como é possível fazer na Justiça trabalhista, o que confere maior celeridade a ações civis públicas. Isso pode gerar desarmonia no mundo jurídico, posto que o investigado pode ser condenado à prisão pela aplicação do Código Penal, como também pode ser reprimido de forma mais branda pela Justiça do Trabalho em razão de um acordo entre as partes (Haddad e Miraglia, 2018, p. 191).

É possível questionar, inclusive, a proposição do Termo de Ajuste de Conduta (TACs), que normalmente é uma forma ágil de garantir alguma reparação às vítimas exploradas e algum tipo de punição ao perpetrador do crime, em paralelo a ações na Justiça. A ausência de informações sobre o cumprimento das cláusulas é um ponto desfavorável, pois a verificação não é imediata à assinatura, só ocorre após o prazo determinado ao empregador para adotar as regularizações adequadas: "Se as fiscalizações não se realizam – por falta de recursos humanos e materiais – o TAC transforma-se em peça de ficção, em que o empregador flagrado na prática ilícita não precisa demonstrar a observância das obrigações assumidas" (ibid, p. 89-90).

Além disso, existe a possibilidade de firmar novo TAC diante do descumprimento de um termo anterior. Não por acaso, existem casos de repercussão de violação de TACs, como aconteceu com a varejista da moda Zara. A empresa pagou multa de R\$ 5 milhões e firmou novo TAC em 2017 ao ser cobrada por não implementar o que havia acordado em um primeiro termo firmado em 2011, quando 15 trabalhadores que produziam roupas para a marca terem sido resgatados de condições degradantes³⁰.

Diante do exposto, é possível elencar alguns principais pontos que se mostram como entraves ao andamento do sistema judicial brasileiro e à punição efetiva do crime de trabalho escravo no país, sendo eles: a resistência ao reconhecimento do crime por parte da magistratura; a necessidade de melhor articulação entre MPF e Grupos Móveis; a divergência na consideração de elementos probatórios; a morosidade dos processos judiciais e a falta de vigilância no cumprimento de medidas administrativas.

- **RESISTÊNCIA À SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA**

Além de parceira indispensável na construção da política pública existente, o papel da sociedade civil no combate ao trabalho escravo, como visto até aqui, se dá adicionalmente por meio das ações de acolhimento das vítimas e de advocacy, referentes à pressão e ao monitoramento dos órgãos governamentais para manter essa causa como uma questão prioritária. Muito do que foi criado até hoje, principalmente em termos de legislação, teve origem em discussões da sociedade civil, afirma Xavier Plassat, coordenador da área de combate à escravidão da Comissão Pastoral da Terra que atende vítimas do trabalho escravo na Amazônia há 35 anos (entrevista ao autor, 2020). Boa parte do esforço de várias entidades não governamentais se deu no âmbito da CONATRAE, cujo papel é avaliado como suficiente ou muito suficiente por 35% dos participantes do questionário desta pesquisa, enquanto 30% consideram a atuação razoável e outros 35% como insuficiente ou muito insuficiente.

Recentemente, a CONATRAE conseguiu resistir a uma tentativa preocupante de extinção. Em abril de 2019, o governo brasileiro publicou o decreto nº 9759/2019, que determinava o fim de vários colegiados que prestavam consultas ao Poder

³⁰ Mais em: <<https://bit.ly/3b0YesY>> e <<https://bit.ly/3jMG8PB>>. Acesso em 09.02.2021

Executivo, incluindo a CONATRAE, sob a justificativa de conter gastos supérfluos³¹. A partir da mobilização dos então integrantes da Comissão, em junho daquele ano, a CONATRAE foi recriada, mas passou por uma reformulação restritiva e a participação destinada à sociedade civil foi reduzida de nove para quatro integrantes³², o que pode enfraquecer a atuação do órgão e o poder de monitoramento e diálogo com órgãos do governo.

Apesar do retrocesso, a CONATRAE conseguiu avançar certos passos, como, por exemplo, a criação do Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo no Brasil – uma resposta de âmbito federal à ausência de uma política articulada entre o governo brasileiro e outras entidades responsáveis pelo apoio aos trabalhadores resgatados do trabalho escravo. Plassat e Suzuki defendem que o apoio após a libertação é fundamental não apenas por questões de proteção e segurança, mas para evitar que o trabalhador volte às condições que o levaram a buscar um emprego precário (2020, p. 102).

Ao questionário deste trabalho, 50% dos participantes disseram que consideram que o acolhimento das vítimas é o tipo de intervenção no qual o papel da sociedade civil tem sido mais eficaz no combate ao trabalho escravo e no rompimento do ciclo exploratório, mas 85% julgam que a articulação entre sociedade civil e governo nessa frente é insuficiente ou muito insuficiente e 15% classificaram como razoável. De acordo com Plassat, essa relação ainda deixa a desejar "porque estamos em uma fase de rejeição a tudo que envolve participação da sociedade civil", como evidenciado pelo enxugamento da CONATRAE e pela extinção de vários outros grupos consultivos do governo federal. Ele destaca que o trabalho conjunto e interinstitucional se torna cada vez mais fundamental:

"Hoje se tem uma clareza maior sobre a necessidade de complementar a repressão ao trabalho escravo, o resgate do trabalhador, por uma ação positiva de mudanças das condições que levam categorias e grupos sociais bem melhor identificados hoje a encontrar neste tipo de trabalho a única alternativa" (2020).

No projeto de apresentação do Fluxo, no entanto, ainda consta uma série de aprimoramentos que precisam ser feitos em termos estruturais, como articular secretarias estaduais de Assistência Social com COETRAEs e iniciativas já existentes

³¹ Decreto nº 9759/2019, 11.04.19: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em 09.02.2021

³² Decreto nº 9887/2019, 27.06.19: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9887.htm#art11>. Acesso em 09.02.2021

na sociedade civil, incluindo programas de reinserção econômica; criar e implementar um protocolo de atendimento integrado; incluir técnicos especializados em trabalho escravo nas áreas de AS dos estados; e incorporar o Fluxo na revisão do Plano Nacional, o que pode contribuir para a elaboração de um terceiro PNETE (Brasil, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2020). Ou seja, apesar do reconhecimento estatal da necessidade de se fortalecer o pós-resgate, ainda há muito o que se caminhar para conectar os agentes envolvidos nessa ação efetivamente.

• PRECARIZAÇÃO DO CONTEXTO SOCIAL

É importante destacar considerações de especialistas sobre mudanças no contexto brasileiro que tendem a complexificar e dificultar o combate ao trabalho escravo, como, por exemplo, mudanças na legislação trabalhista que fragilizam o arcabouço protetivo do trabalhador. Figueira afirma que os tempos têm se tornado mais turvos e inquietantes para quem combate esse crime e destaca o impacto da reforma trabalhista, promulgada pela Lei 13.467/2017³³, como exemplo que "desconstrói as leis protetoras dos mais vulneráveis, fazendo com que o 'negociável' se sobreponha ao 'legislado' em diversas circunstâncias":

"As leis que compõem a reforma abriram a possibilidade para aumento da jornada de trabalho, facilitaram as contratações por empreiteiras, restringiram a atuação de auditores e procuradores e eximiram as empresas beneficiadas de responsabilidades, facilitando, assim, a ocorrência de casos de trabalho escravo contemporâneo" (2020, p. 66).

As alterações na Consolidação das Leis do Trabalho referentes à jornada de trabalho causam preocupação no âmbito do trabalho escravo por desvincular as regras de duração do expediente das normas de saúde, higiene e segurança do trabalho, conforme definido pelo parágrafo único do artigo 611-B (Souza e Fernandes, 2018, p. 20). Entre outras mudanças, a reforma faz com que a legislação passe a não contabilizar o período de deslocamento ao trabalho como hora laboral (art. 58, par 2º); aumente o regime de horas trabalhadas ao trabalhador parcial e permita horas extras por parte deste (art. 58-A); viabilize acordos tácitos quanto ao cumprimento de horas extras e modifique as regras para compensação delas (arts. 59 e 59-B), além de possibilitar a exigência de horas extras em caso de necessidade imperativa,

³³ Lei nº 13.467/2017, 13.07.2017. Disponível em <<https://bit.ly/3aZ5o2l>>. Acesso em 19.02.2021.

independentemente de acordo ou convenção coletiva (Lopes e Sena, 2018, p. 114-115).

As autoras (ibid) chamam atenção ainda para a legalização da jornada "12 x 36", que prevê 12 horas de trabalho seguidas por 36 horas de descanso. Ainda que pareça favorável, dois pontos chamam atenção. Primeiro, na prática, segundo as autoras, o trabalhador tende a buscar outros empregos para complementar renda nas supostas horas de descanso. Além disso, o período de 12 horas por si só já supera a duração diária permitida originalmente pela CLT (8 horas mais duas horas extras devidamente recompensadas). Lopes e Sena sustentam que essas flexibilizações esvaziam o conceito de jornada exaustiva, condição que pode configurar trabalho escravo de acordo como Código Penal:

"Se, na vigência da redação modificada da CLT, o Judiciário apresentava dificuldades para reconhecer o trabalho escravo contemporâneo na modalidade jornada exaustiva, suscitando argumentos de que há cultura de horas extras no país, de que o dano não restou comprovado, de que a condição de vida do trabalhador também é precária, entre outros, com maior razão o fará agora que existe a Lei. Não serão raras as decisões ressaltando a escolha feita pelo empregado, sem considerar o vício de tal escolha em face da vulnerabilidade social e ausência de paridade junto ao empregador, seja no acordo individual, seja no trabalho em dois empregos, para negar o atentado à sua dignidade" (2018, p. 116).

Souza e Fernandes também apontam a desregulamentação das formas de contratação como mudança sensível ao trabalho escravo (2018, p. 20). O texto da reforma incorpora as alterações das regras de terceirização estabelecidas pela Lei nº 13.429/2017³⁴, conhecida como "lei da terceirização". Enquanto se defende nos contextos doméstico e internacional uma maior responsabilização do empregador sobre a relação de trabalho estabelecida com o empregado, ressalta-se os efeitos desse regimento que passou a permitir que empresas possam terceirizar de forma irrestrita, até mesmo as atividades principais do negócio (McGrath e Mieres, 2020, p. 144). Isso amplia ainda mais a cadeia de produção, distancia e precariza a responsabilidade empresarial pelos vínculos trabalhistas.

Mello destaca que potencializar a terceirização significa, na verdade, potencializar a escravidão, já que é principalmente em elos terceirizados onde se identifica o crime (2020). Destaca-se que governo federal, MPT e Justiça do Trabalho

³⁴ Lei nº 13.429/2017, 31.03.2017. Disponível em <<https://bit.ly/3qWPB9J>>. Acesso em 19.02.2021.

foram capazes de responsabilizar grandes empresas por reconhecer vínculos laborais onde ocorre terceirização ilegal, porém a lei abre caminho para o que Sakamoto chama de responsabilidade subsidiária: a empresa contratante deverá arcar com os direitos trabalhistas e previdenciários somente quando fracassar a cobrança da empresa contratada, o que "facilita a impunidade das contratantes que, no máximo terão que bancar salários atrasados, mas sem punição pelos trabalhadores escravos libertos" (2017, p. 196-197).

A flexibilização dos contratos de trabalho proposta pela reforma buscou dificultar a caracterização da subordinação jurídica da relação trabalhista "mediante afirmação de noção relativa à prevalência de instrumentos jurídicos formais (aparência) em detrimento da realidade cotidiana da relação de emprego (essência)" (Ramos, 2018). Ou seja, a Lei nº 13.467/2017 traz um aspecto formal à condição de trabalhador de autônomo/terceirizado que permite o não comprometimento do empregador com uma série de direitos trabalhistas enquanto, na prática, a relação trabalhista se manifesta conforme vínculo formal. Com isso, é possível afirmar que as mudanças aprovadas na CLT também frustram a chamada "subordinação estrutural", teoria do Direito do Trabalho à qual se recorre no sistema jurídico justamente para proteger uma parcela de trabalhadores cada vez maior – autônomos, terceirizados, pejetistas, informais – e para que empresas se responsabilizem pelos laços trabalhistas estabelecidos. Tal princípio se demonstra "pela inserção do trabalhador na dinâmica do tomador de seus serviços, independente de receber (ou não) suas ordens diretas, mas acolhendo, estruturalmente, sua dinâmica de organização e funcionamento" (Delgado apud Ramos, 2018), indo além da mera contratação formal do trabalhador. A partir dessa ideia, abre-se caminho para responsabilizar uma empresa frente a um empregado não celetista que se encontra atrelado de tal maneira essencial e estrutural à cadeia produtiva que o vínculo trabalhista se configura a despeito da formalidade contratual.

Conforme aponta Figueira, diante das transformações do mercado de trabalho e da descentralização dos meios de produção, as mutações do contexto trabalhista se mostram ainda mais preocupantes diante do cenário pandêmico:

"(...) há indícios de que se acelerará a 'metamorfose das formas de trabalho como *home office* ou *Small Office and Home Office*, a terceirização dos serviços se ampliará e o fenômeno da

'uberização'³⁵ do trabalho ganhará mais fôlego com o desfazimento de legislações e práticas protetoras do mundo do trabalho (...) As formas de incremento das atividades, em geral, se transformarão; as pessoas poderão ficar sem salários e o pagamento será por produção. Perderão férias, seguro desemprego, levarão a 'fábrica' para dentro de casa, assumirão os custos de aluguel e manutenção do espaço de trabalho, de limpeza, de consumo de energia, e incorporarão, para receber o mesmo que antes, mais horas no tempo desprendido na atividade laboral. Assim, para atender às necessidades de sobrevivência, serão submetidos a atividades de produção mais intensas e os corpos não serão capazes de resistir e adoecerão, como tem acontecido em atividades como a de costura" (2021b, p. 13).

Plassat complementa o debate ao dizer que há um afrouxamento crescente da legislação trabalhista e, ao rebaixar essas normas, aproxima-se da normalidade o que, até então, era considerado anormal: "Estamos convertendo em normal o que era fradulento – exploração exagerada, abusos, imposição de condições exaustivas" (2020). A procuradora Juliane Mombelli afirma que o Brasil passa por um momento de "quebra de direitos sociais, de ruptura da linha de que direitos sociais são inquebrantáveis, porque é melhor estar trabalhando de qualquer jeito, ganhando alguma coisa, do que não produzir nada" (2020). Já Mércia Silva ressalta a disputa de narrativas na lógica do direito, em que o Brasil está perdendo território, "não só do trabalho, mas também do direito ambiental, à saúde": "Estamos tendo um desmonte na noção de Estado protegendo e criando normativas de comando e controle. (...) Essa distorção nos tem feito perder território civilizatório no mundo do trabalho" (2020).

A partir do trabalho empírico com a repressão do trabalho escravo nas fiscalizações dos GEFM, Fagundes também revela mudanças nas formas de exploração, que "ficam mais elaboradas e percebemos a quantos desafios precisamos nos adaptar diante da nova realidade de exploração". É o que se pode apontar como uma tendência crescente à invisibilização de uma prática que, "por natureza, era bastante invisível" nas palavras de Passat:

"Nunca mais você vai encontrar 250 peões em uma frente de trabalho que dura quatro meses. Nunca mais você vai ter uma pista de avião que transfere trabalhador carregado do Piauí, de Brasília, do Pará ou do Tocantins até o Mato Grosso. Isso faz parte da história passada. Observa-se hoje que as empreiteiras raramente

³⁵ Termo desenvolvido para ilustrar o fenômeno no mercado de trabalho que revela o processo de invisibilização e precarização das relações assalariadas a partir da disseminação da ideia de "trabalhador empreendedor" que encobre a violação de direitos trabalhistas. Ver mais em ANTUNES, Ricardo (Org). *Uberização, trabalho digital e indústria 4.0*. São Paulo: Boitempo, 2020, 336p.

recorrem à chamada pública, com gatos circulando na rua do interior com alto-falante. Isso não acontece mais. Não vai haver mais empreitadas de duração longa e de quantidade importante de trabalhadores. Eles vão contratar 15 trabalhadores por uma duração relâmpago de um mês ou dois meses, que não vai dar possibilidade ao trabalhador descontente de arbitrar entre ficar, fugir, denunciar, aguentar. Não vai dar tempo porque já terminou. (...) Isso significa que, mesmo nessa modernidade, nessa revisão das estratégias, continuamos encontrando mecanismos que achávamos que tínhamos superado. E isso diz respeito à invisibilidade do trabalho escravo" (Plassat, 2020).

XXXX

O cenário traçado neste capítulo faz um mapeamento de riscos que a consolidação e o avanço da política nacional brasileira de combate ao trabalho escravo enfrentam. As questões a serem resolvidas e/ou freadas podem custar um preço alto ao Brasil. Na próxima seção, pretende-se apontar possíveis perspectivas para o país diante do que foi apresentado até aqui.

5)

ALERTA PARA O BRASIL: PERSPECTIVAS SOBRE O COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

A pobreza é considerada uma das principais causas da escravidão contemporânea, pois traz vulnerabilidade às pessoas nessa condição (Rodrigues, 2017, p. 16). A situação da pandemia da covid-19 no Brasil é um fator determinante para aprofundar essa vulnerabilidade, diante da falta de perspectiva de controle da crise sanitária e de respostas econômicas às graves consequências sociais. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), já são mais 14 milhões de desempregados no país, um nível recorde. De março a dezembro de 2020, registra-se um saldo de pelo menos 8 milhões de postos de trabalhos fechados, sendo que 4,6 milhões (ou 56,5%) eram vagas do setor informal³⁶. Em 2021, os mais de 108 milhões de brasileiros cadastrados para receber o auxílio emergencial, incluindo os 67 milhões contemplados pelo governo, já não contam mais com a possibilidade do benefício, sem haver previsão concreta de uma política pública substituinte. Estima-se que, só em janeiro de 2021, 2 milhões de pessoas entraram para a linha de pobreza, chegando a um total de 26 milhões de brasileiros, ou 13% da população, sobrevivendo com uma renda per capita de apenas R\$ 250 mensais, segundo cálculo da Cátedra Ruth Cardoso, do Insper³⁷.

Com o aumento do desemprego, o esperado aumento do trabalho informal pode empurrar trabalhadores a situações precárias por razão de sobrevivência e, dessa forma, é inegável o aumento dos fatores de vulnerabilidade ao trabalho escravo, evidenciando os riscos de tal violação de direitos (Gama, 2021, p.15). Conforme exposto por Roman:

"O Brasil tem apresentado um histórico recente de diminuição dos direitos do trabalhador e de precarização das relações de trabalho que fazem com que se potencializem vulnerabilidades dos trabalhadores. Quando se tem vulnerabilidade, temos um terreno fértil para a exploração laboral. O máximo dessa exploração seria a escravidão, e problemas econômicos criados pela pandemia certamente vão criar mais vulnerabilidade" (2020).

³⁶ ROUBICECK, Marcelo. O emprego no Brasil durante a pandemia em três pontos. *Nexo*, São Paulo. Publicado em 28.01.2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3jMFeT9>>. Acesso em 09.02.2021.

³⁷ LIMA, Bianca; GERBELLI, Luiz Guilherme. Com fim do auxílio emergencial, Brasil tem 2 milhões de novos pobres só em janeiro. *G1*, São Paulo. Publicado em 06.02.2021. Disponível em: <<https://glo.bo/2MX5w9l>>. Acesso em 09.02.2021.

Essa perspectiva de grave crise socioeconômica se mostra como um desafio ao governo brasileiro no que diz respeito ao combate ao trabalho escravo, entre outros muitos temas. Os obstáculos apresentados na seção anterior apontam para um cenário de incerteza à consolidação da política nacional, se não houver mudanças que priorizem essa pauta. O risco de desmantelamento das estruturas de fiscalização aprofundado pela pandemia da covid-19 – seja por causa de restrições orçamentárias, recursos humanos ou materiais ou de locomoção – serve como importante alerta, pois, conforme sustentado por Gama, quando essas instituições são forçadas a “desacelerar”, o alcance das políticas sociais às vítimas de trabalho escravo pode se tornar ineficiente (2021, p. 16). E o espaço aberto para essa possibilidade de ineficiência no enfrentamento à escravidão contemporânea pode trazer prejuízos à posição brasileira de liderança internacional na implementação de normas e políticas de enfrentamento à escravidão contemporânea, deixando o país exposto a cobranças externas e possíveis retaliações econômicas devido à redução da priorização dessa pauta social.

Bentes afirma que o Brasil deu uma guinada muito abrupta ao unilateralismo e destaca que isso é observado tanto por agentes que atuam em organismos internacionais, quanto por pares que percebem uma mudança na sinalização na política externa brasileira (2020). Mello aponta que, internacionalmente, já existe uma conjuntura de deterioração da visão sobre o Brasil diante de posicionamentos conservadores e negacionistas manifestados pelo país, principalmente a respeito de questões ambientais (2020).

Parceiros comerciais do Brasil estão atentos ao tratamento que o governo dá aos direitos sociais, ambientais e trabalhistas. Em abril de 2020, o comissário de Justiça da União Europeia anunciou que o bloco pretende criar uma lei sobre governança corporativa que exige a implementação obrigatória de *due diligence* em empresas³⁸ que tenham laços com o mercado europeu para garantir o cumprimento de padrões ambientais e de proteção de direitos humanos. Em outubro seguinte, a Comissão Europeia lançou uma consulta pública³⁹ a respeito do tema e espera-se que haja um texto pronto em junho de 2021. O Conselho Europeu já se manifestou de

³⁸ Mais em "Speech by commissioner Reynders in RBC Webinar on due diligence". Disponível em <<https://bit.ly/3aWW5Qm>>. Acesso em 20.02.2021.

³⁹ Mais em <<https://www.enforcinghumanrights-duediligence.eu/en/what-is-due-diligence>>. Acesso em 20.02.2021.

forma favorável à iniciativa e o Parlamento Europeu tem o projeto como prioridade (De Schutter e Barrow, 2020). A Comissão Legal do Parlamento Europeu, inclusive, aprovou um relatório em janeiro de 2021⁴⁰ que convoca a União Europeia a adotar o *due diligence* mandatório a fim de fortalecer o processo de monitoramento, identificação, prevenção e remediação de violações contra direitos humanos em cadeias produtivas ligadas ao bloco europeu.

O reconhecimento da necessidade de aumentar reforçar a prestação de contas empresarial já se traduz em acordos negociados pelos europeus, incluindo a respeito das condições de trabalho e garantias de direitos. Exemplo ligado diretamente ao Brasil se revela no texto do acordo negociado entre União Europeia e Mercosul, ainda em fase aprovação, que inclui o capítulo "Comércio e Desenvolvimento Sustentável. Nele, o artigo 4 discorre sobre "Acordos e padrões trabalhistas multilaterais" e deixa clara a importância de se promover o trabalho decente e "reconhecer seu papel benéfico na eficiência econômica, inovação e produtividade, incluindo desempenho de exportação". O documento faz menção específica às convenções da Organização Internacional do Trabalho e determina que "cada país deve fazer esforços contínuos e sustentados em direção à ratificação das Convenções fundamentais da OIT, Protocolos e outras convenções relevantes da OIT das quais ainda não seja parte e sejam classificadas como atualizadas pela OIT", instando os signatários a "trocar informações regularmente sobre o progresso na implementação efetiva das Convenções da OIT" (EU-Mercosur, 2020) – um estímulo evidente à assinatura do Protocolo nº 29.

O acordo prevê ainda que a violação de princípios fundamentais e direitos do trabalho não pode ser invocada ou usada de outra forma como vantagem comparativa, o que significa uma repreensão explícita à máxima que sustenta a prática ilegal do trabalho escravo: ampliação do lucro a partir da exploração de mão de obra barata, sem prestar a devida proteção ao funcionário. Esse trecho declara ainda a necessidade de cada país "garantir que procedimentos administrativos e judiciais estejam disponíveis e acessíveis para permitir que ação efetiva seja tomada contra infrações de direitos trabalhistas referidos neste Capítulo" (ibid).

Além do bloco europeu, os Estados Unidos também fiscalizam produtos que

⁴⁰ ABNETT, Kate. Lawmakers push for European due diligence law on environmental, human rights. *Reuters*. Bruxelas. Publicado em 27.01.2021. Disponível em <<https://reut.rs/3r5rt4l>>. Acesso em 20.02.2021.

recorram ao trabalho escravo no processo de fabricação, a fim de tomar as devidas providências para evitar o consumo desse tipo de mercadoria. Anualmente, o Departamento do Trabalho publica a chamada "Lista de bens produzidos por trabalho infantil ou trabalho forçado", que monitora setores produtivos que recorrem a essa prática em diferentes países. A última versão, divulgada em setembro de 2020, apontava 155 produtos em 77 países, com 25 acréscimos referentes a 16 países naquele ano. Entre as novas aparições, consta o café brasileiro produzido através de mão de obra escravizada que se une a outros setores brasileiros que já estavam identificados pelo governo americano em edições anteriores: gado, extração de carvão, vestuário, cana de açúcar e madeira (ILAB, 2020, p. 26 e 31).

A decisão partiu de relatos de organizações não governamentais e da mídia sobre a incidência de trabalho escravo em fazendas de café de Minas Gerais: "Há mais de 100 mil plantações de café em Minas Gerais, com 245 mil trabalhadores estimados, majoritariamente trabalhando informalmente, o que aumenta a probabilidade de exploração. Fontes indicam que o trabalho forçado no setor do café é disseminado nesse estado", diz o relatório americano (ibid, p. 61). De acordo com Mércia Silvia, do InPacto, entrar para uma lista como essa é o primeiro sinal amarelo para que o governo americano bloqueie produtos (2020).

Empresas do Reino Unido e da Alemanha também já chegaram a tomar medidas protetivas contra mercadorias brasileiras produzidas sob exploração laboral diante de denúncias que vieram a público. Em 2017, a rede varejista britânica de supermercados Waitrose retirou das prateleiras a marca própria de carne enlatada que usava carne comprada da empresa brasileira JBS, que usou fornecedores no Pará que recorriam ao trabalho escravo.^{41 42} No mesmo ano, a alemã Haribo, fabricante de balas, abriu auditoria na própria cadeia de produção após a revelação de que estava adquirindo cera de carnaúba, matéria-prima para a produção dos doces, em plantações no Ceará e no Piauí com uso de mão de obra escravizada. A companhia chegou a procurar o Ministério Público do Trabalho do Piauí cogitando suspender a relação comercial por conta da prática ilegal constatada, mas voltou atrás após tomar

⁴¹ ARANHA, Ana; LOCATELLI, Piero; GROSS, Anna Sophie. JBS comprou de fazendas flagradas com trabalho escravo e desmatamento ilegal. *Repórter Brasil*, São Paulo. Publicado em 07.06.2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3qmUubR>>. Acesso em 09.02.2021.

⁴² ARANHA, Ana; GROSS, Anna Sophie. Waitrose pulls its corned beef off shelves after Guardian reveals alleged slavery links. *The Guardian*. Publicado em 06.07.17. Disponível em: <<https://bit.ly/37cxPqU>>. Acesso em 09.02.2021.

conhecimento da iniciativa dos procuradores locais de combater condições degradantes nas plantações de carnaúba ⁴³⁴.

Estes são alguns casos de como a política e o mercado internacionais observam as práticas trabalhistas empregadas no Brasil. Em um mundo onde a responsabilidade social ganha destaque, a necessidade de se alinhar a esses valores se torna mais explícita: "Mais grave do que ter uma chaga social como o trabalho escravo é não ter a preocupação em resolvê-la. Isso demonstra falta de sensibilidade, empatia, preocupação com aqueles que são mais vulneráveis" (Bentes, 2020).

Com o agravante da pandemia da covid-19, se o Brasil esmorecer na repressão do trabalho escravo, não atuar na prevenção, nem ampliar e fortalecer a rede de apoio pós-resgate, corre o risco não só de abandonar tudo que já foi implementado e solidificado através de diferentes gestões, como também de angariar eventuais prejuízos econômicos e críticas em organizações multilaterais, prejudicando, assim, a reputação e o reconhecimento internacional conquistado ao longo dos últimos 25 anos.

⁴³ THOMSON REUTERS FOUNDATION. Gummy bear maker Haribo investigating reports of slavery on Brazil plantations. Publicado em: 27.10.2017. Disponível em: <<https://reut.rs/2ZiWKVI>>. Acesso em 09.02.2021

⁴⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Trabalho escravo deve prejudicar exportação da cera de carnaúba. Disponível em: <<https://bit.ly/3qpeMkT>>. Acesso em 10.02.2021

6) **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho se propõe a refletir sobre o papel histórico do Brasil como reconhecido Estado-membro aderente ao corpo normativo produzido pela Organização Internacional do Trabalho e internalizador desses princípios, bem como sobre o estado da política nacional de combate ao trabalho escravo, de modo a servir como uma tentativa de mapear simultaneamente as conquistas e os obstáculos ao avanço dessa política. Para tanto, busca-se primeiro evidenciar a relevância da participação brasileira dentro da OIT ao explicitar a ampla adesão do Brasil aos instrumentos normativos da organização. As normas internacionais, como dito anteriormente, revelam um norte comportamental e servem como uma "carta de intenções" a um Estado que, ao ratificá-las, se compromete com a internalização doméstica. Portanto, salvo algumas exceções que merecem mais aprofundamento, resta claro o compromisso do país com as normas e princípios fundamentais da OIT, com destaque, neste trabalho, ao engajamento brasileiro na erradicação do trabalho escravo.

Sendo ainda a OIT um organismo tripartite, ou seja, um "recife de coral" nas palavras de Mahajan (2015, p. 50) que abre espaço ao debate com a sociedade civil organizada, o Brasil conquista ainda mais espaço, como revela o processo aqui explorado de consulta e formulação do Protocolo Adicional de 2014 à Convenção nº 29 (P29). A análise demonstra grau de influência das práticas de combate ao trabalho escravo desenvolvidas, promovidas e articuladas principalmente pela sociedade civil organizada brasileira, durante o processo de consulta com vistas à redação do Protocolo de 2014. Com isso, esta pesquisa busca revelar o potencial brasileiro em fazer avançar as discussões internacionais em torno da erradicação do trabalho escravo no mundo ao destacar a capacidade do país em moldar e atualizar o corpo normativo da OIT. Isso é fica evidente a partir da comparação entre as normas determinadas pelo P29 e as iniciativas implementadas pelo Brasil de 1995 em diante em diferentes âmbitos – legislativo, executivo, institucional – para fortalecer o combate ao trabalho escravo. Conclui-se, portanto, que a política nacional não só é contemplada nos primeiros quatro artigos que formam o "núcleo" do Protocolo, como também serviu de inspiração para o texto.

Por outro lado, julga-se necessário apontar que todo avanço e reconhecimento

brasileiro nos esforços de erradicação do trabalho escravo não são definitivos e estão sujeitos a retrocessos. Assim sendo, apresenta-se um mapeamento das ameaças que a política nacional enfrenta em diferentes frentes que dificultam sua expansão e a preservação do status internacional brasileiro. Os principais riscos analisados dizem respeito a continuidade da fiscalização do trabalho, consolidação do conceito brasileiro, manutenção de instrumentos punitivos e inibidores, ineficiência na responsabilização de perpetradores, resistência ao trabalho persistente da sociedade civil organizada e precarização do contexto social de modo geral, sobretudo das condições de preservação de direitos trabalhistas em meio a um mercado de trabalho em profunda transformação.

Os problemas levantados trazem ainda perspectivas negativas para o Brasil, tanto no cenário doméstico, com o aumento de formas de exploração laboral, quanto no cenário externo, com possíveis perdas econômicas, crises reputacionais e crescente vigilância externa quanto à proteção dos direitos humanos. O objetivo principal é destacar que o país precisa ficar atento aos alertas lançados pela sociedade civil e por organismos internacionais para não descartar conquistas importantes que até pouco tempo atrás se mostravam aparentemente consolidadas. Ainda que haja pressão sobre o Brasil, interna e externa, a continuidade do êxito nacional só pode ser mantida se houver vontade política, da mesma forma como foi feito em 1995, trazendo resultados concretos para o combate à escravidão contemporânea no país.

7) REFERÊNCIAS

- ANDRADE, S.S.; BARROS, J. I. A. Trabalho escravo contemporâneo. Por que tantas absolvições? In: FIGUEIRA, R.R.; PRADO, A.A.; GALVÃO, E. M. (Orgs.). *Privação de liberdade ou atentado à dignidade: escravidão contemporânea*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013, p. 143-162.
- BARBOSA, Fabiana P. Análise dos casos José Pereira e Fazenda Brasil Verde e as repercussões da primeira condenação internacional do Brasil por trabalho escravo. In: PAIXÃO, C.; CAVALCANTI, T.M. (Orgs.). *Combate ao trabalho escravo: conquistas, estratégias e desafios*. São Paulo: LTr, 2017a, p. 95-111.
- BARBOSA, Leonardo A. A. Sobre a definição de trabalho escravo contemporâneo no Brasil: liberdade, dignidade e direitos fundamentais. In: PAIXÃO, C.; CAVALCANTI, T.M. (Orgs.). *Combate ao trabalho escravo: conquistas, estratégias e desafios*. São Paulo: LTr, 2017b, p. 166-188.
- BARNETT, M. N.; FINNEMORE, M. The politics, power and pathologies of International Organizations. The MIT Press, *International Organization*, vol. 53, nº 4, 1999, p. 699-732.
- BRASIL. Ministério da Economia. Lei de Acesso à Informação. Solicitação 03005.025867/2021-59, 04.02.2021. Resposta em 22.02.2021.
- _____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo no Brasil*. Distrito Federal, 02.12.2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ba8lf2>>. Acesso em 15.01.2021.
- _____. *I Plano Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo*. Brasília, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3tTWEC1>>. Acesso em 15.01.2021.
- _____. *II Plano Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo*. Brasília, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3jSa3G6>>. Acesso em 15.01.2021.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Direta 509, ministro Marco Aurélio (relator). Distrito Federal, 16.09.2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2NKEHFm>>. Acesso em 19.02.2021.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Direta 509, ministro Edson Fachin. Distrito Federal, 16.09.2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2NKEHFm>>. Acesso em 19.02.2021.
- CAMARGO DE MELO, Luís Antônio. Trabalho escravo contemporâneo: crime e conceito. In: FIGUEIRA, R.R.; PRADO, A.A.; GALVÃO, E. M. (Orgs.). *Privação de*

liberdade ou atentado à dignidade: escravidão contemporânea. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013, p. 56-76.

- CARVALHO, Adilson. A PEC do Trabalho Escravo: o processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 81 de 2014. In: FIGUEIRA, R. R.; PRADO, A. D. e GALVÃO, E. M. (Orgs.). *Escravidão: moinho de gentes no século XXI*, 1ª ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, p. 99-123.

- CASTILHO, Ela W. V. Os planos nacionais de combate ao trabalho escravo. In: PAIXÃO, C.; CAVALCANTI, T.M. (Orgs.). *Combate ao trabalho escravo: conquistas, estratégias e desafios*. São Paulo: LTr, 2017, p. 112-129.

- CAVALCANTI, Tiago M. Como o Brasil enfrenta o trabalho escravo contemporâneo. In: SAKAMOTO, Leonardo (Org.). *Escravidão contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2020, p. 67-84.

- COLOMBO, Camila R. OIT e as relações trabalhistas. *Thomson Reuters Checkpoint*. Publicado em 19.07.2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3jN8eKt>>. Acesso em 27.01.2021.

- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório nº 25/03 - Caso 11.289: Solução Amistosa*. Washington, 24.08.2003. Disponível em <<https://bit.ly/3sIvfSc>>. Acesso em 24.03.2021.

- COMISSÃO NACIONAL PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO (CONATRAE). *Nota Pública*. Brasília, 30.06.2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Na2iz7>>. Acesso: 15.01.2021.

- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *"De olho aberto para não virar escravo"*. Publicação eletrônica, 16.05.2020. Disponível em <<https://bit.ly/3fmGdsQ>>. Acesso em 24.03.2021.

- _____. *Síntese dos dados de Trabalho Escravo no Brasil (1995-2020)*. Publicado em 28.01.2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3dd0IWh>>. Acesso em 24.03.2021.

- COSTA, Patricia T. M. Por um modelo nacional de prevenção do trabalho escravo? Desafios e conflitos na nacionalização do projeto Ação Integrada. *Revista Sociedade e Estado*, vol. 53, nº 3, Set-Dez/2020, p. 837-860.

- DE SCHUTTER, Olivier; BURROW, Sharan. Mandatory human rights due diligence in the EU: the promise and the risk. *Business and Human Rights Resource Centre*. Londres. Publicado em 24.11.2021. Disponível em <<https://bit.ly/3pZWmGk>>. Acesso em 20.02.2021.

- EU-MERCOSUR ASSOCIATION AGREEMENT. *Trade and sustainable development*. Artigo 4, § 4 e 6, p. 3. Disponível em: <<https://bit.ly/3qlSVut>>. Acesso em 08.02.2021.
- FIGUEIRA, Ricardo R. Séculos de escravidão e tráfico humano legais e ilegais. In: PAIXÃO, C.; CAVALCANTI, T.M. (Orgs.). *Combate ao trabalho escravo: conquistas, estratégias e desafios*. São Paulo: LTr, 2017, p. 75-94.
- _____. O trabalho escravo após a Lei Áurea. In: SAKAMOTO, Leonardo (Org.). *Escravidão contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2020, p. 53-66.
- _____. Publicação eletrônica [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por Lucas Moretzohn de Moraes <lucas_1692@yahoo.com.br> em 22.03.2021a.
- _____. Prefácio. In: LEÃO, Luís H. C.; LEAL, Carla. R. F (Orgs.). *Novos caminhos para erradicar o trabalho escravo contemporâneo*. Curitiba: CRV, 2021b, p. 11-15.
- FLEURY, R. C.; CAVALCANTI, T. M. Combate ao trabalho escravo entre avanços e retrocessos: o surgimento de um novo ciclo. In: CONATRAE. *Trabalho escravo: condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Fazenda Brasil Verde*. Brasília, 2017, p. 95-97.
- GAMA, Heloisa. Sobrevivendo às custas de quem? O impacto da COVID-19 no trabalho escravo contemporâneo. In: COSMELLI, L.; FERREIRA, R. *Os desafios sociais, ambientais e econômicos na pandemia: onde estamos e para onde vamos?* Rio de Janeiro: BRICS Policy Center. Dez.2020/jan/2021, vol. 9, nº 6, p. 13-17.
- HADDAD, C. H. B.; MIRAGLIA, L. M. M. *Trabalho escravo: entre os achados da fiscalização e as respostas judiciais*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2018, 293p.
- HADDAD, Carlos H. B. A vertente criminal do enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo In: PAIXÃO, C.; CAVALCANTI, T.M. (Orgs.). *Combate ao trabalho escravo: conquistas, estratégias e desafios*. São Paulo: LTr, 2017, p. 130-153.
- LOPES, Marianna G. S.; SENA, Paula P. S. (Contra) Reforma trabalhista: reflexões sobre a jornada exaustiva e o esvaziamento do conceito de trabalho escravo. In: MIRAGLIA, L. M. M.; CHAVES JÚNIOR, J.E.R.; SOUZA, A. A. M. (Orgs.). *Trabalho escravo contemporâneo: desafios e perspectivas*. São Paulo, LTr, 2018, p. 110-117.
- MAHAJAN, Menaka. The political and moral economy of combatting labor exploitation: a study of Brazil's policy evolution. 217p. Tese de Doutorado, Universidade de Miami, Coral Gables, 2015.

- MCGRATH, S.; MEIRELES, F. Trabalho escravo contemporâneo: um negócio lucrativo global. In: SAKAMOTO, Leonardo (Org.). *Escravidão contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2020, p. 109-120.
- OLIVEIRA, J. M. S.; DOS ANJOS, H. P. Trabalho escravo contemporâneo: a disputa ideológica na produção de um conceito. In: FIGUEIRA, R. R.; PRADO, A. D. e GALVÃO, E. M. (Orgs.). *Escravidão: moinho de gentes no século XXI*, 1ª ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, p. 83-97.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Fighting forced labour: the example of Brazil*. Genebra: International Labour Office, 2009, 150 p. 1-122
- _____. Protocolo de 2014 adicional à Convenção do Trabalho Forçado nº 29. Genebra, 2014. Disponível em <<https://bit.ly/3pj7Swk>>. Acesso em 19.07.2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Position paper: Trabalho escravo*. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3akAEsf>>. Acesso em: 19.10.2020.
- PARK, Susan. Theorizing norm diffusion within international organizations. *International Politics*, vol. 43, 2006, p. 342-361.
- PEKSEN, D.; BLANTON, R.G. The impact of ILO conventions on worker rights: Are empty promises worse than no promises? *The Review of International Organizations*, vol. 12, 2017, p. 75-94.
- PINHEIRO, Silvia Marina. Precarização do Trabalho: o vírus da COVID 19 e o papel das Organizações Sociais. *BPC Policy Brief*, vol. 9, nº 6. Agosto/Setembro, 2020. Rio de Janeiro, PUC-Rio, p. 1-11.
- RAMOS, Gustavo. As novas dimensões da subordinação jurídica diante do retrocesso conceitual da Lei nº 13.467/17. In: CAVALCANTI, J. ; MARTINS, R. L.; MIZIARA, R. *Reforma trabalhista na visão da advocacia: aspectos práticos e estratégias para o cotidiano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 85-101.
- RISSE, T.; SIKKINK, K. The socialization of international humans rights norms into domestic practices: introduction. In: RISSE, T.; ROPP, S.P.; SIKKINK, K. (Orgs.). *The power of human rights: international norms and domestic change*, Cambridge University Press, 1999, p. 1-38.
- RODRIGUES, Milena P. C. Compliance with labor standards: measuring the effectiveness of policies against child labor and modern slavery in Brazil. 81p. Tese de Mestrado, Universidade Radboud, Nijmegen, 2017.
- ROLIM, Patricia S. O ingresso das convenções e as recomendações da OIT no ordenamento jurídico brasileiro. *Âmbito Jurídico*, São Paulo. Publicado em 01.03.2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3ajUV0U>>. Acesso em 27.01.2021.

- ROSTON, André E. Histórias de liberdade. In: SAKAMOTO, Leonardo (Org.). *Escravidão contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2020, p. 17-30.
- SAKAMOTO, Leonardo. Introdução: o trabalho escravo contemporâneo. In: SAKAMOTO, Leonardo (Org.). *Escravidão contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2020, p. 7-16.
- _____. Por que o Brasil está desistindo de combater o trabalho escravo? In: PAIXÃO, C.;CAVALCANTI, T.M. (Orgs.). *Combate ao trabalho escravo: conquistas, estratégias e desafios*. São Paulo: LTr, 2017, p. 191-199.
- SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO (SINAIT). *Covid-19: A auditoria fiscal do trabalho também sofre dolorosas perdas*. Brasília, 10.02.2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3tXrr0A>>. Acesso em: 12.02.2021.
- SOUZA, A. A. M.; FERNANDES, R. N. A reforma trabalhista e os desafios no combate do trabalho escravo contemporâneo. In: MIRAGLIA, L. M. M.; CHAVES JÚNIOR, J.E.R.; SOUZA, A. A. M. (Orgs.). *Trabalho escravo contemporâneo: desafios e perspectivas*. São Paulo, LTr, 2018, p. 15-21.
- SUZUKI, Natália; PLASSAT, Xavier. O perfil dos sobreviventes. In: SAKAMOTO, Leonardo (Org.). *Escravidão contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2020, p. 85-108.
- UNITED STATES. Department of Labor. Bureau of International Labor Affairs (ILAB). *List of Good Produced by Child Labor or Forced Labor*. Washington, set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3pgN0FL>>. Acesso em 17.01.2021.

ENTREVISTAS AO AUTOR

- AUDI, Patricia. Vice-presidente de Comunicação, Marketing, Relações Institucionais e Sustentabilidade e ex-coordenadora do programa da OIT de combate ao trabalho forçado no Brasil. Rio de Janeiro-São Paulo. Zoom, 01.10.2020.
- BENTES, Lélío. Ministro do Tribunal Superior do Trabalho e ex-integrante da Comissão de Peritos para Aplicação das Convenções e Recomendações da OIT (2006-2020). Rio de Janeiro-Brasília. Zoom, 02.10.2020.
- BRASIL, Raul. Auditor fiscal na comunicação da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho. Rio de Janeiro. Zoom, 08.10.2020.
- CHIAVINI, Pedro Paulo. Defensor Público Federal. Rio de Janeiro-São Paulo. Zoom, 03.10.2020.

- FAGUNDES, Maurício K. Auditor Fiscal e chefe da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE). Rio de Janeiro-Brasília. Zoom, 29.09.2020.
- HADDAD, Carlos Henrique B. Juiz e coordenador da Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Rio de Janeiro-Belo Horizonte. Zoom, 22.09.2020.
- MACHADO, Luiz Antônio Machado. Especialista em trabalho forçado na sede da OIT. Rio de Janeiro-Genebra. Zoom, 24.09.2020.
- MELLO, Antônio Carlos. Presidente do Instituto Trabalho Decente, ex-coordenador do programa da OIT de combate ao trabalho forçado no Brasil. Rio de Janeiro-Brasília. Zoom, 16.09.2020.
- MOMBELLI, Juliane. Coordenadora regional da Coordenadoria de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas do Ministério Público do Trabalho do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Zoom, 25.09.2020.
- PLASSAT, Xavier. Cientista político, frei dominicano e coordenador da área de combate à escravidão da Comissão Pastoral da Terra. Rio de Janeiro-Palmas. Zoom, 08.10.2020.
- REZENDE, Ricardo F. Antropólogo e coordenador do Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Zoom, 30.09.2020.
- ROMAN, Ana Carolina. Vice-presidente da Associação Nacional do Procuradores da República. Rio de Janeiro-Brasília. Zoom, 13.10.2020.
- SILVA, Mércia. Diretora-executiva do InPacto. Rio de Janeiro-São Paulo. Zoom, 16.10.2020

8) ANEXOS

1) Roteiro semiestruturado das entrevistas em profundidade

- Brasil, um dos países na América Latina que mais ratificou convenções da OIT. Como você avalia a participação do Brasil na OIT e a adesão do país ao corpo normativo da organização?
- Qual é a importância do Protocolo de 2014 Adicional à Convenção nº 29 da OIT?
- O Brasil é signatário das duas Convenções fundamentais sobre trabalho forçado da OIT, mas ainda não ratificou o Protocolo Adicional de 2014. Como você avalia essa demora?
- Quais são as diferenças conceituais de trabalho análogo à escravidão, exposto no Código Penal do Brasil, e de trabalho forçado da OIT?
- Quais são os principais desafios que o Brasil enfrenta hoje para combater o trabalho escravo?
- Qual é sua opinião sobre os projetos de lei que visam reduzir o conceito de trabalho análogo à escravidão previsto no artigo 149 do Código Penal?
- Como você avalia a ação da fiscalização do trabalho, principalmente dos Grupos Móveis? Como fortalecer?
- A Lista Suja já foi alvo de tentativas de suspensão por parte do empresariado. Como você avalia a atuação de empresas no combate ao trabalho escravo no Brasil?
- Sustenta-se na literatura especializada que há poucas condenações por trabalho escravo no Brasil. O que está por trás disso?
- Como você avalia a elaboração, monitoramento e implementação dos Planos Nacionais de Erradicação do Trabalho Escravo do Brasil? Vislumbra-se um terceiro?
- Como você avalia a participação da sociedade civil organizada no combate ao trabalho escravo no Brasil?
- Como você avalia o impacto da pandemia da covid-19 nos esforços à erradicação do trabalho escravo no Brasil?

- Diante dos desafios atuais, o Brasil já sofre efeitos colaterais às tentativas de enfraquecer a política nacional de trabalho escravo?

2) Pesquisa "Percepções sobre o trabalho escravo no Brasil"

Esta pesquisa é totalmente voltada para fins acadêmicos. O questionário abaixo é organizado por Lucas Moretzsohn e faz parte do trabalho de conclusão do Mestrado Profissional em Análise e Gestão de Políticas Internacionais (MAPI) do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), sob orientação da professora Silvia Pinheiro, doutora em Direito Internacional e pesquisadora visitante nas Universidades de Essex e Nottingham.

Levando em conta a interinstitucionalidade das políticas de combate ao trabalho escravo no Brasil, essa pesquisa busca avaliar a percepção de profissionais envolvidos nos esforços pela erradicação desta prática no país sobre a política nacional desenvolvida desde 1995 até hoje.

A pesquisa é dividida em 5 seções: I. Informações básicas; II. Repressão ao trabalho escravo; III. Consequências para o empregador; IV. Apoio às vítimas; V. Elaboração de políticas públicas.

A consulta pode ser respondida de forma anônima.

Incentivamos a sugestão de outros possíveis participantes ao final da pesquisa.

Não se esqueça de clicar em "Enviar" no final.

Desde já, obrigado pela participação.

I. Informações básicas

1. Nome completo (opcional)

2. Idade: () 18-24 anos; () 25-29 anos; () 30-40 anos; () 40-50 anos; () +60 anos

3. Gênero: () Feminino; () Masculino; () Prefiro não dizer; () Outros

4. Local de origem

5. Profissão

6. Local de atuação profissional (sede)

II. Repressão ao trabalho escravo

7. Como você avalia a atuação dos Grupos Especiais de Fiscalização Móvel (GEFM) do trabalho, coordenados pela Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (Detrae) na Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), hoje em dia?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

8. Como você avalia o alcance dos GEFM em território nacional?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

9. Como você avalia a quantidade de operações realizadas pelos GEFM por ano?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

10. Levando em conta a interinstitucionalidade dos GEFM, como você avalia a quantidade de profissionais envolvidos nas operações de fiscalização e repressão ao trabalho escravo no Brasil?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

11. Como você avalia a disponibilidade de recursos financeiros dos GEFM?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

12. Como você avalia a disponibilidade de recursos técnicos e/ou materiais dos GEFM?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

13. Como você avalia a quantidade e eficácia dos canais de denúncia disponíveis para relatos de trabalho escravo no Brasil?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

14. Como você avalia a segurança conferida aos profissionais envolvidos antes, durante e após as operações dos GEFM?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

15. Como você avalia a disponibilidade de equipamentos de segurança oferecidos aos profissionais envolvidos nos GEFM?

☐ Muito insuficiente; ☐ Insuficiente; ☐ Razoável; ☐ Suficiente; ☐ Muito suficiente

16. Como você avalia o efeito imediato das operações dos GEFM para as vítimas do trabalho escravo (rompimento do vínculo exploratório)?

☐ Muito insuficiente; ☐ Insuficiente; ☐ Razoável; ☐ Suficiente; ☐ Muito suficiente

17. Na sua opinião, quais são os pontos que precisam ser aprimorados com maior urgência na repressão ao trabalho escravo no Brasil? Escolha cinco, em ordem prioritária.

☐ Quantidade de operações; ☐ Alcance das operações; ☐ Quantidade de profissionais; ☐ Capacitação de profissionais; ☐ Segurança dos profissionais; ☐ Disponibilidade de recursos financeiros; ☐ Disponibilidade de recursos técnicos e/ou materiais; ☐ Quantidade de canais de denúncia; ☐ Eficácia dos canais de denúncia

18. Comentários adicionais

III. Consequências para o empregador

19. Você considera que a determinação de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), via Ministério Público do Trabalho, em casos de flagrantes de trabalho escravo contribui para inibir a prática por empregadores?

☐ Sim; ☐ Não; ☐ Em parte

20. Como você avalia a qualidade dos TACs firmados por consequência da constatação do trabalho escravo, em termos de eficácia quanto ao rompimento do vínculo exploratório?

☐ Muito insuficiente; ☐ Insuficiente; ☐ Razoável; ☐ Suficiente; ☐ Muito suficiente

21. Como você avalia a destinação dos recursos dos TAC?

☐ Muito insuficiente; ☐ Insuficiente; ☐ Razoável; ☐ Suficiente; ☐ Muito suficiente

22. Como você avalia a eficácia do cadastro de empregadores flagrados na prática do trabalho escravo, conhecido como Lista Suja, em termos de inibição do crime?

☐ Muito insuficiente; ☐ Insuficiente; ☐ Razoável; ☐ Suficiente; ☐ Muito suficiente

23. A que você atribui a taxa relativamente baixa de condenações na Justiça Criminal brasileira quanto a punição de empregadores que recorrem ao trabalho escravo? Em ordem prioritária (1 a 5).

() Problemas com a definição do crime de trabalho escravo; () Problema com a prova da relação causal; () Questões políticas; () Morosidade do sistema judiciário; () Falta de respaldo na lei internacional; () Nenhuma das respostas acima (N.R.A)

24. Comentários adicionais

IV. Apoio às vítimas

25. Como você avalia o alcance dos programas disponíveis de apoio a vítimas do trabalho escravo (nos níveis nacional, estadual e local)?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

26. Como você avalia a participação do governo brasileiro nos programas de apoio a vítimas do trabalho escravo?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

27. Como você avalia a participação da sociedade civil nos programas de apoio a vítimas do trabalho escravo?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

28. Como você avalia a articulação entre governo e sociedade civil nos programas de apoio a vítimas do trabalho escravo?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

29. Como você avalia a eficácia dos programas de reintegração e rompimento do ciclo do trabalho escravo?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

30. Na sua opinião, quais iniciativas são mais eficientes para reintegrar e romper com o ciclo do trabalho escravo? Em ordem prioritária de 1 a 5.

() Capacitação profissional; () Capacitação educacional; () Atendimento psicológico; () Apoio habitacional (concessão de moradia e/ou ajuda para retorno à origem); () N.R.A.

31. Comentários adicionais

V. Elaboração de políticas públicas

32. Como você avalia o papel da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) e das Comissões Estaduais (Coetrae)?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

33. Como você avalia o alcance da atuação da Conatrae e das Coetrae's?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

34. Como você avalia a articulação entre governos federal/estaduais e Conatrae/Coetrae?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

35. Como você avalia a implementação do I Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

36. Como você avalia a implementação do II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

37. Como você avalia a participação de organizações da sociedade civil na criação de políticas públicas voltadas ao combate ao trabalho escravo no Brasil?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

38. Como você avalia a participação de organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas voltadas ao combate do trabalho escravo no Brasil?

() Muito insuficiente; () Insuficiente; () Razoável; () Suficiente; () Muito suficiente

39. Na sua opinião, em qual tipo de intervenção o papel de organizações da sociedade civil tem sido mais eficaz no combate ao trabalho escravo no Brasil? Em ordem prioritária de 1 a 4).

() Ação educativa e de conscientização; () Advocacy; () Acolhimento de vítimas;
() Articulação com setor empresarial; () N.R.A.

40. Qual instrumento de política pública você julga mais eficaz no combate ao trabalho escravo no Brasil? Em ordem prioritária de 1 a 8.

() Lista Suja; () Fiscalização do trabalho; () Educação nas escolas; () Conscientização na mídia; () Renda mínima universal; () Treinamento de servidores públicos das polícias e serviços sociais; () Multas mais elevadas; () Prisão em flagrante do empregador; () N.R.A.

41. Comentários adicionais

42. Você poderia indicar o contato (e-mail e/ou telefone) de, pelo menos, três pessoas envolvidas com o enfrentamento do trabalho escravo no Brasil, por favor?

Respostas coletadas entre 01.10.2020 e 01.11.2020.

Disponível em: <<https://forms.gle/F56y1jhZMudd5X8k9>>.

xxxx