

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

NATÁLIA SAYURI SUZUKI

Trabalho escravo contemporâneo:
institucionalizações e representações no desenvolvimento
da política pública de erradicação

Versão corrigida

SÃO PAULO
2023

NATÁLIA SAYURI SUZUKI

Trabalho escravo contemporâneo:
institucionalizações e representações no desenvolvimento
da política pública de erradicação

Versão corrigida

Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação do Departamento de Ciência
Política da Universidade de São Paulo,
como requisito para obtenção do título
de doutora em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle

SÃO PAULO

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Suzuki, Natália Sayuri

S968t Trabalho escravo contemporâneo:
institucionalizações e representações no
desenvolvimento da política pública de erradicação /
Natália Sayuri Suzuki; orientador Adrian Gurza
Lavalle - São Paulo, 2023.

376 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Trabalho escravo. 2. Políticas públicas. 3.
Instituições políticas. 4. Representação política. I.
Gurza Lavalle, Adrian, orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE**Termo de Anuência do (a) orientador (a)****Nome do (a) aluno (a): Natália Sayuri Suzuki****Data da defesa: 26/04/2023****Nome do Prof. (a) orientador (a): Adrian Gurza Lavalle**

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 22/06/2023

**Assinatura do (a) orientador (a)**

*À minha avó Fumie, que aos 6 anos colhia algodão numa plantação.
À minha avó Kayo, que aos 9 anos trabalhava de madrugada numa tecelagem.
Ao meu avô Kansaku, que fugiu de uma fazenda a esmo devendo uma dívida inexistente.
Ao meu avô Takaji, cuja virilha sangrava depois de montar a cavalo por horas a fio.*

AGRADECIMENTOS

É sempre temeroso escrever a lista de agradecimentos, porque a memória não é confiável e posso ser injusta por não incluir pessoas importantes. Mas dizem que essa é a parte mais lida da tese, por isso ela não pode faltar.

Ao Adrian pela sua generosidade intelectual e disponibilidade. Por ser um mestre brilhante e de uma humildade comovente. É simplesmente desafiador e, ao mesmo tempo, encantador trabalhar contigo. Obrigada por me acompanhar por tanto tempo.

A todos os professores do Departamento de Ciência Política com quem um dia pude ter qualquer interlocução: em disciplinas, seminários, cursos etc. Me orgulha muito ter aprendido com os melhores.

Ao Vasne e à Márcia Staaks pela solicitude, prontidão e bom humor. Seria impossível caminhar pelos meandros burocráticos da USP sem vocês.

À Universidade de São Paulo, que há 20 anos me acolhe em duas graduações, um mestrado e um doutorado. Que sigamos sempre tendo uma educação pública, universal e de qualidade.

À banca de defesa. Já adianto os meus agradecimentos à Debora Almeida, Ricardo Rezende e Roberto Pires pela disposição, tempo e interesse de ler este trabalho e tecer comentários preciosos sobre ele.

Aos colegas do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Cebrap, com quem pude aprender e ter acesso a literaturas e estudos arejados e inovadores que suportam esse estudo.

Ao Rodrigo Teruel, pela parceria, solicitude e amizade na Repórter Brasil, mas especialmente pelo trabalho cuidadoso e caprichoso na análise dos relatórios de fiscalização desta pesquisa. Aprendo muito contigo.

A todos os entrevistados com quem tive e tenho a honra de trabalhar e aprender. Obrigada pelas parcerias, discordâncias, confidências e confiança. Espero ter feito valer o tempo que me doaram sem pedir nada em troca.

À equipe da Detrae do Ministério do Trabalho e Emprego, pela paciente disponibilidade e solicitude e disponibilização de dados e dos relatórios de fiscalização.

Ao Pedro Henrique Campos, pela leitura e revisão cuidadosas e atentas da tese e pelas proposições generosas e dedicadas. Mas, agradeço principalmente pelo carinho e doçura, em especial, às vésperas das duas entregas dessa tese. Obrigada por compartilhar saberes e, claro, pela acolhida. Agora, há uma porção sua nesse trabalho também e fico feliz por isso.

À ONG Repórter Brasil, que é o meu trabalho e a minha segunda casa há mais de uma década. Sempre me pergunto como é possível juntar tanta gente inteligente e interessante sob o mesmo teto. Lá, pude me tornar uma profissional melhor, mas acredito que, sobretudo, uma pessoa melhor por ter o privilégio de conhecer um pouco mais desse Brasil difícil e inebriante.

Ao Leonardo Sakamoto, mestre, chefe e amigo, que me ensinou, sem o ar professoral, que o jornalismo poderia mudar o mundo e, depois, o que é trabalho escravo.

Ao Marcel Gomes com quem aprendo a arte da gestão com serenidade, inteligência e bom humor.

Ao Thiago Casteli, com quem por uma década compartilhei viagens, formações, receitas e reflexões sobre tantas coisas por esse Brasil afora e na cozinha da Repórter Brasil.

À Carol Motoki, por não me fazer esquecer da dimensão mais importante do nosso trabalho, a humana, e por ter compartilhado os seus conhecimentos quando cheguei à Repórter Brasil.

Às muitas composições da equipe do Escravo, nem pensar! com quem aprendi e aprendo tanto.

À Marta Vieira, por ser parceira na matemática e tão solícita sempre.

À Vic Perino, com quem parece que já trabalho há uma década.

A Lys Sobral, Fernanda Carvalho e Maurício Krepsky. Amigos que eu fiz cruzando os céus alaranjados do cerrado. Lys, você é a pessoa mais querida! Fê, parceria e conexões neurais sempre! Maurício, quantos favores eu te devo?

Ao Cadu Silva, por ter me apoiado com a entrevista mais difícil, mas principalmente pela parceria, risadas e aventuras europeias.

À Fabi Severo por reflexões e intercâmbios acadêmicos e profissionais, mas sobretudo pela amizade. Deveria ter aproveitado mais enquanto estava em São Paulo.

A Xavier Plassat e Ricardo Rezende, pela luta contra o trabalho escravo e pelos saberes. Por serem inspiradores, me ensinarem sobre a fé cristã pelas suas ações e por me darem a honra de trabalhar com vocês todos esses anos. Vida longa a vocês!

Ao Gptec e a todas as suas pesquisadoras e pesquisadores, por todas as trocas, discussões, provocações, amizades e pela preciosa bibliografia sobre trabalho escravo.

Ao Maurício Horta, pelas inúmeras acolhidas na sua casa, enquanto eu trabalhava e pesquisava em Brasília, mas principalmente pelas conversas divertidas e afinidade de gênio.

À Re Summa, que me entende tão bem e é uma das melhores companhias de viagens!

À Lu Nascimento, que é uma das pessoas mais legais do mundo.

Ao André Boselli, pelas trocas sobre o mundo do Direito e por tantas coisas da vida passada.

A todos os Clandestinos, pelas risadas e discussões completamente sem sentido, mas que preenchiam divertidamente os intervalos de escrita dessa tese.

Ao Piero e à Marília, que me ajudaram a segurar a barra em tempos difíceis. Puxa, como eu gosto de vocês!

À Pastora Alê pela acolhida, atenção e escuta, sempre incondicionais.

Às minhas tias Sasaki pela força, incentivo e carinho.

Aos meus pais. Ao meu irmão Fabrício, à Nádia e à Nina. Por me lembrarem reiteradas vezes que nessa jornada não se anda sozinho.

A Deus por me segurar na palma da sua mão sempre.



- *Minha senhora, o que aconteceu com o seu dedo?*
- *Uma tora de árvore caiu. Daí, não tinha álcool.*
- *Mas a senhora achou que o álcool ia dar jeito no dedo, que assim salvaria o dedo?*
- *Não, moço. O patrão disse que não tinha álcool para colocar na caminhonete e me levar até o hospital da cidade.**

**Diálogo adaptado entre Mário Lorenzoni, auditor fiscal do trabalho, e a trabalhadora, que perdeu um dedo prensado entre duas toras de madeira e resgatada na primeira fiscalização do Grupo Especial Móvel de Fiscalização, em uma carvoaria, no Mato Grosso do Sul, 1995.*

RESUMO

Essa tese é dedicada à análise do processo de institucionalização da política pública nacional de erradicação ao trabalho escravo no Brasil, construída por meio de interações entre atores da sociedade civil e do Estado, desde a década de 1970 até o ano de 2022. Argumento que, na medida em que esses atores atuavam para desenvolver essa política pública, eles também colaboravam para a construção de suas próprias instituições, que amanheciam com novas perspectivas de atuação após o regime da ditadura e a promulgação da Constituição Federal de 1988. De acordo com uma abordagem construtivista, essa pesquisa dedica um duplo olhar para essa construção socioestatal, destacando os processos de ampliação de capacidades, especialização e autonomização não somente das burocracias estatais, mas também das organizações da sociedade civil ao longo de cinco décadas. Imersas em diferentes contextos políticos, conformaram três perspectivas acerca do trabalho escravo: uma violação de direitos humanos, um crime e uma relação trabalhista. Tais perspectivas se consolidaram como compreensões acerca do problema, orientando estratégias e influenciando o tom das interações, mas sobretudo dando conteúdos discursivos e legitimidade para que as instituições continuassem atuando em relações de representações, em nome da erradicação do problema e em favor dos trabalhadores explorados. Para apresentar e explicar esses processos, faço uma reconstrução do histórico dessa política pública a partir de 24 entrevistas semiestruturadas com representantes da sociedade civil, Estado e organismo público internacional, com o apoio de material bibliográfico. Nessa reconstrução, destaco os principais eventos da sua institucionalização dessa política, os quais também são verificados por meio da análise de 126 relatórios de fiscalização de casos de trabalho escravo, ocorridos nos estados do Pará e de São Paulo. Esse material foi elaborado por auditores fiscais do trabalho entre os anos de 1996 e 2021. Com essa investigação foi possível compreender as interações entre os atores da sociedade civil e do Estado que atuaram para desenvolver e aprimorar a política pública em questão, mas também para resistir a contra-ataques conservadores por parte do setor produtivo e do próprio Estado, que visaram à sua deterioração.

Palavras-chaves: trabalho escravo; política pública; interações socioestatais; institucionalização; representação política.

ABSTRACT

This thesis is dedicated to analysing the process of institutionalization of the national public policy dedicated to eradicating slave labor in Brazil, which has been built through interactions between actors from civil society and the State, from the 1970s to the year 2022. I argue that while these actors have acted to develop this public policy, they have also collaborated to build their own institutions, which dawned with new perspectives for action after the dictatorship regime and the enactment of the Federal Constitution in 1988. According to a constructivist approach, this research examines this socio-state construction, highlighting the processes in which capabilities, specialization and empowerment are expanding over five decades not only in the State bureaucracies, but also in the civil society organization. Immersed in different political contexts, these institutions shaped three perspectives on slave labor: a human rights violation, a crime and a labor relation. These perspectives were consolidated as comprehensions about the problem, guiding strategies and influencing the tone of interactions but above all providing contents for discourse and legitimacy so institutions would continue acting in the name of eradicating the problem and in favor of exploited workers. In order to present and explain these processes, the history of this public policy is reconstructed, based on 24 semi-structured interviews with representatives from the civil society, the State and an international public organization, with the support of bibliographic material. In doing so, I highlight the main events of the policy's institutionalization, which are also verified through the analysis of 126 inspection reports of slave labor cases that occurred in the states of Pará and São Paulo. These materials were prepared by labor inspectors between 1996 and 2021. This investigation allowed to understand the interactions between civil society and State actors who worked not only to develop and improve this public policy, but also to resist conservative backlashes imposed by the productive sector and by the State itself, which aimed at its deterioration.

Key words: slave labor; public policy; socio-state interactions; institutionalization; political representation

PREFÁCIO

A primeira vez que eu tive contato com o tema do trabalho escravo, eu era muito jovem. Era 2003, e eu estava de férias depois do primeiro ano letivo do curso de jornalismo, na Universidade de São Paulo. Fui a Porto Alegre para participar do Fórum Social Mundial, com a minha amiga Angela Pinho. Lula havia ganhado as eleições, e a esquerda respirava ares de renovação e esperança. Finalmente! O ano anterior, de 2002, não só inaugurou o meu ingresso na vida acadêmica mas abriu as veredas da minha formação política e profissional. Em grande medida, a USP foi responsável por eu partir definitivamente do mundo juvenil, porque ali me tornei adulta em todos os sentidos.

No Fórum, dentre tantos amigos, encontramos Leonardo Sakamoto. A seu pedido, Angela e eu fizemos uma matéria curta sobre um evento sobre trabalho escravo, chamado “Trabalho Escravo: uma chaga aberta”. Na mesa, Xavier Plassat, frei da Comissão Pastoral da Terra, mostrou uma sequência de fotos de condições de trabalho escravo, dentre as quais havia uma imagem de um dedo decepado de um trabalhador. Me emocionei. Eu nunca tinha visto aquilo, ainda que tivesse aprendido na escola a dura realidade dos trabalhadores rurais e os conflitos agrários.

Depois desse evento, num longo e heterodoxo percurso que incluiu a graduação nas Ciências Sociais e depois o mestrado na Ciência Política, esbarrei de novo no tema do trabalho escravo, em 2008, quando escrevi a minha tese de especialização na Universidade de Bolonha sobre o tráfico de pessoas e a legislação italiana acerca do problema.

No retorno ao Brasil, me converti ao terceiro setor e passei por organizações não governamentais até chegar à Repórter Brasil, no final de 2011, para coordenar o programa Escravo, nem pensar!. Passaram-se 11 anos, e lá estou até hoje!

Nessa última década, eu jamais pude imaginar que poderia aprender tanto e, com tempo, ensinar também. Não é criativo dizer que, nesse processo, há um intercâmbio de saberes e aprendizados... mas foi o que aconteceu, com a diferença de que, certamente, eu aprendi mais do que transmiti algo. Estive em lugares que jamais estaria se não fosse pelo meu trabalho e pude ver o Brasil em algumas de suas tantas versões geográficas e políticas, e nem todas eram bonitas. Pude me desvencilhar de preconceitos e de suposições a respeito do meu próprio país e dos meus conterrâneos. Certamente me tornei mais cética, angustiada e ciente de que ainda desconheço muito. Conheci tanta gente e

gostaria de agradecer a cada uma delas por tudo. Cada diálogo trivial, num cafezinho ou numa reunião mais tensa, de certa forma, se converteu em alguma linha desta tese.

Desde o princípio, sabia que deveria localizar a minha pessoa nesta tese por honestidade intelectual, pois a minha trajetória acadêmica se mistura com o meu trabalho e o meu papel como atriz do campo. Nunca tive a possibilidade de me dedicar exclusivamente à academia, mas tenho certeza que essa pesquisa jamais seria produzida se não fosse pela minha posição no mundo. São ambos a um só tempo frutos de uma mesma videira.

A minha atividade na Repórter Brasil foi essencial para tudo que está nas próximas páginas. Sei que o fato de eu ter um duplo papel tem consequências para essa pesquisa e tenho certeza que há desvantagens e vantagens do ponto de vista acadêmico. Por isso, considero importante declarar essa minha posição dual e afirmar que busquei fazer a separação todas as vezes que alguma questão ética poderia recair sobre um ou outro lado. Aqui, eu descartei o uso de todas informações que tenham sido dadas sob sigilo.

Teci reflexões sobre o trabalho escravo e a sua política pública, enquanto me esforçava para compreender o problema quando produzia um material novo, buscava a narrativa mais didática para convencer um burocrata liberal em Brasília e uma professora de uma cidade do interior ou, então, participando de uma reunião para um grupo de transição do governo Lula de 2023. Percebi que estava fazendo exercícios teóricos e que, ao longo dessa década, me instigaram a dar aulas, escrever artigos e pesquisar sobre o tema. E isso me motivou a realizar uma pesquisa para um doutorado sobre coisas para as quais eu não encontrava respostas. Por que a gente não conseguiu ainda erradicar o trabalho escravo? Por que o trabalhador não quer ser resgatado em algumas ocasiões? Por que as instituições entram em conflito? Por que são essas as instituições que tratam desse tema? Obviamente não encontrei respostas cabais para tudo isso, mas apresentarei algumas ideias fundamentadas.

Eu ainda não consegui superar a profunda frustração de seguirmos resgatando trabalhadores e trabalhadoras em todos os estados do Brasil. Me deixa estarrecida o fato de não conseguirmos evitar que o trabalho escravo faça parte da trajetória de vida de uma pessoa. O meu sonho é que ninguém tenha que passar por isso. O resgate não deveria ser um bem necessário num mundo mau.

O doutorado é um grande evento e, ao mesmo tempo, um processo duradouro de alguns anos. E, no meu caso, foram seis anos. Considero que quinquênios são períodos que projetam transformações.

Nesses seis anos, enfrentamos uma pandemia. Enfrentamos um governo do descabro. Nunca me senti tão triste e indignada com tudo isso junto. E a tese e o meu trabalho me acompanharam por essas vivências doloridas, e se é possível fazer algo diante delas é aprender com cada uma. A pandemia me ensinou que a vida é efêmera e ela não existe nas redes sociais. O governo me ensinou ser resiliente, de saber esperar a nossa vez, de respeitar o jogo democrático, o decoro e a interlocução com o adversário desde que ele conheça e aceite essas regras.

Por fim, apesar de a página de agradecimentos ter passado, acho justo agradecer a oportunidade de escrever essa tese, afinal ela condensou tudo o que eu vivi de mais importante nos últimos 20 anos. Entretanto, torço para alguém considerá-la útil em alguma medida, caso contrário ela realmente não serve de nada.

Escrevo esse texto no dia 31 de dezembro de 2022. Finalmente!

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	11
LISTA DE TABELAS	15
INTRODUÇÃO	16
METODOLOGIA	21
CAPÍTULO 1. A POLÍTICA PÚBLICA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL: GENEALOGIA E PROPOSIÇÕES ANALÍTICAS.....	25
1.1 O OLHAR SOBRE O PROBLEMA: PERGUNTAS DE SEGUNDA ORDEM 26	
1.1.1 O que e quando: o objeto e o arco temporal.....	27
1.1.2 Quem: os atores do processo de institucionalização	28
1.2 CONCEITOS-CHAVE: ENCAIXE E DOMÍNIO DE AGÊNCIA, LENTES PARA OLHAR AS INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS	29
1.3 “COMO” A SOCIEDADE CIVIL VOCALIZA O PROBLEMA DO TRABALHO ESCRAVO	32
1.4 “COMO” A POLÍTICA PÚBLICA É INSTITUCIONALIZADA POR MEIO DE INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS	35
1.5 CONCEITOS-CHAVE: INTERMEDIações PARA COMPREENDER AS INTERAÇÕES.....	36
1.6 “ONDE” AS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS SE ALOCAM	42
1.6.1 Nas estruturas do Estado: especialização e autonomização	43
1.6.2. Nas estruturas da sociedade civil: especialização e profissionalização	46
1.7 “ONDE”: AS INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS COMO ESPAÇOS DA SOCIEDADE CIVIL E DO ESTADO.....	47
1.8 “QUEM: A CONCORRÊNCIA DOS ATORES PELO DOMÍNIO DE AGÊNCIA.....	50
1.9. CONCEITOS-CHAVE: REIVINDICAÇÃO REPRESENTATIVA	53
1.10. “POR QUE”: OS INTERESSES E MOTIVAÇÕES DOS ATORES A PARTIR DE UM OLHAR INTERINSTITUCIONAL	55

CAPÍTULO 2. O CONCEITO DE TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO	63
2.1 O REFERENCIAL DA ESCRAVIDÃO COLONIAL E IMPERIAL	64
2.1.1 Sobre a Lei Áurea.....	66
2.2 BREVE PERCURSO SOBRE A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO NO SÉCULO 20.....	70
2.3 OS ESTUDOS DA AMAZÔNIA E AS DENÚNCIAS DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE O TRABALHO ESCRAVO.....	74
2.3.1 A primeira denúncia pública sobre o trabalho escravo contemporâneo	76
2.4 A COMISSÃO PASTORAL DA TERRA: DENÚNCIAS E PRESSÃO CONTRA O ESTADO	78
2.5 CONTORNOS SEMÂNTICOS, ACADÊMICOS E POLÍTICOS MAIS DEFINIDOS	82
2.6 O CONCEITO DE TRABALHO ESCRAVO E O DEBATE INTERNACIONAL.....	84
2.6.1 Notas sobre a relação entre o tráfico de pessoas e o trabalho escravo no Brasil	86
2.7 REFLEXÕES SOBRE AS DIFERENÇAS ENTRE “ESCRAVIDÃO” E “TRABALHO ESCRAVO”	87
CAPÍTULO 3. O PROCESSO DE AGENDAMENTO DA PAUTA	89
3.1 A REDEMOCRATIZAÇÃO E AS PRIMEIRAS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS	90
3.2 OS ASSASSINATOS DE RIO MARIA E AS DENÚNCIAS AO MPF	94
3.3 O FÓRUM NACIONAL CONTRA A VIOLÊNCIA NO CAMPO E O INÍCIO DA ATUAÇÃO DO MPF	97
3.4 A ATUAÇÃO DO MPT NAS PRIMEIRAS FISCALIZAÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO.....	100
3.5 O LEGISLATIVO E OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA AS PRÁTICAS CORRELATAS AO TRABALHO ESCRAVO.....	104
3.5.1 A alteração dos artigos 132, 203 e 207 do Código Penal.....	105
3.5.2 A proposta de alteração do artigo 148 do Código Penal	107

3.5.3 A origem da PEC do Trabalho Escravo	108
3.6 AS DENÚNCIAS DA CPT EM FÓRUMS INTERNACIONAIS.....	110
3.6.1 Os casos José Pereira e Fazenda Brasil Verde	112
3.7. AS RESPOSTAS DO GOVERNO BRASILEIRO	114
3.7.1 A atribuição dos auditores fiscais do trabalho no combate ao trabalho escravo.....	115
3.7.2 Grupo Executivo de Combate ao Trabalho Forçado (Gertraf).....	117
3.7.3 O reconhecimento oficial da existência de trabalho escravo no Brasil.....	118
3.8 GEFM E A AUDITORIA FISCAL DO TRABALHO.....	119
3.8.1 As denúncias da CPT ao GEFM	122
3.8.2 A especialização interna das instituições sobre o tema do trabalho escravo	126
3.8.3 Reações políticas contra a fiscalização de trabalho escravo	130
3.9 CDDPH, O I PLANO NACIONAL PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO.....	131
3.9.1 A articulação da OIT	132
3.9.2 Seguro-Desemprego	137
3.9.3 O lançamento do I PNETE.....	138
 CAPÍTULO 4. O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	 145
4.1 A COMISSÃO NACIONAL PARA ERRADICAÇÃO AO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL.....	146
4.2. PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO SOBRE O TRABALHO ESCRAVO	153
4.3 LISTA SUJA, OS ESTUDOS DE CADEIA PRODUTIVA E A REPÓRTER BRASIL: A RESPONSABILIZAÇÃO DO SETOR PRIVADO	156
4.3.1 Estudos de cadeias produtivas.....	157
4.3.2 Pacto Nacional para Erradicação ao Trabalho Escravo	161
4.2.3 O Instituto Carvão Cidadão.....	162
4.4. ARTIGO 149 DO CÓDIGO PENAL E O CONCEITO DE TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO	164

4.4.1 Os elementos constitutivos do trabalho escravo contemporâneo.....	166
4.5 A FEDERALIZAÇÃO DO CRIME DE TRABALHO ESCRAVO	174
4.6. A CHACINA DE UNAÍ	175
4.7. A PEC DO TRABALHO ESCRAVO E A DESAPROPRIAÇÃO DA FAZENDA CABACEIRAS.....	177
4.7.1 A desapropriação da Fazenda Cabaceiras e o Assentamento 26 de Abril	178
4.7.2 A aprovação derradeira: pressão social e acordo com ruralistas.....	180
4.8 RECORDES DE TRABALHADORES RESGATADOS: MAIS DE MIL	183
4.8.1 Caso Gameleira	184
4.8.2 Caso Pagrisa	185
4.8.3 Caso Debrasa.....	187
4.9. II PLANO NACIONAL DE ERRADICAÇÃO AO TRABALHO ESCRAVO	187
4.10 A PERSPECTIVA DOS ATORES DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE A PREVENÇÃO.....	190
4.10.1 Escravo, nem pensar!: programa da Repórter Brasil de educação para prevenção ao trabalho escravo	191
4.10.2 MDA e Inbra: o plano de reforma agrária; MDS: a assistência à vítima	192
4.10.3. Programa Ação Integrada.....	196
4.10.4 Assentamento Nova Conquista	197
CAPÍTULO 5. CAPILARIZAÇÃO E AUTONOMIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	205
5.1. SÃO PAULO: TRABALHO ESCRAVO NO SETOR TÊXTIL	206
5.2 A LEI DE MIGRAÇÃO: A SUBSTITUIÇÃO DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO.....	210
5.3 A TRADUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO PARA O CONTEXTO URBANO...	211
5.4 CASOS DE TRABALHO ESCRAVO NA CONSTRUÇÃO CIVIL	213
5.5 TRABALHO ESCRAVO URBANO <i>VERSUS</i> RURAL	214
5.6 TRABALHO ESCRAVO DOMÉSTICO E QUESTÕES DE GÊNERO	216
CAPÍTULO 6. RETROCESSOS E RESISTÊNCIAS.....	221

6.1 ANTECEDENTES DO RETROCESSO	222
6.2 A SUSPENSÃO DA LISTA SUJA	223
6.3 ESCASSEZ DE RECURSOS HUMANOS E RESTRIÇÕES AO ORÇAMENTO	225
6.4. A CONDENAÇÃO DO PAÍS NO CASO FAZENDA BRASIL VERDE.....	226
6.5. A REFORMA TRABALHISTA DE 2017	226
6.6. A EXONERAÇÃO DO CHEFE DA DETRAE	228
6.7. A PORTARIA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO PARA MINAR A POLÍTICA PÚBLICA	229
6.8. A EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E O REBAIXAMENTO DA SIT.....	232
6.9. A INOPERÂNCIA DA CONATRAE	233
6.10 FLUXO NACIONAL DE ATENDIMENTO ÀS VÍTIMAS DE TRABALHO ESCRAVO E TRÁFICO DE PESSOAS	241
 CAPÍTULO 7. A INSPEÇÃO DO TRABALHO NA POLÍTICA PÚBLICA.....	 246
7.1. AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO	247
7.1.1 Auditores fiscais do trabalho e fiscalizações de trabalho escravo: GEFMs e SRTs.....	249
7.1.2 AFTs: Burocratas de linha de frente ou burocratas de médio escalão?	251
7.1.3 AFTs como burocratas de linha de frente	253
7.1.4 AFTs como burocratas de médio escalão.....	256
7.2 RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO	258
7.2.1 Metodologia de seleção dos relatórios para análise	260
7.2.2 Categorias de análise.....	263
 CAPÍTULO 8. AS PERSPECTIVAS DO TRABALHO ESCRAVO.....	 281
8.1 TRABALHO ESCRAVO COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS.....	282
8.2 TRABALHO ESCRAVO COMO CRIME	288
8.2.1 A construção da vítima na perspectiva criminal	294
8.2.2 Políticas sociais de tutela	297
8.3 TRABALHO ESCRAVO COMO RELAÇÃO TRABALHISTA	301

8.3.1 O Ministério Público do Trabalho e a perspectiva da relação trabalhista pela via judicial.....	303
8.3.2 A Auditoria Fiscal do Trabalho e a perspectiva da relação trabalhista pela via administrativa.....	306
8.3.3 O resgate pela relação de tutela.....	309
8.4 AS RESPOSTAS DO TRABALHADOR À POLÍTICA PÚBLICA.....	311
8.4.1 Trabalhadores resgatados: as representações de si.....	314
8.5. INTERSECÇÃO ENTRE PERSPECTIVAS	316
8.5.1 Comunicabilidade	317
8.5.2 Conflitos institucionais.....	318
CONSIDERAÇÕES FINAIS	323
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	335
ANEXO 1. Lista de entrevistados.....	348
ANEXO 2. Análise comparativa dos relatórios.....	352
8.2.2 Categorias de análise.....	352

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIT - Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção

ABINT - Associação Brasileira das Indústrias de Não Tecidos e Tecidos Técnicos.

ABRAINCC - Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ACP - Ação Civil Pública

AFT- Auditor fiscal do trabalho

ANPR - Associação Nacional dos Procuradores da República

ANPT - Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho

CAMI - Centro de Apoio e Pastoral do Migrante

CIMI - Conselho Indigenista Missionário

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CNIg - Conselho Nacional de Imigração

CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos

COETRAE - Comissão Estadual para Erradicação ao Trabalho Escravo

COMTRAE-SP - Comissão Municipal para Erradicação ao Trabalho Escravo de São Paulo

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CONAETE - Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

CONATRAE - Comissão Nacional para Erradicação ao Trabalho Escravo

CNA - Confederação Nacional da Agricultura

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura

CONTAR - Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais

CDDPH - Conselho de Defesa de Direitos da Pessoa Humana

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CPT - Comissão Pastoral da Terra

DETRAE - Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo

DPU - Defensoria Pública da União

FETAGRI –Federação dos Trabalhadores Rurais da Agricultura

FPA - Frente Parlamentar da Agricultura

GEFM - Grupo Especial de Fiscalização Móvel

GERTRAF - Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado

GPTEC - Grupo de Estudo e Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IN - Instrução Normativa

IP -Instância participativa

ICC - Instituto Carvão Cidadão

MDA -Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MEC - Ministério da Educação

MIRAD - Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário

MMFDH – Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos

MP - Ministério Público

MPF - Ministério Público Federal

MPT - Ministério Público do Trabalho

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MT - Ministério do Trabalho

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONG - Organização não-governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PERFOR - Programa para a Erradicação do Trabalho Forçado

PFDC - Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

PNETE - Plano Nacional para Erradicação ao Trabalho Escravo

PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República

PFDC - Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

PGT - Procurador Geral do Trabalho

PGR - Procurador Geral da República ou Procuradoria Geral da República

SEDH - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

SINAIT - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho

SIT - Secretaria ou Subsecretaria da Inspeção do Trabalho

SRT - Superintendência Regional do Trabalho

STF- Supremo Tribunal Federal

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Sistematização de encaixes e intermediações descritos no capítulo 3 – p. 145

Tabela 2 - Composição da Conatrae – p. 148

Tabela 3 – Sistematização de encaixes e intermediações descritos no capítulo 4 – p. 200

Tabela 4 – Sistematização de encaixes e intermediações descritos no capítulo 5 – p. 219

Tabela 5 – Nova composição da Conatrae – p. 239

Tabela 6 – Sistematização de encaixes e intermediações descritos no capítulo 6 – p. 244

INTRODUÇÃO

Em 1970, o bispo barceloneta D. Pedro Casaldáliga fez a primeira denúncia pública de grande repercussão sobre o trabalho escravo no Brasil, expondo, numa carta episcopal, a condição de degradação e de morte dos peões, os trabalhadores saídos do Nordeste, que se aventuravam e buscavam sobrevivência no trabalho nas fazendas e no desmate da floresta amazônica no norte do Mato Grosso. Em 1995, o governo brasileiro reconheceu a existência do trabalho escravo no país e criou o Grupo Especial de Fiscalização Móvel com o objetivo de resgatar trabalhadores escravizados em lugares de difícil acesso, principalmente na Amazônia. Em 2012, a Organização Internacional do Trabalho elogiou o país pelos seus esforços de combater o trabalho escravo.

Esses são alguns dos marcos da história da política pública de erradicação ao trabalho escravo vigente no Brasil atualmente, e por meio da qual mais de 58 mil homens e mulheres foram resgatados da exploração laboral em diferentes atividades econômicas por todo o Brasil entre 1995 e 2022. Para que essa política chegasse à sua versão atual, atores da sociedade civil e estatais constituíram o seu processo de institucionalização ao longo de, pelo menos, cinco décadas.

O trabalho escravo é empregado majoritariamente em atividades agropecuárias: 76% foram flagrados em fazendas, principalmente na Amazônia. O Pará é o campeão no ranking nacional de casos e em quantidade de casos e de trabalhadores resgatados desde o início dos resgates. Outros estados, como Mato Grosso, Tocantins, Maranhão e Minas Gerais, estão no topo da lista, mas o problema está presente em todos os estados brasileiros, incluindo em grandes metrópoles, como São Paulo e Rio de Janeiro, onde o trabalho escravo assume a sua versão urbana nas oficinas de costura, na construção civil e no comércio.

A maior parte dos trabalhadores resgatados entre os anos de 2003 e 2014 são homens (94,3%)¹, tem baixa escolaridade (29,2% são analfabetos e 35,8% só chegaram ao quarto ano) e é relativamente jovem: 88% têm de 18 a 44 anos. A maioria também é negra (60%). Quase a totalidade é migrante interno ou internacional, ou seja, o trabalhador escravizado é explorado em locais distantes da sua terra natal, principalmente no Arco do Desmatamento, região em que as atividades agropecuárias avançam sobre a floresta

¹ Como os dados sempre indicaram uma maioria destacadamente masculina, por muito anos os dados referentes a mulheres ficaram obscurecidos. No capítulo 5, trago informações sobre elas

nativa da Amazônia. Quase a metade (48%) de todos trabalhadores escravizados foram resgatados ali. A maioria é proveniente do Maranhão (22%), mas também de Minas Gerais (11%) e do Pará (8,5%) No caso de resgatados em atividades rurais e na construção civil, a maioria é migrante interno. (REPÓRTER BRASIL, 2023) Já na confecção têxtil, a predominância é quase total de trabalhadores provenientes da Bolívia, mas também do Paraguai e Peru. Via de regra o trabalhador escravo é um indivíduo em situação de vulnerabilidade socioeconômica no seu local de origem, que parte em busca de meios de subsistência. Ele é facilmente aliciado por recrutadores (também conhecidos popularmente por “gatos”), que lhe fazem falsas promessas de bom emprego e o recruta para trabalhar em frentes de trabalho distantes da sua terra, submetendo-os à situação de exploração.

No Brasil, o trabalho escravo é considerado crime, tipificado pelo artigo 149 do Código Penal. A lei especifica elementos que constituem prática o trabalho forçado, jornada exaustiva, servidão por dívida e condições degradantes, mas não é necessário que todos estejam presentes para uma situação ser classificada como trabalho escravo. Essa normativa é usada por operadores do Direito das áreas criminal e trabalhista, como os Ministérios Públicos Federal e do Trabalho, com o objetivo de responsabilizar aquele que se vale da exploração laboral. Auditores fiscais do trabalho do Ministério do Trabalho também tem esses elementos como parâmetros técnicos para identificar uma situação de trabalho escravo numa fiscalização, resgatar o trabalhador e encaminhar um processo administrativo contra o empregador, que pode ser incluído no Cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, popularmente conhecida como “lista suja”.

Atualmente, são poucas as pessoas que negam a existência do trabalho escravo no Brasil, mas essa não era uma realidade disseminada no século passado. Entre as décadas de 1970 e 1990, a sociedade civil, mais especificamente a Comissão Pastoral da Terra, organização pastoral ligada à Igreja Católica, acolheu trabalhadores e denunciou a condição de exploração a que estavam submetidos reiteradamente ao governo brasileiro e a organismos internacionais durante, pelo menos, duas décadas. Depois de muita pressão por parte da sociedade civil, atores do Estado começaram a compartilhar essa luta, e algumas iniciativas incipientes nos primeiros governos pós-ditadura militar foram tomadas. O problema foi finalmente reconhecido pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso perante a sociedade brasileira e a OIT. Foi durante o seu mandato que

uma política pública dedicada à erradicação do problema começou a ser estruturada, com a criação do Grupo Especial Móvel de Fiscalização, vinculado ao Ministério do Trabalho e que seria responsável por resgatar trabalhadores em lugares de difícil acesso. Um sistema de medidas contra o trabalho escravo se fortaleceu e se consolidou nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva com o lançamento de dois Planos Nacionais para Erradicação ao Trabalho Escravo, em 2003 e em 2008. Até o primeiro mandato de Dilma Rousseff, houve resultados positivos na luta contra o trabalho escravo, que projetaram o Brasil como modelo internacional a ser seguido no combate ao problema. A partir do golpe de 2016, quando Michel Temer assume a presidência, seguido do governo de Jair Bolsonaro, a política pública sofre em diversas frentes. Em diversos momentos, houve iniciativas para destruir instrumentos, como a lista suja, e restringir a atuação da Inspeção do Trabalho por meio de determinações políticas, cortes em orçamento, sucateamento da infraestrutura e a falta de auditores fiscais.

Todo esse período, que incluiu a ascensão e o estancamento do desenvolvimento da política pública, contou com o protagonismo de atores da sociedade civil e do Estado, que se articularam para aprimorá-la e resistir contra as tentativas conservadoras de desnutri-la ou, até mesmo, de destruí-la. E essa interação socioestatal é o foco desta pesquisa.

Esta tese de doutoramento é dedicada à análise do processo de institucionalização da política pública de erradicação ao trabalho escravo entre os anos 1970 e 2022. Esse arco temporal foi selecionado para incluir a fase de identificação e problematização do trabalho escravo no Brasil, o processo de agendamento da pauta, a consolidação da política pública, seus resultados mais expressivos e o contra-ataque conservador a ela. Esse histórico será apresentado a partir de uma narrativa cronológica, que destacará eventos importantes desse período para a evolução da política pública no país, mas haverá atenção especial aos períodos que os antecedem e o sucedem, porque são os momentos em que encontramos elementos para explicar como os atores teceram essa política.

O capítulo 1 desta tese é dedicado à apresentação do seu arco argumentativo, destacando os referenciais teóricos que serão empregados e a literatura já brevemente mencionada aqui. Também destaco as contribuições que busco agregar com esse estudo para a literatura que tem se debruçado sobre a institucionalização de políticas sociais no Brasil. Também me preocupo em indicar os ganhos para o conjunto de estudos dedicados ao trabalho escravo no país.

O capítulo 2 traz a definição de trabalho escravo contemporâneo que será utilizada nesse trabalho. O termo é uma categoria simbólica, construída ao longo de duas décadas por atores da sociedade civil e do Estado, a partir do uso inicial e metafórico da palavra “escravidão”, que serviu como referencial para nomear uma forma de exploração que não se enquadrava no léxico contemporâneo e tampouco em ordenamentos jurídicos. Nesse capítulo, então, apresento um breve percurso da exploração laboral no Brasil após a assinatura da Lei Áurea para demonstrar que o trabalho escravo é mais do que a restrição da liberdade, mas é uma violação que acomete a dignidade do indivíduo. Diante disso, considero conveniente explicar as diferenças semânticas, históricas e políticas entre “trabalho escravo” e “escravidão”.

A sequência de capítulos 3 a 6 apresenta as fases da política pública a partir da interação entre os atores socioestatais. Primeiramente, no capítulo 3, trato do processo de agendamento do trabalho escravo, que ocorreu entre os anos 1970 até 2003. A partir das denúncias assertivas e renitentes da Comissão Pastoral da Terra, surgem as primeiras reações do poder público. Inicialmente os Ministérios Públicos Federal e do Trabalho são os primeiros interlocutores. O tema alcança, em seguida, os poderes Executivo e Legislativo. Por fim, a existência do problema é reconhecida pelo governo brasileiro, em 1995. O segundo momento, abordado no capítulo 4, da consolidação dessa política, a partir de 2003, quando uma série de medidas contra o trabalho escravo é institucionalizada. Essas ações, implementadas e desenvolvidas por uma rede articulada de atores da sociedade civil e do Estado ao longo de uma década, resultam em resultados efetivos e o Brasil é reconhecido como exemplo de política pública contra o trabalho escravo em âmbito internacional. O capítulo 5 narra o processo de capilarização e autonomização dessa política elaborada e organizada em nível federal. Nesse curso, ela é implementada em contextos completamente distintos daquele original que a inspirou. Diferentemente da realidade do trabalho escravo flagrado em atividades rurais, no interior da Amazônia, nesse momento, instrumentos da política são adequados para a situação de São Paulo, onde o trabalho escravo se apresenta em oficinas clandestinas do setor têxtil, com vítimas imigrantes. Por fim, ao final desse processo, a política enfrenta um estancamento no seu desenvolvimento em contextos de governos conservadores e autoritários, apesar de ela continuar operando, graças ao seu processo de institucionalização. Essa decadência é apresentada no capítulo 6.

Desse percurso da política pública, seleciono os auditores fiscais do trabalho como sendo um dos principais para sua execução no sentido de que eles são o único ator capaz de trazer respostas imediatas ao trabalhador, beneficiário da política pública. No capítulo 7, informo algumas características dos AFTs, que duplamente possuem características de burocratas de nível de rua e de médio escalão. Em seguida, analiso os relatórios de fiscalização de casos de trabalho escravo produzidos por esses profissionais, porque considero que esse seja o material que sintetiza o seu *modus operandi* de ação, mas também nos informa sobre os seus discursos. Esse material é analisado com o intuito de apresentar os impactos que o processo de institucionalização da política pública tem no cotidiano de trabalho dos AFTs em campo. Os relatórios contam e refletem alguns dos eventos mais importantes do desenvolvimento da política.

O capítulo 8 é dedicado a um olhar intrainstitucional. Nele, apresento o trabalho escravo como violação de direitos humanos, crime e relação trabalhista. Essas perspectivas são compreensões elaboradas e consolidadas por parte dos principais atores sobre o problema ao longo do desenvolvimento da política pública. Para que pudessem abordar a questão, as instituições, principalmente o MPT, o MPF e a Inspeção do Trabalho, precisaram forjar compreensões sobre o problema e elaborar ações de acordo com a sua missão institucional e instrumentos disponíveis. Num movimento de retroalimentação, essa atuação colaborou com o processo de constituição e fortalecimento das próprias instituições. Dessas perspectivas surgem os encaminhamentos práticos dos casos de trabalho escravo que se referem à responsabilização de quem se vale dessa violação e à resposta à vítima, sempre numa condição de tutela. O conjunto de punições nas esferas criminal, trabalhista e administrativa contra o praticante de trabalho escravo compõem um sistema de punição interessante, ao passo que o retorno à vítima tem lacunas importantes.

Por fim, teço algumas considerações finais na última seção da tese sobre o processo da pesquisa e o *status* atual da política pública.

METODOLOGIA

Para construir essa história, utilizo principalmente duas fontes de informação. A primeira é um conjunto de entrevistas, realizadas com seis atores da sociedade civil, 15 do Estado e três de organismo público internacional, que participaram do desenvolvimento da política pública. A lista dessas pessoas está no anexo 1. Todos eles foram atuantes em períodos específicos desse processo e trazem as suas perspectivas individuais e institucionais nos seus relatos.

As 24 entrevistas foram realizadas entre 2019 e 2022, presenciais ou virtualmente, e organizadas por roteiros semiestruturados, isto é, foram conduzidas a partir de um roteiro preparado previamente por mim, mas que não necessariamente foi seguido à risca. Para cada entrevista, havia um roteiro específico. Apenas uma pergunta foi feita repetidamente a todos os entrevistados². Cada entrevista durou cerca de uma hora. A mais longa durou 112 minutos e a mais curta, 25 minutos.

A seleção dessas pessoas foi baseada no meu conhecimento do campo. Ciente das informações que necessitava, sabia quem poderia fornecê-las e subsidiar com novas reflexões. Após as solicitações para entrevistas, não houve ninguém que se recusasse a cooperar com essa pesquisa. Estou ciente de que esse acesso não é trivial a considerar que muitos deles, talvez, não concedessem depoimentos ou, ainda que o fizessem, adotariam reservas sobre as suas declarações, com o intuito de blindar a si e a sua instituição. Diante disso, apenas posso agradecer a sensibilidade e a abertura com que receberam a minha pessoa, sempre cheia de indagações e com uma boa porção de ignorância.

É importante ressaltar que tenho estabelecido interlocução, ao longo da última década, com a maior parte dessas, por causa do meu trabalho na ONG Repórter Brasil. Temos estabelecido estreita confiança profissional e por conta disso todas as entrevistas foram concedidas sem ressalvas e gravadas; foram poucos os conteúdos que as fontes solicitaram para serem concedidos *off the records*. Todas as citações e informações incluídas nessa tese foram autorizadas pelos entrevistados.

Da experiência jornalística, busquei conduzi-las permitindo a narração livre do entrevistado, desde que ele contemplasse a resposta dos questionamentos, evitei, portanto,

² A pergunta era: “Na sua opinião, quem é o trabalhador escravizado?”

trazer minhas perspectivas e avaliações, mas para que se sentissem à vontade e seguros busquei sempre atribuir um tom de conversa e menos inquisitivo.

A elaboração dos capítulos 3 a 6, que tratam do histórico da política pública, foi baseada em entrevistas com representantes de instituições do Estado e entidades da sociedade civil; os seus depoimentos sobre o ponto de vista da política pública, entrelaçados com os eventos, compõem uma narrativa viva e que é capaz de ir além dos registros formais e das pesquisas já realizadas. Desses entrevistados busquei captar informações que estivessem além da superfície do discurso institucional e, para isso, me vali de anos de convivência e da confiança que estabeleci com cada um deles. Quis saber como eram estabelecidas as relações com outros atores e também das suas motivações. Assim, como eu já tinha um acúmulo razoável sobre a temática, as entrevistas podiam partir de um lugar que fugiam das perguntas óbvias, que pesquisadores que estão fora do domínio de agência costumam fazer. O capítulo 8, apesar de analítico e com componente teórico, também é respaldado por entrevistas.

Foi dessa forma que busquei acessar informações que pudessem estabelecer os elos entre os eventos, que são públicos. As informações dos entrevistados deram conta de pontos que os estudos sobre trabalho escravo e os materiais institucionais não conseguiram explicar. Os primeiros costumam se ater somente a marcos históricos, sem explicar as suas origens e consequências. Os demais se atêm à importância histórica, mantendo um discurso institucional que obscurece elementos como conflito e cooperação entre atores. Assim, as fontes se tornaram complementares. Todas as entrevistas deram lugar a conversas em vez de um interrogatório até por coerência ao tipo de relação que tenho com essas pessoas. Algumas dessas entrevistas se deram lugar a reflexão mútua entre a pesquisadora e entrevistado/a, ganhando assim uma profundidade que considero incomum a pesquisas baseadas em entrevistas.

Destaco, então, que grande parte dessa tese foi construída a partir das narrativas dos atores concedidas por meio dessas entrevistas pelas quais busquei captar reflexões individuais, mas também a lógica das instituições e trazer informações que não estavam em nenhum outro registro. Devido a isso, incluí citações longas retiradas desse material ao longo desta tese, pois nessas passagens considerei que a literalidade do texto revela sentidos que não poderiam ser transmitidos se eu os interpretasse. Dessa forma, quis preservar a lógica do raciocínio e dos discursos dos atores. Por outro lado, considerei que

esses relatos teriam mais força se combinados com outras fontes, como os relatórios de fiscalização e outros textos de registro. Considero que o uso de métodos qualitativos para essa pesquisa foi pertinente com os objetivos da investigação. Por isso, gostaria de enfatizar a importância dos modelos qualitativos para pesquisas na Ciência Política pode se beneficiar de pesquisas qualitativas. Contudo indico ainda necessidade de aprimoramento de metodologias e formações para os estudantes da área no que se refere a preparação e condução de entrevistas, mas principalmente a extração de informações desse material e combinação desse método com outros.

Inicialmente, havia a ambição de trazer neste capítulo todos os eventos e momentos desta política pública, pois buscava atender a uma demanda do campo de ter uma história completa e compilada num único material. Por óbvio, essa tarefa é impossível na medida em que há tantos eventos concorrendo para o desenvolvimento da política pública ao longo de décadas. Dessa forma, busquei centrar atenção nos eventos que pudessem trazer uma sequência narrativa possível, mas já admito e me escuso aos atores do campo, especialmente àqueles que me concederam as entrevistas, se pontos que considerem importantes estão omitidos aqui. Também procurei incluir marcos da política pública que são historicamente relevantes, mas nem sempre me aprofundi detalhadamente sobre eles, principalmente quando eles já foram objeto de estudo de outros pesquisadores que se dedicaram a tratá-los com exclusividade.

A segunda fonte de pesquisa são os relatórios de fiscalização de casos de trabalho escravo da Detrae (Divisão de Fiscalização para Erradicação ao Trabalho Escravo), subordinada à Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), do Ministério do Trabalho, do período de 1995 a 2021. O objetivo da análise desse material é verificar como o processo de institucionalização teve impactos nas atividades práticas de inspeção dos auditores fiscais do trabalho. A hipótese é que institucionalizações relevantes da política pública tenham reflexo no material ao longo do tempo. Assim, o material analisado por essa perspectiva temporal deve mostrar as transformações da política e do trabalho dos AFTs no combate ao trabalho escravo. Para isso, foram aplicados critérios de triagem que reduziu o universo de mais de cinco mil relatórios para uma amostragem de 134 unidades, com intuito de tornar a investigação factível. Foi desenvolvida também uma metodologia de análise. Nessa parte da pesquisa, contei com o apoio de um assistente de pesquisa contratado para fazer o levantamento dos conteúdos dos relatórios dessa amostragem. Ele

foi responsável por fazer as comparações entre as unidades, segundo o estabelecimento de critérios e categorias que estabeleci para isso. Essa análise se encontra no capítulo 7.

Todo esse material reunido e somado a minha experiência profissional resultou nessa pesquisa. Para compor a narrativa a seguir busquei adotar a minha posição de pesquisadora, mas reitero a impossibilidade de me desvencilhar do meu papel de atriz do campo para formular as análises. Dessa forma, possivelmente algumas abordagens podem estar permeadas pelas minhas vivências profissionais, e por isso acredito que nem sempre tive sucesso em evitar julgamentos que não fossem baseados somente em referenciais teóricos. Espero que isso, entretanto, não invalide o valor dessa tese, mas que, ao contrário, possa ser um diferencial agregador ao conhecimento científico.

CAPÍTULO 1. A POLÍTICA PÚBLICA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL: GENEALOGIA E PROPOSIÇÕES ANALÍTICAS.

De forma bastante inovadora e oxigenada, a produção de políticas públicas no Brasil, após o período da redemocratização, contou não apenas com a participação, mas também com o protagonismo da sociedade civil, principalmente em relação às políticas sociais. As formas particulares que assumiram as interações socioestatais e os arranjos decorrentes, fenômeno de grande destaque no período (GURZA LAVALLE et al., 2018), levaram os estudos acadêmicos sobre o assunto a incorporar o papel dos atores sociais nas análises, popularizando uma abordagem, filiada ao neoinstitucionalismo histórico, que busca compreender a construção das políticas públicas a partir da interação entre o Estado e a sociedade civil.

A política pública brasileira de erradicação do trabalho escravo contemporâneo, objeto desta pesquisa, é um caso típico dessa interação. Essa tese se alinha ao conjunto de estudos dedicados a analisar os processos de *institucionalização* de políticas públicas. Ao associar o estado da arte dessa literatura com abordagens críticas das teorias contemporâneas de representação política, apresento duas sortes de contribuições.

O primeiro tipo, chamo de contribuições *temáticas*, visam a ampliar o escopo de análise das pesquisas existentes acerca da política de erradicação do trabalho escravo. Hoje, o rol de estudos sobre o tema tem alcance restrito, porque enfocam elementos ou períodos específicos da política pública. A abordagem processual desta pesquisa busca superar esse limite, apresentando a política como construção e decorrência, estendida no tempo e no espaço, das interações socioestatais.

O segundo tipo de contribuições se refere às *analítico-metodológicas*, uma vez que este estudo reflete teórica e metodologicamente o “caráter mutuamente constitutivo das relações entre Estado e sociedade civil” (GURZA LAVALLE ET AL, 2018, p. 23), em dois movimentos analíticos.

Em primeiro lugar, em que pese a popularização da abordagem neoinstitucionalista nas pesquisas, os trabalhos costumam privilegiar um dos lados dessa interação, voltando o olhar tão somente para suas estruturas internas, normas e capacidades do Estado. Deixam, assim, de observar e compreender como as interações impactam também a sociedade civil ao mesmo tempo.

A literatura reforça que os processos de institucionalização ampliam as capacidades do Estado, principalmente no que se refere à percepção e à compreensão de um determinado problema social, para que então passe a ser tratado via política pública. (GURZA LAVALLE, SZWAKO, 2015; GURZA LAVALLE et al., 2018). Nesta pesquisa, destaco que os atores da sociedade civil também aperfeiçoam e aumentam as suas capacidades, e que isso reverbera não apenas na relação que estabelecem com o Estado, mas também na constituição da sua própria musculatura. Na política de erradicação ao trabalho escravo, essa interação ao longo de cinco décadas moldou o comportamento dos atores, a forma de se relacionarem e a compreensão sobre o problema que visavam a atacar. Aprendizagens foram construídas e compartilhadas nesse processo, sendo traduzidas em capacidades técnicas internas dos atores estatais e sociais, as quais, posteriormente, foram se consolidando como instrumentos da política pública. Para que essa dimensão seja captada, um olhar duplo e simultâneo é voltado aos atores da sociedade civil e do Estado nas análises aqui empreendidas.

Em conexão com esse ponto, destaco o segundo movimento: não é possível compreender os posicionamentos dos atores nas relações que estabelecem entre si se não estivermos informados sobre como operam as suas lógicas internas. Assim, proponho uma segunda análise duplicada e concomitante, que leva em consideração as dimensões *inter* e *intrainstitucional* dos atores analisados.

Neste capítulo, apresento a problemática e as indagações que motivaram essa pesquisa, os conceitos-chave que são adotados para respondê-las e para a construção dessa tese. Apresento também o arco argumentativo que estrutura o trabalho, sustentando as análises dos capítulos seguintes. Assim, será possível compreender as trajetórias empírica e teórica percorridas para compor o estudo.

1.1 O OLHAR SOBRE O PROBLEMA: PERGUNTAS DE SEGUNDA ORDEM

No jornalismo, a informação principal e mais relevante deve ser apresentada já no primeiro parágrafo de uma reportagem. Para responder a isso, existe uma fórmula textual, o “lide” (do inglês, *lead*), que nos ensina a responder sem rodeios a uma pequena gama de pronomes demonstrativos: *quando*, *o que*, *quem*, *onde*, *como* e *por quê*.

Nas pesquisas acadêmicas, as respostas para as indagações não chegam prontas no primeiro parágrafo, mas as pesquisas não devem deixar de atender, ao menos, esses pontos de forma satisfatória.

Os estudos sobre a política de trabalho escravo conseguiram dar conta de apenas parte desses elementos, porque se debruçaram sobre recortes específicos, limitando a sua capacidade analítica. Com o objetivo de superar os alcances dessas pesquisas e promover avanços empíricos e teóricos na compreensão do tema, a pesquisa aborda a política pública de trabalho como resultado de um processo de interações socioestatais.

A abordagem processual nos permite dar conta de outras dimensões da política de forma apropriada, além do objeto (“o que”) e do marco temporal (“quando”), que são contemplados de forma recorrente pelos estudos existentes. Aqui, tratarei dos atores do Estado e da sociedade civil (“quem”), das vocalizações e interações que estabelecem entre si (“como”), das suas motivações e interesses (“por que”). Por fim, esse processo, que se cristaliza em instrumentos, normas, *loci*, valores etc. estarão localizados nos âmbitos do Estado e da sociedade civil, bem como em ambientes compartilhados por esses dois atores (“onde”).

1.1.1 O que e quando: o objeto e o arco temporal

Os trabalhos cujo objeto é a política pública do trabalho escravo no Brasil têm conseguido responder parcialmente dois dos elementos do lide: “quando” e “o quê”. Os demais não são abordados nas investigações sobre o tema.

Até então, nenhum trabalho sobre esta temática abordou a história da política desde sua gênese. Parte dos estudos considera que ela se iniciou ou em 1995, quando o governo brasileiro implementou o Grupo Especial Móvel de Fiscalização, primeira medida de combate ao trabalho escravo institucionalizada (RODRIGUES, 2007; KALIL, GURJÃO, 2015), ou em 2003 (ANTERO, 2008; ARBEX et al., 2018; SCHWARZ, 2008), ano em que a política é formalizada pelo Estado devido ao lançamento do I Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (I PNETE).

Esses trabalhos ignoram o período de formulação do “trabalho escravo” enquanto um problema social, quando atores da sociedade civil tiveram protagonismo e incidência decisiva para alçar a questão à agenda do Estado. No sentido oposto, poucos são os que analisaram a política nos últimos dez anos (CONFORTI, 2019), quando ocorreram os principais reveses nas áreas de direitos humanos e no mundo do trabalho no Brasil, desde a redemocratização do país.

Há ainda as pesquisas que resgatam fragmentos temporais com o intuito de contextualizar os objetos de suas análises (CARVALHO, 2018). Desse último conjunto, estão os estudos concentrados na área do Direito³, que tem como o “o que” de suas pesquisas as normativas referentes à repressão do trabalho escravo nas esferas criminal e trabalhista. Apenas mais recentemente que vemos pesquisadores se dedicando a outras dimensões do problema, como a assistência às vítimas e à prevenção (CARDOSO, 2018; PEREIRA, 2018).

Ainda que tais estudos configurem contribuições importantes para o campo, pois analisam elementos específicos, tratando de peças do sistema, não cumprem o papel de olhar para a política pública como um todo. Não por acaso, muitos nomeiam o seu objeto como “políticas públicas contra o trabalho escravo”, como se existissem mais de uma delas e fossem independentes, sem relação entre si (MONTEIRO, 2011).

Diante da lacuna descrita aqui, esta pesquisa tem como objeto a análise do processo de institucionalização da política pública de erradicação do trabalho escravo ao longo de cinco décadas. O arco temporal se inicia com o processo de agendamento do “trabalho escravo” como uma questão social, que se dá entre as décadas de 1970 e 1990; contempla as fases da elaboração, consolidação e capilarização entre o início dos anos 2000 até a primeira metade dos anos 2010. Por fim, dou conta do período seguinte até 2022, quando finda o governo de extrema direita e o mais conservador desde a ditadura; esse é também o ano de conclusão dessa pesquisa.

1.1.2 Quem: os atores do processo de institucionalização

A institucionalização da política pública contra o trabalho escravo é decorrência de um processo conduzido por atores estatais e da sociedade civil em permanente interação. Nenhum ator foi capaz de realizar sozinho algo que tivesse efeito substantivo para essa política pública. Partindo dessa constatação, analiso as ações dos atores da sociedade civil e do Estado que protagonizaram a política em questão, em perspectiva relacional, apresentando o histórico desse processo e suas estratégias ao longo do tempo. Ciente de que essa história é composta por uma rede de múltiplos e variados atores, adoto

³ O artigo 149 do Código Penal, que versa sobre a prática de trabalho escravo, é objeto recorrentes da produção advinda de atores que operam esses conceitos empiricamente: juízes, procuradores, defensores públicos e advogados são alguns dos autores desses estudos.

a perspectiva daqueles que se destacaram, mantendo-se presentes durante todo o processo.

Um dos principais pontos da pesquisa foi compreender por que são determinados atores que conduzem a política pública. Como e quando se inseriram na pauta? Por que eles se conhecem há tanto tempo e se tratam com tanta familiaridade? Impressionava-me a autoridade com que tratavam o assunto e a bagagem de conhecimento que transportavam em seus discursos e na elaboração das suas estratégias.

Hoje, a execução da política pública é responsabilidade de atores estatais, dentre os quais estão os auditores fiscais do trabalho da Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e os procuradores dos Ministérios Públicos Federal e do Trabalho. Mas, se atores da sociedade civil, como a Comissão Pastoral da Terra, não tivessem protagonizado o seu agendamento, o reconhecimento do trabalho escravo sequer teria ocorrido no país. Da mesma forma, se atores estatais não estivessem acessíveis a essa demanda da sociedade civil, ela jamais teria tido ressonância. E, atualmente, a atuação da sociedade civil continua sendo fundamental para a vigência e manutenção da política. É importante destacar que a rede que sustenta e tece as estratégias dessa política é composta por diversos outros atores, cuja interação pode ser conflitiva e colaborativa.

Por esse motivo, a Comissão Pastoral da Terra, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Federal e a Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho são os atores centrais nessa investigação, ainda que outros também tenham importância nesse processo e sejam mencionados⁴. A seleção foi necessária para que a narrativa pudesse ser factível.

1.2 CONCEITOS-CHAVE: ENCAIXE E DOMÍNIO DE AGÊNCIA, LENTES PARA OLHAR AS INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS

A abordagem processual da política pública em questão requer a mobilização de um arcabouço conceitual específico e a utilização de conceitos-chave que iluminarão aspectos do objeto. Nesta seção, contextualizo a escolha da abordagem

⁴ Outros estudos se dedicaram a tratar dos atores da sociedade civil, como a Comissão Pastoral da Terra (RIBEIRO; FREITAS; 2020; SILVA, 2016), mas não os abordam de forma relacional com outros atores da política. Pires (2009) se dedicou a analisar as estratégias de implementação de políticas públicas por auditores fiscais do trabalho e os resultados, mas não se ateve especificamente às ações de fiscalização de trabalho escravo, e também lhe falta a abordagem relacional.

neoinstitucionalista histórica e dos conceitos de “encaixe” e “domínio de agência” para as análises desta pesquisa. Essas opções teóricas viabilizam o propósito dessa pesquisa de se debruçar sobre o objeto estudado, realizando o olhar duplo e simultâneo para o Estado e a sociedade civil, que interagem no mesmo processo.

Como mencionado, a constituição da política pública de erradicação do trabalho escravo contou com a interação de atores socioestatais. A partir do diálogo contínuo entre Estado e sociedade, um conjunto de instrumentos foram formulados e institucionalizados no bojo do Estado dedicados ao combate do trabalho escravo no Brasil. Esse processo já havia sido observado em políticas setoriais da área da saúde (DOWBOR, 2018; COELHO, GURZA LAVALLE, 2018), nas políticas voltadas à criança e ao adolescente (ALBUQUERQUE, 2018) e nas políticas migratórias (FREITAS, 2018), indicando uma dinâmica razoavelmente frequente no que se refere à constituição das políticas públicas no pós-ditadura no Brasil, mas que até então era inédita.

A novidade da incidência de movimentos sociais e organizações da sociedade civil nos debates e nos desenhos das políticas públicas colocou um desafio analítico para as pesquisas sobre o tema e para a literatura dedicada às dinâmicas entre Estado e sociedade. Do ponto de vista da literatura de políticas públicas, as formas de incidência dos atores sociais sobre a ação do Estado desafiam as noções tradicionais a respeito dos ciclos das políticas públicas, que pressupõem caminhos mais previsíveis e lineares dos processos e mobilizam divisões mais estanques entre o papel do Estado e da sociedade civil. Do ponto de vista das teorias sobre a organização do poder em sociedade, os arcaísmos conceituais das abordagens *neocorporativa* (SCHMITTER, 1974; OFFE, 1998) e *pluralista* (DAHL, 1991) não demonstram serem satisfatórios para compreensão do fenômeno. O neocorporativismo é incapaz de incorporar suficientemente os efeitos da institucionalização de interesses nas disputas políticas (GURZA LAVALLE et al, 2018, p.30), enquanto o pluralismo é demasiado rígido para ser aplicado a contextos nos quais se combinam atores bastante heterogêneos e grandes controvérsias sobre a representação de interesses (GURZA LAVALLE et al, 2018, p. 35).⁵ Para além disso, ambas perspectivas voltam olhar tão somente aos resultados das interações, como se

⁵ Em outros termos, adotar o pluralismo pode significar ignorar o efeito que as disputas anteriores e, por conseguinte, a reorganização enviesada das instituições e arenas estatais por parte dos atores vitoriosos, produzem nas disputas políticas subsequentes. Adotar o neocorporativismo, por sua vez, acarreta a dificuldade analítica de classificar a configuração específica de incidência dos atores sociais das políticas em questão – afinal, trata-se de um regime de concertação, de pressão ou regime parcial?

representassem uma articulação entre caixas de *inputs* e *outputs* – os interesses e mecanismos de interação não são objeto de investigação acadêmica.

Diante dessas lacunas conceituais e divergências epistemológicas, as pesquisas sobre institucionalização das políticas públicas têm adotado o arcabouço analítico e metodológico do neoinstitucionalismo histórico, como será feito nesse estudo. Em relação à questão epistemológica, trata-se de uma abordagem que se volta à *compreensão* dos fenômenos observados, menos afeita à identificação de inferências causais, e cuja pretensão de generalização reside na formulação de teorias de médio-alcance. Quanto à análise dos fenômenos, o ponto de partida é o trabalho seminal de Skocpol (1992) e o seu conceito de *encaixe* (*fit*).

Gurza Lavalle et al. definem *encaixes* como

“sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (...) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições políticas ao seu favor, ampliando sua capacidade de agir” (GURZA LAVALLE et al., 2018, p. 47).

O conceito de encaixe nos permite observar com maior riqueza de detalhes as diferentes dinâmicas que surgem nos processos de interação socioestatais. Mobilizando-o para o contexto da política pública de erradicação do trabalho escravo, observamos ali novos pontos de acesso que ampliaram as fronteiras porosas do Estado, por meio da criação de instâncias participativas, da elaboração de normativas advindas dos poderes Executivo e Legislativo, da especialização de áreas temáticas nas instituições estatais e nas entidades da sociedade civil. Cada novo encaixe permitiu a realização de diálogos mais construtivos, abrindo espaço para que a sociedade civil pudesse incidir com mais veemência no agendamento e, posteriormente, na elaboração da política pública.

Partindo deste conceito, Gurza Lavalle et al. (2018) desenvolvem a noção de *domínio de agência*, cuja definição é

“Configurações de encaixes derivadas de processos de interação socioestatal, institucionalmente cristalizadas em níveis de hierarquia intermediários (...)

cujas propriedades distintivas definem a capacidade de ação dos atores aos que se reconhece agência em um âmbito de atuação específico”. (GURZA LAVALLE et al, 2018, p. 26).

Neste estudo, as configurações de encaixes resultaram na política nacional para a erradicação do trabalho escravo. Nesse domínio de agência, a medida em que novos encaixes são produzidos, vemos o fortalecimento de determinados tipos de atores sociais e a institucionalização de uma política pública que, por sua vez, é também progressivamente fortalecida e consolidada. Nessa dinâmica de retroalimentação, o domínio contribui para reforçar a legitimidade e a continuidade da incidência dos atores. É nesse ambiente que eles estão autorizados a atuar não apenas por procedimentos formais, mas sobretudo por uma perspectiva simbólica. Este grupo, pela posição em que se encontra, regula os atores habilitados a acessar esse ambiente, concedendo legitimidade àqueles que reputam alinhados aos objetivos estabelecidos no domínio de agência.

Numa situação adversa, o domínio de agência também pode proteger os atores e a si mesmo dos arroubos de mandatários inconsequentes ou temerários. Na política de combate ao trabalho escravo, observamos uma institucionalização que lhe garantiu certa permanência e fixidez. Também se mostrou imprescindível a existência de um núcleo duro articulado, composto por atores socioestatais que conseguem operar para além do próprio domínio de agência e ser capaz de dar respostas rápidas e criativas a investidas contrárias.

1.3 “COMO” A SOCIEDADE CIVIL VOCALIZA O PROBLEMA DO TRABALHO ESCRAVO

Antes de iniciar uma investigação sobre os atores e as suas interações, havia outro questionamento, cuja resposta, eu intuía, poderia ser o começo da história a ser contada e das explicações e respostas que eu procurava. Intrigava-me o fato de que muitos conceitos, como “semiescravidão”, “escravidão moderna” ou “escravidão contemporânea”, eram atribuídos ao que hoje compreendemos como “trabalho escravo” no Brasil e, ao mesmo tempo, eu me questionava por que esse era o termo mais utilizado pelos atores e o mais popular na sociedade. Para mim, sempre foi claro que o trabalho

escravo contemporâneo e a escravidão do passado eram coisas distintas, mas ainda não possuía argumentos teóricos que me permitissem diferenciá-los adequadamente. Então, fiz um retrospecto em busca da origem do uso do termo, para situar o trabalho escravo com precisão conceitual, justificando a sua adoção – o que nenhum dos estudos acerca do trabalho escravo no Brasil até então fizera.

A investigação me remeteu a um período anterior à implementação da política pública, quando o trabalho escravo ainda não era uma dinâmica reconhecida pela sociedade e tampouco pelo Estado. Na época, o termo escravidão era recorrentemente utilizado como um referencial semântico para nomear práticas desumanas e de exploração em atividades laborais. Houve um esforço de atores da sociedade civil, principalmente da Comissão Pastoral da Terra, de denunciar esses casos num contexto político e social completamente adverso entre as décadas de 1970 e 1990.

Nessa recuperação histórica, fica evidente que a exploração laboral é um elemento renitentemente constitutivo da nossa história, sociedade e economia. Homens e mulheres sempre foram submetidos a condições degradantes desde a implementação do trabalho em território brasileiro, e isso nunca deixou de existir, ainda que as práticas exploratórias tenham sido metamorfoseadas e adequadas de acordo com contextos.

A CPT foi capaz de desconstruir essa normalização e narrar o evento por meio de um discurso que traduzia o horror e a desumanidade impingida a trabalhadores desterrados. D. Pedro Casaldáliga, bispo barceloneta, foi o primeiro autor dessa narrativa. Talvez tenha sido mesmo necessário que um estrangeiro notasse estranha uma dinâmica tão arraigada às estruturas socioeconômicas e políticas do Brasil para que fosse denunciada publicamente. No capítulo 2 desta tese, apresento o percurso da construção e da consolidação da ideia do trabalho escravo enquanto uma prática inaceitável.

Assim, a compreensão de que o trabalho escravo opera como uma categoria simbólica (SZWAKO; GURZA LAVALLE, 2019) foi fundamental para entender como a ideia de combater o trabalho escravo foi forjada, depositada nas superfícies porosas do Estado por atores da sociedade civil para, em seguida, ser absorvida e institucionalizada como capacidade estatal.

Durante o processo de agendamento, a CPT se valeu de denúncias, feitas inicialmente no âmbito doméstico. Com o avançar dos anos, essa iniciativa passou a ressoar em fóruns internacionais mediante a formação de rede com organizações da

sociedade civil de outros países e organismos públicos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho. Ela aprendeu, portanto, a constituir e mobilizar indivíduos e instituições a favor da sua pauta. Quando a organização conseguiu encontrar os seus pontos de acesso, em grande medida por meio dos Ministérios Públicos, ela aprendeu a fazer uso dos espaços que lhe são abertos, como as instâncias participativas, e da interlocução com agentes estatais de média e alta hierarquia. Já nessa condição, a sua postura muda, deixando a sua vocalização combativa para adotar um tom notavelmente cooperativo, como reação à mudança de comportamento do Estado, antes negligente e omissivo. Assim, a CPT passou a incidir não apenas como denunciante, mas como ator que planeja e articula estratégias com vistas à incidência na formulação e na implementação da política pública. Nesse contexto, transita e aprende sobre os meandros da burocracia e das normativas estatais. Com o tempo, percebeu que o seu conhecimento sobre o tema a legitimava e a colocava em posição especial, e isso se tornou incentivo para que aprimorasse as formas de produzir saber e, sobretudo, as usasse estrategicamente.

A CPT ensinou, então, o Estado - inicialmente os Ministérios Públicos, mas também os três Poderes e, principalmente, os auditores fiscais do trabalho da Inspeção do Trabalho - o que é trabalho escravo e o localizou no mundo, explicando as características da exploração a que trabalhadores são submetidos no interior da Amazônia e a sua relação com outras dinâmicas sociais, já conhecidas, como os conflitos agrários e os assassinatos de lideranças do campo. O Estado que, antes ignorava ou rechaçava o problema, passou a tomar providências e criar medidas para combatê-lo.

A institucionalização altera, nesse caso, as capacidades estatais na dimensão cognitiva teorizada por Scott (1998). Em outras palavras, por meio de interações com atores não estatais, essas categorias simbólicas se tornam parte central das formas pelas quais o mundo é cognitivamente apreendido por agentes políticos, podendo deslocar outras categorias. (SZWAKO, GURZA LAVALLE, 2019, p. 417).

A interlocução da CPT com instituições do Estado dá início a um processo de constituição de encaixes, que, por sua vez, conformarão o domínio de agência, ou seja, a política pública de erradicação do trabalho escravo. Szwako e Gurza Lavalle afirmam que

“ao utilizar categorias sedimentadas nas interações e tensões com movimentos sociais, o Estado muda parcialmente seus esquemas e a cognição de seus

modos de intervenção e ordenação, e, ao ajustar essas categorias, passa a ‘enxergar como um movimento social’”. (SZWAKO; GURZA LAVALLE, 2019, p. 413)

Quando isso ocorre, não se trata de uma situação definitiva, na qual permaneceria uma versão “pura” do problema tal como ele é inicialmente elaborado pela sociedade civil. É preciso considerar que a ideia de “trabalho escravo” também é forjada internamente à CPT, porque a organização também aperfeiçoa e edita a compreensão dessa dinâmica a partir dos insumos que recebe na interação com o Estado e outros atores sociais.

1.4 “COMO” A POLÍTICA PÚBLICA É INSTITUCIONALIZADA POR MEIO DE INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS

A dinâmica interinstitucional desses atores é descrita ao longo dos capítulos 3 e 4, dedicados, respectivamente, ao agendamento do combate ao trabalho escravo pelo Estado e à consolidação da política. Esses capítulos são fundamentais para compreender a importância da CPT, dos Ministérios Públicos e da Inspeção do Trabalho na manutenção da política. No capítulo 3, apresento como esses atores, sempre em interação, incitaram o Estado a reconhecer o trabalho escravo e a formalizar e implementar ações de combate. Eles, portanto, agiram antes da gênese da política e nunca deixaram de operar a favor dela.

Gradativamente, observamos a ampliação das fronteiras porosas do Estado e novos encaixes sendo constituídos. Cada novo encaixe viabilizou diálogos mais construtivos entre Estado e sociedade civil e permitiu que os atores sociais pudessem incidir com mais veemência – num primeiro momento, no agendamento da política, e, posteriormente, na sua elaboração. Em resposta ao problema, os atores estatais criaram normas internas, advogaram pela criação de leis, definiram procedimentos de atuação em campo, elaboraram doutrinas, especializaram-se e profissionalizaram as suas equipes, elevando, dessa forma, a capacidade de lidar com a questão. Assim, o processo de institucionalização simbólica do “trabalho escravo” percorreu todo o desenvolvimento da política pública imbricado à institucionalização *técnico-prática*.

Ao longo da construção da política, os diversos encaixes permitiram aos atores sociais o acesso a instrumentos e a atores estatais de maior importância política. Eles alavancaram as demandas a graus de interlocução cada vez mais elevados no Estado, como, por exemplo, a Presidência da República e os gabinetes dos ministros do Poder Executivo e do Supremo Tribunal Federal (STF), ampliando sua capacidade de pleitear e realizar encaixes cada vez mais fortes e estáveis.

O capítulo 4 trata justamente do período em que os encaixes se estabelecem no interior do Estado, com a inauguração oficial da política pública em 2003. É nessa fase que o I Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo é lançado, a lista suja é criada e o artigo 149 do Código Penal é reformado, criminalizando a prática do trabalho escravo. A partir da implementação desses e de outros instrumentos, um sistema complexo e inovador de combate ao trabalho escravo vai sendo constituído. Aqui, podemos começar a observar o surgimento da política nacional para a erradicação do trabalho escravo como um domínio de agência.

1.5 CONCEITOS-CHAVE: INTERMEDIACÕES PARA COMPREENDER AS INTERAÇÕES

Até aqui compreendemos que a construção da política pública decorre de interações de atores. Para que se chegue a esse resultado, há uma trajetória, e a literatura de institucionalização ainda é insuficiente para explicar essas relações, porque ela possui conceitos e instrumentos para analisar o produto final desse processo, ou seja, os encaixes. Como se deram as interações? O que são elas? Como os atores se portaram? Quais foram as estratégias utilizadas? Para responder a essas indagações, foi preciso agregar instrumentos da literatura das teorias contemporâneas de representação política, desenvolvido por Zarembeg et al. (2017), adequado para desdobrar essas relações e compreender os papéis e a ação dos atores.

Nesse sentido, o conceito de “intermediação”, desenvolvido por Zarembeg et al. (2017), é adequado para desdobrar essas relações e compreender os papéis e a ação dos atores. *Intermediação* é, literalmente, o ato de estar no meio, é conectar polos distintos de atores, indivíduos e lugares. Ao mesmo tempo, intermediar também é “agir como um meio para” (ALMEIDA, 2019, p. 2). Nesse sentido, a intermediação é capaz de esclarecer

como as demandas são vocalizadas e representadas em relações mais complexas do que a representação dual entre representado e representante (PITKIN, 1967). A complexidade dessas relações reside na composição de uma trama articulada de diferentes atores, cujos papéis são mutáveis, transitáveis e contextuais.

No caso da política contra trabalho escravo, há uma gama de relações de intermediação, que se estabelecem numa análise combinatória em escala multidimensional. A ideia de intermediação nos dá a flexibilidade necessária para considerar um universo de múltiplos atores, que circulam e se articulam num mesmo domínio de agência, mas que podem ocupar espaços e posições distintas a depender das circunstâncias e do tempo em que a interação é estabelecida.

Assim, o modelo de relação tríade da intermediação, que considera intermediário, intermediado e ator superior, é apropriado para esta pesquisa. Além de ser um avanço em relação ao modelo dual de representação, que estabelece apenas dois polos - a do representante e a do representado -, pressupõe que as relações não são horizontais ou planas e tampouco simétricas em termos de recursos e acessos. Por isso, a figura do intermediário é fundamental para as análises, porque é ele quem vocaliza uma demanda ou um interesse de um indivíduo ou grupo, ou seja, o intermediado, a um “ator superior”.

O conceito de intermediação dá conta de tratarmos dos atores sociais, com a vantagem de enxergá-los em seus diversos tempos e posições, com mais granulação. Nessa abordagem, a sociedade civil pode ser deslocada a um duplo papel: ora é mediadora de um grupo vulnerável (os trabalhadores explorados), ora é intermediada por um ator estatal que, por sua vez, está em face de um segundo ator do Estado.

Além de conceder atenção especial a atores da sociedade civil, o conceito também é adequado e útil para analisar as posições e as ações dos atores estatais que não operam no tradicional registro da representação eleitoral. Por exemplo, o Ministério Público é uma instituição estatal, mas que não se filia a nenhum dos poderes da República. A sua missão é justamente fazer a mediação de interesses entre Estado e sociedade em defesa dos direitos difusos e coletivos, mas também individuais. Com amplos poderes e uma extensa lista de prerrogativas funcionais, os procuradores da República e do Trabalho ingressam na instituição por meio de concursos públicos. A ocupação do cargo também é um direito vitalício.

De outra forma, esta ferramenta analítica é útil para discorrer sobre os papéis de burocracias de linha de frente e de médio escalão⁶, desempenhados pelos auditores fiscais do trabalho. Eles não ocupam os seus cargos eletivamente e nem são nomeados. O ingresso na carreira é por meio de concurso público, que os tornam também servidores públicos vitalícios do Poder Executivo. Os auditores se colocam como mediadores dos trabalhadores resgatados perante o Estado e empregadores, garantindo aos primeiros os seus direitos. Mas, sob outra perspectiva, os auditores representam os trabalhadores e o Estado perante o empregador, quando intervêm com poder de polícia administrativa. Nesse contexto, eles retiram o trabalhador da condição de exploração, suspendem a atividade laboral e obrigam o pagamento dos direitos que são devidos da relação trabalhista.

Zaremborg et al. categorizam as relações de intermediação a partir de *circuitos de intermediação*. São cinco os tipos de circuito⁷, que descrevem as estratégias dos atores, considerando os seus repertórios de ação e as instituições a que pertencem. Para esta análise, os tipos “palavra” e “projeto” serão posteriormente adotados para analisar as interações estabelecidas entre a CPT, Ministérios Públicos e os auditores fiscais do trabalho.

O circuito “palavra” é adequado para nos debruçarmos, por exemplo, sobre as ações da CPT, que os autores o atribuem justamente a redes de organizações da sociedade civil. Aqui veremos como a ideia de trabalho escravo, que acometia trabalhadores - principalmente os rurais na região amazônica-, é vocalizada pela organização. Presente em locais estratégicos do país, onde poucas instituições tinham a ousadia de se fixar, desenvolviam um trabalho de cunho missionário para atender os mais pobres e os injustiçados. Assim, por décadas, a CPT foi a única organização que se colocava como intermediária entre trabalhadores sobreviventes do trabalho escravo e órgãos do poder público, por ser capaz de vocalizar as demandas dos primeiros. Ela foi representante de interesses de um grupo que jamais tivera acesso a circuitos tradicionais de representação política. Com essa vivência de campo e uma representação assentada na identidade e confiança, a CPT foi responsável por agendar o problema do trabalho escravo e as

⁶ Roberto Pires (2009) atribuiu aos auditores fiscais do trabalho a categoria de burocratas de linha de frente ou nível de rua. Contudo, como apresentarei no capítulo 7, eles também ocupam cargos de médio escalão, segundo a definição de Lotta et al. (2014).

⁷ Os demais circuitos são “voto”, “força” e “povo” (ZAREMBERG et al, 2017).

demandas dos trabalhadores explorados nas arenas estatais por meio de um trabalho de *advocacy*, aliado à denúncia aos órgãos públicos e em instâncias internacionais. Fez uso, portanto de instituições, previstas no circuito “palavra”, como tratados e convenções internacionais e normativas domésticas, por exemplo a Constituição Federal, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o Código Penal.

Nessa trajetória da institucionalização, a CPT foi alcançando graus mais fortes de encaixes na interação com atores do Estado. Ainda que não se queira provar que os processos sigam sempre um *continuum* progressivo em relação ao grau de institucionalização, isso é verificado na política pública de trabalho escravo.

Apesar da sua inserção e incidência no Estado, a Comissão Pastoral da Terra permaneceu sendo a entidade provocativa, denunciante e imersa no contexto exótico ao Estado, mesmo depois das suas demandas terem sido finalmente apreendidas e absorvidas na estruturação da política pública. O exemplo contraria diagnósticos típicos da literatura de movimentos sociais que associam a institucionalização à desmobilização ou cooptação da sociedade civil. Assim, independentemente do que os atores alcançam nos termos da institucionalização, eles permanecem sendo o que sempre foram - atores estatais ou da sociedade civil -, ainda que possam ter suas versões e características renovadas e os seus poderes ampliados. Como esclarecem Gurza Lavalle et al.:

Tampouco existiria a transformação linear das formas organizacionais – de informais e espontâneas a altamente formalizadas, as primeiras correspondendo à mobilização do movimento e, as segundas, à desmobilização e transformação do movimento em um ator institucionalizado. (GURZA LAVALLE et al., 2018, p. 40)

Ainda, em depoimento recolhido em campo, DODGE reforça essa visão:

(...) apesar de esses avanços irem fortalecendo a ideia de enfrentar esse problema, a sociedade civil se mostrava permanentemente descontente, dizendo: “a escravidão continua, não cessou”. A sociedade civil sempre foi uma voz muito incisiva e felizmente muito descontente, porque se ela fosse menos atuante ou mais condescendente deixava de ser prioridade, e não poderia deixar de ser nunca [uma prioridade]. (DODGE, 2019, informação verbal)⁸

⁸ Entrevista concedida por DODGE, Raquel. Subprocuradora da República do Ministério Público Federal. 2019.

A CPT funciona ainda como uma consciência crítica no domínio de agência, convocando os atores estatais a não esquecerem da realidade, que não é a de seus gabinetes e que, portanto, não a vivenciam diariamente. No domínio de agência em que ela opera, a sua legitimidade é de tal forma reconhecida que, não raro, a sua autoridade e palavra prevalecem sobre os atores estatais.

O conceito de “institucionalização”, ao contrário da utilização do termo “instituição”, pretende indicar o dinamismo dos seus elementos. As interações, por definição, implicam ação, um movimento dialógico de cooperação e reação; os encaixes também podem ser considerados potencialmente provisórios. Assim, se as intermediações estão contidas nas interações, elas não poderiam ser fixas e, nesse caso, tempo e espaço são determinantes para configurar o tipo de relação que se realiza. Nesse sentido, a posição dos atores tampouco é fixa, ou seja, a depender de interações e dos encaixes, pode haver transmutação dos seus papéis.

Contudo, esse dinamismo não é sinônimo de vulnerabilidade dos atores. O que chama atenção, na verdade, é a possibilidade de os atores desempenhar múltiplos papéis em interações distintas no domínio de agência com suficiente estabilidade para continuar operando e incidindo na política pública com legitimidade.

Como veremos a seguir, o Ministério Público inicialmente era uma das ponta da relação tríade, em que a CPT se colocava como intermediadora entre essa instituição e os trabalhadores. Posteriormente, quando o MP se engaja na temática e já implementa ações de combate ao trabalho escravo, detém tecnologia e conhecimento sobre a questão, a instituição leva a pauta para atores estatais do Executivo e Legislativo. O MP incide junto a parlamentares para elaboração de reformas legislativas e provocam o Executivo, demandando informações e ações. Um processo semelhante ocorre com os auditores fiscais do trabalho. Quando foram demandados a agir contra o trabalho escravo, eles ainda eram uma das pontas da intermediação; ao passo que quando a política pública é institucionalizada, e eles a protagonizam, tornam-se intermediários dos trabalhadores no momento do resgate.

O contato com o Ministério Público é um dos primeiros pontos de acesso utilizado pela CPT que resulta em ação efetiva, porque o órgão possui características institucionais

peculiares que favoreceram os primeiros encaixes. Apesar de possuir uma estrutura típica de uma instituição estatal - seu orçamento, servidores e acesso são públicos -, sua missão, parametrada pelos referenciais constitucionais, estabelece que sua atuação e seu compromisso são com a sociedade. Por conta disso, não é raro o MP se colocar em posição antagônica ao Estado. O seu mandato lhe garante independência e autonomia funcional, e, por isso, pôde assumir posicionamentos mais inovadores e oxigenados durante o período da redemocratização. Na época, essa instituição estatal se constituiu a partir do mandato atribuído pela Constituição Federal. O MP transita com mais fluidez pelas fronteiras do Estado do que uma burocracia de um dos três poderes, funcionando como intermediadora entre os dois lados.

Não por acaso as relações de intermediação do MP podem ser caracterizadas pela combinação de elementos dos circuitos “palavra” e “projeto”. O MP se valeu dos mesmos recursos que a CPT utilizou do tipo “palavra”, mas em interações distintas no que se refere ao “ator superior”, *locus* e período. O MP também se dedicou a ações de *advocacy* para formação de agenda nos poderes Executivo e Legislativo, promovendo, por exemplo, projetos de lei em favor do combate ao trabalho escravo. No vácuo normativo, recorreu a artigos constitucionais e a tratados internacionais para referenciar a sua atuação e a relevância da pauta do trabalho escravo perante outros órgãos estatais que buscava convencer. Já a abordagem técnica do circuito “projeto”, assentada em normativas jurídicas, ritos burocráticos e regulações são usadas na relação com atores do Estado, como a Inspeção do Trabalho, outros do sistema de Justiça, a saber, a Defensoria Pública da União, magistrados e forças policiais, além de parlamentares.

Assim, por um lado, o MP foi capaz de acolher as demandas da sociedade civil, que lhe apresentou uma realidade de injustiças sofridas por milhares de trabalhadores. Por outro, foi responsável por cobrar que atores estatais cumprissem a sua missão em situações de omissão e prevaricação. O MP é uma espécie de *ombudsman* do Estado, mas o seu *status* de poder público lhe confere legitimidade, além de possuir instrumentos poderosos, como o seu próprio mandato de “velar pela observância da Constituição e das leis, e promover-lhes a execução”. Por meio do MP, as demandas da sociedade civil acerca do trabalho escravo chegaram ao Estado de forma mais efetiva, com chances de se converterem em capacidades estatais, pois caminhos são abertos mais facilmente para interlocução com atores estatais alocados em diferentes frentes de negociação. Nesse sentido, o MP se porta como um intermediário valioso para a pauta.

Já mencionamos que os auditores fiscais do trabalho (AFTs), na posição de burocratas, assumem papel de intermediadores. Em campo, os auditores representam trabalhadores perante o empregador, mas também perante o próprio Estado. No primeiro caso, os AFTs são imbuídos da autoridade e da legitimidade estatal para romper um contrato privado entre o empregador e o trabalhador diante da constatação de uma violação; assim, quando verificam as infrações trabalhistas cometidas, aplicam a lei e exigem o pagamento do que é devido ao trabalhador, colocando-se como representantes do Estado e também dos trabalhadores diante do empregador. Como se fossem duas faces da mesma moeda, os AFT se viram diante do Estado e garantem os direitos e recursos públicos ao trabalhador resgatado, como o pagamento do Seguro-Desemprego e a emissão de documentos pessoais, como o de identidade, CPF e carteira de trabalho.

Nas duas situações, os AFTs se valem de elementos dos circuitos “projeto”, como a regulação da política pública e as disposições normativas do governo, a fim de garantir os direitos aos beneficiários que atende. Nessa ocasião, eles assumem o papel de burocrata de nível de rua. Em fóruns de decisão, com outros atores do Estado e da sociedade civil, os AFTs têm a roupagem de burocrata de médio escalão. Nessa circunstância, seu repertório de ação também evoca a tecnicidade das normas de sua instituição, menos para defender o trabalhador e mais para posicionar e justificar as ações da sua categoria no âmbito da política. Mas também há espaço para atuar segundo uma interação orientada pelo circuito “palavra”, principalmente quando se encontra em instâncias participativas onde são decididas as estratégias de melhorias da política. Uma vez que o trabalho dos AFTs é frequentemente é questionado por setores produtivos flagrados com trabalho escravo, que acusam de subjetivos, enviesados e ideológicos suas ações e procedimentos, eles tratam de reiterar a sua conduta profissional de forma técnica e objetiva.

1.6 “ONDE” AS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS SE ALOCAM

Szwako e Gurza Lavalle (2015, p. 416) definem como desenvolvimento institucional a ampliação ou a mudança de capacidades da sociedade civil e do Estado, que decorrem de interações socioestatais e revertem em processos endógenos. Quando essas capacidades são digeridas ao interno das instituições, os seus efeitos retornam para novos ciclos de interações, o que pode fazer com que atores sejam reposicionados e novas

estratégias sejam conduzidas no âmbito do domínio de agência, dando sequência ao processo de institucionalização da política pública.

Da ampliação de suas capacidades, as instituições do Estado verificam um processo de especialização das suas estruturas internas, que pode ser identificado pela criação de áreas temáticas, funções dos burocratas, normas, orçamento etc. Essa especialização, por sua vez, pode resultar em autonomização de grupos da burocracia, que acabam insulados pelos instrumentos da institucionalização. Ao mesmo tempo em que isso lhes confere proteção contra eventuais ataques externos e de dentro do próprio Estado, isso também pode endossar discursos e comportamentos corporativistas. Por sua vez, a sociedade civil também experimenta a especialização, resultando, por exemplo, em altos graus de profissionalização. Isso posto, é coerente esperar que a análise se desdobre também num olhar sobre a sociedade civil, para que possamos captar o *mutualismo*⁹, tomando aqui emprestado um termo da Biologia.

Diante disso, esta pesquisa realiza esse movimento, observando simultaneamente os atores estatais e da sociedade civil, atentando-se para as suas jornadas de aprendizagem, algo que a literatura até então não havia produzido. Sobre isso, Abbers (2018, p. 16) destaca dois pontos. O primeiro trata da influência que os movimentos sociais sofrem pelas políticas públicas e regras institucionais, as quais definem suas formas de participação. O segundo é que a criação dessas políticas e regras são resultados dos processos de construção institucional em que os próprios movimentos participaram. No caso da política pública contra o trabalho escravo, ambos se verificam.

1.6.1 Nas estruturas do Estado: especialização e autonomização

A política contra o trabalho escravo, portanto, guarda os repertórios de atuação dos atores que o constituíram. Nesse sentido, à medida em que a política se consolida, os atores estatais seguem se especializando. No Ministério do Trabalho, isso ocorreu no âmbito da Secretaria de Inspeção do Trabalho, que a partir de 1994 se tornou a área responsável pelas fiscalizações de casos de trabalho escravo. Essa especialização permite adequar e inovar a política pública em contexto distintos, valendo-se de janelas de

⁹ Na Biologia, o mutualismo define um tipo de associação harmônica entre populações diferentes em que ambas se beneficiam, entretanto, podem estabelecer ou não um estado de interdependência fisiológica.

oportunidade. No capítulo 5, narro como os atores traduziram os instrumentos, originalmente criados para combater o trabalho escravo no contexto rural, para serem utilizados em atividades inseridas nas regiões urbanas, como oficinas de costura e canteiros da construção civil.

Gradativamente, a “Inspeção do Trabalho” se tornou algo maior do que a secretaria, passando a representar o grupo de auditores fiscais do trabalho dedicados à inspeção trabalhista, que contam com *ethos* próprio, conhecimentos técnicos específicos e funções bem delimitadas, sendo uma delas as fiscalizações de combate ao trabalho escravo.

Esse aspecto é especificado no capítulo 7, no qual explico o trabalho dos auditores fiscais no contexto da política em questão, indicando que ora assumem funções de burocratas de nível de rua, ora de médio escalão. Pires (2009) já havia identificado os auditores como burocratas de linha de frente, mas aqui utilizo também as formulações de Lotta et al. (2014) sobre a burocracia de médio escalão para descrever e analisar o duplo papel dessa categoria de profissionais. Também dedico essa atenção a esses atores, porque considero que, hoje, são eles os capazes de garantir alguma resposta aos trabalhadores, ainda que insuficiente. Para os auditores, o atendimento ao trabalhador é uma prioridade.

Nesse capítulo, faço também análises comparativas entre relatórios de casos de trabalho escravo produzidos por esses profissionais a fim de demonstrar como o processo de institucionalização da política influencia as suas atividades e vice-versa. A partir desse estudo, busco demonstrar que o incremento da política pública fortalece os auditores fiscais do trabalho, da mesma forma que o trabalho desses profissionais, dedicado à política, também a aprimora.

O fortalecimento da Inspeção do Trabalho lhe conferiu certa autonomia, permitindo que os auditores continuassem realizando as fiscalizações, mantendo a política em operação mesmo em contextos adversos, quando foram alvo de disputas políticas internas, ameaças coercitivas e represálias efetivadas. Nesse sentido, experimentam aquilo que é descrito por Arantes e Miranda, como:

[...] “autonomia estatal”, frequentemente retratada em investigações empíricas sobre o “insulamento burocrático” (Geddes, 1990; Sikkink, 1993; Nunes,

2010), que avaliam condições sob as quais parte do funcionalismo público encontra-se suficientemente isolada de interesses de grupos sociais para implantar uma agenda política supostamente neutra e técnica, mas que muitas vezes espelha os interesses da própria carreira de servidores. (ARANTES, MIRANDA, 2019, p. 101)

Os autores chamam a atenção para o fato de que atores estatais, ao atuar politicamente, empurram as fronteiras de suas funções institucionais para estender os limites das políticas públicas pela qual são responsáveis. Eles o fazem por meio de atividades típicas de grupos de interesse, intervindo junto às instâncias políticas decisórias para incidir na aprovação de normas que fortaleçam suas instituições e na remodelagem de parâmetros das políticas públicas que desempenham. (ARANTES, MIRANDA, 2019, p. 101).

Olhando sob outra perspectiva, a autonomia a determinados atores pode ter efeitos colaterais. Fortalecidos institucionalmente, eles conseguem realizar ações sem a articulação com os demais atores o que, por muito tempo, foi a premissa da política pública. Assim, uma postura corporativista pode se dar não apenas contra os grupos antagonicos, mas também na interlocução com instituições parceiras, o que gera conflitos institucionais e impactos para a realização da própria política pública.

Certas configurações de instrumentos de política, quando institucionalizadas em arranjos formais, (normativas infralegais, recursos humanos, orçamento, tecnologia etc.), expressam uma força que “protege” a burocracia e a política pública dos dissabores e oscilações governamentais, conferindo a elas certa estabilidade e autonomia. Em que pese a institucionalização ocorrida na área, a Inspeção do Trabalho não se tornou impermeável às intervenções políticas, tendo sofrido duras restrições e represálias nos últimos anos¹⁰.

É o que apresento em maiores detalhes no capítulo 6, quando abordo tentativas de desestruturação da política por parte de setores do próprio Estado *vis-à-vis* as estratégias de resistência dos atores socioestatais para manter a política em funcionamento durante

¹⁰ Entretanto, é preciso considerar que o *timing* da política pública não é o mesmo do contexto político. Muitas vezes os efeitos que recaem sobre ela são efetivados ou percebidos posteriormente à finalização de um ciclo governamental. Nesse caso, é preciso considerar a burocracia como um elemento que incide no desenvolvimento da política, porque ela mesma tem um tempo para processar e absorver as tomadas de decisão e convertê-las em ação ou letargia.

os anos de 2017 e 2022, período em que se sucederam um governo conservador e um governo de extrema direita impondo obstáculos severos para o combate ao trabalho escravo no Brasil.

1.6.2 Nas estruturas da sociedade civil: especialização e profissionalização

Nas últimas décadas, as organizações da sociedade civil, envolvidas com o tema do trabalho escravo, sofreram muitas mudanças. A sua participação no agendamento e na consolidação da política pública lhes rendeu diferentes efeitos, dentre os quais está a sua especialização interna. Essa especialização reverberou nos seus processos e nos quadros internos, resultando num segundo efeito, que é o da profissionalização.

Olhando para a CPT, não são todos os agentes pastorais que lidam com o tema e possuem conhecimento aprofundado sobre ele; há inclusive sedes da CPT que não abordam a questão. Quando, em 2007, a organização criou a Campanha Nacional “De Olho Aberto para não virar Escravo”, que reuniu apenas os escritórios que desenvolvem ações dedicadas ao problema e, já era possível ver os efeitos de uma maior profissionalização de seus membros. No século passado, a maioria dos membros da CPT eram agentes pastorais ou leigos que se dedicavam ao trabalho religioso; inclusive muitos de forma voluntária. O quadro mudou a partir dos anos 2000. As equipes da organização dedicadas ao tema do trabalho escravo passaram a ser compostas por profissionais como advogados, educadores, assistentes sociais, além dos religiosos. No âmbito da De Olho Aberto..., os profissionais recebem salários, são formalmente contratados. Com o passar do tempo, a coordenação da campanha percebeu que não era suficiente apenas ter empatia com a causa para que a sua atuação tivesse efetividade, e passou a conformar suas ações no âmbito de projetos financiados por fundações brasileiras e internacionais, onde poderia encontrar profissionais qualificados pudessem atender às demandas desse apoio.

A ONG Repórter Brasil experimentou um processo notável de profissionalização na última década. Fundada por um grupo de jovens jornalistas da Universidade de São Paulo, em 2001, tinha como propósito a realização de trabalhos jornalísticos de vanguarda e independentes dos grandes conglomerados de comunicação. Com o tempo, departamentos distintos foram criados, houve a formalização de todos os contratos de

trabalho, as funções dos funcionários foram delimitadas e especificadas, assim, como políticas internas, como as de segurança, transparência e ética foram criadas. Houve a criação de uma área administrativa e financeira, que fosse capaz de dar conta das questões fiscais e estruturais da organização.

Se no começo dos anos 2000 as relações profissionais eram muito baseadas em amizade, de caráter informal, e os membros da organização primavam por relações horizontais, cujas decisões se davam por assembleias e por meio de consenso, atualmente é vigente um organograma que estabelece hierarquias, com chefias e categorias subordinadas de funcionários e as suas respectivas responsabilidades.

Hoje, a organização conta com uma equipe de caráter multidisciplinar, que é altamente qualificada e especializada. Jornalistas, cientistas políticos, internacionalistas, pedagogos, sociólogos, advogados etc. compõem um quadro multidisciplinar de profissionais. Quase todos tiveram experiência anterior no mercado - alguns no exterior - e, posteriormente, migraram para o terceiro setor. Mesmo que todos os funcionários tenham afinidade com a pauta dos direitos humanos, não são ativistas ou militantes *stricto sensu*.

Ainda que todas as áreas lidem com o tema do trabalho escravo e é mandatório que os seus profissionais conheçam razoavelmente o tema, dentro da Repórter Brasil, o programa *Escravo, nem pensar!* é a área especialista sobre trabalho escravo, responsável por produzir conteúdos especializados e representar a instituição em ambientes externos, como as instâncias participativas e eventos públicos, ou ceder entrevistas a jornalistas e acadêmicos sobre o tema.

1.7 “ONDE”: AS INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS COMO ESPAÇOS DA SOCIEDADE CIVIL E DO ESTADO

Um dos tipos de encaixes que merecem atenção são as instâncias participativas, porque elas são espaços compartilhados entre sociedade civil e Estado, ou seja, elas “pertencem” a ambos simultaneamente. As instâncias participativas são

o conjunto variado e diversificado de modalidades de participação institucional criado nas últimas décadas, em vários países, com o objetivo de promover a incidência de atores coletivos ou individuais em diferentes momentos do ciclo das políticas públicas (elaboração, execução, monitoramento, avaliação (LOPES; PIRES, 2010).

Comitês ou comissões gestoras são exemplos de instâncias participativas (IPs).

Além disso, instituições participativas, por meio de suas instâncias representativas – formalmente organizadas e vinculadas a estruturas do Estado –, proporcionam a vocalização de demandas, discussão pública e formação de acordos a partir da contribuição de cidadãos e grupos organizados da sociedade. (LOPES; PIRES, 2010).

Ao longo do processo de institucionalização da política em questão, IPs foram resultados de processos de interação entre os atores, configurando-se como encaixes e serviram como *locus* de articulação dos atores engajados com a pauta. Esses espaços foram catalisadores da política, porque propiciaram um ambiente com condições favoráveis para a produção de outros encaixes. O fato de elas serem estruturas institucionalizadas, por estarem simbioticamente instaladas na burocracia estatal, potencializam as ações dos atores por motivos variados. Um deles é que as IPs, como um espaço *administrado*, dão previsibilidade à articulação dos atores: fornece estrutura física e cronograma para reuniões e encontros, organiza e define a agenda com definição de pauta, coordena trabalhos e oficializa discursos e posicionamentos dos atores.

No contexto em que as estruturas democráticas ainda estavam se firmando, entre o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000, elas exerceram o papel fundamental de franquear um espaço de diálogo entre atores da sociedade civil e do Estado, de forma equânime, garantido pela paridade de representação. Até então, a sociedade civil estava habituada a estabelecer uma relação conflituosa com os atores do Estado, principalmente do poder Executivo. Nesses espaços, precisaram aprender a modular o seu discurso e compreender que atores estatais poderiam assumir comportamentos distintos de omissão e prevaricação e, então, se valer disso de forma estratégica para alcançar os seus objetivos.

Principalmente no período que antecedeu a implementação da política pública, as ações decorrentes das interações entre atores da sociedade civil e estatais eram como vetores provenientes de direções distintas e, aparentemente, aleatórios. Durante os anos

1990, as iniciativas começaram a ter convergência e a se organizar no Fórum Nacional para a Violência do Campo, ambiente razoavelmente institucionalizado nas estruturas do Ministério Público Federal, onde atores da sociedade civil e estatais se encontram para tratar especificamente do tema do trabalho escravo. Lá, os atores puderam compartilhar experiências e acumular conhecimento sobre a questão. E essa experiência foi fundamental para o momento seguinte, quando essa rede de atores se reuniu no Conselho de Defesa de Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) do Ministério da Justiça, uma instância participativa dentro do poder Executivo.

Em 2002, o CDDPH foi o espaço para a elaboração do I Plano Nacional para Erradicação ao Trabalho Escravo. Lá, várias iniciativas no âmbito desse plano se organizaram, canalizando as demandas dos atores em torno do objetivo comum de erradicar o trabalho escravo. Esse processo coloca os atores numa mesma rota, mas sem cerceá-los ou retirar a sua autonomia. Eles continuaram operando em frentes diferentes, mas compartilhando o mesmo contexto e com um horizonte em comum.

Em seguida, quando a política já estava institucionalizada, a IP reconhecidamente mais relevante é a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, a Conatrae, instituída em 2003 e até hoje vigente. A Conatrae é resultado direto dos trabalhos do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e, portanto, fruto das interações socioestatais.

No entanto, é preciso destacar que as IPs sozinhas não são capazes de determinar *a priori* a agenda e a ação dos atores. Contudo, elas são ferramentas facilitadoras a serem utilizadas a favor de demandas e estratégias que eles determinam em seus cálculos e planejamentos. Quando as IPs funcionam, são os atores que dão o tom do seu funcionamento e não o contrário, já calibrados pelas experiências e aprendizados acumulados.

Nesse contexto, vale destacar um ponto, ainda que seja óbvio: a presença da sociedade civil é fundamental nesses espaços. Antes da Conatrae, o governo havia instituído uma comissão interministerial, o Gertraf, sem prever a participação da sociedade civil, e ela simplesmente não funcionou. Ainda que os atores afirmem que ela não funcionava por falta de “vontade política”, a razão da sua inércia estática era o fato de não haver um agente que pressionasse os atores estatais a trabalhar diante de problemas

concretos. Não havia um repertório de experiências e de conhecimento que pudesse ser mobilizado para uma ação concreta e efetiva.

Assim, a instância participativa é um *locus* bem-sucedido quando há uma combinação entre os atributos e recursos dos atores da sociedade civil, como conhecimento da causa, lugar de fala, intermediação por identidade do beneficiário, e dos atores estatais, tais quais os instrumentos institucionalizados, capacidade de capilarização, recursos humanos e financeiros.

Por fim, é importante indicar que as IPs não estão blindadas às influências políticas dos governos vigentes. Se por um lado, a vinculação com a estrutura estatal é um ponto positivo para a sua boa atividade, isso pode também ser a razão da desnutrição e da retenção dos trabalhos se a equipe executiva, subordinada ao governo, for avessa à pauta. Essa situação se verificou com a Conatrae durante os governos Temer e Bolsonaro.

1.8 “QUEM: A CONCORRÊNCIA DOS ATORES PELO DOMÍNIO DE AGÊNCIA

Ao longo do processo de institucionalização, outros atores se interessam em ingressar no domínio de agência já constituído. Contudo, esse passe não é livre e nem todos serão autorizados a fazer parte desse seleto rol de atores.

Novos atores são aceitos porque (i.) cobrem uma lacuna da política pública que os primeiros não têm capacidade de sanar, seja por desconhecimento técnico, seja por falta de prerrogativa institucional; (ii.) se apresentam afinados às perspectivas consolidadas e compartilhadas sobre o problema do trabalho escravo; (iii.) demonstram resultados concretos que beneficiam a política pública por meio de suas ações. Os que são rechaçados experimentam a recusa do diálogo e do fornecimento de informações que esses atores detêm sobre o campo. O conhecimento e o aprendizado sobre o trabalho escravo são o principal capital dos atores que se consolidaram no domínio de agência, já que eles se tornaram altamente especializados e referências sobre o tema no Brasil e no cenário internacional. Todos os que atualmente estão legitimados trabalham há pelo menos duas décadas no campo.

Instituições estatais foram atraídas pela pauta por diferentes razões, como compreensão do seu dever institucional em relação ao problema do trabalho escravo. Esse

foi o caso da Defensoria Pública da União que, a partir de 2015, passou a fazer parte das operações de combate ao trabalho escravo e, então, assistir juridicamente os trabalhadores resgatados. Outro exemplo é a Assistência Social que, entre 2020 e 2021, por meio do Ministério da Cidadania - à época era o órgão gestor da área -, participou da elaboração do fluxo nacional de atendimento a vítimas de trabalho escravo e ora busca estratégias para internalizar a pauta na burocracia e capilarizar essa política de atendimento por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O ingresso dessas instituições no domínio de agência se iniciou pelo convite dos atores antigos para ingressar inicialmente em instâncias participativas, como a Conatrae (Comissão Nacional para Erradicação ao Trabalho Escravo), em nível federal, e as Coetraes (Comissões Estaduais para Erradicação ao Trabalho Escravo), em nível estadual. Esse convite é realizado quando se percebe que o novo ator pode agregar novas capacidades à política pública. Mas nem sempre esse acesso dos novos atores ocorre de forma pacífica no domínio de agência, pois há uma disputa por espaço.

O enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo é feito de forma interinstitucional: a sociedade civil organizada e instituições públicas; MPF, no enfrentamento no viés repressivo; a auditoria do trabalho, no enfrentamento no viés administrativo; o MPT [no viés trabalhista] e a Defensoria Pública da União que também tem funções específicas. Mas historicamente a gente sempre fez o trabalho da DPU, porque ela sempre se negou a defender trabalhadores perante a Justiça do Trabalho, ela nunca teve historicamente atribuição na Justiça do Trabalho. E aí começou [a atuar] também por questões de protagonismo, de aparecer na mídia, de ter uma certa visibilidade. Ela começou a atuar na Justiça do Trabalho só em caso de trabalho escravo, atuando em casos de força-tarefa e aí, em vez de a gente achar bom e dizer: “Até que enfim a DPU veio participar, ainda bem que eu não vou precisar mais fazer o trabalho dele”, tinha colega que dizia: “De jeito nenhum, vamos tirar a DPU daqui”. Majoritariamente, os colegas dizem: “Ah, não sei o que a DPU tá fazendo aqui”. E eu dizia: “É bom que eles venham, eles vêm para agregar a política pública. “Não, mas a gente tem essa atuação histórica, a gente faz melhor do que eles”. O fato não é que a gente faz melhor do que eles. O fato é que a gente não quer perder [a atuação], deixar de fazer isso por conta de protagonismo. (CAVALCANTI, 2023, informação verbal)¹¹

Pelo lado da sociedade civil, é possível citar a ONG Repórter Brasil, como um exemplo de uma organização que ingressou no domínio de agência posteriormente à sua

¹¹ Entrevista concedida por CAVALCANTI, Tiago. Procurador do Trabalho do Ministério Público do Trabalho. Coordenador da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo do MPT entre 2016 e 2017. 2023.

criação e, hoje, se tornou protagonista e fundamental para a sua manutenção. Em 2002, ela apresentou aos atores o primeiro estudo de cadeia produtiva. O objetivo do monitoramento de cadeias é descobrir se produtos, principalmente aqueles exportados para o mercado internacional, são feitos às custas de violações socioambientais, como o trabalho escravo e o desmatamento ilegal. A partir daí, a organização se mostrou altamente qualificada na realização de conteúdo técnico sobre o trabalho escravo, mas também na implementação de projetos educacionais, dedicados à prevenção do problema. Em 2003, então, a ONG foi convidada a participar da Conatrae, como membro e representante da sociedade civil, e lá permaneceu até 2020, quando as regras de composição da comissão foram alteradas. Nesse fórum, a ONG passou a desempenhar o papel de articuladora com capacidade de incidência política nos três poderes e nos três níveis federativos. Além disso, por causa da sua atividade jornalística e a inserção no meio midiático, a organização é capaz de mobilizar a imprensa como instrumento em favor da política para pressionar atores que se voltam contra ela e denunciar casos de trabalho escravo e outras violações socioambientais.

Até hoje, as pesquisas de cadeia produtiva são realizadas e atualizadas pela ONG, a partir de uma metodologia de rastreamento de *commodities*, que era inédita no começo dos anos 2000 e, posteriormente, foi copiada mundialmente. Esse tipo de material deu arsenal para que a organização denunciasse escândalos de trabalho escravo, como o caso Zara, e participasse de mesas de negociação com atores do Estado, setor produtivo e sindicatos em prol dos direitos trabalhistas, além de subsidiar ações de fiscalização e responsabilização dos demais atores. Em 2004, a ONG fundou o Programa “Escravo, nem pensar!”¹², que, até hoje, é o único programa de prevenção ao trabalho escravo de alcance é nacional. Os seus projetos, implementados em mais de 500 municípios de 12 estados brasileiros, todos com altos índices de aliciamento e exploração laboral, preveniu mais de 1,5 milhão de pessoas do trabalho escravo.

Outras organizações da sociedade civil buscam constantemente se lançar ao tema o trabalho escravo, motivadas por razões menos nobres, como a repercussão midiática e a possibilidade de financiamentos para seus projetos, mas tiveram menos sucesso em se

¹² Em 2011, ingresso na Repórter Brasil, por meio de um processo seletivo, para coordenar o Programa “Escravo, nem pensar!”. Desde então, sigo nessa função na organização. A partir de 2016, começo também a representar a organização nas instâncias participativas nos três níveis federativos: a Conatrae, Coetrae-SP e Comtrae-SP.

fixar no domínio de agência. Em relação a atores estatais “reprovados”, estão principalmente as Polícias Militar e Civil¹³ de alguns estados e municípios que tratam o trabalho escravo como um problema de encarceramento de indivíduos.

Em todas as circunstâncias, o domínio de agência foi seletivo e decisivo para permitir ou barrar a entrada dos “novos” atores. O principal filtro são os seus fundadores. Ao longo dos anos, eles formaram uma rede, em que se posicionaram como instituições-chave na conformação do domínio, e pavimentaram um terreno compartilhado de atuação, com premissas muito claras, o que fez com que mobilizassem discursos muito afinados e decisões quase sempre compartilhadas, organizando um “projeto político”, tal qual é descrito por Albuquerque (2019, p. 215) para a política de direitos de crianças e adolescentes. Isso, no entanto, não significa que as relações entre eles não sejam, por vezes, conflituosas, tensas e permeadas de disputas.

Assim, atores “exógenos” passam por um crivo subliminar, e se os posicionamentos ou ações forem muito desviantes do diapasão dessa rede, terão dificuldades de operar. Na prática, se não estabelecerem interlocução com os atores do domínio, seus projetos alcançam resultados limitados ou, então, são fadados ao fracasso.

Quanto às instituições estatais que operam fora desse domínio, elas podem realizar as suas ações segundo as suas prerrogativas institucionais, mas pouco irão agregar para a erradicação ao trabalho escravo no sentido de que, no máximo, conseguirão retirar os trabalhadores do cativeiro, sem lhes garantir qualquer direito e ainda com o risco de produzir efeitos deletérios, como a criminalização de vítimas, como ocorre com imigrantes em situação irregular de migração.

1.9 CONCEITOS-CHAVE: REIVINDICAÇÃO REPRESENTATIVA

Até aqui, mobilizamos conceitos que, no bojo do debate sobre a institucionalização de políticas públicas, nos ajudam a adotar um olhar interinstitucional, dedicado à relação entre os atores, ou seja, como eles se comportam da porta para fora de

¹³ A participação das forças policiais idealmente é desejada. Em muitos estados elas são bem articuladas com os atores do campo e são requisitadas para a garantir a segurança de operações de fiscalização. Contudo, a premissa de atuação nos casos de trabalho escravo é da Polícia Federal.

suas instituições. Para cumprir o propósito de dupla análise, farei um segundo movimento bivalente, que se refere a um olhar analítico interinstitucional e intrainstitucional dos atores. O olhar intrainstitucional é um convite para focar na dimensão interna de cada instituição implicada e, então, tratar das motivações e dos interesses dos atores com o objetivo de compreendermos por que eles se comportam de determinada forma. Assim, assumo que processos e constituições endógenos definem a posição das instituições no mundo e os tipos de interações que estabelecem com terceiros.

As relações de intermediação entre atores da sociedade civil e do Estado que resultaram no processo de institucionalização da política pública contra o trabalho escravo se estabeleceram em diferentes níveis. E o modelo de circuitos de intermediação nos permitiu esse olhar multidimensional, iluminando as estratégias e os referenciais utilizados pelos atores para interagirem e atuarem, mas não nos informam a respeito de suas motivações e interesses.

Então, para captar os aspectos internos das instituições, as teorias contemporâneas de representação política continuam nos fornecendo lentes analíticas úteis. Aqui, a noção de reivindicação representativa (*representative claim*), de Michael Saward (2010) fornece ferramentas que suscitam questões sobre a dimensão substantiva da representação, isto é, as motivações e os interesses dos atores. O conceito de reivindicação representativa, segundo o autor, “começa com a ideia familiar de que na representação um indivíduo ou um coletivo se coloca (*stand for*), fala ou age por um outro. Em outras palavras, um sujeito se coloca *por* um objeto” (SAWARD, 2010, p. 36). A representação, nessa abordagem, é constituída pela *prática* contínua de gestos de reivindicação representativa, ou, nas palavras do autor, “representação é um processo em andamento de fazer e receber, aceitar e rejeitar as reivindicações” (SAWARD, 2010, p. 36).

Por que os atores vocalizam determinados discursos? Em nome de quê ou de quem? Por que se portam de determinada maneira? Saward critica a noção de representação enquanto jogo de apenas dois polos – entre o representante e o representado –, e mapeia a reivindicação representativa constituída por cinco elementos: o *criador* da representação, que mobiliza um *sujeito* que, por sua vez, fala em nome de um *objeto*, relacionado a um *referencial*, para uma *audiência*.

Na abordagem construtivista de Saward, a reivindicação representativa opera como um ato de criação da representação por parte de um criador, quando ele enuncia um

discurso sobre um sujeito em relação e um objeto, que possui seu referencial próprio, frente a uma audiência. Não há fato inegável, mas uma performance que precisa ser então continuamente reforçada para uma audiência.

O objeto da representação não é estático, mas sujeito a transformações segundo circunstâncias da própria relação. Assim, o autor nos fornece suporte para refletirmos sobre o processo criativo das interações da política pública de forma multidimensional. Por fim, considero que as dimensões inter e intra se retroalimentam, e a dinâmica das reivindicações representativas, sendo transversal a ambas, pode explicar a relação entre elas.

Nesse sentido, ao adotar o conceito de reivindicação representativa neste trabalho, identifico que todos os atores justificam as suas ações motivados pela erradicação do trabalho escravo e em defesa dos interesses de trabalhadores explorados e da sociedade.

A tradução de motivação e de interesse em ação não é uma operação que ocorre diretamente, mas passa por etapas intermediárias. Para que um ator, enquanto instituição, possa agir e falar em nome de trabalhadores explorados, é preciso que haja inicialmente formulações internas sobre *o que é* o trabalho escravo e sobre *quem é* o trabalhador escravizado. Após a identificação de suas preferências e valores internos, a instituição precisa identificar e escolher quais os instrumentos disponíveis para atuar contra o trabalho escravo e em favor do trabalhador e “oferecê-los” aos demais atores com quem compartilha o domínio de agência.

O conceito de reivindicação representativa destaca o aspecto criativo do ato de representação, segundo o qual não existe um interesse pré-concebido a ser representado. As instituições, então, forjam a si próprias mediante a criação da sua atuação e também daquilo que será representado, e isso se dá numa dinâmica endógena. Por outro lado, uma instituição inexistente se não atuar externamente e não apresentar ao mundo essas ações e os seus resultados. E o “mundo” irá devolver reações sobre o posicionamento da instituição.

1.10 “POR QUE”: OS INTERESSES E MOTIVAÇÕES DOS ATORES A PARTIR DE UM OLHAR INTERINSTITUCIONAL

Com base no conceito de reivindicação representativa de Saward, desenvolvo um olhar analítico *intrainstitucional* dos atores. Como afirmei anteriormente, o olhar

intrainstitucional detém o foco na dimensão interna das instituições, tratando de suas motivações e dos interesses dos atores ali inseridos.

Os Ministérios Públicos, por exemplo, a partir do mandato que receberam pela Constituição de 1988 foram convocados a se constituírem como instituições do Estado de Direito, oxigenados pela redemocratização, a representar os direitos difusos e coletivos da sociedade. A princípio, os MPs não tinham previamente concebido o que isso significava. Para contemplar essa nova roupagem, verificaram os terrenos, onde as fronteiras institucionais permitiam a sua atuação e por onde essa atuação poderia alargar essas mesmas fronteiras. O MP se criava enquanto instituição pela atuação em searas que não havia até então experimentado; o tema do trabalho escravo deu oportunidade para que seus membros planejassem e criassem uma versão da instituição, mobilizassem instrumentos do seu escopo de atuação e, principalmente, elaborassem um entendimento próprio da instituição sobre o que é trabalho escravo, já que a compreensão dessas temáticas também não estava pronta. Diante disso, precisaram também elaborá-la de acordo com os instrumentos institucionais disponíveis ou que poderiam ser criados. Apesar de os mandatos e missões institucionais ter peso de estruturas limitantes, eles também criam oportunidades e sempre podem ser estressados para ampliar o escopo de atuação. Trata-se, portanto, de um processo dialógico e de retroalimentação criativo em diferentes níveis.

(...) a noção de que a representação é um ato de criação é qualificada de formas distintas, a saber, representação performativa, criativa e constitutiva, conforme autores, tempo histórico e referencial teórico mobilizados. Mas, em todos os casos, o que se quer destacar é o aspecto construtivista da representação, no qual não existe um interesse determinado a ser representado ou uma visão unificada do “constituente”, visto que este é criado pelo ato da representação (Ankersmit, 2002) (ALMEIDA, 2019, p. 2)

Entretanto, esse processo não é restrito aos Ministérios Públicos. Mencionei anteriormente que um grupo de auditores fiscais do trabalho também se constituiu e se fortaleceu como uma classe específica de servidores dentro de uma estrutura burocrática maior, com uma identidade calcada na missão de combater o trabalho escravo. Da mesma forma, atores da sociedade civil também não estiverem alheios e isentos a esse tipo de dinâmica criativa.

Esse processo de formulação interna, que implica a compreensão do que é o trabalho escravo e de quem é o trabalhador, somada à assimilação dos instrumentos da instituição para as soluções desses problemas, são consolidados no que denomino *perspectivas*.

As “perspectivas do trabalho escravo” se referem às compreensões que os atores do campo e suas respectivas instituições usam para orientar as suas estratégias, ações e soluções para abordar a questão. Da mesma forma, num movimento de retroalimentação, essas ações e estratégias, quando colocadas em prática e em interação com outros atores, também devolvem insumos para que essas mesmas perspectivas sejam aperfeiçoadas e revisadas.

Atualmente, é possível distinguir três perspectivas que dão o tom da abordagem do trabalho escravo pelos atores do campo no Brasil: **trabalho escravo como violação de direitos humanos, trabalho escravo como crime e trabalho escravo como relação trabalhista**. Elas estão detalhadas no capítulo 8, que encerra a tese. Essas perspectivas são decorrências do percurso da política pública descrito nos capítulos anteriores, ou seja, produtos das experiências e vivências dos atores, orientados pelas suas atribuições institucionais. Contudo, elas são retroalimentadas pela condução da política e, num movimento de retroalimentação, seguem produzindo efeitos na política. Portanto, essa seção tem a função de explicar os movimentos que os atores realizam na trajetória da política pública a partir das suas motivações.

À primeira vista, essas perspectivas não parecem novidades, mas o esforço dessa pesquisa é discutir seus pressupostos e implicações para a política, para os atores e as suas instituições. Cada uma delas pode estar relacionada a um ator específico e ser predominante num determinado período, mas elas não estão dissociadas.

No domínio de agência, as perspectivas podem se alimentar, mas também concorrer entre si e, muitas vezes, há tentativas de sobrepor uma em outra, o que ocasiona conflitos entre atores. A instituição que carrega uma ou outra perspectiva vai ser considerada defensora e portadora de determinada compreensão, e os demais atores (re)agirão segundo essa posição.

As perspectivas sedimentam discursos e os posicionamentos de atores diante de terceiros, a quem Saward chama de “audiências”, além de servirem para renovar

continuamente a legitimidade para operar os instrumentos da política pública que eles próprios criaram. Assim, as perspectivas criam condições propícias que promovam as suas reivindicações representativas, reforçando papéis de intermediação, pois pavimentaram um terreno possível para que se sustentem por um período, com estabilidade para que possam agir e discursar em nome do trabalhador e da sociedade. Os atores, então, se firmam como autoridades legitimadas a operar e a construir a política pública.

Quando consolidadas, as perspectivas se tornaram entendimentos predominantes, quase verdades. Contudo, essa permanência decorre do constante processo de legitimação que as audiências conferem às reivindicações representativas, num movimento cíclico. Dessa forma, essas reivindicações podem se alterar no curso do tempo, adequando-se a contextos ou a novos insumos institucionais dos atores e, então, os seus elementos (sujeito, objeto, referente, criador da reivindicação e audiência) podem ser transformados ou destituídos do seu *status* e de suas posições. Diante disso, compreendemos que as instituições também estão sujeitas a transformações a depender da interlocução que estabelecem com terceiros. Ainda que uma das principais características de uma instituição seja a sua estabilidade, isso não significa que ela tenha uma versão permanente e eterna de si.

Quais são as decorrências das perspectivas para a política pública? Por elas serem uma espécie de visão de mundo, orientam um estilo de elaboração e implementação da política. Há consequências distintas em enfrentar o trabalho escravo compreendendo-o como um crime ou como uma relação trabalhista. Entretanto, elas compartilham o fato de serem fundamentadas em noções do Direito, e isso se deve aos atores que são protagonistas do processo de institucionalização da política. Como consequência, um dos braços fortes da política de erradicação do trabalho escravo no Brasil é a judicialização dos casos, via pela qual os atores visam à responsabilização daqueles que o praticam para atender à motivação de erradicar o problema.

Se as instituições desenvolveram um *modus operandi* para atuar contra o trabalho escravo, como elas têm atuado em favor do trabalhador escravizado? Quais respostas são dadas ao indivíduo que é submetido ao trabalho escravo e, por fim, resgatado? No capítulo 8, ensejo a reflexão sobre as decorrências da política pública para o beneficiário da

política. Até então, focamos as análises naqueles que a realizam, mas o que dizer sobre aqueles que deveriam ser beneficiados por ela?

Hoje, no plano empírico, os atores se veem confrontados pelos desafios do pós-resgate dos trabalhadores. Até então, os instrumentos de fiscalização e de responsabilização foram institucionalizados de forma consistente pelo Estado e se demonstraram, em grande medida, eficazes, mas isso não foi suficiente para erradicar o problema. E parte disso tem resposta no fato de que a política pública negligencia dimensões relevantes para o trabalhador.

Os atores estatais, apesar de estarem frequentemente em face dos trabalhadores, em geral não estabelecem vínculos prolongados para além do período do resgate ou dos momentos vinculados aos processos judiciais. A vivência com eles se limita à experiência da exploração. Por isso, costumam não ter conhecimento sobre a dimensão individual dos trabalhadores. Nas entrevistas que realizei, mantive apenas uma questão comum a todos os entrevistados: “Na sua opinião, quem é o trabalhador resgatado?”. Quase todos eles, mostraram hesitação antes de respondê-la, revelando surpresa, incerteza ou incompreensão acerca da pergunta. Para defini-los, frequentemente, os entrevistados recorrem às estatísticas oficiais que tratam do perfil do trabalhador. Nenhum deles, trouxe um nome, um caso. A grande maioria atribuiu as palavras “vulnerável” ou “vulnerabilidade” ao trabalhador.

As perspectivas do trabalho escravo podem reforçar a condição de vítima conforme a compreensão de que o trabalhador sofre violações de, ao menos, três ordens: de direitos humanos, criminal e trabalhista. Essa figuração é predominante na perspectiva do trabalho escravo como crime, mas está presente nas demais também. No capítulo 8, explico que o trabalho escravo passou por um processo de elaboração por parte dos atores da política para que fosse compreendido como uma prática criminosa. A teoria criminológica crítica do etiquetamento social (*labelling theory*), elaborada por Alessandro Baratta (1986), explica que práticas e indivíduos podem ser arbitrariamente compreendidos como criminosos, criando seletivamente grupos sobre os quais as autoridades, principalmente do sistema de justiça, devem estar em alerta ao considerá-los natural e potencialmente perigosos. Dessa teoria crítica do Direito, tomo emprestada a ideia de que crimes e criminosos *a priori* não existem até serem compreendidos e normatizados enquanto tal. Assim, a decorrência lógica disso é que a vítima é também

fruto de uma elaboração, já que um crime e um criminoso dependem dela para se concretizarem.

As vítimas, segundo a lógica do Direito, são indivíduos em situação de vulnerabilidade que não têm condições de agir em seu próprio benefício, por isso devem estar sob a guarda de uma tutela por parte de um agente. Nessa compreensão, a agência desses trabalhadores é retirada e, daí, decorre sua incapacidade de se manifestar e vocalizar demandas e interesses. Por esse motivo, as vítimas devem estar sob tutela para que sejam cuidadas e protegidas. Essa guarda, geralmente, é providenciada pelo próprio Estado.

Assim, políticas sociais, que têm como base o Direito Penal, compreendem os seus beneficiários como vítimas. A política pública para a erradicação do trabalho escravo não é um caso exclusivo. Há outras políticas que possuem essa abordagem, e a elas atribuo o nome de “políticas públicas de tutela”. Ainda no capítulo 8, trago exemplos, como o das políticas contra a violência contra a mulher, a Lei de Drogas e a política antitráfico de pessoas. No caso da política contra o trabalho escravo, a perspectiva criminal é adotada pelo Ministério Público Federal, mas também é compartilhada por outros órgãos do sistema de Justiça. Os processos judiciais trazem poucas ou nenhuma reparação às vítimas.

As políticas públicas, de cunho social, têm como objetivo atender as populações que estão em situação de deficiência ou marginalidade. Diante disso, cumpre ao Estado repor as lacunas mais emergenciais desses indivíduos com recursos que não são necessariamente financeiros.

O trabalhador resgatado é alguém destituído de todos os seus direitos, não somente os trabalhistas e, portanto, deve ser posto em tutela. No espaço de tempo em que dura a tutela, o Estado, como regulador das relações de trabalho, obriga a restituição material desse indivíduo por meio do pagamento dos seus direitos. A resposta pode parecer simples para um evento grave como o trabalho escravo, mas esse benefício material faz toda a diferença para o beneficiário no momento do resgate, não porque ele resolverá a sua vulnerabilidade, mas porque ele dá uma trégua no cenário de penúria e nulidade em que ele se encontra. Ao escravizado é restituída a identidade de um trabalhador e uma cidadania provisória, ainda que por um breve espaço de tempo.

Um trabalhador resgatado em Uruará, no interior do Pará, trabalhando em atividade de desmatamento ilegal para uma serraria, quando estava para ter a sua situação trabalhista regularizada, diz: “Eu vim pensando: ‘Com certeza agora vai fichar a carteira!’ Eu já vim, tipo assim, alegre na vida. Não fichar a minha carteira. Tô correndo risco de vida, mas vou estar fichado, vou ter algum direito”. (REPÓRTER BRASIL, 2017)

Essa resposta imediata é garantida pelos auditores fiscais do trabalho em decorrência de suas atividades e de sua missão institucional. Esses profissionais adotam a perspectiva do trabalho escravo como relação trabalhista. Dessa forma, os caminhos que encontra para lidar com o indivíduo são distintos do sistema de Justiça, porque são orientados pela lógica de execução de uma política pública.

Diante do que apresento aqui, apesar de as reivindicações representativas se justificarem sempre em nome do trabalhador, são restritas as respostas que ele recebe por parte dos atores da política, ainda assim, ela continua operando. Diante disso, concluo que o trabalhador não é a audiência que legitima a ação das instituições. Essa legitimidade decorre das interações entre os próprios atores socioestatais que compartilham o domínio de agência.

Por parte da sociedade civil, a CPT, por décadas, foi a única organização que presencialmente esteve ao lado de trabalhadores explorados sob condições de trabalho escravo. Os agentes compreendiam as pessoas segundo a convivência que estabeleciam com elas e suas comunidades e, assim, conseguiam percebê-las para além da sua condição de vítima. Por não lidar com os trabalhadores apenas em situação de violação, mas principalmente trabalhando nas comunidades com ações voltadas à formação sobre associativismo, geração de renda e outros temas relacionados ao modo de vida e subsistência, a CPT tinha um entendimento mais holístico e profundo das dimensões dos indivíduos que porventura tivessem sido explorados. Para ela, tratavam-se principalmente de “trabalhadores”¹⁴.

Obviamente os agentes pastorais estavam cientes da posição de desvantagem dos trabalhadores nas relações injustas e desiguais com os patrões e de vulnerabilidade como

¹⁴ No capítulo 8, menciono a pesquisa de doutorado de Flávia Moura, pesquisadora que, numa atividade de grupo focal, expôs trabalhadores resgatados a produções jornalísticas sobre trabalho escravo. Após serem questionados acerca do conteúdo que assistiram, eles também eram convidados a se identificarem, e todos se definiram como trabalhadores, não havendo menção sobre a condição de vítima em relação a si próprio.

membros de comunidades desassistidas, mas a identidade que atribuíam a eles não era somente a de vítimas. Por se atentar a essa dimensão humana, os agentes denunciavam a situação, cobrando que os empregadores fossem responsabilizados, mas tomavam o cuidado de não desamparar os trabalhadores, porque sabiam que a história de vida deles não se limitava àquela experiência como trabalhadores escravizados. Apesar disso, na condição de organização da sociedade civil, dispunha de recursos financeiros, humanos e de infraestrutura limitados, o que restringia a sua capacidade de atendimento e capilarização. Dessa forma, jamais poderia substituir o Estado na função de atender às demandas dos trabalhadores, como uma política pública deve fazer.

Num adendo, no capítulo 4, narro a experiência de trabalhadores resgatados em fazendas, localizadas no sul do Pará que retornaram à sua cidade natal, Monsenhor Gil, no Piauí. Lá, com a assessoria da CPT, eles não apenas aprenderam sobre o associativismo, mas puderam desconstruir o contexto socioeconômico em que viviam e formular uma demanda que, anteriormente, não estava posta para eles, ou seja, a de obter a propriedade de uma terra por meio de um processo de reforma agrária. Por uma década, a CPT acompanhou esses trabalhadores. Do momento em que foram retirados da fazenda, os auditores da operação os levaram à CPT, localizada em Xinguara, no Pará, onde foram acolhidos. Posteriormente, já no Piauí, a CPT de lá os assessorou na sua formação sociopolítica e na construção dos seus sonhos.

CAPÍTULO 2. O CONCEITO DE TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO

Neste capítulo, apresento a definição de “trabalho escravo contemporâneo”, um conceito construído num processo que se estendeu ao longo do século 20 até os dias atuais. Embora práticas exploratórias ou compulsórias de trabalho tenham sempre existido no país, nem sempre foram percebidas como um problema a ser enfrentado. Compreendidas como atividades laborais “difíceis” ou “árduas”, tais práticas eram aceitas pela sociedade e pelo poder público como “normais”.

Na segunda metade do século 20, desencadeou-se um processo em que o “trabalho escravo” se consolidou como uma categoria para identificar, classificar e nomear um conjunto de situações que passaram a ser consideradas inaceitáveis a ponto de uma política pública ser constituída para sua erradicação. É a partir daí que esse conceito se constrói e se torna disputado por diferentes atores, de forma mais acirrada, ao passo que, paulatinamente, é criado um imaginário social do que é o trabalho escravo. Nesse contexto, o conteúdo que preenche o nome está aberto a ressignificações e suscetível à correlação de forças e às mudanças de contextos.

O uso do nome “trabalho escravo” traz em seu repertório não somente uma discussão semântica, mas também um repertório de estratégias, conflitos e conformação por parte dos diversos atores que interagiram ao longo do processo de identificação do problema e, posteriormente, de desenvolvimento da política pública dedicada à sua erradicação.

Nesse sentido, faz-se necessário delimitar e precisar conceitos que tragam clareza acerca dos referenciais que orientam esta pesquisa, ainda que, no desenvolvimento desse trabalho, o conceito de trabalho escravo seja apresentado a partir de uma construção empreendida por parte dos próprios atores do campo. Durante essa construção, o termo “escravidão” foi recorrentemente utilizado como metáfora para designar esse “novo” fenômeno. A partir dessa apresentação, tornar-se-á clara a distinção entre o trabalho escravo e a escravidão dos períodos colonial e imperial do Brasil. A marcação dessa diferença é profícua, pois considero que a recorrente confusão entre os dois conceitos leva a resultados deletérios para a compreensão do fenômeno contemporâneo, tanto no plano teórico como no empírico e, nesse último caso, mais especificamente nas arenas de formulação de políticas públicas dedicadas à questão.

Na década de 1970, a literatura dedicada aos estudos da Amazônia, acompanhando esse movimento, começa a se dedicar com mais força e atenção às condições de trabalho dos peões na região e inicia um debate especificamente sobre o conceito de trabalho escravo. Conforme a compreensão sobre trabalho escravo se torna mais madura, a literatura também avança, como veremos aqui.

Nesta investigação, o conceito de trabalho escravo não é propriamente o objeto, mas sim um instrumento imprescindível para alavancar outras discussões que nos interessam. Entretanto, ainda que esse não seja exclusivamente o propósito do projeto, essa pesquisa deve contribuir com esse debate conceitual.

2.1 O REFERENCIAL DA ESCRAVIDÃO COLONIAL E IMPERIAL

Em 2015, o Instituto Ipsos e a organização não governamental Repórter Brasil realizaram uma pesquisa com 1,2 mil pessoas, colocando a elas a seguinte questão: “Em sua opinião ainda existe trabalho escravo no Brasil?”. Do total de entrevistadas, 70% responderam que sim e apenas 17% que não. Os outros disseram não saber (12%) ou não responderam (1%). Daqueles que afirmaram a existência do trabalho escravo, 35% foram capazes de identificar corretamente as características do trabalho escravo contemporâneo.

Os dados da pesquisa refletem que a ideia de “trabalho escravo” tem se popularizado na sociedade brasileira nas últimas décadas. Até um passado recente, afirmar a existência desse fenômeno causava estranhamento ou incredulidade a um interlocutor devidamente esclarecido sobre a assinatura da Lei Áurea. Hoje, o público médio é capaz de mobilizar algumas referências sobre o que venha a ser a questão, mas sem conseguir precisar suas características e, muitas vezes, confundindo-a com uma versão adaptada da escravidão colonial.

A definição de um termo ou de uma categoria geralmente se faz pelo que é. No caso do “trabalho escravo”, cabe iniciar a sua definição por aquilo que ele não é. Comparações, analogias ou reminiscências são tentadoras nesse caso. Por isso, é preciso determinar tão logo que o trabalho escravo não é sinônimo e tampouco a continuidade da escravidão colonial ou imperial no Brasil.

Inevitavelmente, a escravidão foi um referencial relevante para a identificação e a descrição desse novo objeto, principalmente nas primeiras tentativas de circunscrever o

fenômeno. A partir da analogia, foi possível fazer as devidas distinções entre as duas coisas. Os trabalhos acadêmicos mais cuidadosos se preocupam em não as tratar como equivalentes, e os mais robustos são bem-sucedidos em demonstrar as características peculiares do trabalho escravo contemporâneo. Por meio da literatura especializada no tema, que se aprimorou nas últimas duas décadas, fica evidente que os elementos constitutivos da escravidão colonial, como a questão racial e a permissão legal da propriedade de um indivíduo sobre o outro, não são determinantes para a existência do que hoje compreendemos como trabalho escravo contemporâneo. Ainda que seja possível advogar em favor de correlações entre ambos - e seria custoso dizer que o legado escravocrata nada tem a ver com o contexto atual -, não equivale a dizer que os dois fenômenos sejam a mesma coisa¹⁵. É importante destacar que marcar as diferenciações entre trabalho escravo e escravidão não é uma tentativa de negar as muitas conexões existentes entre esses dois eventos.

Muitos estudos tomam como ponto de partida a assinatura da Lei Áurea para marcar o fim do período da escravidão do ponto de vista jurídico. A partir da extinção da escravidão, a propriedade de um indivíduo sobre o outro deixa de ser uma instituição legalizada pelo Estado brasileiro. Essa marcação é importante para pontuar que, via de regra, as relações de trabalho no país devem ser livres a partir de 1888. Com essa determinação jurídica vigente, o que dizer a respeito de situações em que os trabalhadores eram forçados a trabalhar, vigiados ostensivamente, maltratados e até assassinados em tentativas de fuga?

A escravidão no Brasil foi uma instituição legal e formal que permitia a propriedade de uma pessoa sobre a outra e a comercialização de indivíduos. Aqui, os critérios para a escravização acabaram ganhando contornos raciais, ainda que os princípios dessa instituição fossem religiosos e belicosos (MATTOS, GRINBERG, 2018)¹⁶; gerações de negros estrangeiros e brasileiros submetidas a esse regime por séculos foram a principal força de trabalho utilizada em todas as atividades econômicas

¹⁵ Como já mencionado na Introdução desta tese, grande parte dos resgatados são negros, ou seja, pardos ou pretos. De acordo com os dados da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério da Economia, do total de 40.301 trabalhadores resgatados entre 2003 e 2021, 17.115 declararam a sua raça. Desses, 60% se declararam negros: 47% de pretos e 13% de pardos. (REPÓRTER BRASIL, 2022, p. 49-58)

¹⁶ De acordo com Hebe Mattos e Keila Grinberg, não houve uma lei única e específica que tenha estabelecido a escravidão no Brasil. Segundo as historiadoras, a legislação escravista no Brasil se constituiu durante os períodos colonial e imperiais, tendo como fonte originária a tradição e os costumes ibéricos. A tradição escravista portuguesa remete à expansão portuguesa ao Norte da África e a luta contra os mouros. Em 1455, a Igreja havia concedido a Portugal o direito de conquista da região e evangelização, e isso foi usado como justificativa para invadir reinos e escravizar seus habitantes (2018, p. 165).

do país por séculos. Além de ser constitutivo do sistema produtivo brasileiro, a escravidão foi elemento determinante na formação da sociedade brasileira e, até hoje, temos sequelas que se mostram renitentemente irreparáveis, como o racismo e a desigualdade social.

Em 1888, a Lei Áurea aboliu a escravidão, e isso significou a proibição da propriedade de um indivíduo sobre o outro. Contudo, a questão da propriedade jurídica era apenas uma das dimensões da exploração laboral a que os escravos estavam submetidos. O trabalho compulsório se dava de muitas formas, e elas continuaram existindo mesmo com a interdição da lei. Sobre isso, considero relevante recuperar o histórico da lei e as dimensões nas quais sua proibição incidiu.

2.1.1 Sobre a Lei Áurea

A Lei Áurea foi também resultado das pressões dos movimentos pelo fim do trabalho compulsório do século 19 sobre o Império. Gomes e Guimarães Neto destacam que a ideia de escravidão presente no Brasil é decorrente de um processo desencadeado pela luta abolicionista, que se deu na segunda metade do século 18 na Europa e na América, focada no combate à escravidão legal e ao tráfico negreiro. “O próprio processo de luta produziu a identificação da existência de um modelo de escravidão e também de figura de escravo, amplamente divulgado por tais movimentos [abolicionistas], especialmente durante o século 19” (2018, p.34).

Segundo as autoras, a experiência da *plantation*, o modelo de produção americano, corroborou a compreensão restrita de que o escravo é um bem móvel (*chattel slavery*), ou seja, uma mercadoria de compra e venda que pertence legalmente a alguém. Assim, o cerceamento da liberdade e a movimentação controlada, atrelados à execução compulsória de uma atividade laboral, são elementos que se fixaram em nosso imaginário como sendo “escravidão”. Da mesma forma, o que acabou definindo o *status* do indivíduo como escravo era a ausência da liberdade de ir e vir.

Entretanto, outras formas de trabalho compulsório existiram concomitantemente com esse modelo e não foram extintas pela abolição de 1888; dentre elas havia aquelas que sujeitavam a mão de obra de forma violenta.

Na América Latina e no Brasil, a abolição da escravidão legal não conseguiu eliminar uma série de usos de mão de obra, que combinava situações onde o trabalhador podia ao mesmo tempo ou ao longo do tempo, receber remuneração em dinheiro, receber remuneração em espécie; trabalhar “por conta própria”, como artesãos ou camponeses; trabalhar em sua terra e na terra de outros, pagando esse uso com parte do que produzia; ou ser coagido a trabalhar sem ou com praticamente nenhuma remuneração em dinheiro ou espécie [...] (GOMES; GUIMARÃES NETO, 2018, p. 35)

Ademais, os abolicionistas brasileiros importaram a compreensão dos movimentos europeus de que o trabalho não livre se referia àquele não remunerado. Segundo essa concepção, o trabalho deixaria de ser compulsório se fosse assalariado. Para Gomes e Guimarães Neto (2018, p.34), esse entendimento é, em grande medida, decorrência das formulações marxistas a respeito da “classe trabalhadora”. A dicotomia entre trabalho escravo e trabalho assalariado promove a atividade laboral como resultado de uma relação trabalhista que deveria ser negociada, e não mais forçada, entre patrão e empregado, no qual o primeiro compra e o segundo vende a força de trabalho, ambos manifestando sua vontade espontaneamente. Assim, do ponto de vista jurídico, essa relação não poderia ser desempenhada de forma livre se uma das partes estivesse submetida a outra a título de propriedade. Diante disso, era preciso erradicar a figura do escravo como “bem móvel”, cujo dono poderia fazer dele o uso que considerasse conveniente, inclusive explorá-lo para a atividade laboral.

Como resultado das pressões abolicionistas, a Lei Áurea extinguiu a instituição da escravidão que era, até então, permitida pelo Estado brasileiro e, assim, passou a interditar a propriedade de um indivíduo sobre o outro, do ponto de vista jurídico-formal.

Quando se proibiu a posse de um indivíduo sobre o outro, a abolição da escravidão no Brasil incidiu na dimensão do cerceamento da liberdade, ou seja, se o indivíduo (ora trabalhador e não mais escravo) não desejasse estar em um local para executar um trabalho, ele não poderia ser impedido de partir. Por outro lado, nada foi dito sobre as condições de trabalho e de vida dessa pessoa. É sabido que os escravos, para além da sua liberdade restrita, eram submetidos a situações indignas e desumanas sobre as quais a Lei Áurea não tratou, deixando de estabelecer parâmetros mínimos em relação a essas condições.

Aliada ao fato de que trabalhos braçais foram constantemente desvalorizados no Brasil, tal omissão fez com que as condições que hoje compreendemos como degradantes

fossem normalizadas como constitutivas de trabalhos “difíceis” ou “árdus”, principalmente aqueles do campo, por um longo período da nossa história. Dessa forma, outras formas de trabalho compulsório e exploratório continuaram existindo e não foram alcançadas pela abolição.

A Lei Áurea foi efetiva em cumprir o que o movimento abolicionista almejava, ou seja, a restituição jurídica da liberdade dos indivíduos escravizados. Assim como outras leis abolicionistas que já haviam sido promulgadas no Brasil, a Lei Áurea incidia sobre uma dimensão do trabalho do indivíduo subjugado – a liberdade –, porque elas diziam respeito ao direito de ir e vir. Contudo, na prática, ela ainda poderia ser desrespeitada, já que a dimensão da dignidade não fora contemplada, sequer considerada como um problema. Adiante, compreenderemos que a liberdade e a dignidade do trabalhador são dois elementos interdependentes e veremos como a exploração contemporânea se dá por meio de uma engrenagem perversa que articula a submissão do trabalhador por meio da destituição de ambos.

Assim, nada se dizia sobre as condições de trabalho dos indivíduos. Independentemente da forma como a relação de trabalho era estabelecida, não se considerava se a atividade laboral infligia sofrimento humano. Portanto, a oposição não estava entre um trabalho digno e outro aviltante, mas sim no entendimento de que alguns desempenhavam trabalho manual e outros, não. Dessa forma, os primeiros deveriam executar e concluir o serviço invariavelmente aos meios disponíveis e aos quais eram submetidos. Até a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas, não havia padrões que regulassem a atividade laboral com o intuito de garantir o bem-estar mínimo do trabalhador no desenvolvimento de suas atividades.

A exploração laboral é um elemento contínuo ao longo de toda a história do Brasil e, durante um longo período, ela foi normalizada e, por isso, não percebida e consentida. A dignidade, outra dimensão do trabalhador, não foi contemplada pela Lei Áurea, já que esse nunca foi o seu objetivo.

Por isso, formulações que se referem à Lei Áurea como ineficiente merecem alguma revisão, porque ela é a conquista dos abolicionistas do ponto de vista jurídico-formal. A ideia de que a Lei Áurea promoveu uma abolição inacabada ou malfeita ou de que a escravidão ainda permanece depois de mais de um século após a promulgação da lei apenas faz sentido se o conceito de escravidão agregar a dimensão da dignidade, questão não estava posta anteriormente.

O alargamento desse entendimento acerca da escravidão só se consolida na lei em 2003, com a reformulação do artigo 149 do Código Penal.

Gomes e Guimarães Neto (2018, p. 42) lembram que, entre 1888 e 1940, não houve qualquer menção à escravidão como prática criminosa, mesmo que o Código Penal de 1830, o primeiro do Brasil independente, tenha incluído o crime de “reduzir à escravidão pessoa livre de posse de sua liberdade”. De fato, o artigo não se referia aos escravos negros, que de nascença não possuíam a liberdade protegida pelo dispositivo. Segundo Brito Filho, o artigo se baseia no Direito Romano, que previa a figura do *plagium*, que se tratava da compra consciente de um homem livre a fim de mantê-lo em servidão; Gomes (2015, p. 379) também lembra que o *plagium* incluía o caso de assenhoreamento de escravo alheio. Nesse caso, o bem jurídico tutelado não era propriamente a liberdade do indivíduo, mas o direito de domínio que alguém poderia ter ou perder por meio dessa escravidão indevida (BRITO FILHO, 2015, p. 445).

Já no Código Penal de 1890 não havia nenhum artigo que abordasse a proibição da escravidão, já que, na compreensão da época, não era possível acusar alguém de praticar algo que, em tese, já não existia mais. Além disso, Gomes explica que o Estado brasileiro tentava se constituir como uma República moderna, tentando afastar e negar legados advindos de experiências arcaicas, como a própria escravidão, compreendida como parte de um modelo de produção e de sociedade atrasados: “[...] na virada do século 19 para o 20, a percepção era a de que o crime não precisava mais ser previsto, pois o “fato” imputável havia desaparecido das sociedades com o fim da escravidão legal.” (GOMES, 2015, p. 379).

A questão só foi retomada no Código de 1940, no artigo 149, com o seguinte texto: “Reduzir alguém a condição análoga à de escravo”. Assim, o que se tornava proibido era praticar uma ação semelhante à escravidão. A comparação foi, então, a forma de descrever o crime de suprimir a liberdade de alguém.

A seguir, busco elencar alguns exemplos dessas situações a fim de mostrar como estudos tentaram diferenciá-los da escravidão, contribuindo com um percurso de elaboração paulatina do conceito de “trabalho escravo”. Ainda que se tente trazer alguma linearidade temporal desses exemplos para efeitos didáticos, é relevante ter em mente que várias dessas dinâmicas ocorreram simultaneamente.

2.2 BREVE PERCURSO SOBRE A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO NO SÉCULO 20

Nos relatos das condições de trabalho nos seringais da Amazônia, contidos em obras como as de Euclides da Cunha (2006) e Celso Furtado (1971), foi possível reconhecer casos de aprisionamento de trabalhadores livres no local de trabalho entre o final do século 19 e o início do século 20. Eles eram recrutados principalmente na região Nordeste do país e, por um sistema conhecido como aviamento, se endividavam previamente com o patrão seringalista para arcar com o transporte e os materiais necessários para o início das atividades laborais. Essa dívida com o patrão aumentava constantemente devido aos gastos progressivos, principalmente com os de subsistência. Alimentos eram fornecidos a valores arbitrários e abusivos, anotados em cadernetas para, então, serem descontados do pagamento final. Esse sistema, chamado de barracão¹⁷, cerceava a liberdade do trabalhador, porque ele era obrigado a pagar o débito com a própria força de trabalho e só poderia partir quando o fizesse.

A atividade de extração atraiu milhares de pessoas, brasileiras e quíchuas – estas vindas as cordilheiras – [...] O tráfico se dava na relação entre a necessidade e a promessa. Uma vez deslocadas de sua casa, de seus familiares, de suas tradições, sem os laços de sustentação e conhecimento anteriores, nas novas e desconhecidas terras, foram reduzidas à escravidão por dívida nos seringais e sobre isso escreveu Euclides da Cunha. [...] ‘O sertanejo emigrante realiza, ali (no trabalho) uma anomalia sobre a qual nunca é demasiado insistir: é o homem que trabalha para escravizar-se’. [...] era necessário ‘varar os obscuros recessos da mata sem caminhos’ para encontrá-los sós em um trabalho que, inútil por longos anos, os extinguia ‘no absoluto abandono’, submetidos ao ‘barão que os escraviza’. [...] ‘O conquistador não os vigia. Sabe que lhe não fogem. Em roda, num raio de seis léguas, que é todo o seu domínio, a região [...] é intransponível. O deserto é um feitor perpetuamente vigilante. Guarda-lhe a escravatura numerosa’’. (FIGUEIRA, 2017, p. 81)

Após um período de retração da economia da borracha por causa da competição com a produção asiática, um novo ciclo se iniciou na década de 1940 com o aumento da demanda pelo produto por parte de países aliados na Segunda Guerra Mundial. O Estado recrutou trabalhadores para a Amazônia, onde novamente foram explorados, presos ao

¹⁷ O sistema de barracão é também conhecido como sistema de cantina, porque os trabalhadores são obrigados a comprar os mantimentos na cantina, uma venda localizada na própria frente de trabalho, a qual pertence também ao patrão. Em geral, os valores dos insumos são arbitrários e abusivos.

local de trabalho por dívidas e vivendo em condições degradantes¹⁸. Otávio Ianni (1978) afirmou que o seringueiro, na época, era “obrigado a trabalhar como um escravo”.

O caso dos soldados da borracha é frequentemente mencionado nos estudos de recuperação histórica do trabalho escravo contemporâneo pelo fato de ocorrer quase imediatamente após a abolição da escravidão, mas também por estar localizado na Amazônia, região onde houve os primeiros resgates de trabalhadores submetidos ao trabalho escravo contemporâneo e que ainda hoje concentra a maior parte dos casos de trabalho escravo. Assim, a recuperação do episódio é uma espécie de tentativa de encontrar um marco inicial do que hoje conhecemos como trabalho escravo.

Essa condição foi denunciada nas duas décadas seguintes por centrais sindicais na Organização Internacional do Trabalho (OIT) a partir da ratificação, em 1957, pelo Brasil, da Convenção 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório¹⁹. Segundo Ribeiro e Freitas (2020, p. 24), a Central Latino-americana dos Trabalhadores (Clat) foi a denunciante entre as décadas de 1960 e 1970, assim como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) em 1964. Na década de 1980, a Confederação Sindical Internacional de Sindicatos Livres (CIOSL) também protagonizou denúncias.

Não seria possível deixar de mencionar as condições impostas aos trabalhadores imigrantes europeus e asiáticos que, mais ou menos na mesma época, chegaram ao Brasil como mão de obra assalariada para substituir a escrava. Pesquisas acadêmicas, como as de Carneiro e Takeuchi (2010), Carneiro et al. (2010) e Carneiro (2013), e jornalísticas, como a de Moraes (2000), mostram que, uma vez recrutados em seus países de origem, esses imigrantes também foram submetidos a dívidas e presos a fazendas nas regiões Sul e Sudeste do país. Essa situação perdurou por décadas, principalmente durante a primeira metade do século 20, fazendo com que trabalhassem forçosamente, muitas vezes sob penúria, maus tratos e vigilância, como relatado a seguir.

A partir de 1886, após a criação da Sociedade Promotora da Imigração pelo governo de São Paulo, intensificou-se o fluxo imigratório de italianos e

¹⁸ Ricardo Figueira (2017), em seu artigo “Séculos de Escravidão e Tráfico Humano Legais e Ilegais”, apresenta um panorama sobre as situações de trabalho livre em condições análogas a de escravidão e menciona trabalhos acerca dos seringueiros, como o acadêmico de Secreto (2007), um testemunhal (AUDRIN, 1966), além de romances (RAMOS, 1986; CASTRO, 1960).

¹⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório (C029), 1930. Genebra, 1930. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235021/lang--pt/index.htm. Acesso em 11 abr. 2023.

portugueses para as fazendas de café. Estes, sobrevivendo em regime de semi-escravidão, entraram em conflito com os proprietários de terras, interessados apenas no contrato de mão-de-obra barata. (CARNEIRO, 2013, p. 118-119)

[...] Seguiram confiantes rumo ao Oeste paulista, cujas matas estavam sendo derrubadas para dar lugar à onda verde dos cafezais. [...] Os japoneses percebem que o país que haviam escolhido pouco ou nada tinha a ver com o Éden que lhes havia prometido no Japão pelas agências encarregadas de organizar a imigração. As acomodações que lhes foram oferecidas deixavam desoladas principalmente as mulheres, que passariam a vida dentro de casa. [...] Sem assistência médica, sem escolas para os filhos e muitas vezes trabalhando em regime semi-escravista, era natural que a desagregação acontecesse. [...] O remédio era se conformar, comer pouco, vestir-se mal e economizar o dinheiro para o retorno. (MORAES, 2000, p. 30-31)

Há toda uma gama de estudos e pesquisas sobre as condições de trabalho em outras áreas do conhecimento²⁰, que deram conta de narrar a situação de trabalhadores rurais brasileiros, muitos deles migrantes internos.

No Brasil, o trabalho no campo tem seu histórico marcado pela precariedade e pela pobreza de quem o executa. O trabalho árduo se confunde com a ideia de que é uma atividade intrinsecamente penosa e, por isso, o castigo e o sofrimento acabam sendo normalizados. Há de se lembrar que a regulamentação trabalhista promovida pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), promulgada em 1943, abarcou inicialmente apenas as relações trabalhistas no meio urbano. O trabalho rural só foi regulamentado, assim como a inclusão dos trabalhadores do setor no sistema previdenciário, em 1963 com a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural. Apenas em 1973, a CLT foi estendida aos trabalhadores rurais, revogando o instituto anterior.

E, assim, ao longo de todo o século 20, tivemos notícias sobre situações de exploração de trabalhadores livres em diferentes contextos e partes do Brasil. Eram relações de trabalho desenquadradas de previsão jurídica, inominadas e ignoradas pelas autoridades.

Essas formas exploratórias de trabalho não surgiram após a abolição da escravidão, como já mencionado, mas perpassaram toda a história do Brasil. Nesse sentido, há quem advogue pelo entendimento de que esses tipos de trabalho compulsórios são resquícios do passado ou quem diga que são adequações da escravidão do passado à

²⁰ Muito dessa produção está filiada à Sociologia Rural, mas também a tantos outros campos de estudos, como a Geografia Humana e a História Social. Tentar elencá-los aqui seria tarefa exaustiva e infundável e não é o foco desta pesquisa.

contemporaneidade. Adoto a compreensão de que situações de exploração no âmbito do trabalho são contínuas e perenes na história do país; elas não são residuais, pois perduraram em atividades laborais e contextos econômicos distintos ao longo dos séculos até hoje, estando presentes em relações de trabalho consideradas livres. Contudo, a partir de determinado momento, passaram a ser percebidas como eventos estranhos, porque não se enquadravam na ideia de escravidão e tampouco fazia sentido compreendê-las como situações de “trabalho livre”, já que o trabalhador restava preso ao patrão e ao local de trabalho. E a partir daí se inicia um percurso, ao longo do século 20, para a compreensão desse problema.

Nos anos 1960, surgiam na imprensa brasileira notícias sobre dinâmicas com características muito próximas ao que compreendemos hoje como “trabalho escravo contemporâneo”, mas ainda sob a nomeação de “escravidão” ou termos correlatos. Em seu artigo “Escravos da desigualdade” (2000), Neide Esterici traz exemplos dessas menções feitas na mídia da época²¹:

Um caminhão conduzindo dezenas de trabalhadores para serem vendidos em Minas Gerais foi apreendido na cidade de Currais Novos por agentes da Polícia Federal [...]. A atuação da quadrilha e a forma como são tratados os trabalhadores não estão esclarecidas através do processo aberto na subdelegacia regional da Polícia Federal que procura enquadrar os culpados em vários artigos do Código Penal (JB, 5/7/68, *apud* ESTERCI, 2008b, p. 13).

Dois caminhões levando 140 retirantes para fazendas em Minas Gerais foram apreendidos ontem nas proximidades da cidade mineira de Itaúna, por agentes do Departamento de Polícia Federal, que prenderam quatro aliciadores e dois motoristas (JB, fevereiro/69, *apud* ESTERCI, 2008b, p. 13, grifo nosso).

Homens, o mais velho com 67 anos de idade, mulheres, muitas delas grávidas, e até crianças viajavam em condições subumanas [...]. O Departamento de Polícia Federal, depois de tomar o depoimento dos aliciadores e dos motoristas, determinou que os próprios aliciadores levassem de volta, à cidade de origem, os retirantes, acompanhados de agentes da Polícia Rodoviária. O chefe dos investigadores da Polícia Federal em Minas Gerais (ou há muito tempo vem apertando o cerco nas rodovias federais para reprimir o tráfico (JB, fevereiro/69, *apud* ESTERCI, 2008b, p. 14, grifo nosso).

Uma rede de traficantes de escravos foi descoberta por agentes federais no município de Mozarlândia, Goiás, composta de ricos fazendeiros (JB, 3/12/68). No relatório que enviou ao juiz federal de Goiás sobre o tráfico escravos, a Polícia Federal informou que os fazendeiros de Mozarlândia aliciavam trabalhadores, [...] escravizando-os em suas fardas ou vendendo-os em leilões ao preço de 76 cruzeiros cada". (JB, 5/12/68, *apud* ESTERCI, 2008b, p.14, grifo nosso).

²¹ No começo dos anos 2000, Neide Esterici coordenava uma pesquisa, realizada pelo Núcleo de Estudos Rurais do Laboratório de Pesquisa Social do IFCS/UFRJ, dedicada ao levantamento do tema do trabalho escravo na imprensa brasileira. Essa pesquisa sistematizou as notícias sobre o tema em jornais. No momento da publicação do artigo, a análise ainda não havia sido concluída.

Nessas passagens, as palavras “escravidão” (ou “semiescraavidão”) e “escravo” foram utilizadas em comparações metafóricas para resgatar um referencial conhecido e calcificado em nosso imaginário para descrever os eventos.

A partir dos anos 2000, quando o conceito de trabalho escravo se consolida, os termos grifados nos excertos farão parte de um léxico utilizado pelos atores do campo para designar e problematizar não apenas o trabalho escravo em si, mas todo o universo que o compreende, incluindo indivíduos (“aliciadores”, “traficantes”, “escravos” etc.) e dinâmicas correlatas (“condições subhumanas”, “tráfico”, “escravização”, “aliciamento” etc.).

Mas anteriormente, nos anos 1970, vimos surgir um debate acadêmico e as primeiras denúncias da sociedade civil sobre as condições de trabalhadores empregados em obras e grandes fazendas no interior da Amazônia.

2.3 OS ESTUDOS DA AMAZÔNIA E AS DENÚNCIAS DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE O TRABALHO ESCRAVO

Os estudos sobre o trabalho escravo na Amazônia, produzidos entre o final da década de 1970 e meados da década de 1990, foram animados pela política de desenvolvimento do regime militar. Grandes empreendimentos de infraestrutura e a instalação de fazendas foram fomentados e subsidiados por meio da Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) ao longo das décadas de 1960 e 1970 com o intuito de ocupar a região amazônica. Milhares de trabalhadores – a grande maioria vulnerável e proveniente da região Nordeste – foram atraídos para as frentes de desmatamento e para as grandes obras, como a usina de Tucuruí. Esse contingente de mão de obra barata precisou conviver com as condições hostis do local, o que incluía doenças, como malária, e a precariedade na habitação, no saneamento básico, no acesso e na oferta de serviços de saúde e educação. No âmbito laboral, esses autores investigaram e descreveram as condições dos trabalhadores submetidos a regimes caracterizados pela coação, exploração e restrição de sua liberdade, compreendendo que lá se passava uma dinâmica laboral particular e pouco conhecida.

Neide Esterci, mencionada na seção anterior, é uma das pesquisadoras que inauguram essa frente de estudos, ocupando-se inicialmente da “peonagem”. Segundo a

autora, os “peões” eram trabalhadores pagos por diária ou empreita, que se deslocavam entre povoados e de um trabalho a outro, constituindo uma população flutuante, até se adentrarem na mata por um período de três a seis meses (1979, p. 119-120). Nos fragmentos a seguir, ela traz o processo de recrutamento dos trabalhadores nordestinos, situando-o como uma das partes do que chama de “cadeia de exploração”, em que muitos atores são responsáveis por submeter a mão de obra a condições degradantes nas frentes de trabalho.

E nesse contexto que aparecem os “peões”: subordinados as empresas capitalistas, cumpridores de suas determinações, efetivando-lhes a ocupação através do desmatamento, da construção de casas, cercas e estradas, e das plantações. De fato, e pelo recrutamento fora da área que as empresas respondem a demanda de mão-de-obra em grande escala. Contratam os serviços dos “gatos” que se dispõem a arrebanhar trabalhadores, principalmente, no Nordeste e outras áreas do próprio Centro-Oeste. Com a instalação de novos projetos, os liberados de uma empresa se colocam a disposição de outras. De qualquer modo, o contingente tem que ser periodicamente renovado em função do desgaste por doença, acidentes de trabalho, morte e evasão. [...] Com relação a essa mão-de-obra, as empresas têm sido objeto de denúncias por não cumprimento das leis trabalhistas, maus tratos, “cativeiro”, “escravidão”. A própria forma de recrutamento e controle da força de trabalho — pela delegação do encargo a intermediários — lhes permite, no entanto, escapar, juridicamente, às acusações, cuja responsabilidade recai, diretamente, sobre seus prepostos. De qualquer modo, a cadeia de exploração dos “peões” que se estende da empresa e seus administradores, passando pelos intermediários, (“empreiteiros” ou “gatos”), pelos “donos de pensão”, comerciantes e polícia local, até chegar aos trabalhadores diretos, e uma fonte inesgotável de tensões. (ESTERCI, 1979, p. 123)

A partir de seus primeiros estudos na década de 1970, Esterci produziu até o início dos anos 2000 uma sequência de trabalhos (1979a, 1979b, 1999, 2008a, 2008b) que aprimoraram o entendimento acerca do conceito de “trabalho escravo” e dos mecanismos dessa prática. Muitas de suas elaborações servem como ponto de partida para a teorização do problema por parte de outros autores, como Ricardo Figueira (2004).

No decorrer de suas obras, Esterci recorre ao uso de “escravidão” como a “metáfora do inaceitável” para designar uma dinâmica que ora se tornava identificável, reunindo nela novos significados que estavam desenquadrados de arcabouços legais existentes (2008, p. 21) e dos referenciais cognitivos que ora estavam se mostrando estreitos demais para nomear e trazer ao mundo algo distinto do que se conhecia. Segundo ela, conforme essa categoria metafórica é utilizada, seu significado se desvincula da

questão formal-jurídica da propriedade de um indivíduo sobre o outro para ampliar-se e abraçar sentidos que expressam a indignação e o ultraje diante de situações de exploração, concretizadas em maus-tratos e condições degradantes de vida e de trabalho, que não poderiam mais ser toleradas.

Neste sentido, os próprios acordos e textos legais foram rompendo com os parâmetros estritos das distinções formais, enquanto, na prática, escravidão passava a designar um conjunto de situações das quais se pode dizer guardam identidades entre si, mas também apresentam particularidades relevantes e, sobretudo, diferem, sob aspectos significativos, da escravidão tal como predominante nos séculos passados. [...] Determinadas relações de exploração são de tal modo ultrajantes que escravidão passou a denunciar a desigualdade no limite da desumanização; espécie de metáfora do inaceitável, expressão de um sentimento de indignação que, afortunadamente, sob esta forma afeta segmentos mais amplos do que os obviamente envolvidos na luta pelos direitos. (ESTERCI, 2008a, p. 31)

Esterci identifica ainda que “escravidão” é “uma categoria eminentemente política; faz parte de um campo de lutas”, usada para denunciar “toda sorte de trabalho não-livre, de exacerbação da exploração e da desigualdade entre os homens”, mas sobretudo para cobrar e reivindicar direitos por parte de atores do campo.

2.3.1 A primeira denúncia pública sobre o trabalho escravo contemporâneo

As condições degradantes de vida e de trabalho dos peões na Amazônia já estavam presentes na carta episcopal “Uma Igreja da Amazônia em Conflito com o Latifúndio e a Marginalização Social”, narrativa contundente escrita por Dom Pedro Casaldáliga, bispo da Prelazia de São Felix do Araguaia, município no norte do Mato Grosso, e divulgada em 1971, no contexto da ditadura militar. No documento, o religioso católico expõe as condições de exploração a que milhares de trabalhadores estavam submetidos.

O evento é considerado a primeira denúncia sobre o trabalho escravo pelos atores que combatem o trabalho escravo no país, já que foi a primeira vez em que a situação dos trabalhadores no campo fora publicamente exposta como um problema social, cujas origens estavam arraigadas na concentração fundiária e no sistema de produção agrária do país. A seguir, incluímos um trecho extenso dessa carta, tanto por ela ser fundante para a compreensão do problema dos dias de hoje como também porque a sua descrição

continua espantosamente atual às condições sob as quais muitos trabalhadores são submetidos ainda hoje. No fragmento selecionado, Casaldáliga narra não apenas a precariedade e a degradação na frente de trabalho, mas as dinâmicas que enlaçam o trabalhador até ele finalmente ser explorado: o deslocamento, o aliciamento, a fabricação de dívidas. No texto, destaco os trechos em que estão descritos os elementos que estarão posteriormente presentes na formulação de 2003 do crime de trabalho escravo prevista no Código Penal: trabalho forçado, servidão por dívida e, principalmente, condições degradantes.

Apesar do sofrimento impresso no trabalhador, Casaldáliga aponta que a sociedade o considerava responsável pelas agruras que sofre, o que desresponsabiliza perversamente aqueles que o exploram de sua condição.

O método de recrutamento é através de promessas de bons salários, excelentes condições de trabalho, assistência médica gratuita, transporte gratuito, etc. [...] Os peões, aliciados fora, são transportados em avião, barco ou pau-de-arara para o local da derrubada. Ao chegar, a maioria recebe a comunicação de que terão que pagar os gastos de viagem, inclusive transporte. E já de início têm que fazer suprimento de alimentos e ferramentas nos armazéns da fazenda, a preços muito elevados. [...] Para os peões não há moradia. Logo que chegam, são levados para a mata, para a zona da derrubada onde têm que construir, como puderem, um barracão para se agasalhar, tendo que providenciar sua própria alimentação. As condições de trabalho são as mais precárias possíveis. [...] A incidência de malária é espantosa, sobretudo em algumas companhias, de onde poucos saem sem tê-la contraído. [...] Os medicamentos quase sempre são insuficientes e em muitas, pagos, inclusive amostras grátis. [...] São levados então para as vilas onde também não há recursos, agravando assim a situação das próprias vilas. Aí morrerão anônimos. Êsse [sic] trabalho pesado, e nestas condições, é executado por gente de toda [sic] idade, inclusive menores (13, 14, 15, 17 anos). [...] Não há com os peões nenhum contrato de trabalho. Tudo fica em simples combinação oral com o empreiteiro. Acontece mesmo que o empreiteiro foge, deixando na mão todos os seus subordinados. Os pagamentos são efetuados ao bel-prazer das empresas. Muitas vezes usa-se o esquema de não pagar, ou pagar só com vales, ou só no fim de todo o trabalho realizado, para poder reter os peões, já que a mão-de-obra é escassa. [...] Outros muitos, doentes, sentindo-se sem forças e temendo morrer naquelas condições, não conseguindo receber o que de direito, fogem para sobreviver. Outros ainda fogem por se verem cada vez mais endividados. E nestas fugas são barrados por pistoleiros pagos para tanto. [...] O peão, depois de suportar este tipo de tratamento, perde sua personalidade. Vive, sem sentir que está em condições infra-humana. Peão já ganhou conotação depreciativa por parte do povo das vilas, como sendo pessoa sem direito e sem responsabilidade. Os fazendeiros mesmo consideram o peão como raça inferior, com o único dever de servir a eles, os ‘desbravadores’. Nada fazem pela promoção humana dessa gente. O peão não tem direito à terra, à cultura, à assistência, à família, a nada. É incrível a resignação, a apatia e paciência destes homens, que só se explica pelo fatalismo sedimentado através de gerações de brasileiros sem pátria, dessas massas desperdadas de semi-escravos [sic] que se sucederam desde as Capitánias Hereditárias.” (CASALDÁLIGA et al., 1971, p. 26-27, grifos nossos)

Ainda que as produções de Casaldáliga e Esterci tenham propósitos distintos, ambos se preocuparam em contextualizar a exploração do trabalho numa dinâmica socioeconômica, em que se destacam grandes empreendimentos na Amazônia, estabelecidos em latifúndios, com uma lógica produtiva de desbravamento e ocupação da região inóspita por parte da iniciativa privada. Para isso, foi necessário arregimentar mão de obra, recrutada em bolsões de vulnerabilidade em outros locais do país. Nas frentes de trabalho, ela foi explorada, não raro, até a morte.

2.4 A COMISSÃO PASTORAL DA TERRA: DENÚNCIAS E PRESSÃO CONTRA O ESTADO

D. Pedro já era uma figura emblemática de uma vertente da igreja católica preocupada com questões sociais e, sobretudo, habituada a se posicionar publicamente sobre esses assuntos, quando, em 1975, ele e outros bispos fundam, no Encontro de Bispos em Goiânia (GO), a Comissão Pastoral da Terra (CPT), vinculada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e voltada às problemáticas do campo e dos trabalhadores rurais. A CPT trazia em suas ações, inspiradas na Teologia da Terra, a solidariedade e a fé cristãs, convertidas em trabalho social junto às comunidades de trabalhadores rurais na Amazônia. Essa teologia aplicada “à realidade da luta pela terra e da vida dos lavradores”

[...]se ocupa, então, em descobrir, analisar e aprofundar como a fé cristã se liga à vida e à luta do homem do campo; qual ou quais os desafios e interpretações que esta realidade terrível faz à Pastoral ou à Missão da Igreja de Jesus Cristo e que influência ou contribuição própria a fé cristã pode ter dentro deste contexto próprio da luta pela terra. (CPT, 1983, p.78)

A CPT se tornou precursora das denúncias de trabalho escravo, mas também de outras violações de direitos humanos no campo desde os anos 1970. Já na época, seu objetivo era “atuar junto à população trabalhadora rural, com serviços de assessoria e coleta de denúncias, entre outros”. (BRASIL, 2012). Mas isso não aconteceu sem contradições institucionais.

A relação entre *fé* e *política* está sendo especialmente complexa de se formular adequadamente e de ser vivida sem tensões. [...] Muitos agentes pastorais avançam no engajamento social e político. A formulação e celebração da fé, por sua vez, não conseguem acompanhar este avanço. Os ritos permanecem expressões de uma visão do mundo com a qual estes agentes já não concordam que seja real (fraternidade de todos sem conversão dos que oprimem os pequenos, salvação e solução dos problemas, expressão de um modo meio mágico e uma religião sobrenaturalista e assim por diante). (CPT, 1983, p.78)

Por décadas, a entidade foi a única referência para trabalhadores denunciarem sua exploração e serem acolhidos em contextos em que o Estado não intervinha, seja pela ausência física de suas repartições, seja por simples omissão. Como lembram Ribeiro e Freitas, os trabalhadores fugidos passaram a confiar suas denúncias à CPT, evitando as delegacias locais, que os devolviam aos fazendeiros, mas sobretudo “a classe trabalhadora encontrou na Igreja a possibilidade de reunião com fins de organização das lutas e formação de lideranças”. (RIBEIRO, FREITAS, 2020, p. 27)

Os anos posteriores à denúncia de Casaldáliga foram um dos períodos mais autoritários da história brasileira devido ao endurecimento da ditadura militar, o que tornava o ambiente hostil a denúncias de violações aos direitos humanos. O próprio bispo fora ameaçado de extradição pelo governo e de morte pelos fazendeiros locais. Até o seu falecimento em 2020, teve sua cabeça colocada a prêmio. As lideranças sociais eram perseguidas e assassinadas.

Mas, apesar da coerção do Estado e dos mandatários locais, durante as décadas de 1970 e 1980 a CPT permaneceu denunciando o trabalho escravo rural e os conflitos agrários, cujo palco principal era a região amazônica. Nesse período, atores sindicais, como a Fetagri (Federação dos Trabalhadores Rurais da Agricultura) e a Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura), também conduziram denúncias e acolheram trabalhadores que fugiam das frentes de trabalho.

Em 1983, a Comissão Pastoral da Terra realizou uma importante denúncia contra a Volkswagen pelo uso de trabalho escravo na Fazenda Vale do Cristalino, localizada no sul do Pará, da qual era proprietária. O padre Ricardo Rezende Figueira, logo após a sua chegada em Conceição do Araguaia (PA) como membro da CPT, em 1977, iniciou a preparação de um dossiê com denúncias sobre a existência de mão de obra escrava na

fazenda do projeto agropecuário da Companhia Vale do Rio Cristalino, localizado em Santana do Araguaia, município no sul do Pará. A Fetagri também já acumulava um histórico de casos de sérias violações trabalhistas.

O empreendimento da Volkswagen contava com recursos do Bradesco, Cetenco e Banco de Crédito Nacional e assessoria técnica da Escola Politécnica Federal de Zurique, da Universidade de Hanover e da Universidade de Georgia, dos Estados Unidos. Seu objetivo era tornar a região amazônica uma das principais fornecedoras de carne processada do país.

Mas esse era apenas um dos projetos de ocupação da Amazônia pelos quais grandes empresas transnacionais se beneficiavam do uso do trabalho escravo. Essa dinâmica foi descrita e analisada por José de Souza Martins (1994), que buscou situar o fenômeno numa perspectiva macro, tratando o objeto a partir de uma abordagem socioeconômica. Martins compreendia que o trabalho escravo é uma estratégia capitalista de produção, ou seja, é um instrumento articulado ao modelo produtivo contemporâneo; uma compreensão distinta da teoria marxista, que condiciona o fim da escravidão ao início e desenvolvimento do capitalismo. Ainda assim, o autor não se eximiu de descrever as características do trabalho escravo nessas frentes de trabalho, com a preocupação de delinear os contornos ainda indefinidos desse objeto, mas com a clareza de que se tratava de algo distinto da escravidão. Diferentemente dos estudos anteriores em que as descrições se davam por meio de analogias, o entendimento de Martins já apresenta maturidade analítica que permite a marcação de suas diferenças.

[...] O típico escravo pode ser comprado e vendido, independentemente de querer ou não. Ele é uma mercadoria como qualquer outra, destituído de vontade própria, como um par de sapatos, uma camisa, um carro, um boi. Um trabalhador livre vende sua força de trabalho, em tese por sua própria vontade. Há aí, diferente do que ocorria na escravidão negra, uma clara separação entre o trabalho e sua força de trabalho. Num primeiro plano, a força de trabalho objeto do próprio trabalhador, por isso ele pode e deve vendê-la a quem possa e queira comprá-la. Na escravidão, o trabalhador e a força de trabalho não estavam separados. A própria pessoa do trabalhador era objeto, coisa, de outrem (MARTINS, 1999, p.160-161)

Em maio de 1983, a CPT organizou uma entrevista coletiva em Brasília com a presença de jornalistas brasileiros e de um repórter da agência de notícias francesa AFP. Na ocasião, um trabalhador sazonal da fazenda Cristalino relatou os mecanismos de

aliciamento e exploração mobilizados pelos “gatos”, ou seja, os aliciadores de trabalhadores, no empreendimento da Volkswagen (ACKER, 2014).

O caso Volkswagen teve pouca repercussão no Brasil, mas a notícia foi escandalosa no cenário internacional. “O jornal O Globo foi o único que deu a notícia, por meio de uma pequena e discreta nota sobre o caso. A Volkswagen continuava contando com o silêncio da imprensa brasileira. Mas a notícia chegou à Alemanha” (FIGUEIRA, 2022). A partir daí, teve início uma articulação entre a sociedade civil brasileira, atores estatais (como deputados federais) e atores internacionais, que incluíam a imprensa, sindicatos, ONGs e partidos políticos (BUCLET, 2005).

É interessante notar que a sociedade civil incorporou o uso da mídia como um instrumento de sua estratégia de repercussão do problema. Para além dos terrenos estatais, o problema do trabalho escravo começa a despontar por meio dela, iniciando um lento processo de descortinamento da problemática para a sociedade brasileira. No Brasil, a mídia ainda sofria resquícios da censura do período autoritário e, principalmente, os grandes conglomerados midiáticos ainda estavam atados a compromissos econômicos e políticos com o governo e empresas. Mas as possibilidades de expor largamente as violações do campo, encobertas por décadas, já eram muito mais concretas, principalmente por vias internacionais, como foi o caso da denúncia contra a Volkswagen.

Ao longo da década de 1980, a sociedade civil não apenas assumiu postura reativa, mas também se articulou para que ações fossem tomadas a partir de possibilidades de diálogo e brechas nas estruturas estatais num contexto de muita violência e impunidade no campo, principalmente por questões agrárias, que estavam fortemente relacionadas à ocorrência de trabalho escravo.

A violência no campo contra trabalhadores e suas comunidades era tão frequente e intensa que a CPT passou a compilar e sistematizar essas denúncias nas edições anuais de sua publicação institucional, o Caderno de Violência do Campo, lançada em 1985. O termo “trabalho escravo” já aparece como uma das seções fixas desta publicação a partir de 1986, ao lado de outras questões, como conflitos agrários e assassinatos de trabalhadores e lideranças rurais. A organização foi responsável, em grande medida, por pressionar o Estado a reconhecer a existência do trabalho escravo. Hoje, a CPT, como entidade da sociedade civil, é uma das protagonistas na abordagem desse tema no Brasil

e na tomada de decisão no âmbito da política pública dedicada ao enfrentamento desse problema.

É tarefa inglória tentar definir o momento e o ator específicos que, pela primeira vez, utilizou a expressão trabalho escravo. Ribeiro e Freitas (2020) atribuem à CPT a construção político-ideológica da categoria “trabalho escravo contemporâneo”. Contudo, considero que sua construção conceitual é resultado de um processo de interação entre muitos atores, dentre os quais inclui-se a CPT. Ademais, a categoria não é propriamente ideológica, pois, como veremos nos capítulos seguintes, ela é mobilizada também por diferentes atores que atribuem significados de ordem técnica e burocrática.

2.5 CONTORNOS SEMÂNTICOS, ACADÊMICOS E POLÍTICOS MAIS DEFINIDOS

Assim, vimos que é na década de 1980 que a ideia de trabalho escravo, tal como o conhecemos, começa a ganhar contornos um pouco mais definidos, abrindo um terreno a ser explorado, seja no âmbito acadêmico, seja no político. A elaboração teórica do problema continua avançando, ao passo que a pressão da sociedade civil, protagonizada pela CPT, inicia um permear da questão pelas estruturas estatais. Daí em diante, esses dois processos se retroalimentarão durante praticamente todo o período de construção da política pública dedicada à erradicação do trabalho escravo.

Em artigo de 1999, Martins faz uma reflexão metalinguística sobre o conceito de trabalho escravo, que nos leva a compreender que o arcabouço linguístico da época não era suficiente para consolidar as percepções sobre um fenômeno que ainda estava sendo apreendido como distinto do repertório pré-existente.

Quem pede conceito pede clareza. Reconhece, pois, que está confuso em face de uma realidade que não pode ser capturada por definições correntes. Mas quem pede clareza tem de se conformar com as dificuldades e críticas do processo de tornar claro aquilo que não o é; tem de se conformar com as durezas do processo de produção do conhecimento crítico. [...] A dificuldade conceitual é sempre expressão de uma dificuldade para tomada de consciência objetiva de um problema novo ou de um problema que apenas começa a oferecer as primeiras evidências de sua ocorrência. Ou seja, o problema vai aparecendo nos interstícios de outros, como se não fosse ele próprio, como se fosse mais um episódio dos problemas velhos e já conhecidos, confundindo até mesmo os analistas”. (MARTINS, 1999, p.128).

Castilho (1999), por sua vez, ao sistematizar o que havia de instrumentos disponíveis em âmbito nacional e internacional – principalmente do ponto de vista jurídico – para enquadrar o “trabalho escravo”, conclui que eles não são suficientes, mas que o maior problema não era a inexistência de instrumentos formais, mas a falta de percepção social sobre a questão. O texto é apresentado no “Seminário Nacional sobre Trabalho Escravo”, promovido pela CPT, em 1997, em que os atores buscavam se situar nesse debate.

Quando o trabalho escravo é reconhecido como um problema a ser enfrentado pelo Estado brasileiro, o termo vai se consolidando na linguagem dos atores da sociedade civil e do poder público, delineando no léxico e no imaginário uma dinâmica que antes era difusa e imprecisa.

Em 2003, quando o artigo 149 do Código Penal é reformado, o trabalho escravo passa a ser definido como uma prática análoga à escravidão. Veremos, no capítulo 4, que essa formulação é herdada do texto original, datado de 1940, que fazia remissão à escravidão. A dinâmica contemporânea é incluída no texto, uma vez que o legislador então enxergou uma janela de oportunidade para tipificar enquanto crime uma conduta derivada de um problema “novo”. Apesar disso, o termo “trabalho escravo” permanece de maneira predominante no cotidiano dos atores, na mídia e também nos discursos e documentos oficiais do Estado, seja por economia lexical, seja por uso estratégico. Como vimos, a mobilização do adjetivo “escravo” remete a um referencial histórico para a sociedade brasileira com capacidade de repercutir politicamente devido a sua carga semântica.

No começo dos anos 2000, o “trabalho escravo” também se torna um objeto mais definido para os estudos acadêmicos que se especializam no tema e, posteriormente, na política pública.

Em 2003, é fundado por Ricardo Figueira, professor da UFRJ e agente pastoral da CPT entre 1977 e 1996, o Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo (Gptec). Parte do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH) do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o Grupo passou a se reunir anualmente para lidar com o tema do trabalho escravo. Inicialmente, os debates do grupo eram predominantemente ocupados pelas

Ciências Humanas, sobretudo por estudiosos da Sociologia, História e Geografia, Hoje, os encontros são dedicados principalmente à produção científica, com a apresentação de artigos, mas também se tornaram um lócus de debate de questões referentes ao desenvolvimento da política pública de erradicação ao trabalho escravo, sendo que muitos dos membros também são profissionais que atuam diretamente no campo.

Quando a política pública começou a se institucionalizar, os instrumentos de combate ao trabalho escravo eram principalmente dirigidos ao mundo jurídico das normativas - portarias, leis, convenções. O Direito passou a ter protagonismo nas discussões e a concentrar grande parte da produção acadêmica sobre o tema por meio de seus operadores, isto é, pela produção de procuradores do trabalho e da República, defensores públicos, magistrados ou mesmo acadêmicos exclusivos de faculdades da área. Em seguida, os auditores fiscais do trabalho também se inserem nesse debate. Em seus trabalhos, esses últimos trazem experiências vivenciadas por eles no cotidiano de seus trabalhos. Com isso, passam a ganhar destaque os estudos de caso, a sistematização de dados e as reflexões teóricas decorrentes dessas mesmas vivências.

2.6 O CONCEITO DE TRABALHO ESCRAVO E O DEBATE INTERNACIONAL

Muitas das categorias para designar o fenômeno em questão foram emprestadas do debate internacional. Entre as décadas de 1980 e 1990, a imprensa internacional divulgou casos de trabalho escravo existentes no mundo, dentre os quais figuravam o Brasil. Ao mesmo tempo, organismos multilaterais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), jogaram luz a esse debate, promovendo o intercâmbio de informações em níveis nacional e internacional. Nos anos 1990, o contexto social brasileiro é denunciado no âmbito da organização e passa a ser uma espécie de estudo de caso recorrente nos debates internacionais.

Nesse sentido, a importação e a exportação dos termos também têm relação com estratégias políticas, calcadas em densos debates conceituais, mas também por questões mais triviais, como aquelas relacionadas a traduções de documentos.

Alguns conceitos utilizados em outros países podem ter viajado e passaram a ser empregados no Brasil: além de “trabalho forçado” (em inglês, forced labor) presente na Convenção 29, há quem empregue os termos “escravidão moderna” (em francês,

esclavage moderne) e “escravidão contemporânea” (também do francês, esclavage contemporaine) para designar a mesma coisa. Ainda que esses termos sejam frequentemente utilizados como sinônimos, consideramos que eles não traduzem com precisão formulações teóricas que consideramos importantes.²²

O vocabulário é sempre um rico indício do processo social de construção de significados para uma nova forma de exploração de trabalho que está sendo identificada/nomeada [...] O indicador mais visível desse novo fenômeno é uma espécie de inflação de designações, todas elas buscando identificar e denunciar formas de trabalho não livre. Nesse esforço, é possível chamá-las de servidão, de servidão por dívidas; de trabalho forçado; de trabalho compulsório; de escravidão doméstica ou simplesmente de escravidão contemporânea”. (GOMES, GUIMARÃES NETO, 2018, p. 31)

Plant (2014) aponta que tentar encontrar consenso entre os conceitos é tarefa inglória e que bastaria identificar as formas das dinâmicas de coerção e exploração para combatê-las. Ainda que tenha razão sobre a impossibilidade de consenso, acredito que não seja possível prescindir desse debate, pois há implicações decisivas segundo a forma como as coisas são nomeadas. No plano empírico, as soluções para as políticas públicas podem variar substancialmente segundo a seleção de categorias e significados.

O diálogo com o âmbito internacional será uma constante ao longo do desenvolvimento da política pública. Isso se deve muito à presença – e por um tempo, o protagonismo – da OIT nesse processo, como veremos nos capítulos seguintes.

A partir do início dos anos 2000, uma nova categoria é inserida, a do “tráfico de pessoas”. Internacionalmente, esse debate ganha força pela assinatura do “Protocolo de Palermo” e pela sua ratificação em 2002 e 2004, respectivamente. O tema não é apenas tratado do ponto de vista teórico-acadêmico, mas sua agenda passa a permear as discussões nas formulações de políticas públicas e, posteriormente, nas ações de fiscalização e judicialização do trabalho escravo.

²² Seria necessária uma investigação mais detida, mas nossa percepção é a de que essas denominações eram mais utilizadas entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000 e vêm caindo em desuso nos últimos anos. No Brasil, ao menos os principais atores da sociedade civil e do Estado que lidam com essa política se referem à questão como “trabalho escravo”.

2.6.1 Notas sobre a relação entre o tráfico de pessoas e o trabalho escravo no Brasil

O trabalho escravo e o tráfico de pessoas são dinâmicas distintas, mas correlatas. Atualmente, atualmente compreende-se que o trabalho escravo é uma das finalidades do tráfico de pessoas, ou seja, uma pessoa é traficada para ser escravizada. Até esse entendimento ser mais ou menos sedimentado, seguiram-se anos de disputas conceituais e políticas em torno das questões. Essas disputas envolviam desde competição por espaço e protagonismo, por financiamento pela adoção de distintas abordagens no combate a esses problemas e, ainda hoje, marcam a separação das searas temáticas. Os atores compreendem a intersecção temática e a necessidade de diálogo, principalmente para formulações de políticas públicas, mas tendem a marcar as fronteiras de suas áreas de domínio.

No Brasil, essas duas questões são mobilizadas por atores distintos da sociedade civil e do Estado. O tema do trabalho escravo, como temos visto, foi inicialmente abordado por entidades relacionadas à luta de trabalhadores do campo, principalmente a Comissão Pastoral da Terra e, posteriormente, pelos sindicatos e associações de trabalhadores rurais. No Estado, o tema foi tratado inicialmente como um assunto “trabalhista” e, portanto, abordado pelo Ministério do Trabalho, mas sempre com uma dimensão da violação de direitos humanos, o que dava espaço para atores do Ministério Público atuarem e ganharem terreno. Posteriormente, com a criação da Secretaria de Direitos Humanos no governo Lula, esse ator também se torna relevante. Já o tráfico de pessoas, no Brasil, sempre esteve associado à exploração sexual e a questões migratórias. Assim, a rede da sociedade civil que inicia os debates sobre essa questão está ligada aos debates de gênero e aos atendimentos a mulheres vítimas de exploração sexual e violência doméstica, mas posteriormente se estende para organizações que atendem imigrantes em situação de vulnerabilidade. Por esse motivo, o Estado passou a conduzir a agenda de tráfico de pessoas a partir do Ministério da Justiça, que sedia a instância participativa sobre o tema, o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conatrap), instituído em 2013.

Com o tempo, os atores que lidavam exclusivamente com o trabalho escravo perceberam que a definição do tráfico de pessoas se aplica também à dinâmica de aliciamento e exploração laboral. Hoje, a intersecção mais próxima se dá em casos em que uma pessoa traficada para fins de exploração sexual também seria vítima de trabalho

escravo. O que embasa esse entendimento é o fato de que a atividade sexual pode ser considerada uma atividade laboral, já que é produtiva do ponto de vista da geração da renda e do lucro. Assim, defende-se, por exemplo, que vítimas traficadas para exploração sexual, quando resgatadas, tenham direitos a verbas rescisórias e direitos trabalhistas. Mas essa compreensão não é pacificada e encontra resistências principalmente de cunho moral. O questionamento que se faz é sobre como seria possível estabelecer um vínculo trabalhista para a atividade sexual.

2.7 REFLEXÕES SOBRE AS DIFERENÇAS ENTRE “ESCRAVIDÃO” E “TRABALHO ESCRAVO”

O termo “trabalho escravo” não foi eleito de forma deliberada para designar o fenômeno sobre o qual falamos, mas tampouco ele é resultado de um processo completamente espontâneo, em que os atores do campo foram levados passivamente a adotá-lo, sem qualquer agência, nas tomadas de decisão. Houve escolhas, em momentos determinantes, que fizeram com que o nome “trabalho escravo” desse significado à dinâmica da qual tratamos aqui. Isso foi feito em meio a disputas e articulações, em movimentos de avanços e retrocessos. Mesmo hoje, com a consolidação do termo “trabalho escravo” em diferentes âmbitos, ele ainda é alvo de disputa.

Diante do que foi tecido neste capítulo acerca da formulação conceitual, considero relevante reforçar as diferenciações semânticas entre a escravidão e o trabalho escravo.

A categoria “escravidão”, então, é utilizada inicialmente porque consolida a ideia de um tipo de trabalho reconhecidamente proibido do ponto de vista legal. Atribuir o termo a essa forma de exploração, finalmente percebida como inadmissível, é um movimento cognitivo e político. Mas, de acordo com o percurso do capítulo, torna-se claro que o fenômeno em questão não é a escravidão do passado com uma nova roupagem, cuja morfologia estaria adaptada ao contexto atual. Aquilo que hoje se chama de “trabalho escravo” é a continuidade de formas de exploração que já existiam concomitantemente com a escravidão (jurídica) que fora abolida. Por isso, é equivocado adotar formas adjetivadas como “escravidão contemporânea” ou “escravidão moderna”, na tentativa de readequar um termo que define uma dinâmica antiga. Dessa maneira, se

ressuscita um conceito jurídico obsoleto de forma anacrônica e desencaixada, sem quaisquer ganhos descritivos ou analíticos.

Quando utilizamos o termo “trabalho escravo”, marcamos a mudança de registro, estabelecendo a descontinuidade entre as dinâmicas do passado e a do presente. O termo em questão dispensa a tentativa de adequação temporal e inaugura uma categoria diversa: a de um tipo de trabalho que merece ser adjetivado devido às condições sob as quais se apresenta. O emprego do termo “trabalho escravo” é decorrência do reconhecimento e da compreensão acerca de um tipo particular de relação de trabalho que merece uma especificação, porque ele não é uma atividade laboral ou uma relação trabalhista trivial. A qualificação “escravo” traz consigo uma série de sentidos exógenos, que não estão contidos intrinsecamente à palavra “trabalho”, mas que, acoplados a ele, acabam por caracterizá-lo e distingui-lo de outras formas de trabalho.

Essa adjetivação conota sentidos ao trabalho desempenhado forçadamente e rejeitado pela sociedade. A caracterização “escravo” atribui ainda o sentido ilegal da prática e a noção de interdição moral e ética a uma situação que não deve existir.

A justaposição das palavras "trabalho" e "escravo" destaca o paradoxo da situação: mesmo em uma sociedade em que o trabalho compulsório é juridicamente proibido, existe uma espécie de trabalho que se diferencia justamente por não ser voluntária. O adjetivo “escravo” qualifica esse tipo de “trabalho” colocando em relevo a contradição estabelecida entre essas duas palavras.

Assim, a expressão “trabalho escravo” desloca o problema para o objeto que é passível de correção, ou seja, o “trabalho”, ao passo que, em relação à escravidão, por ter sido legalmente extinta, já se têm esgotadas as possibilidades de intervenção, principalmente do ponto de vista repressivo criminal.

CAPÍTULO 3. O PROCESSO DE AGENDAMENTO DA PAUTA

Este capítulo é dedicado a narrar a fase de agendamento da pauta do trabalho escravo no Estado, que se inicia em meados da década de 1980 até o final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 2002. Nesse período, a pauta do trabalho escravo finalmente é incluída na agenda do Estado como uma questão social a ser enfrentada.

Embora a redemocratização e o processo Constituinte tenham tornado o Estado mais poroso a pautas sociais, os assassinatos de lideranças sociais, os violentos conflitos agrários e o trabalho escravo se mantinham encobertos pela impunidade e omissão do Estado. Entidades da sociedade civil, como a CPT, continuaram denunciando reiteradamente essa realidade, agora em nível internacional. Já no governo de José Sarney, foram esboçadas as primeiras iniciativas do Estado de agir contra o problema.

Os Ministérios Públicos Federal e do Trabalho, fortalecidos pelos mandatos constitucionais de defesa dos direitos sociais e de guarda da Constituição, foram as primeiras instituições do poder público a se colocar ao lado da sociedade civil no combate ao trabalho escravo. Pela primeira vez, atores da sociedade civil e do Estado passaram a interagir de forma colaborativa nessa agenda.

Marcado pelo compromisso de construção de um Estado de Direito e pelo impeachment de Fernando Collor, o Estado brasileiro não podia se manter impassível diante de um problema tão grave. Assim, o governo de Fernando Henrique é impelido a reconhecer a existência do problema e a sair de uma posição reativa para criar e implementar medidas práticas, como a criação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), aparato estatal dedicado à fiscalização de casos de trabalho e ao resgate de trabalhadores escravizados e embrião da política pública que será estruturada nos anos seguintes.

Essa mudança de comportamento do Estado favoreceu as interações socioestatais no sentido de fortalecimento crescente do processo de institucionalização. Outros atores se agregam à pauta, como a Auditoria Fiscal do Trabalho, que será responsável pelo GEFM, e se firma como um dos protagonistas na execução da política pública.

Esse período, efervescente e profícuo, é uma espécie de fase preparatória para o momento seguinte em que uma porção de medidas são institucionalizadas, dando robustez

à política. Ele se encerra com a finalização do I Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo.

3.1 A REDEMOCRATIZAÇÃO E AS PRIMEIRAS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS

Durante os anos 1980, período em que ocorreu a redemocratização brasileira e o primeiro governo civil, após duas décadas de ditadura militar, o tema do trabalho escravo, ainda que de forma incipiente, adentrou as estruturas estatais, principalmente por meio de denúncias feitas pela CPT. Nesse período, surgiram as primeiras iniciativas governamentais para lidar com a questão, com o objetivo de coibir a prática.

O governo de José Sarney manifestou preocupação com a questão agrária do país, que já havia provocado convulsões sociais relevantes mesmo antes do golpe de 1964. Em abril de 1985, foi criado o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad), que seria responsável por executar o Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (PNRA), lançado em outubro do mesmo ano.

Para o governo, era claro que seria impossível resolver a redistribuição de terra sem antes lidar com a dura e violenta realidade dos conflitos agrários, como destacou o próprio presidente José Sarney no pronunciamento da criação do ministério:

Estamos, assim, resgatando um compromisso da Aliança Democrática assinado por todas as nossas lideranças durante a campanha, que em determinado tópico diz o seguinte: reforma agrária mediante o cumprimento do Estatuto da Terra, a melhoria das condições de vida do homem do campo. [...] Também compete ao Ministério harmonizar os conflitos no campo, para acabar com a injustiça e a violência nesse setor, incompatíveis com os ideais da conciliação, com os ideais cristãos e com a formação do povo brasileiro. (SARNEY, 1980, p. 35-36)

O Mirad foi o canal pelo qual a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Confederação da Agricultura se posicionaram sobre os projetos do governo para a reforma agrária, por meio de estudos, encaminhamento de relatórios e propostas. Juntamente com essa documentação

chegavam as denúncias sobre conflitos agrários e trabalho escravo. Assim, esses temas permearam as estruturas burocráticas do governo e aproximaram o Estado dessa agenda.

As denúncias [de trabalho escravo] eram remetidas ao Mirad e ao Inca por trabalhadores rurais que lograram escapar da condição de escravo; por membros das famílias de trabalhadores escravizados; pelas entidades sindicais de trabalhadores rurais; por associações voluntárias e entidades confessionais e por instituições como a OAB, o Mutirão contra a Violência do Ministério da Justiça e órgãos de defesa dos direitos humanos. A pressão do movimento camponês e a divulgação das denúncias pela imprensa levaram a uma intensificação da ação fiscalizadora pelos órgãos competentes. (ROMERO; SPRANDEL, 2003, p. 122).

Esterci (2008b) narra que esse ministério era um espaço em que profissionais do Estado, como técnicos e assessores políticos, passaram a dialogar e a intercambiar informações com trabalhadores. Nesse período, o Mirad se tornou o expoente do governo para lidar com a questão do trabalho escravo.

A partir desse espaço uma “versão oficial” diferente começou a ser fortalecida dentro do próprio Estado, reconhecendo o trabalho escravo como categoria adequada à classificação de relações de exploração existentes, reconhecendo serem essas relações amplamente difundidas e utilizadas nos mais diversos setores da economia rural brasileira. Por meio de documento divulgado pela Coordenadoria de Conflitos Agrários, o MIRAD assumiu a existência de trabalho escravo desde o título; nomeou denunciados; utilizou como fonte registros de entidades de apoio e representação dos trabalhadores; acolheu denúncias de religiosos e lideranças sindicais; conferiu status de documentos a cartas de trabalhadores e de seus familiares. Esses atores ganhavam, assim, maior reconhecimento, e as irregularidades e crimes de que falavam eram agora oficialmente admitidos. (ESTERCI, 2008b, p. 20).

A Coordenadoria de Conflitos Agrários a que Esterci se refere foi criada em 1985 e sinaliza uma mudança de posicionamento do Estado diante do problema do trabalho escravo. O titular da pasta, Nelson Ribeiro, nomeou o antropólogo Alfredo Wagner Almeida para a coordenação. As denúncias de trabalho escravo citadas no excerto foram transformadas em relatório apresentado à *Anti-Slavery International*²³.

Nesse momento, o Estado ainda não era capaz de estabelecer uma agenda proativa, com ações que visassem a enfrentar a questão; ele ainda permanecia reativo e fazia uso do mesmo expediente da sociedade civil para interagir com o problema, ou seja: reagia

²³ A organização não-governamental internacional, criada 1839, é uma das mais antigas do mundo a defender a pauta de direitos humanos e a se dedicar ao combate da escravidão e abusos relacionados.

às denúncias feitas num órgão externo ao Estado que, na ocasião, era a *Anti-Slavery International*.

Segundo Romero e Sprandel (2003), o Ministério também, de forma inédita, defendeu a desapropriação emergencial de imóveis rurais onde a prática fosse identificada, antecipando a mesma demanda colocada pela PEC do Trabalho Escravo, a ser aprovada em 2014. “O Estado, através do MIRAD, dava legitimidade e status a uma categoria – escravidão – até então empregada em textos literários, na imprensa, por agentes sociais e mais esporadicamente pelas ciências sociais”. (FIGUEIRA, 2017, p.84)

Aqui, identificamos os passos iniciais de um processo de institucionalização das reivindicações dos atores da sociedade civil no poder Executivo.

Ou seja, esses atores foram fundamentais para que o Estado mudasse sua percepção e seu comportamento em relação a dinâmicas sociais que já não eram inéditas. A nomeação e a classificação dessas dinâmicas deram os contornos dessa percepção em formação e iniciaram a pavimentação de um terreno comum para que diálogos e disputas acontecessem no bojo do Estado. O trabalho escravo então se tornou uma questão compartilhada entre atores da sociedade civil e estatais.

Nesse período também, aumenta a diversidade de atores que passaram a vocalizar a temática. A atenuação da violência e da opressão permitiu que indivíduos – como os trabalhadores explorados e suas famílias – pudessem verbalizar e expor as violações às quais foram submetidos com menos represálias. Até então, quase todos os aparatos estatais eram antagônicos às suas demandas e, a partir da redemocratização, o Estado se tornou mais plural. Assim, eles passaram a encontrar canais para encaminhar denúncias, seja por meio da sociedade civil, seja por meio de estruturas estatais que, mesmo incipientes e frágeis, do ponto de vista democrático, já se apresentavam mais acessíveis. Com o tempo, essas estruturas abriram caminho para dissonância entre atores do próprio Estado, constituindo pontos de resistência na estrutura estatal.

A distensão do governo militar e do autoritarismo abriu terreno para que as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais tivessem mais possibilidades não apenas de se organizarem entre si, mas também de dialogarem e coordenarem ações com atores estatais, estabelecendo domínios de agência com órgãos do poder público nos três poderes e do Ministério Público, como veremos adiante. Essa articulação interinstitucional consolidou redes de atores em prol de pautas, como as de combate ao

trabalho escravo, mas também de outras de direitos humanos, e promoveu o uso de estratégias como o ativismo transnacional. (SANTOS, 2007; SUZUKI, 2017)

Há pontos de articulação entre a sociedade civil e o Estado, que se cristalizaram, por exemplo, no Protocolo de Intenções de Marabá em 1986, que foi assinado pelos ministros da Reforma Agrária e do Trabalho e pelos presidentes da Contag e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), com o objetivo de conjugar esforços para coibir violações de direitos sociais e trabalhistas nos estados do Pará, Maranhão e Goiás. No mês seguinte, os signatários também firmaram um termo de compromisso para erradicar o trabalho escravo, em articulação com o Ministério da Justiça e com o apoio da Polícia Federal, dos governos estaduais e de suas forças policiais. (ROMERO, SPRANDEL, 2003, p. 122)

Esses compromissos focavam na constituição de propriedades rurais: aquelas em que houvesse a constatação de trabalho escravo e de desrespeito à legislação trabalhista seriam destituídas da classificação de “empresa rural”, inviabilizando o acesso a incentivos fiscais do âmbito da Sudam (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), da Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e do Programa Grande Carajás. Apesar da formalização desses acordos, nenhum deles se converteu em ações reais. Entretanto, esse episódio é simbólico porque revela uma disposição do governo de estabelecer um diálogo entre trabalhadores – cujas demandas frequentemente eram tratadas como caso de polícia – e a classe patronal. A escolha de Marabá (PA) como o local para sediar o evento também não foi trivial; por anos o município foi palco de conflitos agrários intensos e uma das principais localidades de ocorrência de trabalho escravo.

No final dos anos 1980, o processo constituinte deixou legados importantes para uma parcela significativa da sociedade brasileira, que experienciou o exercício da cidadania por meio da apresentação de suas demandas durante a elaboração da Constituição Federal, promulgada em 1988. Os canais de participação foram abertos para absorver diversos setores da sociedade, inclusive o dos trabalhadores e movimentos rurais. Assim, a Constituinte fortalecia esses atores ao permitir que suas pautas – além de uma porção de outras temáticas de direitos humanos e sociais – saíssem das penumbras da clandestinidade e da opressão estatal e ocupassem a agenda pública.

A Constituição de 1988 concretizou o compromisso com essa agenda em diversos dispositivos. Os artigos 184 a 191 tratam da reforma agrária que teria curso no Brasil nos

anos seguintes. Dentre eles, o artigo 186, que trata da função social da terra (artigo 5º, inciso XXIII), será especialmente importante para a pauta do trabalho escravo, uma vez que estabelece que o dono de uma propriedade rural perde o direito sobre a mesma se desrespeitar a função social dessa propriedade, ou seja, se as normas trabalhistas e ambientais forem violadas. Essa determinação constitucional foi usada como base na elaboração da PEC do trabalho escravo, proposta em 1995 e aprovada em 2014 como Emenda Constitucional 81, que determina que

As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (BRASIL, 2014, grifo nosso).

3.2 OS ASSASSINATOS DE RIO MARIA E AS DENÚNCIAS AO MPF

Apesar da efervescência político-social da constituinte, a realidade no campo ainda era dura para trabalhadores e para as lideranças que buscavam mais equidade e garantia de seus direitos. O poderio político e econômico local não economizava violência nas represálias contra os questionadores do *status quo*. A disputa política e latifundiária vitimou fatalmente muitos trabalhadores, cujos assassinatos foram encomendados por fazendeiros e políticos locais, que se mantiveram impunes, resguardados pela omissão e conivência das autoridades. O país já retomava os direitos políticos, elegendo diretamente os mandatários do poder Executivo pelo voto popular, mas as oligarquias locais, os conflitos fundiários e a disruptura socioeconômica seguiriam renitentes ainda por décadas em muitos lugares do Brasil, especialmente na Amazônia.

Um caso emblemático é a sequência de assassinatos de lideranças sindicais no município de Rio Maria, localizado no sul do Pará. Em 1985, dois anos depois do líder camponês e defensor da reforma agrária João Canuto se tornar o primeiro trabalhador a assumir o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) da cidade, ele foi assassinado por pistoleiros a mando de dois fazendeiros, sendo um deles o prefeito da cidade. A morte de Canuto inaugurou uma série de outros crimes. Em 1990, três filhos de Canuto foram sequestrados, dois dos quais foram mortos e o terceiro escapou gravemente ferido;

Expedito Ribeiro de Souza, sucessor de Canuto no sindicato, também foi assassinado em 1991; Carlos Cabral Pereira, liderança posterior e genro de Canuto, sofreu um atentado no mesmo ano (REPÓRTER BRASIL, 2021).

A Comissão Pastoral da Terra também atuou nesse caso. Na época, o padre e agente pastoral Ricardo Rezende Figueira acabara de se mudar para Rio Maria, quando se deparou com o violento e doloroso conflito na cidade. Ele havia deixado o município de Conceição do Araguaia, no sul do Pará, por conta de ameaças de morte que recebera em função de seu trabalho de denúncia e acolhimento de trabalhadores. O padre da CPT acompanhou e denunciou a situação e, mais uma vez ameaçado de morte, foi obrigado a partir para o Rio de Janeiro anos mais tarde.

Figueira conta que o assassinato de Expedito era uma morte anunciada. Meses antes, a imprensa internacional já havia exposto as ameaças que o sindicalista vinha recebendo. O *Le Monde Diplomatique* publicou uma reportagem de destaque sobre ele intitulada “Esse homem vai ser morto”.

Quando o evento [a morte de Expedito] de fato acontece, a mídia internacional corre para Rio Maria, enquanto a mídia brasileira não sabia nem de que se tratava e o que estava acontecendo. O seu assassinato provocou uma comoção nacional. O Suplicy, o Lula, a CUT foram para lá. Além da OAB e Contag. (FIGUEIRA, 2022, informação verbal²⁴).

Além desses atores, o Ministério Público Federal (MPF) também esteve na cidade, representado pelo procurador-geral da República, Álvaro Dias. O contato da instituição não apenas com o caso de Rio Maria, mas com a dinâmica estrutural de conflitos agrários e exploração de trabalhadores, provocou o MPF a tomar os primeiros passos para lidar com essas questões.

A partir de 1991, esse caso e outros de conflitos agrários e de trabalho escravo passaram a ser conduzidos na CPT pelo frei francês Henri de Roziers. Sua formação de advogado permitia acompanhar as investigações e a punição dos criminosos de Rio Maria, mas também pensar em providências jurídicas²⁵ para outros casos de conflitos

²⁴ Comentário realizado por FIGUEIRA, Ricardo Rezende. XV Reunião Científica do Gptec, 11/2022, Aracaju.

²⁵ Henri se formara advogado na França. Formalmente, ele não advogava no Brasil porque não tinha habilitação, mas a compreensão do Direito e dos seus instrumentos fazia com que elaborasse estratégias jurídicas que então eram desempenhadas com organizações e indivíduos parceiros.

agrários e situações de trabalho escravo. Nesse mesmo ano, foi criado o Comitê Rio Maria, responsável por articular a sociedade civil e o poder público em ações contra a impunidade do caso, elaborar notas periódicas sobre a situação do processo e informar os outros comitês homônimos, criados em apoio à causa em outras partes do Brasil e em países como França, Alemanha, Bélgica e Estados Unidos.

De Roziers possuía uma vasta rede de contatos, que incluía atores da mídia e de organizações da sociedade civil de vários lugares do mundo, a qual acionava para dar publicidade e repercutir as pautas com as quais estava engajado no Brasil. Na seção seguinte, veremos que a CPT adota a estratégia de expor a situação brasileira no cenário internacional, fazendo uso de regimes de direitos humanos, o que produziu efeitos importantes na luta contra o trabalho escravo.

O Estado brasileiro tardou muito em investigar e punir os criminosos de Rio Maria. O inquérito foi concluído somente em 1997, quando a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos sinalizou a condenação do Estado brasileiro por sua omissão, o que aconteceu mesmo com o encaminhamento do inquérito para o julgamento. A tramitação do processo acusatório levou mais de duas décadas para ser concluída.

Na avaliação de Figueira, além da morte de Expedito, outro evento contribuiu para que o tema do trabalho escravo ganhasse adesão do Estado, principalmente no MPF. Em 1991, na Fazenda Arizona, localizada em Redenção (PA), havia um histórico de exploração e fuga de trabalhadores que sofriam castigos e punições quando eram capturados.

Houve um trabalhador que fugiu e, depois de capturado, foi espancado diante do grupo [de outros trabalhadores]. Houve então uma segunda fuga: o trabalhador foi espancado novamente e assassinado diante do grupo. Quando houve uma terceira fuga. Eles pensaram: ‘Se não adianta bater, não adianta matar, o que fazer?’. Então, decidiram pela ‘morte moral’. O pistoleiro submeteu o trabalhador a uma relação sexual oral diante do grupo. Mas houve uma quarta fuga. (FIGUEIRA, 2022, informação verbal²⁶).

Figueira conta que acolheu e levou o trabalhador ao procurador-geral da República (PGR), Aristides Junqueira, para que lhe contasse a história. Chocado, o PGR enviou dois subprocuradores da República ao Pará. O caso de Rio Maria já havia

²⁶ Ibid., 2022.

sensibilizado a instituição, que decidiu abrir a discussão sobre os conflitos agrários e o trabalho escravo por meio da criação do Fórum Nacional contra a Violência no Campo (FNVC), como veremos na seção seguinte. A partir de então, a CPT encontrou pessoas específicas a quem recorrer, confiar e, sobretudo, de quem poderia cobrar providências sobre os abusos. “Certa vez, Henri chegou a Lélío Bentes, que na época era um jovem procurador do Ministério Público do Trabalho e disse incisivamente: ‘O que vocês estão fazendo em relação ao trabalho escravo?’, lembra o ex-membro da CPT (FIGUEIRA, 2022, informação verbal²⁷). O jovem se calou.

3.3 O FÓRUM NACIONAL CONTRA A VIOLÊNCIA NO CAMPO E O INÍCIO DA ATUAÇÃO DO MPF

Quando, mais tarde, Ricardo foi para o Rio de Janeiro, continuei sozinho. Fui a Brasília participar de reuniões onde levava denúncias de casos de fazendas que praticavam o trabalho escravo em grande escala. Eu ia ver as autoridades com os meus dossiês e com provas. Em princípio, elas negavam os fatos, mas, aos poucos, alguns destes agentes públicos começaram a demonstrar interesse: eu voltava a visitá-los pessoalmente para convencê-los. À força de apresentar fotos, denúncias, fatos concretos, pouco a pouco esses funcionários públicos, principalmente procuradores da República, começaram a acreditar que o trabalho escravo existia. Então, as autoridades superiores não podiam negá-lo. Outra fase foi de pressionar para que houvesse ações concretas contra o trabalho escravo. Eu estava quase que sozinho nessa empreita. Eu havia alertado a CPT Nacional sobre isso de estar sozinho e, aos poucos, a CPT passou a mandar representantes a essas reuniões. Muitas vezes não tinham nenhum caso concreto para apresentar, e eu era que os trazia. (ROZIER, 2018, p. 140-141).

A fala de Roziers sobre os agentes públicos indica a relevância da interlocução e da articulação em nível individual. A permeabilidade do Estado e a relação entre instituições ocorre em diálogos entre pessoas específicas, que estabeleceram laços de confiança e estima entre si. Nas décadas seguintes, esses atores do poder público e da sociedade civil trilharam juntos os mesmos caminhos, compartilhando os mesmos referenciais, o conhecimento sobre um tema e uma realidade da qual acumularam conjuntamente um aprendizado. Compartilham também o pioneirismo de identificar uma dinâmica até então normalizada e de introduzir essa temática dentro de suas respectivas instituições.

²⁷ Ibid., 2022.

As reuniões às quais Roziers se refere são aquelas do Fórum Nacional contra a Violência no Campo, criado em 1991 e sediado na Procuradoria Geral da República, diante das denúncias dos conflitos fundiários no sul do Pará, que vitimavam trabalhadores rurais e posseiros, como os assassinatos de Rio Maria. O Fórum era um *lócus* de articulação e denúncia, que reunia, além da PGR do Ministério Público Federal, entidades da sociedade civil, como a CPT, sindicatos, movimentos de direitos humanos a OAB e o Incra. Membros do Legislativo federal, como o deputado federal Paulo Rocha (PT-PA) e o senador Ademir Andrade (PT-PA), passaram a participar dos debates também.

Isso [sediado o Fórum] é uma decisão do procurador geral, Aristides Junqueira, também tem a ver com Dr. Álvaro Costa, e foi um movimento político naquele momento, após a Constituição, da redemocratização e, de uma forma concreta, dar resposta àquela violência no campo que foi muito trazida na época da constituinte. (CASTILHO, 2019, informação verbal²⁸)

Esse espaço era provavelmente o único espaço institucional da sociedade civil onde esse tipo de denúncia podia ser trazido de forma mais desenvolvida, menos controlada, onde as mortes poderiam ser relatadas, onde o apelo por uma solução institucional, que resultasse em investigação e identificasse os atores das mortes e das violências, pudesse ser feito. [...] Foi um conjunto de atores [atuando no tema do trabalho escravo], mas sobretudo com uma demanda muito coerente, firme, muito coesa da CPT nesse assunto, presente em todas as reuniões, com relatórios muito qualificados, muito densos, baseados em números de análise quantitativa, mas também de uma análise qualitativa da situação, sempre abrindo essa porta, empurrando o MPF para trabalhar nesse tema. . (DODGE, R., 2019, informação verbal²⁹)

O Fórum foi uma versão embrionária do espaço institucionalizado a ser conquistado pela Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) em 2003, dentro do governo federal, como será explicado no capítulo seguinte. A CPT fazia uso dessa instituição para denunciar os assassinatos de lideranças e massacres como os de Rio Maria e tantos outros que ocorreram ao longo das décadas. A sociedade civil, então, começa a se valer de arenas de decisão mais ou menos institucionalizadas, em articulação com órgãos do poder público, para pautar o tema do trabalho escravo e sobretudo elaborar estratégias para o seu combate.

²⁸ Entrevista concedida por CASTILHO, Ela Wiecko. Subprocuradora da República do Ministério Público Federal, 2019.

²⁹ Entrevista concedida por DODGE, Raquel. Subprocuradora da República do Ministério Público Federal, 2019.

Os Ministérios Públicos eram instituições que assumiam uma nova roupagem com a Constituição de 1988. Houve a oportunidade de ganharem terreno em áreas de atuação até então inéditas para a instituição, como trabalho escravo. Ao longo do tempo, esse avanço constituiu uma forma incisiva de atuação dos MPs em pautas relacionadas a questões sociais, incluindo políticas públicas, sob a justificativa de os órgãos ser “guardiões da Constituição”, o que lhes garantiu proeminência, constituição e consolidação de seus poderes em uma diversidade de temas e atuações. (SADEK, 2000; ARANTES, 2000; SUZUKI, KALIL, 2023).

Assim, para o MPF, o Fórum foi a oportunidade e a iniciativa concreta de lançar a instituição em áreas com as quais não lidava até então. A subprocuradora da República Raquel Dodge lembra que o Ministério Público Federal iniciou discussões internas sobre quais seriam os temas a serem tratados pela instituição diante do largo mandato que a Constituição lhe atribuía. Havia uma preocupação em proteger as minorias étnicas, raciais, mas também as “minorias sociais”, como define Dodge:

Nesse contexto surge a ideia de trabalhar com a escravidão contemporânea e identificar a população que era alvo dessa prática [...]. Mas essa questão também estava muito associada a outra que era muito mais evidente durante os anos 70, 80 e 90, que era a violência no campo. (DODGE, 2019, informação verbal³⁰).

Segundo ela, a disputa pela terra, a estrutura latifundiária e a necessidade de regularização agrária eram temas muito candentes naquele período e, cada vez mais, ficava nítido o fato de que a expansão da fronteira agrícola e o desmatamento da Amazônia eram realizados com trabalho escravo. A subprocuradora da República recorda que, na época, foram elencados vinte temas prioritários na PFDC (Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão) com os quais a instituição trabalharia, e o trabalho escravo era um deles.

Na PFDC, criamos um grupo de trabalho, integrado por 11 procuradores da República, alguns muitos novos, recém-empossados na carreira, outros já com alguma experiência na área criminal. E começamos a trabalhar nesse grupo, do qual eu era coordenadora, com uma série de informações que a PFDC já tinha organizado e, a partir desse trabalho, ajuizamos as 20 primeiras ações penais

³⁰ Entrevista concedida por DODGE, Raquel. Subprocuradora da República do Ministério Público Federal, 2019.

contra aqueles que praticavam trabalho escravo no Brasil. (DODGE, 2019, informação verbal³¹).

Ela lembra que foi desafiador abrir uma nova ala de atuação no MPF sobre um tema até então inédito. Era também o momento em que o MPF começava a sua interiorização pelo país. Dodge destaca que não existiam as procuradorias regionais ou, quando existiam, elas dispunham de pouca infraestrutura nos locais em que o problema era mais premente.

Era a época em que estava abrindo a Procuradoria Regional em Marabá; Parauapebas não tinha uma Procuradoria forte; lá em Picos³² (PI), de onde saía mão de obra escrava, não tinha Procuradoria Regional. [...] Era um nicho muito pequeno num espaço institucional muito limitado, com dificuldade interna de interlocução muito grande, com uma falta de precedente de atuação que tornava muito difícil entender como a gente ia puxar o fio da meada para começar a trabalhar. Então, era assim no ambiente: uma reflexão profunda, que leva a identificação de um problema grave, mas, até a estrutura de atuação, vai um longo caminho. (DODGE, 2019, informação verbal³³).

3.4 A ATUAÇÃO DO MPT NAS PRIMEIRAS FISCALIZAÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

Apesar de não serem aleatórios, é preciso considerar e destacar que os eventos relatados não acontecem de forma tão linear como expostos nesta narrativa. Nessa mesma época, o Ministério Público do Trabalho também ingressou nesse terreno ainda inédito para a instituição por outras veredas, mas que também tinham pegadas da CPT. A organização pastoral atingia os atores do poder público em frentes distintas, e essas iniciativas iriam se convergir no início dos anos 2000.

O procurador do trabalho Luís Antonio Camargo relata que o Ministério Público do Trabalho não atuava na pauta do trabalho escravo. Sua iniciativa individual de averiguar casos desse tipo, em 1992, foi motivada pelas notícias da edição de 1991 do Caderno de Conflitos de Campo, da CPT, que trazia uma denúncia sobre a exploração de trabalhadores em uma plantação de cana-de-açúcar no Rio de Janeiro. O procurador do trabalho conta que os trabalhadores estavam há meses sem receber, acampados, por conta

³¹ Ibid., 2019.

³² As cidades mencionadas, Marabá e Parauapebas, são algumas das principais com casos de trabalho escravo. Picos, como informa Dodge, era o local de aliciamento de trabalhadores.

³³ Ibid., 2019.

da falência da empresa. Sua disposição de averiguar a situação foi recebida com estranheza pela instituição. No trecho desta entrevista, ele conta a reação ao ineditismo de sua atuação:

Naquela época não havia a perspectiva [do trabalho escravo] que adquirimos depois. Não existia “identificar as características do trabalho escravo contemporâneo” nesses casos do Rio de Janeiro. Em 92, quando levei o relatório para o procurador-chefe e falei que eu queria ir lá [averiguar a denúncia da CPT], ele disse: “O que é isso?! Por que você quer ir lá? Manda um officio aí, e o fiscal vai lá. Você é fiscal? Você não é fiscal, você é procurador”. Eu falei: “Não, eu quero ver, porque se eu vir, eu vou dar um tratamento adequado; se eu mando um fiscal, eu vou ter que atuar a partir do que o fiscal viu”. Tudo isso era muito no campo das perspectivas. Eram situações que iam acontecendo, íamos recebendo informação. Como diz Saramago, as coisas não existem até que o homem veja e dê nome. Era isso que estávamos fazendo: estávamos fazendo o enfrentamento ao trabalho infantil e ao trabalho escravo existir. Então, estávamos construindo a forma de intervenção. O procurador-chefe me perguntava: “De onde você tirou isso?”. “Da minha cabeça!”, eu respondia. Nós estávamos formatando o que seria a intervenção do MPT no enfrentamento ao trabalho infantil e ao que, hoje enxergamos claramente, é trabalho escravo contemporâneo. (CAMARGO, 2019, informação verbal³⁴).

Camargo conta que, no ano seguinte, em 1993, o Procurador-Geral do Trabalho (PGT) o chamou para ir ao Mato Grosso do Sul para estruturar a procuradoria do Trabalho da 24ª Região por 25 dias. Na prática, ela não existia: não havia servidores, infraestrutura e tampouco prática na atuação nos problemas trabalhistas que assolavam a região. O procurador aceitou o desafio, mas acabou se fixando no estado por uma década.

Quando eu chego no MS, eu vejo uma situação que é muito mais grave das que eu vi meses antes no RJ. Encontrei lá a CPT, com o Padre Alfeu Prandel, o Cimi, em Campo Grande. [...] Tinha uma semana que eu estava lá, chefiando a procuradoria e eles me metem o dedo na cara: “A gente quer saber o que o senhor veio fazer aqui, porque os procuradores que vieram antes do senhor não fizeram nada”. Então, eu falei: “Olha, eu já fiz investigação no RJ, com o caderno do senhor, da Pastoral. “Ah, então, o senhor já leu o nosso Caderno?”; “Não só li, como investiguei os casos que estavam ali relatados em 1991”; “Ah então, eu acho que o senhor pode ser o nosso parceiro”. A partir daí, tudo mudou. (CAMARGO, 2019, informação verbal³⁵).

³⁴ Entrevista concedida por CAMARGO, Luís Antonio. Procurador do trabalho do Ministério Público do Trabalho. 2019.

³⁵ *Ibid.*, 2019.

Nesse período, em decorrência de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instituída pela Assembleia Legislativa do Estado para apurar denúncias de exploração de crianças, adolescentes e trabalhadores indígenas em carvoarias e destilarias da região de Ribas do Rio Pardo e Água Clara, foi instituída a Comissão Permanente de Investigação das Condições de Trabalho nas Destilarias e Carvoarias do Mato Grosso do Sul. Composta inicialmente pela Secretaria Estadual de Justiça, INSS e a então denominada Delegacia Regional do Trabalho, ela era responsável por tomar providências contra a exploração de mão de obra infantil. Posteriormente, a Comissão agrega a sociedade civil: entidades católicas como a CPT, O Conselho Indigenista Missionário (Cimi) e Universidade Católica Dom Bosco começam a fazer parte desse fórum e a utilizá-lo para denunciar a exploração do trabalho.

Até a chegada do MPT, era difícil fiscalizar e interditar carvoarias e destilarias, combatendo as situações de exploração nessas frentes por causa do conluio local. Já o MPT gozava de autonomia institucional, garantida pela Constituição Federal, o que atenuava muito a possibilidade de os procuradores se envolverem com interesses e barganhas locais.

A comissão tinha caráter de instância participativa, semelhante à estrutura da Conatrae, que seria inaugurada em 2003.

A composição do grupo interinstitucional, que fiscalizava as condições de trabalho nas destilarias e carvoarias, era semelhante ao do Grupo Especial Móvel de Fiscalização (GEFM) do Ministério do Trabalho, que até hoje é responsável pelas fiscalizações de trabalho escravo em nível nacional. Camargo lembra que, para a averiguação de denúncia, participavam as entidades da sociedade civil, o Ministério Público do Trabalho, a Auditoria Fiscal do Trabalho e a Secretaria de Justiça. Não por acaso, a primeira operação de resgate ao trabalho escravo oficialmente registrada pelo GEFM é uma da qual ele participa, representando o MPT, em conjunto com a Auditoria Fiscal do Trabalho e a Polícia Federal, em 1995, numa carvoaria do Mato Grosso do Sul.

Essas vivências prévias dos atores os prepararam para o momento do desenho e execução da política pública. Quando vários instrumentos são institucionalizados a partir dos anos 2000, havia um acúmulo de experiências por parte da sociedade civil e dos Ministérios Públicos.

Segundo Camargo, o desbravamento institucional do MPT no tema do trabalho escravo se deu enquanto a Lei Complementar 75/93, que definiu as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, ainda tramitava no Congresso Nacional. “Nós ainda estávamos pensando em como íamos atuar. [...] Em 1990, listamos, numa reunião, tudo o que nós poderíamos fazer, mas eram ferramentas que ainda estavam sendo preparadas, a gente não tinha ainda na mente nada muito claro”, diz.

No final da década de 1990, o trabalho escravo e o trabalho infantil já tinham certa recorrência para alguns procuradores. O procurador do trabalho Sebastião Caixeta lembra que os temas do trabalho infantil e do trabalho escravo chamaram a atenção da instituição justamente no contexto de sua transformação, que se voltava à promoção de direitos. E, então, as primeiras Ações Cíveis Públicas de casos de trabalho escravo e trabalho infantil foram pelo MPT, sendo algumas delas referentes às primeiras fiscalizações de Camargo no Rio de Janeiro.

Em 1998, quando Caixeta iniciou a sua carreira na 14ª Região, jurisdição do MPT referente aos estados de Rondônia e Acre, já havia muitas denúncias de trabalho escravo. Com a saliência do problema em diferentes partes do país, criou-se uma comissão interna, coordenada por Camargo, da qual Caixeta também fez parte.

Estabeleceu-se então que o MPT tinha que dar respostas mais concertadas, porque se começou com algumas iniciativas pioneiras, mas logo isso foi tomando mais corpo e se buscou essa necessidade de que houvesse não só iniciativas de colegas que estavam mais antenados com esse novo perfil do MPT, mas que a própria instituição se organizasse. Nesse momento, se instituiu a Coordenadoria de Defesa de Direitos Coletivos e Individuais Homogêneos e se chegou à conclusão de que as prioridades que deveriam ser atacadas num primeiro momento eram o trabalho infantil e o trabalho escravo. (CAIXETA, 2019, informação verbal³⁶).

Essa comissão foi precursora da institucionalização dos temas do trabalho escravo e do trabalho infantil no MPT, em 2002, com a criação da Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente (Coordinfância) e da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conaete), vigentes até hoje. Considerando que os procuradores do trabalho

³⁶ Entrevista concedida por CAIXETA, Sebastião. Procurador do trabalho do Ministério Público do Trabalho. 2019.

possuem autonomia funcional, as coordenadorias tentam uniformizar as ações do MPT nacionalmente. Para isso são designados um coordenador e um vice-coordenador nacionais, e essa estrutura se repete em cada uma das regiões de jurisdição da instituição.

3.5 O LEGISLATIVO E OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA AS PRÁTICAS CORRELATAS AO TRABALHO ESCRAVO

As movimentações acerca do tema também aconteciam no âmbito do Poder Legislativo, muito alimentadas pelas discussões ocorridas no Fórum contra a Violência no Campo, das quais parlamentares - deputados federais e senadores - também participavam. Na época, os membros do Fórum buscavam compreender a dinâmica do trabalho escravo. Cada vez mais, ficava claro que o problema não estava apenas na frente de trabalho, onde a vítima era explorada. Para acontecer, o trabalho escravo dependia de um encadeamento de práticas precedentes, articuladas entre si, engendradas por diferentes atores e que, segundo o Ministério Público, poderiam ser consideradas criminosas e passíveis de sanção.

Tudo começaria com o recrutamento dos trabalhadores em seus municípios de origem – geralmente localizados na região Nordeste do país. Os chamados “gatos” aliciavam os trabalhadores com anúncios de ofertas de empregos por carros de som, alto-falantes ou no boca-a-boca. Aqueles que se interessavam pela falsa promessa de um bom trabalho eram levados em ônibus ou em meios de transporte precários, como os paus-de-arara, para as frentes de trabalho no Pará ou na região do Bico do Papagaio. Até chegarem ao local, os trabalhadores eram hospedados por donos de pensões em cidades intermediárias até que se formasse uma turma grande o suficiente para ser levada às fazendas.

Diante disso, a subprocuradora da República Ela Wiecko Castilho afirma que era preciso pensar em figuras jurídicas que responsabilizassem a conduta das pessoas de acordo com a ação delas no processo da cadeia de exploração, mas que se atentasse a elementos de cunho penalista, como os bens jurídicos, os tipos penais, a gravidade da pena e a dificuldade de produção da prova criminal.

3.5.1 A alteração dos artigos 132, 203 e 207 do Código Penal.

De acordo com a compreensão de que havia condutas que deveriam ser observadas e penalizadas, ou seja, que deveriam se tornar crimes, três artigos do Código Penal tiveram seus textos modificados para contemplar a dinâmica processual do trabalho escravo. Os artigos 132, 203 e 207 passaram a se atentar para elementos específicos das práticas de aliciamento, recrutamento e deslocamento do trabalhador, além da servidão por dívida, tendo em vista as suas relações com a prática do trabalho escravo. Na época, o procurador do trabalho Lélío Bentes Corrêia, que participava do Fórum Nacional contra a Violência no Campo, destacou a participação de múltiplos agentes envolvidos com o crime.

O processo que deságua no trabalho escravo se origina muito antes, no aliciamento da força de trabalho, habitualmente recrutada em localidades distantes [...], passando pela hospedagem na cidade de origem e pelo transporte dos trabalhadores até o seu destino final. Essas tarefas costumam estar a cargo de pessoas estreitamente relacionadas com o tomador dos serviços ou o seu preposto e intermediários, também conhecido como “gato” [...]. Associam-se ao tomador de serviços [...] diversos agentes facilitadores, que também retiram a sua parcela de lucro da privação da liberdade e aviltamento da dignidade alheia. (CORRÊIA, 1999, p. 77).

A alteração desses artigos se deu por meio do PL 929/95, do deputado Paulo Rocha, que deu origem à Lei 9.777/98, sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, cujas versões originais eram de 1940, atribuindo e complementando suas redações com a descrição de dinâmicas verificadas no aliciamento e no uso de mão de obra escrava. O artigo 132 tratava da conduta de colocar a vida de terceiros em risco e, em sua redação, foi inserida a seguinte previsão de pena:

Parágrafo único. A pena é aumentada de um sexto a um terço se a exposição da vida ou da saúde de outrem a perigo decorre do transporte de pessoas para a prestação de serviços em estabelecimentos de qualquer natureza, em desacordo com as normas legais. (Incluído pela Lei nº 9.777, de 1998) (BRASIL, 1998).

Esse texto focava na dinâmica do aliciamento e do deslocamento dos trabalhadores, cujas vidas eram colocadas em risco quando transportados por meios de

transporte precários e perigosos até o local onde seriam explorados. Da mesma forma, o artigo 207 também dava atenção ao momento do aliciamento do trabalhador, especificando a prática de recrutamento fraudulento, pela qual o contratante cobrava do trabalhador o transporte ou qualquer outro custo de viagem, como alimentação e hospedagem, ou então oferecia um adiantamento salarial. Nesses casos, o trabalhador deixava sua cidade já endividado, estabelecendo assim um vínculo de suposto débito com o novo patrão.

Art. 207. Pena - detenção de um a três anos, e multa.(NR)

§ 1º Incorre na mesma pena quem recrutar trabalhadores fora da localidade de execução do trabalho, dentro do território nacional, mediante fraude ou cobrança de qualquer quantia do trabalhador, ou, ainda, não assegurar condições do seu retorno ao local de origem.

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço se a vítima é menor de dezoito anos, idosa, gestante, indígena ou portadora de deficiência física ou mental. (BRASIL, 1998).

O artigo 203, por sua vez, tratava da servidão por dívida e do trabalho forçado: duas dinâmicas correlatas utilizadas como artimanhas pelo patrão para prender o trabalhador à atividade laboral. Nesse caso, a prática observada estava presente já na frente de trabalho:

Art. 203. Pena - detenção de um ano a dois anos, e multa, além da pena correspondente à violência." (NR)

§ 1º Na mesma pena incorre quem:

I - obriga ou coage alguém a usar mercadorias de determinado estabelecimento, para impossibilitar o desligamento do serviço em virtude de dívida;

II - impede alguém de se desligar de serviços de qualquer natureza, mediante coação ou por meio da retenção de seus documentos pessoais ou contratuais.

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço se a vítima é menor de dezoito anos, idosa, gestante, indígena ou portadora de deficiência física ou mental. (BRASIL, 1998).

3.5.2 A proposta de alteração do artigo 148 do Código Penal

Além disso, no PL de Rocha, havia uma proposta de um artigo completamente novo para tratar do tema, o artigo 148, que definia o crime da seguinte forma: “colocar ou manter uma pessoa em estado de escravidão ou torná-la objeto de um contrato”, definindo o estado de escravidão como “estado de submissão de uma pessoa, ainda que de fato, a poderes correspondentes aos direitos de um direito de propriedade, ou de qualquer direito real, ou vinculada à destinação de uma coisa”. Nessa proposta, é interessante notar que a construção do tipo penal respondia à crítica de que o artigo 149 tratava somente do resultado da ação (“reduzir alguém a condição análoga à de escravo”). Assim, o texto da proposta para o artigo 148 tratava de ações e se preocupava em explicar o que era “escravidão”.

Foram pensadas cada uma dessas [etapas] e a figura que era mais grave que era justamente a [prática de] “redução análoga à de escravidão”. Então, se uma pessoa tinha conhecimento de tudo aquilo, ela incidia na [figura] mais grave, e algumas pessoas podiam incidir naquelas que eram [referentes à] prática intermediária, porque estava certo que elas tinham feito aquilo, mas elas não tinham noção do que ia acontecer depois [com o trabalhador], quais seriam as condições [de trabalho]. Então, foi com esse pensamento que a gente fez uma lei para criminalizar todas essas fases que chegavam no trabalho escravo. (CASTILHO, 2019, informação verbal³⁷).

Segundo Castilho, a lei descreve a ação criminosa, e, ao fazer isso, responde às críticas que se fazia ao artigo 149³⁸, o único do Código Penal que tratava de uma dinâmica semelhante ao “trabalho escravo” apenas descrevendo o resultado da ação: “reduzir alguém à condição análoga à de escravo”.

³⁷ Entrevista concedida por CASTILHO, Ela Wiecko. Subprocuradora da República do Ministério Público Federal, 2019.

³⁸ O artigo 149 do Código Penal é o dispositivo que traz a definição do que é trabalho escravo, estabelecendo a prática como um crime, cuja pena é a reclusão em regime fechado de dois a oito anos. Em 2003, ele foi modificado para atender as especificidades da prática contemporânea, que eram observadas em campo quando procuradores da República e do trabalho e os AFTs flagravam casos de trabalho escravo. No capítulo 5, trataremos dessa reforma, e no capítulo 7, veremos que a experiência e a vivência em campo de auditores fiscais do trabalho têm impacto direto na forma como esse texto assume. Esses profissionais identificaram elementos constitutivos dessa prática durante as suas fiscalizações, e eles acabaram descritos no dispositivo, como trabalho forçado, servidão por dívida, jornada exaustiva e condições degradantes. Isso firmou o Direito Penal como instrumento normativo que embasa a política pública, ainda que as decorrências disso não tenham se restringido apenas ao âmbito criminal, estendendo os seus efeitos aos processos trabalhistas e administrativos, como veremos adiante. Entretanto, de forma bastante peculiar, a norma tem seu uso expandido à esfera da Justiça do Trabalho, onde a maior parte das condenações se efetiva, como veremos adiante.

O artigo 148 ainda traria uma inovação:

Nessa proposta, o objeto jurídico tutelado muda. Já não se trata de proteger a liberdade individual, mas a dignidade da pessoa humana. É sem dúvida um conceito mais amplo e mais apropriado à efetiva repressão das formas contemporâneas de escravidão. (CASTILHO, 1999, p. 91).

Tal inovação se deve ao fato de a lei especificar condições sob as quais alguém em situação de escravidão poderia estar, como trabalhar forçadamente, não ter contrato formalizado ou, então, ser explorado para atividade sexual ou criminosa.

Lélio Bentes Correia lembra que o texto havia sido construído pelos membros do FNVC, contando com a participação da Contag, CPT, Ministério do Trabalho, Comissões de Trabalho, Agricultura e de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e Ministério Público da União.

Os dispositivos consagrados no projeto de lei referido resultam, assim, das necessidades manifestadas no dia a dia dessa batalha que a sociedade trava contra uma das mazelas mais renitentes e ignominiosas. Sua forja foi a realidade diária de quem se lança ao combate de mal poderoso, sem os instrumentos adequados à consecução eficaz de seus objetivos. O Projeto de Lei n. 929 não é resultado de elucubrações de técnicos confortavelmente instalados em qualquer gabinete refrigerado da Esplanada dos Ministérios, e daí resulta a sua força. (CORREIA, 1999, p. 78).

A proposta do artigo 148 não foi aprovada. Na época, foram apontadas questões técnicas, mas também houve acusações de cunho ideológico (CASTILHO, 1999; CÔRREIA, 1999). Ainda que essa proposta não tenha vingado, houve a percepção desse deslocamento da tutela, pois não se tratava apenas de proteger a liberdade, como o bem jurídico a ser tutelado, mas ao tratar das condições, agregava-se a dimensão da dignidade que, como lembra Castilho, amplia o entendimento do que é trabalho escravo e do que ele impacta.

3.5.3 A origem da PEC do Trabalho Escravo

Ainda em 1995, o deputado federal Paulo Rocha (PT-PA) apresentou uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 232/1995 para alterar o artigo 243 da

Constituição Federal, visando à expropriação de terras onde fosse flagrado o uso de trabalho escravo. Esse artigo já estabelecia a perda da propriedade para fins de reforma agrária onde fossem encontradas plantações ilegais de plantas psicotrópicas.

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias. (BRASIL, 1991).

Quatro anos depois, o senador Ademir Andrade (PT-PA) apresentou a PEC 57/99 com o mesmo conteúdo do PL de Rocha, como uma estratégia combinada entre os dois parlamentares. O processo no Senado tramitou mais rapidamente e foi aprovado na casa em primeiro turno em 2001 por 62 senadores, sem nenhum voto contrário ou abstenção. Na votação do segundo turno, a aprovação se repetiu com 55 votos a favor. O texto seguiu então para discussão na Câmara dos Deputados, que somente seria retomada em 2004, motivada pela Chacina de Unaí, como veremos adiante.

Em sua monografia dedicada ao tema da PEC do trabalho escravo, Adilson Carvalho (2018) afirma que a tramitação e a aprovação das PECs sempre enfrentaram resistência, principalmente por parte da bancada ruralista. Segundo o autor, o conflito entre os parlamentares esteve presente na tramitação na Câmara dos Deputados, que ocorreu entre 2001 e 2004, e depois no Senado, para onde retornou com modificações no texto e foi discutido entre 2012 e 2014, “embora os personagens não fossem necessariamente os mesmos”, salienta. Dos registros taquigráficos utilizados em sua pesquisa, o autor destaca que

A chamada bancada ruralista é apontada como a principal resistência à transformação da proposta em lei. Integrantes da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA – nome oficial da bancada ruralista) temem a falta de uma definição clara de trabalho escravo, para que, então, a Justiça possa determinar o confisco de terras ou de outros imóveis dos culpados por esse crime. “É claro que todos somos contra o trabalho escravo, mas algumas coisas precisam ser esclarecidas na PEC. Como votar algo no escuro? Ainda existe uma dúvida da sociedade porque esse assunto é bastante complexo, tanto do ponto de vista

conceitual quanto do prático”, afirma a senadora Kátia Abreu (DEM-TO), que também é presidente da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). (SENADO FEDERAL, 2011, p. 68 *apud* CARVALHO, 2018, p. 31).

3.6 AS DENÚNCIAS DA CPT EM FÓRUNS INTERNACIONAIS

A partir da década de 1990, a CPT passou a levar as denúncias ao cenário internacional, utilizando os regimes de direitos humanos de organismos supranacionais.

A CPT e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por convite da Federação Internacional dos Direitos Humanos (FIDH), denunciaram a prática do trabalho forçado e escravo no Brasil e responsabilizaram o governo por descumprimento de tratados e recomendações internacionais sobre o tema, durante as 17^a, 18^a e 19^a sessões do Grupo de Trabalho sobre Formas Contemporâneas de Escravidão das Nações Unidas, em Genebra (Suíça), respectivamente nos anos de 1992, 1993 e 1994.

Quando denunciei o trabalho escravo em Genebra, em 1992, o então embaixador Celso Amorim, não negou, não contestou o problema, mas saiu pela tangente. Nos bastidores, fui cobrar dele e perguntei: “Esses projetos na Amazônia que dizem ser de desenvolvimento são de desenvolvimento para quem?”. E, então, ele me disse: “Olha, se [essa denúncia sobre trabalho escravo] fosse feita há anos eu seria obrigado a dizer que você está mentindo. Você percebeu que eu não disse que você está mentindo?”. Então, as coisas estavam mudando. (FIGUEIRA, 2022, informação verbal³⁹).

No mesmo ano, os casos de trabalho escravo também foram expostos em Genebra no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O governo brasileiro, na presidência de Itamar Franco, criou, então, o Programa para a Erradicação do Trabalho Forçado (Perfor), pelo qual foram firmados acordos de cooperação entre várias instituições, mas cujas ações não saíram do papel. (FIGUEIRA, 2009, p. 2).

Os relatos de trabalho escravo também chegavam ao conhecimento das autoridades federais por Pureza Loyola, uma maranhense, cujo filho havia desaparecido no mundo após ter sido aliciado em Bacabal, no interior do Maranhão. A partir de 1993 e pelos três anos seguintes, sem paradeiro certo, essa mãe percorreu cidades de, pelo

³⁹ Comentário realizado por FIGUEIRA, Ricardo Rezende. XV Reunião Científica do Gptec, 11/2022, Aracaju.

menos, três estados (Maranhão, Pará e Tocantins), em busca do seu filho Abel. Sozinha, adentrava em fazendas, grotas de garimpo, carvoarias e frentes de desmatamento, buscando informações com outros trabalhadores sobre o paradeiro do filho. Nas suas andanças investigativas, conheceu a realidade do trabalho escravo e foi assistida pela CPT. Um dos agentes lhe entregara uma câmera fotográfica para registrar o que visse. Essa documentação foi enviada a Brasília, para onde seguiam também cartas a presidentes da República. “Eu escrevi carta, mandava pro Sarney, mandava pra Fernando Henrique Cardoso, pra aquele outro que morreu, do topete. Conversei com todas as autoridades dos outros países”, conta Loyola. A sua luta foi reconhecida também por entidades internacionais, como a *Anti-Slavery International* (REPORTER BRASIL, 2019).

Nos anos 1990, o ativismo jurídico transnacional (SANTOS, 2007) era também uma estratégia da CPT e de organizações parceiras de sociedade civil internacionais, como o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Cejil) e a *Human Rights Watch*. O frei Henri de Roziers foi responsável por levar duas importantes denúncias, em parceria com essas organizações, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). O primeiro caso foi o do trabalhador José Pereira e o segundo, o dos “Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde”.

Fui várias vezes ao Banco Mundial⁴⁰, em Washington, mas a viagem custava uma fortuna. Ali estava também a sede da OEA. Em Washington, havia ONGs muito competentes no plano jurídico. Nós enviávamos casos e pedíamos para nos ajudarem na elaboração de representações, de denúncias oficiais em instâncias como o Banco Mundial ou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. Essas representações deviam obedecer às normas do Direito Internacional. Essas ONGs enquadravam nossos casos nas formas legais exigidas e protocolavam naquelas instâncias. Uma dessas ONGs chamava-se CEJIL⁴¹, de Washington. Eu me articulava com esta entidade numa relação de parceria e total confiança”. (ROZIERES, 2018, p. 145-146).

Durante sua militância na França, o frei, que participou do Maio de 1968, aprendeu que a mobilização de rede era uma estratégia relevante para pressionar atores sobre pautas específicas, mas também para a própria proteção contra represálias.

⁴⁰ Henri relata que a CPT pressionava o Banco Mundial por causa de suas concessões de crédito e financiamento a fazendeiros que faziam uso da violência e da exploração em suas propriedades no Pará.

⁴¹ O Cejil é uma organização não governamental dedicada a defender a pauta de direitos humanos nas Américas, por meio dos mecanismos e instrumentos que fazem parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e outros mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos.

3.6.1 Os casos José Pereira e Fazenda Brasil Verde

Em 1992, nessa esteira de denúncia e pressão social, a CPT, o Cejil e a *Human Rights Watch* apresentaram à Organização dos Estados Americanos (OEA) o caso do trabalhador José Pereira, um jovem de 17 anos submetido a condições de trabalho escravo em uma fazenda no município de Xinguara, sul do Pará, em 1988. Cinco anos antes, ele havia fugido da fazenda Espírito Santo, motivado pelos maus tratos recebidos e pelo cerceamento de sua liberdade. Endividado ilegalmente, ele não podia deixar a nova fazenda até que honrasse sua dívida, mas jamais recebera salário pelo seu labor. Ele então tentou fugir do local de trabalho, onde era explorado e ameaçado, mas ele e um companheiro foram alvejados por capangas da fazenda que os perseguiram. Seu amigo morreu imediatamente e ele escapou, fingindo-se de morto, mas com uma bala que atravessara o seu rosto. Apesar de denunciado insistentemente às autoridades locais e federais, o caso foi negligenciado por todas elas, deixando os algozes de Pereira impunes. Por esse motivo, as organizações da sociedade civil denunciaram a situação na esfera internacional, o que chamou a atenção do governo brasileiro pela exposição negativa.

O caso de José Pereira foi acolhido pela CIDH e é considerado uma ação de litigância estratégica em que organizações de sociedade civil nacionais e internacionais se aliam em torno de um caso para judicializá-lo com o intuito de expor internacionalmente a postura do Estado. Por meio dessa pressão, espera-se que o Estado mude seu comportamento, contribuindo para a transformação do status quo de uma violação de direitos humanos (SUZUKI, 2017).

O caso somente foi levado à CIDH porque estava inserido em uma conjuntura específica em que houve oportunidade para isso, muito propiciada pelo ambiente doméstico da abertura democrática. Santos (2007) lembra que os governos militares e outros regimes autoritários até mantinham, no passado, representantes em instituições internacionais, como a CIDH, mas davam pouco valor aos seus objetivos de promoção da democracia e respeito aos direitos humanos. Quando há descrédito, por parte do Estado, dos regimes internacionais e de seus princípios, a tática de expô-lo por causa de uma conduta reprovável, conhecida como “*name and shame*”, é irrelevante. Um exemplo disso foram as denúncias feitas pelas centrais sindicais entre as décadas de 1960 e 1980 à OIT, mencionadas no capítulo anterior, que foram ignoradas pelo Estado brasileiro e não tiveram qualquer tipo de repercussão.

A partir do momento em que o Estado muda sua postura em relação à violação de direitos humanos e, neste caso, mais especificamente à questão do trabalho escravo, assumindo a responsabilidade de combater o problema, a aplicação das medidas é mais célere e os resultados, mais efetivos.

O caso se encerra em 2003, quando o governo brasileiro finalmente assina um termo de Solução Amistosa com a CIDH, prometido desde 1999, comprometendo-se com uma série de medidas em favor do combate ao trabalho escravo no Brasil, como veremos adiante. O Estado, portanto, é um dos protagonistas para a criação de um ambiente propício para a denúncia à CIDH, e sobretudo para garantir que as medidas possam ser implementadas e não se limitem a promessas. Como Sousa Santos observa: “Os Estados-nação continuarão sendo, no futuro visível, o principal foco para as lutas pelos direitos humanos, tanto na condição de violadores quanto de promotores e garantidores de direitos humanos”. (Sousa Santos, 2005, apud Santos, 2007, p. 31).

O segundo caso judicializado internacionalmente refere-se à recorrência da Fazenda Brasil Verde em flagrantes de trabalho escravo. Foram oito situações em que trabalhadores foram resgatados na fazenda, mas o Estado falhou em punir os empregadores, permitindo a ocorrência da mesma violação reiteradas vezes no mesmo lugar. Em uma ocasião, 128 trabalhadores rurais foram flagrados em situação de trabalho escravo em atividade da pecuária nessa fazenda, localizada em Sapucaia, sul do Pará. Esses homens, de 15 a 40 anos, eram provenientes de outros estados das regiões Norte e Nordeste e foram aliciados com falsas promessas de trabalho. No local, foram submetidos a condições degradantes, jornadas exaustivas e eram forçados a continuar trabalhando por causa de dívidas fraudulentas e, portanto, mantidos no local contra a sua vontade. Houve fiscalizações em 1993, 1996, 1997 e 2000 que flagraram a prática de trabalho escravo, mas, segundo a CPT, o problema já era presente desde a década de 1980. Na última operação, 80 trabalhadores foram resgatados. Quando finalmente um processo penal foi aberto, ele acabou sendo extraviado e simplesmente desapareceu. O caso foi acolhido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2011, julgado pela CIDH em 2015 e, finalmente, o país foi condenado em 2017, como veremos no capítulo 6.

3.7. AS RESPOSTAS DO GOVERNO BRASILEIRO

As denúncias atingiam o governo de Itamar Franco, que já não podia mais ignorar o problema e, muito menos, refutá-lo. A questão, então, ganhava espaço e agentes no poder Executivo eram encarregados de tomar providências. Contudo, distante da realidade do trabalho escravo e sem conhecê-lo bem, a gestão era imatura e tinha pouco preparo técnico para responder à demanda. Walter Barelli, ministro do Trabalho durante o período, assim comenta em entrevista concedida no ano 2000:

O grande problema com que nos defrontávamos era uma denúncia internacional, feita pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), em Genebra, sobre o trabalho escravo no Brasil. Então, precisava-se caminhar para a erradicação desse tipo de trabalho, demonstrar que não era da índole do governo Itamar, e nem do governo Fernando Henrique, apoiar essas formas não-civilizadas de exploração do trabalho. [...] O Ministério do Trabalho, mediante fiscalização, tem condições de, havendo vontade política, atuar sobre o problema. E isso vem ocorrendo pelo menos desde outubro de 1992. Qualquer mancha causada pelo trabalho escravo é uma mancha contra o Brasil. Por ocasião do impeachment de Collor, o governo Itamar demonstrou vontade política expressa, manifesta, de que essa mancha deveria ser removida da nossa história. (EDITOR, 2000, p. 7-8).

Barelli explica que foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, uma comissão tripartite, com representações de trabalhadores por meio das centrais sindicais; dos empregadores, com as confederações patronais e do governo. A ideia do ministro era levar toda a composição do conselho ao local, alvo de uma denúncia de existência de trabalho escravo, para averiguação imediata.

Na mesma entrevista, ele admite que, apesar das tentativas, era muito difícil flagrar uma situação de trabalho escravo com esse *modus operandi*, porque a frente de trabalho se desfazia assim que vazava na região a notícia de que as autoridades fariam averiguação trabalhista. A explicação de Barelli sobre a ineficácia da ação de fiscalização por conta do sigilo era um ponto nevrálgico.

Mas, pela primeira vez, as ações do governo eram postas em prática e, então, as autoridades tiveram a noção do descompasso entre o que projetavam em seus gabinetes e

a realidade na qual buscavam incidir. Sobre isso, a então secretária da Inspeção do Trabalho, Ruth Vilela⁴², avalia que:

O trabalho escravo não se apresenta, ele se esconde, somente existe à medida em que não há foco sobre ele. Todas as pessoas têm conhecimento sobre o trabalho forçado, mas ele não pode aparecer no dia a dia. Então, ele tem de se esconder sob outras formas. (EDITOR, 2000, p. 8).

3.7.1 A atribuição dos auditores fiscais do trabalho no combate ao trabalho escravo

Em 1994, o Ministério do Trabalho editou a Instrução Normativa Intersecretarial nº 1, de 24 de março de 1994, que orientava as delegacias regionais do órgão a realizar a política de combate ao trabalho escravo. Isso significava que a ação se tornava oficialmente responsabilidade da Inspeção do Trabalho, ou seja, os auditores fiscais do trabalho tinham a atribuição de fiscalizar o trabalho escravo. Contudo, é preciso ressaltar que no momento em que ela foi publicada, as delegacias regionais ainda estavam sob administração e comando do poderio local, o que dificultava as ações empreendidas por elas e, ao final, pouco resultado foi conquistado na época.

Ainda que Vilela atribua a essa Instrução Normativa uma “timidez” diante da complexidade do problema do trabalho escravo (EDITOR, 2000, p. 13), ela foi fundamental para a criação da política pública atual e, sobretudo, sua sustentação por quase três décadas. A partir do momento em que o combate ao trabalho escravo passa a ser atribuição exclusiva de uma área do Ministério do Trabalho, as ações passam a ser aprimoradas.

Essa medida foi importante porque, mesmo com as mudanças de governos e gestões, os auditores fiscais do trabalho mantiveram essa atribuição para si. Ao longo dos anos, essa burocracia tinha funções e mandatos específicos, regidos por instrumentos infralegais, o que colaborou para criar uma robustez e códigos próprios. Seus servidores constituíram uma identidade, uma ética, com orientações definidas e compreensão clara da função que deveriam exercer em relação à questão. E isso colaborou para proteger a

⁴² Ruth Vilela foi Secretária da Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho, entre 1993 a 1998 e, depois, entre 2003 e 2011.

política de combate ao trabalho escravo⁴³. Hoje, há um grupo de auditores fiscais do trabalho (AFT) que é destacado exclusivamente para lidar com o tema do trabalho escravo. Eles mesmos costumam se voluntariar a trabalhar com o tema, motivados por razões pessoais: trajetórias de vida e orientações políticas que coincidem e guardam afinidade com questões de direitos humanos e causas sociais.

Assim, certos de que não seria possível organizar uma inspeção com a burocracia local, a equipe do ministério encontrou em uma forma de vincular tais ações diretamente à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho, para que elas fossem coordenadas em nível federal, por Brasília, de onde partiriam as decisões de fiscalizar o trabalho escravo. Sobre isso, Ruth Vilela comenta:

Pela experiência adquirida em 93, resolvemos repensar e encontrar uma forma que nos propiciasse maior eficácia nas ações, maior agilidade no trato da questão e, principalmente, a adoção de medidas, instrumentos e procedimentos que pudessem superar questões políticas locais ou eventuais pressões políticas exercidas sobre as autoridades regionais e da fiscalização local. A necessidade de garantir eficácia fez com que procurássemos reunir uma equipe especial que trabalhasse sob o comando direto da Secretaria de Fiscalização em Brasília, de modo a garantir uniformidade de procedimentos, eficiência, agilidade, mas, acima de tudo, garantir o absoluto sigilo a respeito da operação que seria desenvolvida. Mediante uma Portaria ministerial⁴⁴, foi criado esse grupo especial, denominado Grupo Móvel de Fiscalização. (EDITOR, 2000, p. 13).

O Grupo Especial de Fiscalização Móvel é vigente até hoje e é o coração da política pública. Por esse motivo, os atores do campo atribuem à sua criação o início de fato da política. Mas, como vimos nessa trajetória, muito já havia se construído e percorrido ao longo dos anos para que o GEFM fosse instituído. Apesar de importante e de ter sido responsável por subverter a forma como o trabalho escravo era abordado pelo Estado, é importante ter claro que ele é uma decorrência de um processo longo e repleto de tentativas, fracassos e aprendizados desde o governo Sarney. Sobre o GEFM trataremos em mais detalhes mais à frente no capítulo.

⁴³ Assim, mesmo quando o Ministério do Trabalho foi extinto no governo Bolsonaro em 2019, fato que jamais acontecera desde a sua criação, a Inspeção do Trabalho permaneceu quase que intacta ao ser transferida na sua integridade ao Ministério da Economia, ainda que rebaixada ao status de como uma Subsecretaria, uma vez que fora criada Secretaria do Trabalho, a qual estava subordinada. Na prática, nessa ocasião, o Ministério do Trabalho foi fatiado entre três grandes Ministérios: o da Economia, Justiça e Cidadania. Cada qual herdou uma parte do ministério esquarterado e extinto.

⁴⁴ Portaria nº 550, de 14 de junho de 1995 (D.O.U de 16/06/1995).

3.7.2 Grupo Executivo de Combate ao Trabalho Forçado (Gertraf)

Ao mesmo tempo em que o governo setorizou as ações de fiscalização do trabalho escravo em uma burocracia específica, compreendia que a iniciativa também deveria ser abordada de forma transversal, pois afetava questões de outros ministérios. Por isso, foi criado um órgão interministerial, o Grupo Executivo de Combate ao Trabalho Forçado (Gertraf)⁴⁵, cuja coordenação era do Ministério do Trabalho e contava com representantes dos ministérios do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal, da Justiça, da Agricultura e Abastecimento, da Previdência e Assistência Social e da Indústria, Comércio e Turismo, além do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária. Ruth Vilela afirma que esse grupo indicava

o propósito de transformar o programa de erradicação do trabalho escravo muito mais em um plano de governo do que propriamente uma ação isolada do Ministério do Trabalho [...] e tem como proposta, além da apuração propriamente de denúncias recebidas, pensar políticas públicas adequadas para atingir o objetivo final proposto, a erradicação dessa forma ilícita de exploração do trabalho. (EDITOR, 0., 2000).

O Gertraf, diferentemente do GEFM, foi ineficaz e não avançou em seu propósito, e isso se deve em grande medida à falta de vontade política e prioridades dos ministérios que o compunham. Apesar de a portaria de criação do órgão prever a articulação com outras instituições, como a OIT e os Ministérios Públicos, elas não chegaram a participar das reuniões do grupo, e a sociedade civil, que já atuava com a questão há décadas e detinha amplo conhecimento sobre o trabalho escravo, sequer foi considerada para participar. Por sua vez, a CPT, por estar habituada à relação combativa e antagônica com o poder Executivo, via esse grupo governamental com desconfiança. Os mecanismos que instituíram a participação da sociedade civil só viriam na década seguinte, por meio das chamadas instâncias participativas, como comissões e comitês.

O Gertraf foi uma primeira tentativa de articulação interinstitucional para lidar com o tema. Existia interesse e boa vontade da parte dos técnicos que representavam cada Ministério. Mas não necessariamente eram pessoas com

⁴⁵ Decreto nº 1538, de 27 de junho de 1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1538.htm>. Acesso em 5 de janeiro de 23.

poder de decisão, com governabilidade suficiente sobre os recursos e sobre a possibilidade de caminhar. (BRASIL., 2013, p.30)⁴⁶

A subprocuradora da República Raquel Dodge lembra que, no final dos anos 1990, o tema do trabalho escravo também era tratado no Conselho de Defesa de Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), ligado à Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, mas ele possuía pouco destaque porque concorria com temas muito variados: “A estrutura era mínima, os poderes e os instrumentos não eram muitos e o orçamento, pouco. E os temas eram dos mais variados”, recorda. Ainda assim, esse espaço foi relevante porque o grupo que fazia parte dele foi responsável pela elaboração do I Plano Nacional para Erradicação para o Trabalho Escravo (I PNETE), que dispõe sobre as medidas de combate ao trabalho escravo e que estabeleceu a criação de uma instância participativa com representação paritária entre Estado e sociedade civil. Essa estrutura é a Conatrae, criada em 2003, como veremos a seguir. “Quando se cria a Conatrae, ela era bem temática, muito focada [no trabalho escravo], e fortalece essa política. Eu me lembro de ter ido falar com o presidente FHC para dar apoio à criação da Conatrae”, afirma Dodge.

De todo modo, o GEFM e o Gertraf já indicavam que a política, desde a sua gênese, seria estruturada de forma multissetorial, pois havia o entendimento de que seria insuficiente o engajamento de apenas uma instituição ou de uma área se o objetivo era mais do que combater o problema, mas sim erradicá-lo.

3.7.3 O reconhecimento oficial da existência de trabalho escravo no Brasil

Foi em 1995 também que o governo brasileiro assumiu publicamente para a sociedade brasileira a existência do trabalho escravo no Brasil, quando o então presidente Fernando Henrique, em um programa radiofônico⁴⁷, utilizou o termo “trabalho escravo” para se referir ao problema, ainda que entendesse que o fenômeno contemporâneo fosse o mesmo da escravidão passada.

⁴⁶ Entrevista de Ruth Vilela para o livro 10 Anos de Conatrae. Vilela foi Secretária da Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho, entre 1993 a 1998 e, depois, entre 2003 e 2011.

⁴⁷ A declaração foi dada no programa “A Palavra do Presidente”, em 28 de junho de 1995. O discurso pode ser lido na íntegra na reprodução publicada pela Folha de S. Paulo. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/28/brasil/31.html#:~:text=Trabalho%20escravo%20%C3%A9%20aquele%20que,do%20Trabalho%20s%C3%A3o%20do%20Par%C3%A1>>. Acesso em 05 de janeiro de 2023

Em 1888, a Princesa Isabel assinou a famosa Lei Áurea, que deveria ter acabado com o trabalho escravo no país. Digo “deveria” porque, infelizmente, não acabou. Ainda existem brasileiros que trabalham sem liberdade. [...]

As denúncias sobre o assunto são muitas. Mas é preciso deixar bem claro o que é trabalho escravo. Trabalho escravo é aquele que tira a liberdade de ir e vir do trabalhador. Isso acontece, principalmente, no sul do Pará. Mais de 80% das denúncias que chegam ao Ministério do Trabalho são do Pará. Em fazendas que fazem desmatamento, por exemplo, o trabalhador escravo é vigiado 24 horas por dia, por jagunços muito bem armados. Além disso, é obrigado a comprar do dono da fazenda tudo o de que precisa para sobreviver. Na maioria das vezes, não sabe nem o preço dos produtos que compra. Aí, o que acontece é o seguinte: a dívida dele vai aumentando, não recebe nada no fim do mês e é obrigado a continuar trabalhando para pagar a dívida. Outros tipos de denúncias chegam ao Ministério do Trabalho, mas não podem ser consideradas como trabalho escravo e sim como trabalho degradante.⁴⁸

Essa fala do então presidente da República é tida como um marco porque é considerado o reconhecimento oficial e público da existência do trabalho escravo no país por parte do governo, e isso teria provocado a criação do GEFM. Mas vimos que a agenda já estava colocada há pelo menos uma década no Estado (governo e outras instituições públicas), em grande medida por causa das denúncias da sociedade civil e em uma trajetória que indicava a sua ampliação. Até porque, a portaria de criação do GEFM antecede à fala de FHC.

3.8 GEFM E A AUDITORIA FISCAL DO TRABALHO

A criação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), ativo até hoje, tem como objetivo realizar o que havia de mais urgente: retirar os trabalhadores das condições de exploração. Ela é considerada o início da política de combate ao trabalho escravo, porque era a primeira vez que uma iniciativa governamental ia a campo e acabou resultando em ações concretas e resultados efetivos.

Coordenado pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o GEFM é responsável pela fiscalização de propriedades e

⁴⁸ Note-se que aqui o então presidente diferencia “trabalho escravo” e “trabalho degradante”. O presidente admite que há um tipo de exploração laboral que retira a liberdade do trabalhador, que então seria o “trabalho escravo”, resquício da escravidão do passado que a Lei Áurea não conseguiu extinguir. O discurso de Fernando Henrique expõe ainda uma imaturidade da compreensão do fenômeno então identificado, da qual tratei no capítulo anterior.

pela libertação de trabalhadores escravizados, principalmente em áreas de difícil acesso em qualquer parte do Brasil. É preciso ter em vista que as primeiras inspeções se concentraram na área conhecida como Arco do Desmatamento, região em que a fronteira agropecuária avança sobre a floresta nativa da Amazônia. Desde então, a maior parte dos casos de trabalho escravo está nessa região. Nessas circunstâncias, o trabalho escravo é empregado não apenas para as atividades de desmatamento, mas também para o cercamento e a limpeza de pastos (roço da juquira) e a lida com o gado.

Há uma sobreposição geográfica de áreas altamente devastadas com aquelas em que o trabalho escravo se concentra.

Nos anos 90, era temerário quando a denúncia chegava a órgãos do poder público local, como as delegacias de polícia, porque essas instituições costumavam ter relações estreitas com o poderio político local, como já mencionado.

Mesmo em relação às delegacias regionais do trabalho, havia muitos problemas para operacionalizar a inspeção do trabalho e, sobretudo, dar encaminhamento pertinente aos casos de trabalho escravo. Dodge explica que, na época, por determinação de uma portaria do Ministério do Trabalho dos anos 1970, os relatórios de fiscalização só eram encaminhados à Polícia Federal ou ao MPF para processos penais com a aprovação do delegado regional do trabalho, cargo que era uma indicação política do governo do estado.

Com a implementação do GEFM, a SIT, então, realizava a triagem das denúncias para priorizar os casos mais urgentes e com informações mais consistentes, com o intuito de direcionar uma unidade de fiscalização ao local onde os trabalhadores ainda estariam sendo explorados. Essa equipe era composta por auditores fiscais do trabalho do Ministério do Trabalho, procuradores do trabalho do Ministério Público do Trabalho e agentes da Polícia Federal. Cada um desses agentes era de diferentes partes do Brasil para compor uma equipe de fiscalização, evitando assim que algum deles pudesse ter conluio com o empregador que seria inspecionado e, então, minar a inspeção.

Já aconteceu de chegar na fazenda e ter o fazendeiro com a mesa posta do café da manhã esperando a gente. [...] Quais eram as lições que a gente tirava disso? A informação vaza, os caras estão sabendo, e nós não vamos avançar se isso continuar assim. Uma vez paramos numa padaria, indo para uma destilaria, e nós tínhamos que cumprir cerca de uma hora de estrada de chão para chegar à

usina e [já] estava no jornal que a gente ia na destilaria. [...] (CAMARGO, 2023, informação verbal⁴⁹).

Na ocasião, Camargo conta que o então delegado regional do trabalho e mais um assistente administrativo haviam exposto publicamente a operação sigilosa.

No entanto, havia também uma segunda razão para que as equipes de fiscalização fossem designadas a partir de Brasília, que era a segurança dos integrantes do grupo de inspeção: evitava-se o convívio entre os fiscais e o dono da propriedade fiscalizada após uma operação de resgate, para que não houvesse qualquer tipo de ameaça ou represália ao servidor público.

Eles [os auditores fiscais do trabalho] chegavam em Campo Grande; eles não iam para a Delegacia Regional do Trabalho, eles iam para a Procuradoria [Regional do Trabalho]. Eu disponibilizava uma sala, com computador, com tudo, e aí a gente ficava um ou dois dias montando a operação [de fiscalização de trabalho escravo]. E daí a gente saía a campo. A Delegacia Regional do Trabalho só tomava conhecimento da presença dos auditores da Móvel quando a gente voltava [da fiscalização], quando iam à Delegacia Regional e depositavam os autos de infração. Daí, eles [auditores fiscais do estado] ficavam sabendo que teve operação no estado. E não tinha operação em outro estado, em outro lugar. As primeiras operações da Móvel foram lá no Mato Grosso do Sul. (CAMARGO, 2023, informação verbal⁵⁰).

Camargo explica que as ações de fiscalização em carvoarias e destilarias no Mato Grosso do Sul contavam não apenas com a iniciativa do MPT, mas também com outros órgãos estatais, como a auditoria fiscal do trabalho, e as entidades da sociedade civil, como a CPT e o Cimi. Essa organização era realizada na Comissão Permanente de Investigação das Condições de Trabalho nas Destilarias e Carvoarias do Mato Grosso do Sul.

Era um modelo democrático [da Comissão] que permitia uma grande movimentação. [...] E daí saíam as fiscalizações: ia todo mundo, ia uma caravana; isso provocou muita movimentação. [...] Acabou repercutindo em Brasília, onde começava a funcionar o Fórum [Nacional contra Violência no Campo], onde conheci o frei Henri, onde estava o Álvaro Costa, Lélío Bentes. [...] Então, eu saía de Campo Grande e vinha para Brasília para participar do

⁴⁹ Entrevista concedida por CAMARGO, Luís Antonio. Procurador do trabalho do Ministério Público do Trabalho. 2023.

⁵⁰ Ibid., 2023.

Fórum e aí começamos a interferir [na política federal]. (CAMARGO, 2023, informação verbal⁵¹).

É nesse ponto que as ações empreendidas pelo Ministério Público do Trabalho no Mato Grosso do Sul se conectam com a política que estava sendo desenvolvida em nível federal. No estado, como mencionado, as fiscalizações empreendidas por Luis Antonio Camargo já contavam com auditores fiscais do trabalho.

[...] Era uma intervenção baseada nos contatos e na relação de confiança que nós procuradores já tínhamos com alguns auditores. [...] Então essa nossa atuação sempre se deu em conjunto com os auditores, sempre. Então nós temos uma relação de trabalho, que muitas vezes se tornou uma relação de amizade, nós, os procuradores do trabalho, com os auditores fiscais do trabalho. (CAMARGO, 2013, informação verbal)⁵²

Essas relações pessoais e as experiências de campo “viajaram” para Brasília e o modelo então começou a ser replicado. Na tabela de controle de operações do GEFM, a primeira ação listada é justamente uma realizada em uma carvoaria de Águas Claras (MS), da qual Camargo fez parte. Em 1995, essa atuação conjunta interinstitucional, que contava com órgãos do poder público e as entidades da sociedade civil, foi considerada a primeira ação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel.

3.8.1 As denúncias da CPT ao GEFM

Com essa nova estrutura de fiscalização, a sociedade civil passou a encaminhar as denúncias ao Ministério do Trabalho, em Brasília. Nesse período, a CPT começou a estabelecer relações mais estáveis e colaborativas com atores estatais específicos, formando laços de confiança e canais de aprendizagem para ambos os lados. Essas interações resultam em articulação e cooperação e, disso, decorrem o planejamento de estratégias e a implementação de ações concretas. Para os agentes da CPT, nesse período, passou a haver uma distinção entre os atores estatais com quem podem contar, alinhados

⁵¹ Ibid., 2023.

⁵² Entrevista concedida por CAMARGO, Luis Antonio. Procurador do trabalho do MPT. Entrevista concedida por CAMARGO, Luis Antonio. Procurador do Trabalho do MPT. Entrevistadora: Carolina Motoki, 2013. Entrevista para a produção do livro "10 anos de Conatrae" (BRASIL, 2013), não publicada na íntegra e cedida pela autora para esta pesquisa.

com as suas demandas, e quem devem pressionar e expor pela omissão ou contraposição à sua pauta.

Marcelo Campos, auditor fiscal do trabalho e um dos primeiros a realizar fiscalizações de trabalho escravo desde a década de 1990, narra como a SIT estruturou inicialmente as equipes do GEFM.

A Secretaria de Inspeção decidiu criar as coordenações e as equipes de fiscalização a partir do perfil dos auditores fiscais, ou seja, ela indicou, [como] coordenadores – na sua maioria, mulheres-coordenadoras –, pessoas que tinham uma perspectiva social muito aguda na defesa de direitos humanos, numa compreensão mais progressista do Direito do Trabalho e da atuação do Estado e, também, articulou muito rapidamente a participação do Ministério Público do Trabalho nesse processo. E no Ministério Público do Trabalho, foi possível também articular a composição das equipes também nesse perfil, ou seja, escolher pessoas que tivessem uma visão mais aguda. E, aí, íamos a campo com alguns instrumentos que tínhamos naquele início lá de 95, e o que tínhamos eram as convenções da OIT, que são importantes e, até hoje, fundamentais; o seu núcleo legal sustenta o conjunto normativo, mas a redação é muito antiga, então, bastante anacrônica e que, de certa forma, não permitiam abarcar situações mais contemporâneas. O que orientava era a questão dos direitos humanos, e os direitos humanos dialogando com o Direito do Trabalho. (CAMPOS, M., 2019, informação verbal⁵³).

Se antes a denúncia tinha a função de expor o Estado, agora elas encontravam o caminho para que, de fato, os trabalhadores pudessem ser retirados da situação de exploração. E assim, CPT e o poder Executivo estabelecem uma relação de cooperação.

A SIT, então, criou critérios para a priorização dos casos, estabelecendo quais seriam as informações essenciais para constar na denúncia. Em consonância, a CPT também elaborou procedimentos de coleta e de encaminhamento de denúncias ao Ministério do Trabalho e ao MPT, padronizando um questionário para ser usado entre todos os seus agentes do país quando se envolvia uma denúncia. Essa metodologia de coleta de denúncia e o questionário de registro de depoimentos dos trabalhadores da CPT foram a base para a criação do formulário do Ministério do Trabalho para a sistematização dessas denúncias. Apesar de ter sofrido atualizações, até hoje o formulário tem como referencial o questionário da CPT.

A CPT, então, passou a classificar as suas denúncias em três categorias: tipo 1, 2 e 3. Aquelas “tipo 3” referiam-se a situações de infrações trabalhistas que poderiam ser

⁵³ Entrevista concedida por CAMPOS, Marcelo. Auditor fiscal do trabalho do Ministério do Trabalho. 2019.

sérias, mas que não se tratava de casos de trabalho escravo. A categoria “tipo 2” era dada a situações que a CPT nomeava de “superexploração” e em que os trabalhadores eram expostos a condições muito graves de exploração, mas ainda havia dúvidas se eram casos de trabalho escravo, seja por falta de alguma informação ou pela presença de algum atenuante na descrição do trabalhador. E, por fim, o tipo 1 eram situações que, na avaliação da CPT, configurariam quase que certamente um caso de trabalho escravo.

Na primeira década de fiscalização, os órgãos eram bastante dependentes da Comissão Pastoral da Terra, não apenas porque a ela chegava o maior número de denúncias dos trabalhadores fugidos, mas principalmente para encontrar o local onde os trabalhadores estavam sendo explorados. Os caminhos da Amazônia não são simples: muitas vezes, as operações só conseguiam chegar até a propriedade denunciada com a orientação dos agentes da CPT e do próprio trabalhador denunciante, que era acolhido por dias pela organização até a chegada do grupo de inspeção.

Até o início dos anos 2000, os agentes da CPT faziam registros muito fiéis aos depoimentos dos trabalhadores, sem limitações ou estruturas prévias, como explica Ricardo Figueira. As narrativas do trabalhador eram registradas em primeira pessoa. O ex-membro da CPT e hoje pesquisador diz que havia uma preocupação em registrar tudo, obter a assinatura do trabalhador ou sua digital (se ele fosse analfabeto). O agente da CPT e o trabalhador registravam o material em cartório para lhe conferir autenticidade (FIGUEIRA, 2019, informação verbal⁵⁴).

Com o tempo, o enquadramento do discurso do trabalhador foi sendo realizado para que seu depoimento pudesse servir ao objetivo da fiscalização. A partir daí, os agentes da CPT, durante a tomada de depoimento dos trabalhadores, foram orientados a focar suas questões e a verificação de informações no que se refere às condições de vida e de trabalho no local onde estão sendo explorados.

Resolvemos passar para uma metodologia menos bonita e mais árida, mas foi a pedido da SIT de ser mais objetivo para ajudar os fiscais e os agentes [pastorais], [para] que não esquecessem de nada de importante que poderia vir a caracterizar a urgência de uma ação. Então, montamos um formulário, sem proibir que mantivéssemos uma parte narrativa, mas de fato foi reduzida. (PLASSAT, 2019, informação verbal⁵⁵).

⁵⁴ Entrevista concedida por FIGUEIRA, Ricardo Rezende. Padre, ex-membro da CPT, professor da UFRJ e coordenador do Gptec. 2019.

⁵⁵ Entrevista concedida por PLASSAT, Xavier. Frei e Coordenador da Campanha Nacional de Combate

Nos primeiros anos de existência do GEFM, a fiscalização era feita de forma pouco sistematizada, ou seja, não havia procedimentos e orientações institucionais estabelecidos para os servidores públicos executarem essa nova ação dentre as suas funções pré-existentes. No capítulo 7, apresento esse aspecto com base na análise de relatórios de fiscalização dos auditores fiscais do trabalho.

No início, a fiscalização sofreu muito, porque não tinha os instrumentos e não havia nenhum antecedente que se pudesse usar. Tivemos que ir criando as formas de atuação. Nas primeiras ações de que participei, eu desesperei, porque você encontra o problema e vê a gravidade dele, mas não há legislação eficiente que dê conta do recado e não há recurso para bancar todos os desdobramentos da ação. Então, no início, foi uma coisa de desbravador... Porque não sabíamos o que fazer. Tivemos que criar alternativas. (BRASIL., 2013, p.30)⁵⁶

Marcelo Campos avalia que a inspeção, sem as normativas, “era uma aventura”:

Era uma aventura, porque todo o ordenamento jurídico, desde o Código Penal até os instrumentos normativos tramavam contra qualquer atuação. Tramavam por quê? O Código Penal tinha o artigo 149 com conceito tipo aberto [antes de 2003]. “Submeter alguém à condição análoga à de escravo” pode ser tudo, mas pode ser nada. Não tinha portaria uma instrução normativa, nada que se dirigisse especificamente ao trabalho escravo. [...] No início do trabalho foi meio feito no tranco. (CAMPOS, 2019, informação verbal⁵⁷).

A execução das ações de fiscalização dedicadas aos casos de trabalho escravo dependia, em grande medida, da iniciativa empreendida por auditores que se engajavam individualmente com a causa.

As experiências do GEFM em campo serviram posteriormente de referenciais para a criação de procedimentos, que, então, foram sistematizados e institucionalizados a partir de instruções normativas do Ministério do Trabalho. Mas a atuação prática foi determinante principalmente para a alteração da redação do artigo 149 do Código Penal, que versa sobre o crime de submeter um indivíduo à condição análoga à de escravo. A

ao Trabalho Escravo da CPT. 2019.

⁵⁶ Entrevista de Ruth Vilela para o livro 10 Anos de Conatrae. Vilela foi Secretária da Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho, entre 1993 a 1998 e, depois, entre 2003 e 2011.

⁵⁷ Entrevista concedida por CAMPOS, Marcelo. auditor fiscal do trabalho do Ministério do Trabalho. 2019.

fiscalização *in loco* tornava o trabalho escravo um fato concreto, até então imperceptível e normalizado para o Estado, e a prática produzia um efeito indutor de mudanças institucionais. A fiscalização gerava informações sobre essa realidade que, posteriormente, seriam utilizadas para formular e aprimorar os instrumentos da política pública nos anos seguintes.

Nesse sentido, os relatórios das fiscalizações de casos de trabalho escravo produzidos pelos auditores fiscais foram essenciais para registrar e subsidiar a SIT com informações do campo e servir como prova para encaminhamentos de responsabilização do mau empregador em esferas criminal, trabalhista e administrativa. No início das ações do GEFM, esse material não tinha padronização, mas com o tempo, à medida que o tema se tornou cada vez mais técnico, foram estabelecidas regras de sistematização e relatoria.

Quando nós começamos a fazer as ações, não havia uma preocupação com os relatórios. Então, quase que decorriam da iniciativa de cada coordenador; cada coordenador fazia um relatório, cada coordenador desenhava o seu. Você vai ver que tem abordagens completamente diferentes nos primeiros relatórios. Em 2003, com a Raquel Dodge e Luís Antônio Camargo, nós estabelecemos um fluxo de reuniões e debates muito intensos e frequentes para diagnosticar quais estavam sendo as nossas vulnerabilidades em relação às caracterizações e, depois, a propósito das ações civis públicas das ações penais do judiciário e como é que a gente iria consertar isso. E foi muito importante a da Raquel Dodge, do Camargo, porque eles disseram: “Olha, vocês fazem um trabalho fantástico de resgatar os trabalhadores, mas por mais que o coordenador e a equipe tenham 100% de certeza que aquilo é trabalho escravo, se vocês não colocarem isso de forma adequada nos relatórios não vai adiantar nada”. Porque o Ministério Público e Judiciário trabalham com as provas documentais [...] e a prova documental via testemunhal não poderia ser produzida pelas vítimas, porque vítimas de trabalho escravo depois que você as liberta, principalmente no início [das fiscalizações], elas desapareciam. A prova são os documentos produzidos pela auditoria fiscal do trabalho no momento do resgate e o depoimento dos próprios auditores, então, o relatório tinha e tem uma importância fulcral e, aí, nós passamos a discutir o que ele tem que ter relatórios. (CAMPOS, 2019, informação verbal⁵⁸)

3.8.2 A especialização interna das instituições sobre o tema do trabalho escravo

Dessa forma, a compreensão acerca do trabalho escravo como um problema a ser combatido pelo Estado exigiu a criação de instrumentos e estruturas institucionais específicas para essa tarefa e contribuiu para que as instituições que se debruçavam sobre

⁵⁸ Entrevista concedida por CAMPOS, Marcelo. Auditor fiscal do trabalho do Ministério do Trabalho. 2019.

o tema se desenvolvessem para enfrentá-lo, elaborando, por exemplo, departamentos e normas específicas para isso.

3.8.2.1 Os atores estatais

Quando a política iniciou no Ministério do Trabalho, o tema do trabalho escravo era vinculado ao gabinete por meio de uma coordenação, a Copes (Coordenação de Projetos Especiais), que lidava com as questões de discriminação, trabalho infantil e trabalho escravo. Em 1999, o Ministério do Trabalho já possuía uma área específica relacionada à ação do Grupo Móvel, denominada Divisão de Apoio à Fiscalização Móvel. Por fim, no governo Lula, foi criada a Divisão de Fiscalização para Erradicação ao Trabalho Escravo, a Detrae. Note-se que, inicialmente, o tema do trabalho escravo tinha status de “projeto especial”, ou seja, algo fora da normalidade do cotidiano dos profissionais. Quando os GFEM começaram a operar, a perspectiva institucional em relação a essa iniciativa era restrita apenas à fiscalização, que era o maior avanço até então alcançado pelos atores. Em 2003, a nomeação já apontava para o entendimento de que a fiscalização objetivava algo maior e estava alocada num contexto mais amplo do que ela própria, ou seja, é uma ação que não diz respeito apenas aos limites ministeriais, mas à “erradicação ao trabalho escravo”.

As fiscalizações do GEFM não constituíam ainda uma política, mas ela foi embrionária do que viria a se tornar a política pública nacional para a erradicação do trabalho escravo, que se concretiza com o lançamento do Plano Nacional sobre a questão em 2003. Essa política se aprimorou com novos instrumentos e se consolidou, mas, o GEFM ainda segue como elemento central nesse sistema.

Em 2002, o MPT também institucionalizou o tema, criando internamente a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conaete) que, nos anos seguintes, se tornou o setor da instituição responsável por orientar as suas ações dedicadas ao tema do trabalho escravo e ponto focal para a interlocução do MPT com outras instituições sobre essa temática. Como mencionado anteriormente, essa institucionalização aconteceu após um processo de uma década, inaugurado principalmente pelas ações da Procuradoria Regional do Trabalho no Mato Grosso do Sul. O objetivo da Conaete é “integrar as Procuradorias Regionais do Trabalho em plano nacional, uniforme e coordenado para a erradicação do trabalho escravo, fomentando a

troca de experiências e discussões sobre o tema, bem como a atuação ágil quando for necessária a presença do Ministério Público do Trabalho”. Além de formalizar o trabalho escravo como uma área de atuação da instituição, essa iniciativa é relevante diante do fato de que procuradores do trabalho gozam de independência funcional, isto é, a sua atuação não está submetida a uma hierarquia, é completamente autônoma.

3.8.2.2 Os atores da sociedade civil

Não era apenas o Estado brasileiro que se organizava e planejava ações mais coordenadas. A Comissão Pastoral da Terra sempre teve atuação nacional, com equipes em diversos estados, principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Dentre essas, as que mais recebiam denúncias dos trabalhadores fugidos eram as localizadas no Pará, Mato Grosso e Tocantins, estados onde ocorreram a maior parte dos casos de trabalho escravo. Os agentes percebiam que, em geral, os trabalhadores eram provenientes de outros lugares, principalmente do Maranhão, Piauí e outros estados do Nordeste. E, por isso, era preciso que as equipes de diferentes locais estivessem articuladas para poder lidar com o problema nacionalmente. Por isso, em 1997, a CPT criou a campanha “De olho aberto para não virar escravo”, congregando nessa articulação as equipes que se envolviam com o trabalho escravo no Brasil.

A ideia era simples: existem rotas do trabalho escravo; e nós da CPT estamos nas rotas. Então, que as equipes de cada lugar da rota abram o olho, entendam o que está acontecendo. Que verifiquem se há trabalhadores a caminho do trabalho escravo, quais são as modalidades de seu aliciamento, como fazer um trabalho de alerta e de prevenção. E nas linhas de frente, onde o trabalho escravo acontece, na época supostamente somente no Pará e no Mato Grosso, incentivamos esse trabalhador a denunciar, acolhemos e protegemos esse trabalhador, sendo rigorosos na lavratura das denúncias e respeitando regras de sigilo absoluto. (BRASIL, 2013, p. 47)⁵⁹

A estratégia da campanha era criar ações comuns entre as equipes, compartilhar contextos, diagnósticos e aprendizados sobre o tema. Apesar de ser denominada “campanha”, ela se assemelha mais a um programa. Até hoje em vigência, ela é lócus de definição das ações de combate ao trabalho escravo da sociedade civil, especialmente no

⁵⁹ Entrevista concedida por Xavier Plassat para o livro 10 Anos de Conatrae. Plassat é frei e coordenador da Campanha Nacional de Combate ao Trabalho Escravo da CPT. 2013.

que toca a prevenção e assistência à vítima. Em reuniões periódicas, são feitas análises de conjuntura e planejamento coletivo para a execução dessas ações em diferentes locais do país.

A campanha também se ocupou de ações de prevenção ao trabalho, como a distribuição de materiais informativos e palestras para trabalhadores, educadores da rede pública, lideranças e agentes públicos. O recebimento de denúncias era uma das principais questões: era preciso que fossem encaminhadas para as autoridades competentes e que fossem protegidas por sigilo, para a segurança do trabalhador. Anos mais tarde, passaram a fazer parte da campanha outras duas organizações da sociedade civil: o Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán, do Maranhão; e a ONG Repórter Brasil, de São Paulo.

Plassat também conta que, na reunião em que se criou a Campanha, também ficou decidido que ele seria responsável por organizar e sistematizar os dados que a CPT tinha sobre o trabalho escravo, como aqueles referentes a denúncias e quantidade de resgates.

Desde sempre houve uma preocupação com o sigilo, para a proteção das vítimas, das informações e também dos agentes da CPT. Por isso, na mesma ocasião, foi decidido que todas as denúncias seriam remetidas a Plassat, que seria responsável pelo registro e encaminhamento delas. Ele passou a organizá-las em uma planilha e, ao final, criou um banco de dados. Xavier conta que, além dos seus conhecimentos matemáticos por causa de sua formação contábil, havia elementos tecnológicos que lhe traziam vantagens.

Havia uma cadeia de sigilo e eu era o guardião, o secretário. Criamos um procedimento para que todos enviassem suas denúncias a mim e, ao mesmo tempo, era eu quem as enviava para SIT. E foi nessa época que começou o Gmail. Eu cheguei da França com meu computador portátil, um brinde dos meus colegas de onde eu trabalhava de saída [da França]. Ele não tinha disco, nem HD (hard-disk), mas eu levei em todo o lugar, até nas mobilizações. Isso criou uma possibilidade de centralização muito mais ágil. [...] Eu trabalhei como auditor financeiro, eu tinha que fazer muitas planilhas de comparação, daí eu comecei a juntar essas coisas, não foi nenhum esforço particular. Era só ter clareza para apresentar os dados nas reuniões periódicas dos agentes da Campanha (PLASSAT, 2019, informação verbal⁶⁰).

⁶⁰ ⁶⁰ Entrevista concedida por PLASSAT, Xavier. Frei e Coordenador da Campanha Nacional de Combate ao Trabalho Escravo da CPT. 2019.

3.8.3 Reações políticas contra a fiscalização de trabalho escravo

À medida que as operações de fiscalização passaram a ocorrer e a ter repercussão, especialmente durante o primeiro mandato de FHC, entre 1995 e 1998, a oposição a elas se tornou mais veemente. Fazendeiros e governos locais começaram a exercer pressão contra o governo federal, e o ritmo das ações fiscais diminuiu no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Em cartas enviadas ao Ministério do Trabalho, em 1999 e 2000, a CPT denunciou que, apesar de o GEFM estar em vigor, as operações ainda sofriam com a falta de sigilo (CPT, 2000, p. 73). De acordo com a entidade, um caso de fiscalização realizada em São Félix do Xingu, no sul do Pará, em que 186 trabalhadores foram libertados de uma fazenda, provocou a reação das autoridades locais e um revés na condução das operações:

[...] o governador do Pará, Almir Gabriel, denunciou a “interferência do Governo Federal no seu estado” e protestou veementemente por não ter sido avisado com antecedência da operação. A partir daí, operações de fiscalização passaram a ser divulgadas pela imprensa antes mesmo de se iniciar levando ao absurdo de várias fazendas já saberem da fiscalização antes mesmo da chegada dos fiscais. [...] Os responsáveis pela Equipe Móvel receberam a orientação e são de fato obrigados a informar o delegado da DRT sobre as operações a serem iniciadas. (CPT, 2000, p. 75)

Em 2002, a fazenda do deputado federal Inocêncio Oliveira foi flagrada com trabalho escravo, e o então ministro do Trabalho, Francisco Dornelles, solicitou que os auditores fiscais alterassem o relatório de fiscalização para não incriminar o parlamentar. No mesmo período, as discussões em nível ministerial haviam estancado: o Gertraf não se reunia havia dois anos.

Camargo lembra que, de fato, houve um “refluxo” durante o segundo governo FHC da ação do GEFM, mas que o MPT, por sua independência institucional, ainda continuava realizando as fiscalizações. No entanto, ao longo do desenvolvimento da política, constatamos que as operações só são completamente bem-sucedidas se, pelo menos, o Ministério do Trabalho, por meio de seus auditores fiscais do trabalho, e o Ministério Público do Trabalho, com seus procuradores do trabalho, participam da ação, porque as consequências de suas intervenções são complementares. Embora o MPT possa retirar os trabalhadores dos locais onde são explorados e tomar medidas contra os

exploradores, é a ação dos auditores que garante a regularização da situação trabalhista dos trabalhadores explorados. E, assim, eles recebem as verbas rescisórias e os direitos que lhes foram subtraídos.

Por outro lado, à medida que as fiscalizações aconteciam e a realidade do trabalho escravo se descortinava cada vez mais para o Estado e a sociedade brasileira, a quantidade de denúncias de trabalho escravo aumentava exponencialmente. Em 2002, foram registrados 215 casos, enquanto no ano anterior haviam sido 59, mais do que o total de 168 contabilizados entre 1995 e 2001.

Ao mesmo tempo, é preciso destacar que as fiscalizações também passaram por transformações. O Ministério Público Federal era mais assíduo nos momentos iniciais da política e hoje a sua participação é mais esporádica. Em média, por ano, o órgão participa de até 10 operações. Já a Defensoria Pública da União, cuja participação era rara, a partir de 2015 tem sido parte de forma mais sistemática nas operações do Grupo Móvel. Outro ponto relevante a ser destacado é o fato de as Superintendências Regionais do Trabalho (SRTs) também conduzirem grande parte das operações de fiscalização. Isso se deve ao processo de capilarização da política de fiscalização em outras partes do país, sobre o qual discorrerei no capítulo 5.

3.9 CDDPH, O I PLANO NACIONAL PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO

Se por um lado o Gertraf não foi capaz de formular estratégias e, menos ainda, políticas públicas dedicadas ao combate ao trabalho escravo, o CDDPH conseguiu avançar no debate e realizar ações concretas. A grande diversidade de temas presente no Conselho, algo que, a princípio, parecia dispersar o foco temático, foi resolvida com a Resolução n°. 05 de 2002, que criou uma comissão dedicada especificamente ao trabalho escravo. Nesse âmbito, foram reunidos especialistas e autoridades da sociedade civil e do poder público. A Comissão realizou a tarefa inédita de condensar as instituições envolvidas com o tema num mesmo espaço e colocou na mesa os representantes de cada uma delas que eram os mais especializados na questão, tinham conhecimento profundo e já estavam imersos nesse mundo havia anos. Ao mesmo tempo, contou-se com um time

plural, presidido pelo então deputado federal Nilmário Miranda (PT-MG)⁶¹, que já no final dos anos 1990 havia ido a Mato Grosso do Sul verificar denúncias de trabalho escravo em carvoarias, onde encontrava muitas crianças e adolescentes indígenas entre as vítimas.

Durante todo o ano de 2002, a Comissão Especial do CDDPH se debruçou em elaborar um plano de ação para combater o trabalho escravo no Brasil.

Quando se parte para escrever o I Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, nós estamos atuando nisso desde o início dos anos 90. [...] Não é aquela história do “ah, cheguei aqui hoje e estou inventando a roda”, não é isso, há um acúmulo de experiência. Se o plano foi um sucesso, e foi um sucesso, é porque havia uma experiência acumulada. As pessoas que escreveram o plano não tinham chegado ali naquela reunião para escrever o plano e levantado de manhã e dito assim “ah, hoje eu vou escrever um plano nacional de erradicação do trabalho escravo”, não, essas pessoas já tinham 10 anos de intervenção, eu já tinha mais de 10 anos de intervenção. (CAMARGO, 2013)⁶²

3.9.1 A articulação da OIT

Nesse processo, é relevante destacar o papel da OIT, que já no ano anterior, em 2001, buscava implementar um projeto de combate ao trabalho escravo no Brasil por meio de um acordo de cooperação técnica com o apoio do Departamento de Trabalho dos Estados Unidos (USDOL), mas até o início de 2002, havia uma dificuldade de contar com cooperação do governo.

Logo que o projeto veio para o Brasil, havia muita dificuldade de trabalhar com o governo federal. Não havia simplesmente interesse da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho. Eles achavam que não era uma pauta de interesse do país. Então, a OIT ficou nesse compasso de espera. (BOLZON, 2019, informação verbal⁶³).

⁶¹ Em 1993, Miranda havia criado, juntamente com o deputado Paulo Rocha, a Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados. Em seguida, também na casa legislativa, foi um dos fundadores da Comissão de Direitos Humanos, em 1995, a qual presidiu por duas vezes.

⁶² Entrevista concedida por CAMARGO, Luis Antonio. Procurador do Trabalho do MPT. Entrevistadora: Carolina Motoki, 2013. Entrevista para a produção do livro "10 anos de Conatrae" (BRASIL, 2013), não publicada na íntegra e cedida pela autora para esta pesquisa.

⁶³ Entrevista concedida por BOLZON, Andrea. Coordenadora nacional do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil (2000) e da Unidade de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas (2006-2009), da OIT. 2019.

Diante da falta de diálogo com o governo federal, a OIT iniciou a articulação com outros atores do sistema de justiça, como o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Federal e a Justiça do Trabalho, até a mudança de orientação no último ano do governo FHC e, sobretudo, no início do governo Lula, em 2003.

O acordo de cooperação foi firmado entre a OIT e o governo federal, com recursos de US\$ 1,7 milhão, e previa, dentre outras iniciativas em favor do combate ao trabalho escravo, a entrega de um plano nacional sobre o tema. Por esse motivo, a organização se envolveu na elaboração do documento, apoiando na articulação, na organização dos trabalhos e com insumos técnicos.

De acordo com Fernanda Carvalho, oficial de Projetos do Programa de Combate ao Trabalho Forçado da OIT entre 2014 e 2022, esse apoio fazia parte de um grande volume de recursos proveniente das agências governamentais dos EUA, que foi injetado em diversos países para movimentar a pauta do trabalho escravo. Segundo Carvalho, o Brasil foi um dos maiores beneficiários do mundo. (CARVALHO, 2022, informação verbal)⁶⁴.

A representação da OIT no Brasil pôde à época, estruturar áreas técnicas específicas para esse tema com o objetivo de implementar projetos de longa duração.

Esses recursos fizeram a OIT tocar nesses assuntos [trabalho escravo e tráfico de pessoas] de forma mais efetiva, através de projetos concretos. Acho que foi um movimento mundial, porque se antes o recorte estava para África, agora se olhava para a América Latina. [...] A OIT sempre funcionou assim: via projeto de cooperação técnica. Se havia recurso, equipe, dedicação, se mantém a área institucional. (CARVALHO, 2022, informação verbal)⁶⁵

A manutenção do tema na agenda institucional da OIT dependia, então, da existência de projetos financiados por doadores. Essa dinâmica impunha descontinuidades na execução de atividades. Se o projeto findasse, sem perspectiva de renovação do financiamento, a pauta pode perder espaço na instituição e, no limite, até deixar de existir.

⁶⁴ Entrevista concedida por CARVALHO, Fernanda. Oficial de Projetos do Programa de Combate ao Trabalho Forçado da OIT entre 2014 e 2022. 2022

⁶⁵ Entrevista concedida por CARVALHO, Fernanda. Oficial de Projetos do Programa de Combate ao Trabalho Forçado da OIT entre 2014 e 2022. 2022

O papel da OIT deveria ser sólido e perene, de acordo com o seu mandato, ao longo do tempo. É um papel muito de articulação entre os atores. Mas para além disso, tem a questão da implementação dos projetos. Quando a OIT tem esses projetos, ela tem muitas ações que contribuem para a efetivação do plano nacional. Então, ela teria o papel de agente implementador, de acessar e contribuir com os beneficiários, e de execução de atividades. Mas isso tem uma estrita dependência de ter um projeto e uma área estruturada para isso. A depender do projeto e do contexto político, esse papel aumenta ou diminui. (CARVALHO, 2022, informação verbal)⁶⁶

A partir da implementação dessas ações, a OIT exerceu um papel importante nos fóruns de discussões sobre o trabalho escravo. Formalmente, essa agência internacional, um dos braços da ONU, se colocou como um ator com capacidade de mediação de interesses, valendo-se do “tripartismo”. Esse conceito é um dos princípios institucionais da agência e prevê que todo “diálogo social” conte com a representação do governo, empregadores e trabalhadores. A OIT sempre buscou basear o seu discurso em análises técnicas e respeito a normativas, tentando afastar qualquer pecha que pudesse ser usada para acusá-la de ideológica ou partidária. Pela sua credibilidade e neutralidade, a OIT foi – e ainda é – um importante ator legitimador da agenda de combate ao trabalho escravo no país.

A ONU tem esse papel para chamar para o diálogo atores que não dialogariam por conta própria e acho que o nosso papel mesmo de fazer esse movimento, mas não sinto que a OIT que fez com que as vaidades fossem arrefecidas. Acho que foi um mérito de todo mundo que entrou nesse barco e que percebeu que a gente era mais forte se não assumisse protagonismos. (BOLZON, Andreia, 2019, informação verbal)⁶⁷.

No entanto, manejar o tripartismo é um desafio e, muitas vezes, se depara com posicionamento dos atores que provocam impasses nas tomadas da decisão.

O tripartismo é a fortaleza da OIT, mas também a sua maior fragilidade, em termos de implementar as ações, porque a partir do momento que vc tem o diálogo social, como o centro da sua atuação e do seu mandato, você precisa estar atento a diferentes vozes e tentar ser esse agente articulador e chegar a um ponto em comum para que aquelas ações, que estão visadas no plano, na diretivas maiores, sejam efetivadas. Mas quando você vai para um mundo mais prático e precisa concretizar situações, você se depara com situações em que você não consegue manejar diferentes pontos de vista para chegar a um ponto

⁶⁶ Ibid., 2022

⁶⁷ Entrevista concedida por BOLZON, Andrea. Coordenadora nacional do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil (2000) e da Unidade de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas (2006-2009), da OIT. 2019.

de consenso. Isso ficou muito evidente para mim quando a gente trabalhou com cadeias produtivas. Quando a gente começou a trabalhar com esse tema, a gente tinha como pressuposto o diálogo social como eixo de atuação nessa temática, mas, perante a algumas instituições – como a sociedade civil e outros atores - articular com setor privado não é bem visto [...] no fundo, é difícil dar as mãos quando elas estão em direções opostas. (CARVALHO, 2022, informação verbal)⁶⁸

Carvalho explica que a OIT tem como papel trazer experiências internacionais para ser adaptado em nível doméstico, observando-se os aspectos técnicos e conceituais e se adequando diretivas e dispositivos de ordenamento jurídico internacional. E esse aprendizado de experiências também deveria valer para o setor privado.

É também papel da OIT pegar o que existe no contexto internacional, o que o setor privado em outros países estão pensando a respeito e estão tentando implementar e trazer para o Brasil. Mas, aqui, a gente encontra o setor privado ainda muito conservador e reticente e relutante em abordar a temática e, ao mesmo tempo, a gente encontra uma sociedade civil muito fortalecida, combativa, como deve ser, e que não acredita que qualquer movimento que venha do lado oposto vá contribuir para a causa, pelo contrário. Então, nesse tema de cadeias produtivas, o desafio foi tentar estabelecer essa pauta e ligar esses elos, que não se ligam. Na maior parte das vezes, a gente tenta contornar os embates e as críticas, porque seja do setor privado, relutando contra o que a gente tinha que fazer, seja da sociedade civil, questionando o que estava sendo feito, porque não acreditava que o processo poderia funcionar. (CARVALHO, 2022, informação verbal)⁶⁹

No início dos anos 2000, a OIT no Brasil foi incisiva ao cobrar posicionamentos do Estado em prol da defesa do trabalho decente. Contudo, ao longo do tempo, sua orientação institucional e assertividade nas iniciativas e nos posicionamentos variaram de acordo com o governo vigente. A partir de 2017, com o governo Temer e seguido pelo de Bolsonaro, a organização se retraiu, adotando uma posição tímida nos debates sobre trabalho escravo, como veremos adiante. Assim, é preciso destacar que o contexto político e o perfil do indivíduo que coordena o projeto também impactam na forma como a condução do tema é feita por parte do organismo internacional.

Se você for pensar no perfil de cada um dos coordenadores que passou, independentemente de ter um volume maior de recursos ou não, o engajamento e o nível de envolvimento com o tema [fazem com que] puxem mais ou menos a pauta. (CARVALHO, 2022, informação verbal)⁷⁰

⁶⁸ Ibid., 2022

⁶⁹ Ibid., 2022

⁷⁰ Ibid., 2022

Segundo o procurador do trabalho Luis Antonio Camargo, a atuação da OIT no começo dos anos 2000 reforçou o ambiente de articulação e discussão interinstitucional, colaborando já com a feitura do Primeiro Plano:

Esse projeto da OIT dá uma nova configuração à nossa atuação. [...] O fato de todos nós, representantes de instituições, passarmos a colaborar com o projeto da OIT, fez com que aquela fogueira de vaidades que existe entre instituições do poder público fosse apagada. Isso deu um novo fôlego no final do governo Fernando Henrique, concomitantemente com a elaboração do primeiro PNETE (BRASIL, 2013, p. 56)⁷¹.

Ao mesmo tempo em que a agência internacional pressionou o Estado a tomar atitudes propositivas sobre a questão por meio desse projeto, ela articulou vários atores do poder público e da sociedade civil em torno da agenda do trabalho escravo, o que contribuiu para que a temática ganhasse visibilidade e esses atores, força e poder de tomada de decisão. E, mais uma vez, a CPT foi decisiva para os avanços do processo.

Xavier Plassat conta que, naquele ano, houve um caso de trabalhadores assassinados em fazendas em São Félix do Xingu (PA), cuja propriedade era de dois fazendeiros de Ananás, município do Tocantins, onde o frei vivia e trabalhava pela CPT.

Nessa comissão, eu passei a levar informação, denúncias. [...] Me lembro que esse caso me deu muita importância, porque em três reuniões sucessivas, eu acrescentava dois mortos, assassinatos na lista. Eram trabalhadores vindo de empreitas, trazidos mortos a Ananais. Primeiro havia 4, depois 6 e, na terceira [reunião], 7 [trabalhadores mortos]. E eu disse, certo dia, [para os integrantes da comissão especial]: “Vocês precisam de quantos cadáveres para começar a levantar os dedos?” Daí, o pessoal ficou muito incomodado e me levaram para o Procurador Geral da República, que determinou uma ação imediata. (PLASSAT, 2019, informação verbal)⁷²

Ainda no mesmo ano, a OIT organizou o Seminário Nacional de Combate ao Trabalho Escravo, na sede do Tribunal Superior do Trabalho. O evento reuniu mais de 450 auditores fiscais do trabalho, procuradores da República, procuradores do Trabalho,

⁷¹ Entrevista de Luis Antonio Camargo para o livro 10 Anos de Conatrae. Procurador do trabalho do MPT. 2013.

⁷² ⁷² Entrevista concedida por PLASSAT, Xavier. Frei e Coordenador da Campanha Nacional de Combate ao Trabalho Escravo da CPT. 2019.

policiais federais, juízes federais e juízes do trabalho. O objetivo desse encontro era delinear as atribuições desses atores em uma política nacional e, de partida, já estava sedimentado o entendimento de que o trabalho escravo não era um assunto exclusivo do Ministério do Trabalho. A reunião foi importante porque deu insumos para compreender o papel de cada instituição no combate ao problema. Era possível promover sanções de ordem criminal e trabalhista diante de uma grave violação de direitos humanos⁷³.

Nas discussões, consolidou-se o entendimento de que era preciso responsabilizar o empregador por vias judiciais, como o MPT e o MPF já estavam realizando a partir das ações civis públicas de forma precursora no início da década de 1990. No caso do MPT, os violadores deveriam pagar (e alto) pelo dano moral coletivo no âmbito da Justiça Trabalhista: o trabalho escravo não era apenas uma prática que acometia individualmente a vítima, mas era algo que impactava e ofendia a sociedade como um todo. Já as ações do MPF cristalizavam o entendimento de que o trabalho escravo é um crime federal, passível de uma condenação de reclusão de liberdade. Esse último ponto suscitava ainda a dúvida se o crime de trabalho escravo deveria ser julgado na esfera estadual ou federal. A questão somente seria resolvida em 2006, quando o STF decidiu pela federalização da prática. Até lá, seria frequente um jogo de empurra-empurra entre as cortes, atribuindo a competência a outras instâncias com o intuito de se evitar o julgamento dos processos. Muitos casos ficavam nesse limbo jurídico, os crimes prescreviam, e isso reforçava a sensação de impunidade.

3.9.2 Seguro-Desemprego

Em meio à elaboração do I PNETE, mais um instrumento relevante foi agregado no âmbito do resgate: o pagamento de três parcelas mensais de Seguro-Desemprego a todos os trabalhadores que tenham sido resgatados. O objetivo era não deixar as vítimas completamente desamparadas após o resgate. Ainda que o benefício não resolvesse a reestruturação definitiva do trabalhador, ele dava um período de trégua até que pudessem encontrar um emprego que, com sorte, poderia ser formalizado. Para isso, a lei 7.998/1990 que versa sobre a concessão do Seguro-Desemprego a trabalhadores que tenham sido

⁷³ Aqui há índices do processo de criação das perspectivas sobre o trabalho escravo, que são apresentadas no capítulo 7.

demitidos sem justa causa sofreu uma alteração para contemplar os casos de trabalho escravo.

3.9.3 O lançamento do I PNETE

Em 2003, o recém-empossado presidente Lula nomeou Nilmário Miranda como ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Até o governo de FHC, a secretaria fazia parte do Ministério da Justiça e, a partir de então, a SEDH ganhou status de ministério.

[...] Quando o presidente Lula me chamou para ser o primeiro-ministro de Direitos Humanos da história do país [...] pediu que a gente definisse três prioridades absolutas, porque havia pouquíssimo recurso e tinha um contingenciamento forte financeiro do Orçamento e uma crise fiscal herdada do governo anterior. Eu escolhi três pontos prioritários e um deles eu chamei de “erradicação do trabalho escravo” e não combate. O combate dá uma impressão de uma convivência e o trabalho escravo deveria ser visto como uma violação grave dos direitos humanos, não como uma questão trabalhista. (MIRANDA, 2013)⁷⁴

No mesmo ano, Ruth Vilela, que havia sido secretária da pasta no governo Itamar Franco (1993-1994), na gestão do ministro do Trabalho Walter Borelli, e no primeiro mandato de FHC (1995-1998), passando pela gestão de dois ministros, Paulo de Tarso Paiva e Antonio Anastasia, retornou à Secretaria de Inspeção do Trabalho.

Nós terminamos o I Plano [Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo]. Aí, o Paulo Sérgio (Pinheiro), que era o ministro de Direitos Humanos, marca essa reunião com o presidente (Fernando Henrique Cardoso) na biblioteca do (Palácio do) Alvorada. Paulo Sérgio, à frente, José de Souza Martins e nós todos participamos ali. Aí FHC diz: “Isso aqui não é um plano do governo, é um plano do Estado. Nós já estamos na reta final [do mandato], o presidente Lula já está eleito. Eu acredito que não é razoável que eu apresente esse plano. Eu sugiro que vocês aguardem um pouquinho, façam uma revisão e levem para o presidente Lula. E isso foi feito, a revisão e atualização foram feitas e, em março de 2003, ele (Lula) faz um Carnaval no Palácio do Planalto para anunciar o Plano. Quando ele lança o plano é como se a gente saísse pela

⁷⁴ Entrevista concedida por MIRANDA, Nilmário. Secretário da Secretaria Especial de Direitos Humanos do governo Lula (2003-2007). Entrevistadora: Carolina Motoki, 2013. Entrevista para a produção do livro “10 anos de Conatrac” (BRASIL, 2013), não publicada na íntegra e cedida pela autora para esta pesquisa.

Esplanada dos Ministérios como se estivéssemos em bloco de carnaval. (CAMARGO, 2023, informação verbal)⁷⁵

O documento nomeado de “Plano Nacional para Erradicação ao Trabalho Escravo” foi, então, lançado pelo governo Lula. Ele estabelecia 75 medidas dedicadas ao combate ao trabalho escravo que iam além das fiscalizações de propriedades. O documento tinha caráter interinstitucional, ou seja, essas medidas eram de responsabilidade de vários ministérios do poder Executivo, órgãos dos poderes Judiciário e Legislativo, Ministério Público e organizações da sociedade civil. Com ele, o compromisso assumido não era mais de combate ao trabalho escravo, mas sua erradicação. Por esse motivo, havia a percepção de que era necessário estabelecer ações que garantissem a melhoria das estruturas de fiscalização e dos órgãos responsáveis por ela. A institucionalização da política viria, portanto, pelo fortalecimento das instituições do poder público, como forma de garantir a concretude e a fixação das ações empreendidas até então pela burocracia estatal. Foram estabelecidos cinco conjuntos de ações, sendo três delas dedicadas à melhoria de estruturas administrativas do GEFM, da ação policial e dos Ministérios Públicos Federal e do Trabalho. O quarto grupo descrevia “Ações Gerais”, referentes a uma porção de medidas que incluíam medidas legislativas, iniciativas para garantir o funcionamento da “lista suja” do trabalho escravo, a criação da Conatrae etc. Por fim, o quinto grupo fazia previsão de ações dedicadas à promoção da cidadania de populações vulneráveis, ao combate da impunidade e à prevenção do problema.

Ela lembra que foi desafiador abrir uma nova ala de atuação no MPF sobre um tema até então inédito. Era também o momento em que o MPF começava a sua interiorização pelo país. Dodge destaca que não existiam as procuradorias regionais ou, quando existiam, elas dispunham de pouca infraestrutura nos locais em que o problema era mais premente.

Era a época em que estava abrindo a Procuradoria Regional em Marabá; Parauapebas não tinha uma Procuradoria forte; lá em Picos⁷⁶ (PI), de onde saía mão de obra escrava, não tinha Procuradoria Regional. [...] Era um nicho muito pequeno num espaço institucional muito limitado, com dificuldade interna de

⁷⁵ Entrevista de CAMARGO, Luis Antonio. Procurador do Trabalho do Ministério Público do Trabalho. 2023

⁷⁶ As cidades mencionadas, Marabá e Parauapebas, são algumas das principais com casos de trabalho escravo. Picos, como informa Dodge, era o local de aliciamento de trabalhadores.

interlocução muito grande, com uma falta de precedente de atuação que tornava muito difícil entender como a gente ia puxar o fio da meada para começar a trabalhar. Então, era assim no ambiente: uma reflexão profunda, que leva a identificação de um problema grave, mas, até a estrutura de atuação, vai um longo caminho. (DODGE, 2019, informação verbal⁷⁷).

⁷⁷ Ibid., 2019.

Tabela 1 – Sistematização de encaixes e intermediações descritos no capítulo 3

Contexto / motivador	Período/ano; local	Intermediário	Circuito Estratégias	Ator superior	Ação / resultado: encaixe	Instância participativa
Elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (PNRA)	Final dos anos 1980; Brasília	CPT CUT CNBB Contag	Circuito palavra <ul style="list-style-type: none"> • Denúncias • Dados/conhecimento técnico • <i>Advocacy</i> para formação de agenda 	Poder Executivo: - Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad)	Denúncia Internacional à Anti-Slavery International	
Conflitos agrários e violência no campo	1986; Pará	Contag	Circuito palavra <ul style="list-style-type: none"> • Denúncias • Dados/conhecimento técnico • <i>Advocacy</i> para formação de agenda 	Poder Executivo: - Ministério do Trabalho - Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad)	Protocolo de Intenções de Marabá	
Assassinatos de lideranças rurais em Rio Maria (PA)	1985 a início dos anos 1990; Pará	CPT	Circuito palavra <ul style="list-style-type: none"> • Denúncia • Uso da mídia nacional e internacional • Articulação internacional 	MPF	Fórum Nacional contra a Violência no Campo Primeiras Ações Cíveis Públicas do MPF sobre trabalho escravo	

Reforma do Código Penal	Anos 1990, Brasília	CPT MPF MPT Auditoria fiscal do Trabalho	Circuito palavra <ul style="list-style-type: none"> • Participação de comissão (IP) • Denúncia • Articulação • Dados/conhecimento técnico • Uso de convenções, tratados, normas internacionais 	Poder Legislativo: Congresso Nacional	Alteração de art. 132, 203 e 207 do Código Penal (Lei 9.777/98)	Fórum Nacional contra a Violência no Campo
Organização da estrutura, mandato e atuação do MPT (LC 75/93)	1991-1992, Rio de Janeiro	CPT	Circuito palavra <ul style="list-style-type: none"> • Denúncia • Dados/conhecimento técnico 	MPT	Primeiras Ações Cíveis Públicas do MPT sobre trabalho escravo	
CPI sobre denúncias de trabalho infantil em usinas e carvoarias do Mato Grosso do Sul	1993 - 1995	CPT CIMI	Circuito palavra <ul style="list-style-type: none"> • Participação de comissão (IP) • Denúncia • Dados/conhecimento técnico • <i>Advocacy</i> para formação de agenda 	MPT Auditoria fiscal do trabalho	Primeiras operações de fiscalização interinstitucional no MS	Comissão de Investigação Permanente das Condições de Trabalho no Mato Grosso Sul
Dispositivo constitucional sobre a função social da terra	1995-2001, Brasília	CPT MPF MPT Auditoria fiscal do Trabalho	Circuito palavra <ul style="list-style-type: none"> • Denúncia • Participação de comissão (IP) • Dados/conhecimento técnico • <i>Advocacy</i> para formação de agenda 	Poder Legislativo: Parlamentares (deputados federais e senadores) do PT	PEC 232/1995 na Câmara dos Deputados PEC 57/99 no Senado (PEC do Trabalho Escravo)	Fórum Nacional contra a Violência Campo

			<ul style="list-style-type: none"> • Uso de convenções, tratados, normas internacionais • 			
Omissão do Estado brasileiro	1992-1994; Genebra (Suíça)	CPT	<p>Circuito palavra</p> <ul style="list-style-type: none"> • Denúncia internacional na ONU e OIT • Participação em conferência internacional • Uso de convenções, tratados, normas internacionais 	Presidência da República	Programa para a Erradicação do Trabalho Forçado (Perfor)	Fórum Nacional contra a Violência Campo
				Presidência da República	Gertraf	
	Ministério do Trabalho	Instrução Normativa Intersecretarial nº 1/94				
	Ministério do Trabalho	Reconhecimento da existência do trabalho escravo				
	Anos 1990; Brasília	CPT MPT MPF Auditoria fiscal do trabalho	<p>Circuito palavra</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participação de comissão (IP) • Dados/conhecimento técnico • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Uso de convenções, tratados, normas internacionais 			
Omissão do Estado brasileiro nos casos de José Pereira e Fazenda Brasil Verde	Anos 1990 Washington (EUA); San José (Costa Rica)	CPT Cejil Human Rights Watch	<p>Circuito palavra</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ativismo jurídico transnacional • Formação de rede • Uso de convenções, tratados, normas internacionais 	Presidência da República	Medidas de combate ao trabalho escravo atrelado ao I PNETE	

Criação do GFEM e IN 1/94	1995; Brasília	CPT MPT MPF Auditoria fiscal do trabalho	Circuito palavra <ul style="list-style-type: none"> • Denúncia • Participação de comissão (IP) • Dados/conhecimento técnico • <i>Advocacy</i> para formação de agenda 	Presidência da República Ministério do Trabalho	Primeiras operações de fiscalização interinstitucional do GEFM	
Reconhecimento da existência do trabalho escravo no Brasil	2001-2003; Brasília	CPT MPT MPF OIT Parlamentares Pesquisadores	Circuito palavra <ul style="list-style-type: none"> • Participação de comissão (IP) • Formação de rede • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Uso de convenções, tratados, normas internacionais • Consultoria profissional 	Presidência da República	I PNETE Conatrae Benefício do Seguro-Desemprego para vítimas	CDDPH

Fonte: Elaboração própria

CAPÍTULO 4. O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Neste capítulo, apresento o processo de consolidação da política pública de erradicação do trabalho escravo, que se prolonga por praticamente uma década. Durante o governo Lula, foram implementados vários instrumentos que incrementaram a política pública. Um dos mais importantes foi a reforma do Artigo 149 do Código Penal, que transformou a prática de trabalho escravo em crime e também definiu os elementos constitutivos dessa violação, criando parâmetros mais concretos e objetivos para as ações fiscais.

Ao mesmo tempo, os atores da sociedade civil e do Estado ganharam cada vez mais experiência em relação à pauta e, com isso, aprimoram suas estratégias de ação constantemente. Como consequência, esses atores passam a compreender que o problema não se refere somente a uma questão de direitos humanos, mas que também é uma questão de ordem econômica e que, portanto, deve ser enfrentada nessa seara.

Diante disso, são criados instrumentos que visam à responsabilização de empregadores a fim de pressionar os setores produtivos a mudarem o seu comportamento e a se comprometer com cadeias de produção sustentáveis do ponto de vista socioambiental. Ou seja, as empresas devem garantir que a sua produção e os seus negócios estejam livres de trabalho escravo.

Apesar das disputas internas ao Estado, é possível afirmar que tanto o governo de Fernando Henrique Cardoso como o de Luiz Inácio Lula da Silva deram atenção à agenda de combate ao trabalho escravo, estimulando seus ministérios e outros órgãos a priorizarem a questão. A vontade política dos governos se traduziu na abertura de oportunidades formais e informais, que resultaram na articulação dos atores do campo em prol da construção e consolidação da política, reforçando a sua institucionalização em diversas frentes.

A política pública chega ao ápice de funcionamento com recortes de trabalhadores resgatados. Diante disso, dois desafios se apresentaram aos atores socioestatais. O primeiro é resistir a forte reação dos setores contrários à política, principalmente a bancada ruralista no Congresso Nacional. O segundo se refere a cuidar da situação da vítima após os resgates. O que fazer com o trabalhador para que ele não retorne ao ciclo de miséria e vulnerabilidade que o empurrará novamente para a uma situação de trabalho escravo?

4.1 A COMISSÃO NACIONAL PARA ERRADICAÇÃO AO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL

Uma das medidas mais relevantes previstas no plano foi a criação da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), vinculada à então Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), por meio de decreto presencial em 31 de julho de 2003. Na sua solenidade de lançamento, o governo assinou o Acordo de Solução Amistosa, pelo qual reconheceu a sua responsabilidade no caso José Pereira e assumiu compromissos de reparação ao trabalhador, punição aos responsáveis e medidas de combate ao trabalho escravo, como o aperfeiçoamento do legislativo, incremento da fiscalização e da repressão e informação da sociedade brasileiro acerca do tema (BRASIL, 2013, p. 57). Muitas dessas medidas eram coincidentes ou estavam alinhadas com o I PNETE. Com isso, o Estado evitou uma condenação em âmbito internacional.

Enquanto instância participativa, a Conatrae trouxe para a sua composição os atores que já estavam articulados. Inicialmente eles participavam do Fórum Nacional contra a Violência do Campo e, posteriormente, do CDDPH, onde se reuniram ministérios do Poder Executivo (alguns já presentes do Gertraf), entidades federais e atores da sociedade civil – tais como a CPT, a Repórter Brasil, associações de classe e as associações patronais (Confederação Nacional da Agricultura e a Confederação Nacional das Indústrias).

A principal virtude da Conatrae foi institucionalizar dentro do governo uma arena nacional para formulação e execução da política. José Armando Guerra, coordenador executivo da Conatrae entre os anos de 2007 e 2014, lembra que o papel de mediação da Conatrae foi importante para articular a rede, porque cada um tinha interesses e posicionamentos específicos (GUERRA, 2018, informação verbal⁷⁸).

Em 2007, é designado um secretário executivo para coordenar a comissão, um processo de institucionalização interna mais forte. O relato a seguir é interessante pois mostra como a infraestrutura executiva da comissão era precária no momento em que foi

⁷⁸ Entrevista concedida por GUERRA, José Armando. Coordenador-executivo da Conatrae entre 2007 e 2014. 2018.

criada. O seu processo de institucionalização da política passa não por disputas, até mesmo por espaços físicos.

Sem nenhuma modéstia [...], a Conatrae serve muito de modelo organizacional. A fraqueza institucional da Conatrae era uma coisa assim: era só um assessor. Aí, eu cheguei de forma educada no meu chefe de gabinete: “Pô, que porra é essa? Não dá para trabalhar desse jeito”. Aí ele falou: “Vai lá no CNDH e tira alguma coisa de lá”. Aí, eu fui lá, briguei e consegui tirar uma estagiária. Aí, depois a gente consegue na briga dos terceirizados transformar a estagiária em terceirizada. Quando veio [a disponibilidade de] cargos para a Conatrae, foram criados dois: o coordenador e o assessor. Conseguimos transformar a terceirizada em servidora; contratar, com salário da terceirizada, uma secretária. A gente não tinha secretária. [Consegu] ainda brigar e lançar um caô, porque eu virei coordenador, então tinha direito a um servidor, então eu trouxe o servidor. E, aí, a gente conseguiu transformar dois em quatro [funcionários]. Aí, depois teve o concurso do Ministério da Justiça, então, se tem tantas vagas para o ministério, tem que ter uma vaga nossa. Quando eu saí eram cinco [funcionários] já. Até eu lembro do layout [da sala de equipe]. Quando a gente mudou para o Corporate⁷⁹, eu disse: “O meu layout é igual dos outros”. Mas aí disseram: “Não, mas ele [a outra comissão] tem 15 [pessoas]”. “Não! Tem que ter um layout igual. A gente empresta a vaga [da minha sala] para você, mas eu não vou aceitar uma Coordenação Geral com layout diferente de outra Coordenação Geral. Essas coisas institucionais são muito interessantes... (GUERRA, 2018, informação verbal⁸⁰).

A composição original da Conatrae respeitava a paridade entre representações do governo e da sociedade, como mostra a tabela a seguir.

⁷⁹ *Corporate* é o nome de um edifício corporativo em que a Secretaria de Direitos Humanos foi abrigada para contemplar as equipes das comissões que se formavam.

⁸⁰ Entrevista concedida por GUERRA, José Armando. Coordenador-executivo da Conatrae entre 2007 e 2014. 2018.

Tabela 2 - Composição da Conatrae

Poder público	Sociedade civil ⁸¹
Secretaria Especial de Direitos Humanos	Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA
Ministério da Defesa	Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT
Ministério do Meio Ambiente	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA
Ministério da Previdência Social	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG
Ministério do Trabalho e Emprego	Ordem dos Advogados do Brasil – OAB
Ministério da Justiça (representação da Polícia Federal)	Repórter Brasil – Organização de Comunicação e Projetos Sociais
Ministério da Justiça (representação da Polícia Rodoviária Federal)	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT

Fonte: Elaboração própria

Naquela época, a Comissão gozava de prestígio na SEDH, órgão que a sediava, e era o ministro quem abria as sessões ordinárias. Quando idealizada, havia a intenção de que suas cadeiras seriam ocupadas por ministros de Estado. Na prática, eram enviados representantes dos ministérios, geralmente, aqueles responsáveis por áreas afins à temática do trabalho escravo. Mas também houve ministérios que sequer designaram as suas representações durante todo o seu funcionamento, bem como aqueles cuja participação não era constante, o que impedia que os órgãos tomassem pé das discussões e pudessem incidir num processo mais alongado de construção e implementação de

⁸¹ No decreto de 2003, as organizações da sociedade civil não eram pré-estabelecidas; apenas se indicava o respeito à paridade quantitativa em relação aos ministérios do Estado e que a organização que ocupasse a cadeira da sociedade civil deveria ser nacionalmente reconhecida e suas atividades deveriam ser relevantes para o combate ao trabalho escravo.

iniciativas. Dentre os ministérios com representação do Conatrae, apenas os Ministérios do Trabalho e da Justiça foram assíduos. O MDS e o MDA tiveram participações menos constantes, e os demais nunca compareceram. Em outros momentos, o MEC chegou a participar, mas sem muito engajamento e nem assiduidade. Isso indica que a participação ativa era motivada pelo envolvimento prévio dos atores com as pautas bem como com a própria execução da política pública em curso.

Dentre as entidades da sociedade civil era imprescindível haver uma que representasse a classe trabalhadora e a outra, a patronal. Os atores compreendiam que nenhuma mudança em favor da erradicação do trabalho escravo poderia acontecer sem o diálogo entre empregadores e empregados e, ao mesmo tempo, as decisões desse fórum só seriam legitimadas com a presença de ambas. À época, o trabalho escravo era entendido como um problema que se dava exclusivamente em atividades econômicas rurais, motivo pelo qual as duas confederações que se tornaram membros foram a Contag, representando os trabalhadores rurais, e a CNA, representando a classe patronal de setores produtivos rurais. Contudo, logo nos primeiros anos de funcionamento da Conatrae, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) passou a participar das reuniões como observadora, assumindo as mesmas posições da confederação irmã, com quem estabelecia diálogo permanente.

Ao longo de toda a existência da Conatrae, as únicas vozes dissonantes nas discussões eram das entidades patronais. Eram recorrentes as situações em que havia concordância para emissão e publicação de notas públicas e moções por parte de todos os membros e observadores da comissão, exceto por parte das entidades patronais. Nesses casos, os documentos eram elaborados e publicados, com uma nota de rodapé indicando que a CNA e a CNI ou se abstiveram da votação, ou eram contrárias ao documento.

Frederico Toledo, assessor de relações do trabalho da CNA entre 2013 e 2020, lembra que a falta de regimento interno não dava o regramento necessário para a resolução e desfecho dessas disputas, e isso desfavorecia as entidades patronais.

Entretanto, Adilson Carvalho, coordenador geral da Conatrae entre 2016 e 2018, lembra que a cooperação por parte das entidades era praticamente inexistente e as suas posturas, combativas.

[...] Elas [CNA e CNI] têm uma visão equivocada em relação ao trabalho escravo, ao combate ao trabalho escravo e, pelo menos na atuação na Conatrae,

em vez de ajudar a construir uma política que erradique o trabalho escravo de uma vez e compreender que isso é bom para as cadeias produtivas brasileiras, principalmente para aqueles que dependem do comércio exterior, em vez de tomar essa postura e achar solução na atuação na Conatrae, na maioria das vezes, por essa visão míope, por essa visão muito curta, eles atuam como adversários da política de combate ao trabalho escravo. Eu acho que eles precisam estar lá, eles têm que estar lá. Eu acho que a gente não consegue construir uma política de combate ao trabalho escravo sólida se a gente não tiver uma articulação, uma adesão mesmo do grosso, do setor empresarial. (CARVALHO, A., 2018, informação verbal⁸²).

Sobre isso, Dante Viana, coordenador da Conatrae entre 2018 e 2020, acrescenta:

[...] Historicamente[, a CNA e CNI] sempre enviou o departamento jurídico para participar das negociações, que é um indicativo não tão bom, porque parece que é uma coisa mais defensiva, de você [mais] tentar evitar problema do que efetivamente tentar resolver se você mandasse alguém da parte mais operacional ou da parte dos institutos de pesquisas que eles têm. (VIANA, D., 2020, informação verbal⁸³).

Toledo, contudo, sentia a dificuldade de promover o debate e colocar pautas a partir do ponto de vista das entidades patronais no fórum. Nesse sentido, encontrava pouco estímulo para a cooperação com os demais atores.

Eu nunca fui tão maltratado num ambiente governamental como na Conatrae. [...] A Conatrae foi o ambiente mais hostil onde eu trabalhei. [...] A Conatrae tem uma das políticas mais sérias do país, e ela não se tratava como tal, por inúmeras razões. [...] Acho que as pessoas iam lá para chancelar algo que elas já tinham conversado internamente. [...] O que eu percebia era que os atores iam chancelar a posição enquanto Conatrae, mas o jogo já estava todo combinado entre os atores. Eu sentia uma dificuldade de fazer esse diálogo e [de eles] receber as posições divergentes e, no andar da carruagem, ajeitar as abóboras. Eu via que “ou é o que a gente quer, ou não tem diálogo”. (TOLEDO, 2022, informação verbal⁸⁴).

[...] A CNA apresenta pauta positiva [sobre trabalho escravo na Conatrae], para quê? Se eu posso ir ao Ministério do Trabalho, no Congresso, se eu posso ir em outros ambientes em que eu vou ter uma recepção muito mais positiva, para que vou levar a pauta para lá? (TOLEDO, 2022, informação verbal⁸⁵).

⁸² Entrevista concedida por CARVALHO, Adilson. Coordenador geral da Conatrae entre 2016 e 2018. 2018.

⁸³ Entrevista concedida por VIANA, Dante. Auditor fiscal do trabalho e coordenador da Conatrae entre 2018 e 2020. 2020.

⁸⁴ Entrevista concedida por TOLEDO, Frederico. Ex-assessor jurídico da CNA e representante da entidade na Conatrae entre 2013 e 2020. 2022.

⁸⁵ Ibid., 2022.

Ainda assim, as entidades sempre fizeram questão de estar presentes e atuar no fórum.

A CNA nunca deixou de estar lá, para gente é muito importante. A CNA enquanto eu estive lá, compreendia a importância da Conatrae. Porque uma coisa é ela estar errada hoje, ela tem problema de vício administrativo, ela não tem vício de construção. (TOLEDO, 2022, informação verbal⁸⁶).

É importante fazer uma observação sobre o papel das associações de classe, como a ANPR e a ANPT, na Comissão. Colocá-las como membros da sociedade civil foi a forma de garantir que entidades federais como os Ministérios Públicos Federal e do Trabalho pudessem participar na condição de membros, com direito a voto. Seus representantes não estavam ali para trazer a voz das associações, mas sim da instituição do poder público. O mesmo acontecia com o Sinait: ainda que os auditores fiscais do trabalho estivessem, em teoria, representados pelo Ministério do Trabalho, sabia-se que esses burocratas eram uma parte de uma vasta e heterogênea composição ministerial, e a orientação da representação do Ministério dependeria do governo vigente. Uma vez que se considerava a Inspeção do Trabalho um ator essencial para execução da política, o assento do Sinait foi a forma de garantir que os auditores fiscais do trabalho estivessem sempre representados na comissão, com direito a voto. Esse arranjo, contudo, é passível de críticas:

Eu não consigo enxergar as associações como representantes de trabalhadores, principalmente o MPT. Não tem procurador e juiz em situação de trabalho escravo. Eles até têm interesse na temática pela atividade finalística. Não estou dizendo que eles não possam estar lá. A mesma coisa que o Sinait. Eles não são trabalhadores alijados com a temática como é o caso da Contag; os trabalhadores rurais, sim, têm problemas com trabalho escravo e é de conhecimento de todos. Quem defendia a pauta sozinha era a Contag e, aí, tinha um monte de ONG, que tinha interesse legítimo, mas a construção tripartite do processo não ocorria. (TOLEDO, 2022, informação verbal⁸⁷).

Em relação aos observadores, o decreto estabelecia que representantes de instituições, privadas ou públicas, cujas atividades no combate ao trabalho escravo fossem notórias poderiam ser convidadas a participar da reunião.

Nesse cenário, é interessante destacar a postura adotada pela CPT. Acostumada por décadas a enfrentar o Estado e a pressioná-lo sobre a questão do trabalho escravo,

⁸⁶ Ibid., 2022.

⁸⁷ Ibid., 2022.

quando convidada a integrar este fórum, ela não aceitou a sua condição de membro, colocando-se como “observadora”. Havia uma desconfiança por parte da sociedade civil de integrar arenas institucionalizadas dentro do governo com o temor de emprestarem o seu nome e credibilidade para legitimarem as ações governamentais que fossem reprováveis do ponto de vista democrático ou de defesa de direitos humanos. Curiosamente, quando a Conatrae é recriada no governo Bolsonaro, a CPT é uma das poucas entidades da sociedade civil a ocupar o espaço da comissão. Sobre isso, detalharemos no capítulo 6.

A diferença entre membros e observadores se refere ao direito de voto dos primeiros e tomada de decisão. Os observadores são indivíduos e organizações que desejam participar das reuniões, uma vez que elas são públicas e abertas. Ao longo da existência da Conatrae, percebe-se que há uma mudança nas características daqueles que participam como observadores. No começo, eram atores previamente engajados com a temática e especialistas, mas que, por alguma questão institucional, não podiam se filiar como membros. Havia uma espécie de elite de *experts* que participava da comissão. Além disso, a participação acabava sendo limitada pelo fato de as reuniões acontecerem presencialmente em Brasília. Durante todo o período de funcionamento da Conatrae, o governo garantiu passagens aéreas e diárias para organizações da sociedade civil, ainda que na qualidade de observadores, porque considerava essencial a presença desses especialistas para o funcionamento da comissão.

A gente começou a marcar a Conatrae próxima a algumas datas que eram importantes estar aqui [presencialmente]. A gente entendeu, desde o começo, que o informal era tão importante quanto o formal, até porque, eu vou ser sincero: “Qual é a força normativa de uma resolução da Conatrae? Se a gente ficasse só na estrita formalidade... Então a gente entendeu muito essa necessidade do informal, do contato, da formação da rede. (GUERRA, 2018, informação verbal⁸⁸).

A OIT também foi assídua e participativa na Conatrae, ainda que na qualidade de observadora. Tendo em vista que se trata de uma organização internacional, ela não poderia assumir uma cadeira de sociedade civil nem de governo. Mas, como já mencionado, ela se mostrou relevante em diversas ocasiões, promovendo articulação entre atores, legitimando as pautas e pressionando o governo a tomar medidas contra o

⁸⁸ Entrevista concedida por GUERRA, José Armando. Coordenador-executivo da Conatrae entre 2007 e 2014. 2018.

combate ao trabalho escravo, mediante a sua posição de neutralidade, advinda do princípio tripartite pelo qual operava e por seu conhecimento técnico.

4.2. PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO SOBRE O TRABALHO ESCRAVO

Desde a denúncia pública de Dom Pedro Casaldáliga, a percepção sobre o trabalho escravo havia mudado muito. O Estado já reconhecia a existência do problema e um conjunto de atores formulava ações em torno de uma compreensão comum sobre o que era o fenômeno. Contudo, esses mesmos atores necessitavam de informações mais precisas e de conhecimento mais aprofundado acerca do objeto que buscavam combater para que o planejamento de suas ações e os seus resultados fossem bem-sucedidos.

Nesse sentido, o projeto da OIT colaborou para o avanço dessa questão, pois facilitou a elaboração de metas que visavam, principalmente, a conhecer a morfologia do trabalho escravo no país. Com esse objetivo, foram realizadas pesquisas e produzidos relatórios para atender a demanda da sociedade civil e do poder público. Além disso, a OIT também colaborou com conhecimento técnico e tecnologia para as operações de fiscalização. Segundo Bolzon (2019), o projeto colaborou para equipar o governo com infraestrutura de trabalho, como laptop e GPS, promover o treinamento de agentes e facilitar a articulação com outros órgãos do governo federal, oxigenando as relações e as dinâmicas de atuação.

Havia uma demanda muito grande sobre a gestão e a produção de conhecimento do trabalho escravo (e prevenção). A gente não partiu de nenhum estudo que não tivesse sido demandado. Foi muito focado na necessidade desses atores que se congregavam na Conatrae. Eu me lembro que eu procurei vários deles dizendo que, no nosso projeto, tinha um componente chamado de “base de conhecimento” e, então, eu perguntava para as pessoas: ‘O que faz sentido estudar? O que seria bom saber? A ideia era ser bem prático para planejar melhor [as ações]. Esses estudos foram respondendo esses atores. [...] A Ruth [Vilela] falou: “Eu preciso olhar no mapa de onde as pessoas saem e onde as pessoas são resgatadas; eu precisava de alguma ferramenta de prospecção que me diga onde é mais provável achar trabalho escravo. (BOLZON, 2019, informação verbal⁸⁹).

⁸⁹ Entrevista concedida por BOLZON, Andrea. Coordenadora nacional do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil (2000) e da Unidade de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas (2006-2009), da OIT. 2019

Bolzon conta que as bases de dados da SIT foram utilizadas para a elaboração do “Atlas do Trabalho Escravo”⁹⁰ em parceria com o departamento de Geografia da Universidade de São Paulo. Com este estudo, foi possível pela primeira vez visualizar o fluxo de trabalhadores escravizados: de onde partiam aliciados e para onde eram levados para serem explorados. O estudo também inclui o levantamento de indicadores sociais dos locais de origem desses trabalhadores e possibilita visualizar a “cesta de crimes”, ou seja, outras dinâmicas criminosas, tais como assassinatos de lideranças, conflitos agrários etc., que ocorrem no contexto do trabalho escravo. Segundo Bolzon, esse diagnóstico viabilizaria o trabalho de inteligência da Inspeção do Trabalho:

O objetivo do estudo era ver onde tinha cestas de crimes, e não tem resgate, porque se tem a cesta, provavelmente tem também trabalho escravo, mas, por algum motivo a denúncia não está chegando. O GEFM atuava e atua ainda com base na denúncia e não com ações de inteligência. (BOLZON, 2019, informação verbal⁹¹).

Ela também lembra que havia uma demanda pelo perfil do resgatado, principalmente por parte de quem poderia oferecer serviços após o resgate. Naquela época, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) estava dando os seus primeiros passos e a Assistência Social queria entender seu papel naquele contexto, mas o debate com essa área só foi efetivamente iniciado em 2019.

Em 2007, a OIT publica o relatório “Trabalho Escravo no Brasil do século XX” (OIT, 2007), em que traz um diagnóstico sobre o problema no país, o perfil do trabalhador resgatado no Pará, e reúne dados sobre os resgates e outros conteúdos. A pesquisa foi coordenada por Leonardo Sakamoto, então, diretor da ONG Repórter Brasil e realizada por membros da sua equipe. Na mesma publicação, há informação sobre as medidas de enfrentamento adotadas e a avaliação das ações do I PNETE. Anos mais tarde, em 2011, foi publicado o estudo “Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil” (OIT, 2011), uma parceria da OIT e do Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo (GPTEC) da UFRJ, coordenador por Ricardo Figueira.

⁹⁰ Disponível em: <https://amazonia.org.br/wp-content/uploads/2012/05/Atlas-do-Trabalho-Escravo.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

⁹¹Entrevista concedida por BOLZON, Andrea. Coordenadora nacional do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil (2000) e da Unidade de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas (2006-2009), da OIT. 2019

A necessidade de conhecer mais a fundo o problema já havia sido uma questão na década de 1990. A subprocuradora da República Raquel Dodge, quando atuava na PFDC, requisitou ao Ministério do Trabalho relatórios de fiscalização que contivessem flagrantes de trabalho escravo, referentes ao período de 1989 a 1999. Segundo ela, esses relatórios, até então, não possuíam qualquer tratamento institucional. Não havia um mínimo de padronização: sequer de paginação, registro ou tombamento. A PFDC, então, montou uma equipe que, por dois anos, dedicou-se a organizar essa documentação.

Por fim, é preciso destacar o papel da CPT na produção de conhecimento acerca do trabalho escravo. Desde o começo dos anos 2000, a organização já sistematizava a quantidade de denúncias, uma vez que era ela que recebia grande parte delas. A partir de 2003, para a concessão do benefício do Seguro-Desemprego, é preciso o preenchimento de um cadastro com dados pessoais do trabalhador. Apesar de autodeclaratório, o auditor da fiscalização preenche esse documento, já que muitos trabalhadores são analfabetos. Nele, constam informações como a idade, raça, estado civil, cidade de origem e de residência do trabalhador. Com o tempo, o acúmulo de dados permitiu que a CPT sistematizasse essas informações e gerasse o perfil dos trabalhadores escravizados.

Além disso, por anos, a CPT foi responsável por sistematizar a base de dados da Detrae referente às informações das fiscalizações de trabalho escravo, em que constavam o local, as atividades econômicas, a quantidade de casos e de trabalhadores resgatados, bem como atualizar constantemente uma planilha com essas informações. Até meados dos anos 2010, o Estado processava os dados: a base era da Detrae, mas a informação era da CPT.

Eu ficava muito envergonhado pelo fato de o melhor banco de dados sobre resgate de trabalho escravo ser da CPT, do Xavier Plassat. Ele nos dava muitos dados, muitas informações. Naquele computador dele, que a gente não sabe como não quebra, o cara colocava lá todos os dados de Seguro-Desemprego numa planilha, e você conseguia saber de onde o trabalhador saía. Era coisa de louco, um computadorzinho assim... com medo de ele quebrar, e ele querendo mandar os pendrives para gente guardar. Eu olhava para o Ministério do Trabalho e Emprego, para o nosso pessoal e dizia: Não dá para a gente, a política pública ficar dependendo do cara, que é um fenômeno, mas se o computador dele cai na Belém-Brasília, acabaram-se esses dados. A gente vai para fora do Brasil, a gente vai para Genebra, fala isso, fala aquilo, vai para o Washington, para Nova York e a gente dependente [da CPT]. (GUERRA, 2018, informação verbal⁹²).

⁹² Entrevista concedida por GUERRA, José Armando. Coordenador-executivo da Conatrae entre 2007 e 2014. 2018.

4.3 LISTA SUJA, OS ESTUDOS DE CADEIA PRODUTIVA E A REPÓRTER BRASIL: A RESPONSABILIZAÇÃO DO SETOR PRIVADO

Em 2003, foi criada a Lista Suja, nome popular dado ao Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. A ideia era simples: o governo deveria incluir os nomes de pessoas físicas e jurídicas que tivessem utilizado mão de obra escrava numa lista pública.

Leonardo Sakamoto lembra que a ideia da lista suja havia sido de Nilmário Miranda durante a elaboração do I Plano Nacional⁹³. Em Minas Gerais, onde Miranda havia atuado como deputado estadual, já havia uma ação semelhante desde 1982⁹⁴. A organização da sociedade civil Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente elaborava uma lista com as empresas mais poluidoras do estado e a exibia publicamente. A estratégia se tornou um dos principais instrumentos da luta ambiental em Minas Gerais, lugar marcado pela exploração de minérios em larga escala e pelos decorrentes danos ambientais. Além da mobilização da opinião pública, a lista suja mineira buscava a mudança de comportamento do setor produtivo.

Em 2009, a Lei nº 11.948 proibiu a concessão de empréstimos e financiamento por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para empresas privadas cujos dirigentes tenham sido condenados por assédio moral ou sexual, racismo, trabalho infantil, trabalho escravo ou crime contra o meio ambiente (BRASIL, 2009).

Da mesma forma, o Comitê Nacional do Banco Central do Brasil, por meio da Resolução nº 3.876, de 2010, (BRASIL, 2010) vetou recursos para aqueles que foram incluídos na lista suja. Contudo, em 2012, o MPT instaurou uma investigação para verificar o cumprimento dessa norma. Nenhum banco conseguiu comprovar um caso de imposição de restrição a créditos a clientes motivada por casos de trabalho escravo e trabalho infantil. Tampouco, havia cláusulas nos contratos prevendo a obrigação do cliente de não se comprometer com violações de direitos humanos desses tipos, exceto quando o recurso era oriundo do BNDES (GOMES, 2018, p. 17).

⁹³ Entrevista concedida por SAKAMOTO, Leonardo. Presidente da ONG Repórter Brasil. 2023.

⁹⁴ Disponível em: <https://www.amda.org.br/index.php/acoes-que-marcaram-nossa-historia/2539-lista-suja>. Acesso em: 10 abr. 2023.

O processo de elaboração da lista suja acontece paralelamente às discussões do I PNETE. Originalmente, esse instrumento foi instituído por uma portaria interministerial que atribuía ao Ministério do Trabalho e à Secretaria de Direitos Humanos a responsabilidade por sua elaboração e publicação. Periodicamente, nessa lista são divulgados os nomes de pessoas jurídicas e físicas que empregaram trabalho escravo em suas produções. O ingresso na lista é a última etapa de um processo administrativo que tramita no Ministério do Trabalho contra aquele que foi flagrado utilizando trabalho escravo. Após o flagrante, o auditor responsável por lavrar o auto de infração referente a trabalho escravo encaminha o relatório e o processo ao Ministério do Trabalho. Esse material é avaliado por outro auditor sem envolvimento com a operação para averiguar a procedência do caso. Ao longo desse trâmite, a empresa tem oportunidade de se defender. Os critérios para o ingresso na lista suja sofreram modificações em 2016, após sua suspensão. Sobre isso, trataremos mais adiante.

A lista suja é utilizada por instituições financeiras e bancárias, principalmente as públicas, para não darem créditos e financiamentos a negócios que se valham de trabalho escravo. Empresas privadas também utilizam a lista para não firmarem contratos com fornecedores ou compradores que estejam implicados com o problema, evitando que a sua cadeia de produção seja manchada com o uso de trabalho escravo em uma de suas etapas. Atualmente, a lista é considerada um dos instrumentos mais eficazes e contundentes contra os empregadores, o que fez com que ela fosse constantemente atacada desde a sua implementação, como aconteceu em 2016.

4.3.1 Estudos de cadeias produtivas

Ainda na toada de produção de conhecimento, nesse mesmo período, a OIT apoiou a realização de estudos sobre as cadeias produtivas por parte da ONG Repórter Brasil, que se dedicava inicialmente à elaboração de conteúdos jornalísticos sobre questões socioambientais. Leonardo Sakamoto, jornalista e diretor da organização, conta que o tema do trabalho escravo precede à criação da Repórter Brasil.

Eu fazia matérias por todo o Brasil e aonde eu ia, eu esbarrava no trabalho escravo: Amazônia, Nordeste, Cerrado. Quando você cobre grandes problemas sociais, encontra trabalho escravo. Eu sempre digo que não fui eu que encontrei o trabalho escravo, mas foi o trabalho escravo que me encontrou. Quem tem olhos abertos, encontra o trabalho escravo em todo o lugar. A minha primeira

reportagem sobre isso foi em 1999. Eu acompanhei a primeira fiscalização de trabalho escravo em 2001, com a [auditora fiscal do trabalho] Marinalva Dantas. Por isso, quando a Repórter Brasil nasce, em 2001, o tema já se torna um dos principais da organização. (SAKAMOTO, 2023, informação verbal⁹⁵).

A Repórter Brasil, então, se torna o primeiro veículo midiático a cobrir o tema do trabalho escravo no país a partir dos anos 2000 de forma sistemática, com as suas reportagens realizadas em locais de difícil acesso, no interior do Brasil. Por causa disso, ao longo das últimas duas décadas, tornou-se especializada no tema, acumulando dados e produzindo informações que subsidiaram os atores da sociedade civil e do poder público na tomada de decisão.

Tinha uma matéria na revista *Atenção* sobre o uso de trabalho infantil na produção de aço, ferro gusa e carvão, que depois seriam usados para produzir carros. Eu nunca esqueci dessa matéria. Achei incrível! Queria fazer alguma coisa desse tipo. Com o aumento da ideia de responsabilidade social, essas matérias se tornavam mais frequentes em todo o mundo. Mas nunca teve nada sobre [o uso] do trabalho escravo em nenhum lugar. (SAKAMOTO, 2023, informação verbal⁹⁶).

Sakamoto colocou a ideia da reportagem da revista *Atenção* em prática, e a Repórter Brasil realizou um estudo piloto de rastreamento de cadeias produtivas com um “punhado de fazendas”. Ele apresentou o material à Patrícia Audi, então coordenadora do Programa de Combate ao Trabalho Forçado da OIT, a proposta de ampliar a pesquisa utilizando informações das duas edições já publicadas da lista suja, ou seja, os empreendimentos que lá constavam teriam a sua produção rastreada até o seu último comprador, o que poderia envolver grandes empresas. O objetivo era descobrir os setores econômicos que se beneficiavam do trabalho escravo e compreender como se davam os elos da produção por meio do rastreamento da cadeia de produção de itens que chegam ao consumidor, a fim de detectar não somente o uso de trabalho escravo, mas também a prática de crimes ambientais, como o desmatamento ilegal, e conflitos agrários.

Na época, Nilmário Miranda considerou esse tipo de informação pertinente com o momento da política pública e solicitou à OIT o estudo. Ao final da pesquisa, foram

⁹⁵ Entrevista concedida por SAKAMOTO, Leonardo. Presidente da ONG Repórter Brasil. 2023.

⁹⁶ *Ibid.*, 2023.

rastreadas mais de 100 fazendas, que forneciam insumos produzidos com trabalho escravo a 200 grandes empresas.

As investigações, realizadas a pedido da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e em parceria com a Organização Internacional do Trabalho, contavam a história de produção do carvão vegetal, soja, cana-de-açúcar, pimenta-do-reino e carne, alguns dos principais produtos de exportação do Brasil. À época, foram identificadas as cadeias produtivas em que estavam inseridas as fazendas incluídas na lista suja. Os relatórios decorrentes dessas pesquisas revelaram quem produzia essas *commodities*; onde e como eram produzidas; e para onde seguiam. Essas informações subsidiariam pareceres técnicos utilizados em ações de *advocacy* junto ao poder público e para publicização do problema à sociedade, mas sobretudo foram importantes instrumentos de pressão junto a setores produtivos que se valiam do uso de mão de obra escrava. (SUZUKI, DALLABRIDA, HARARI, no prelo).

“Tem uma primeira fase da “descoberta” [do trabalho escravo]. Você explica o que é, onde está, quem pratica. Mas isso não basta. Você precisa ir até a origem da coisa, ou seja, até o financiamento, e atacar o tripé do trabalho escravo: impunidade, ganância e pobreza⁹⁷”, afirma Sakamoto.

Até hoje, os estudos de cadeias produtivas da Repórter Brasil são bases de informação e subsídios para denunciar grandes empresas, inclusive transnacionais, e para negociar a mudança de comportamento de setores produtivos. Aliados à Lista Suja, foram instrumentos fundamentais que colaboraram com a responsabilização trabalhista e criminal de muitos empregadores de mão de obra escrava. Para essa pesquisa, a Repórter Brasil desenvolveu uma metodologia inédita de investigação de cadeias produtivas que, nas décadas seguintes, acabou sendo replicada mundialmente.

A identificação e a exposição das relações entre fornecedores e compradores de uma cadeia não é tarefa simples e nem trivial por dois motivos principais: (i.) uma cadeia pode ser composta por uma sequência grande de fornecedores, devido à quantidade de insumos necessários para elaborar a versão final do produto e (ii.) os processos de terceirização fazem com que a cadeia produtiva seja formada a partir de contratos e

⁹⁷ Nessa fala, Sakamoto traz elementos representativos das principais decorrências das perspectivas acerca do trabalho escravo, tratadas no capítulo 6. A “impunidade” se refere à relevância de responsabilização criminal de quem pratica e se vale de mão de obra escrava. A “ganância” se refere às sanções que pesam no bolso do perpetrador, sejam as punições no âmbito trabalhista ou à restrição de financiamento decorrente do ingresso do acusado na lista suja. Por fim, a “pobreza” lembra à necessidade de cuidar da vítima/trabalhador.

subcontratos, tornando a produção pulverizada. Em ambos os casos, o resultado são encadeamentos extensos com muitos fornecedores – e, muitos deles, operando à margem da lei –, o que torna desafiadora a adoção de procedimentos de monitoramento e de padrões de conduta por parte do setor produtivo (SUZUKI, DALLABRIDA, HARARI, no prelo). Hoje, no Brasil, os estudos de cadeia produtiva são realizados exclusivamente pela sociedade civil, sendo a Repórter Brasil a principal organização responsável por isso.

Em 2003, por causa dos estudos de cadeia produtiva, a Repórter Brasil já fazia parte dos fóruns de debate acerca do trabalho escravo, e começa a participar ativamente nas discussões de políticas públicas sobre o tema, tornando-se membro da Conatrae, como representante da sociedade civil.

A gente não está acostumado com uma ONG, como a Repórter Brasil, de servir *como think tank*. Eu acho que ela antecipou algumas coisas que hoje estão na moda do jornalismo e, ao mesmo tempo, discutindo política pública com a gente: qualifica demais o debate. Eu me lembro que Vanucchi⁹⁸ um dia falou: “José Guerra, você vai se capacitar para ser o anti-Sakamoto; o que ele colocar você vai ter que ter uma resposta”. E eu pensava: “Não dá. Não é o Sakamoto só. Tem toda uma estrutura por trás de análise de dados de reportagens, não dá mesmo. Ia ser perda de tempo a gente parar a política pública para ficar contrabalançando. “Tem que trazer esses caras para gente”. [...] [A Conatrae] é uma estrutura de qualificação de debate, de rapidez, de uma simbiose. (GUERRA, 2018, informação verbal⁹⁹).

Em 2022, a Repórter Brasil produziu estudos de cadeias produtivas da soja, do café, do suco de laranja e da carne, que são commodities exportadas para o mercado europeu e comercializadas nas lojas francesas do Mc Donald’s (REPÓRTER BRASIL, 2022). Todos esses produtos haviam sido produzidos com trabalho escravo. No caso da carne e da soja, em áreas de desmatamento ilegal na Amazônia. Já os estudos sobre o café e o suco de laranja identificaram o uso de agrotóxicos proibidos na União Europeia, mas com uso liberado no Brasil. As informações subsidiaram um processo instaurado pela CPT, Actionaid-France e Confédération Générale des Travailleurs na justiça da França, por meio da lei de devida diligência daquele país, que cobrou do Mc Donald’s a transparência de sua cadeia. Se a empresa não fosse capaz de demonstrar sua inocência, deveria então apresentar um plano de adequação. No mesmo ano, a CPT ingressou com

⁹⁸ Paulo Vannuchi, ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos, entre 2005 e 2010.

⁹⁹ Entrevista concedida por GUERRA, José Armando. Coordenador-executivo da Conatrae entre 2007 e 2014. 2018.

outra ação, desta vez contra o banco francês BNP Paribas, fazendo uso do mesmo mecanismo, para cobrar explicações dos seus financiamentos a empreendimentos no Brasil que desmatam em áreas proibidas na Amazônia brasileira.

4.3.2 Pacto Nacional para Erradicação ao Trabalho Escravo

Os estudos de cadeia produtiva aliados à publicação da lista suja trouxeram para a política pública um novo ator: as empresas do setor privado, muitas delas grandes corporações, com operações no Brasil e no mundo.

Num primeiro momento, a gente estava articulando as forças dos agentes dos atores governamentais e não-governamentais que podiam dar respostas e, a partir de 2008, o que ganhou força foi essa articulação com o setor privado. A Lista Suja é de 2003, mas daí que ela virasse um instrumento que mobilizasse o empresariado, que virasse em diálogo, que o empresariado viesse nos procurar e quisesse fazer alguma coisa juntos, demorou um tempo. Acho que 2008 foi auge disso. Eram reuniões “bate-assopra”. A gente chamava [a empresa] para conversar com o estudo da cadeia produtiva debaixo do braço e dizendo: ‘Olha, tem trabalho escravo na sua cadeia. Ou você toma providência, ou a qualquer hora o MP vai pegar e você vai aparecer na lista suja. Então, é melhor você tomar providência antes’. Eram reuniões muito fortes, tensas. Tinha empresa que saía batendo a porta na metade da reunião porque dizia que a gente estava ameaçando. (BOLZON, 2019, informação verbal¹⁰⁰).

As negociações em torno da melhoria das condições de trabalho ao longo da cadeia produtiva também propiciaram em 2005 a criação do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, pelo qual empresas brasileiras e multinacionais assumem o compromisso de não comprar matéria-prima de fornecedores que tenham utilizado o trabalho escravo em sua produção. No passado, o Pacto chegou a ter 400 empresas signatárias. Os produtos e serviços comercializados por essas empresas chegaram a representar 18% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2006 – cujo valor total foi de aproximadamente US\$ 1,06 trilhões.

O Pacto teve o mérito de trazer o gerenciamento de risco de trabalho escravo para dentro do setor empresarial. Com isso, ele mostra à empresa que ela vai perder dinheiro com o processo de boicote. [...] A questão não é bondade da empresa com o trabalhador: é o seu *core business*, a capacidade de poder vender mais para fora. Quando se consegue envolver um setor importante no

¹⁰⁰ Entrevista concedida por BOLZON, Andrea. Coordenadora nacional do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil (2000) e da Unidade de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas (2006-2009), da OIT. 2019

meio, a partir daí, é círculo virtuoso: mais denúncia, mais cadeia produtiva, mais pau, mais empresa. (BRASIL, 2013, p. 98)¹⁰¹.

Sakamoto (BRASIL, 2013, p.98) explica que a partir do lançamento do Pacto os órgãos de fiscalização – MT, MPT e MPF – passaram a se preocupar mais com a cadeia produtiva nas suas ações de repressão ao trabalho escravo, ampliando o alcance das suas ações. “Como impacto posterior, há mudança nos relatórios de fiscalização e as pessoas passaram a ter a preocupação de pegar a nota fiscal para verificar para quem o produto é vendido”.

A gente teve um evento, em 2008, na Bovespa que dava para perceber que a gente estava num outro momento: para fazer um evento como aquele, sobre trabalho escravo, sobre o Pacto de Combate ao Trabalho Escravo com casa lotada, era um momento completamente diferente do diálogo. A gente já estava em vias de trazer alguns empresários do nosso lado. E os empresários mais ágeis, que perceberam que isso [trabalho escravo na cadeia produtiva] ia atrapalhar os negócios, eles vieram com tudo. A gente tinha gente muito próxima da gente. Foi um momento muito forte, com o setor privado, com o Pacto. (BOLZON, 2019, informação verbal¹⁰²).

4.2.3 O Instituto Carvão Cidadão

Um exemplo de cooperação por parte do setor empresarial foi a assinatura, em 2004, de um compromisso nacional entre siderúrgicas para formalizar e melhorar as condições de trabalho em suas cadeias produtivas. Com o aumento da atividade de carvoejamento, motivado pelo também crescimento de exportação de aço, as condições de trabalho pioraram muito, o que provocou uma ação sistemática de fiscalização por parte do Ministério do Trabalho, MPT e MPF nas carvoarias, entre os anos de 2000 e 2004, principalmente aquelas que alimentavam as siderúrgicas do Polo Carajás, situado nos municípios de Marabá (PA) e Açailândia (MA).

No final desse período, o setor siderúrgico foi chamado pela OIT, MT e MPT para assinar um compromisso de eliminação de trabalho escravo da sua cadeia produtiva, focando principalmente na produção de carvão vegetal. À época, muitas carvoarias forneciam a sua produção exclusivamente para uma siderúrgica, o que elevava o grau de

¹⁰¹ Entrevista concedida por Leonardo Sakamoto para o livro 10 Anos de Conatrae. Sakamoto é presidente da ONG Repórter Brasil.

¹⁰² Entrevista concedida por BOLZON, Andrea. Coordenadora nacional do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil (2000) e da Unidade de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas (2006-2009), da OIT. 2019

vínculo com o processo de produção e as condições de trabalhadores, reforçando assim a sua responsabilidade sobre a manutenção de uma cadeia produtiva limpa de violações trabalhistas.

Com isso, foi criado o Instituto Carvão Cidadão (ICC), que reunia oito siderúrgicas do Polo Carajás. O ICC era responsável por fiscalizar e auditar as carvoarias em estados do Pará, Maranhão, Tocantins e Piauí, que forneciam matéria-prima para as siderúrgicas compromissadas. A iniciativa era responsável por verificar a existência de trabalho escravos e outras violações a normas trabalhistas, especialmente aquelas relativas a quesitos de segurança e medicina do trabalho.

De acordo com a OIT, antes das fiscalizações e da criação do ICC, dentre as carvoarias fiscalizadas, apenas 3% dos trabalhadores tinham carteira assinada. Em 2010, 96% dos trabalhadores estavam com o registro formal nas carvoarias auditadas no estado do Maranhão, e, até aquele momento, a ação do ICC provocou o rompimento de contratos de siderúrgicas com 316 empresas carvoeiras devido ao descumprimento de legislação trabalhista. Essa iniciativa colaborou para que a situação dos carvoeiros melhorasse nas frentes de trabalho, mas os flagrantes continuaram sendo recorrentes, o que levou a algumas siderúrgicas serem expulsas do acordo.

O ICC também tinha outro objetivo importante: a (re)inserção de trabalhadores resgatados no mercado formal de trabalho. Para isso, fazia um trabalho de intermediação entre trabalhadores e empresas que se cadastravam no programa para contratar mão de obra seguindo regras as trabalhistas. O ICC localizava os trabalhadores egressos do trabalho escravo por meio de uma lista fornecida pelo Ministério do Trabalho e, então, fazia-lhes a proposta de emprego e providenciava a documentação e o encaminhamento à siderúrgica, caso aceitassem.

A adaptação dos trabalhadores, no entanto, foi uma dificuldade enfrentada durante o programa de reinserção. Pouco habituados a ter uma jornada de trabalho previamente estabelecida, regras de uma empresa organizada, horário de trabalho determinado, aliado à falta de qualificação profissional e ao analfabetismo, os trabalhadores estranharam as novas condições de trabalho e, em alguns casos, terminam abandonando o emprego. (OIT, 2010, p. 178).

A iniciativa de inserção dos trabalhadores já indica uma preocupação que se tornaria cada vez mais recorrente nos anos posteriores da política pública. E o resultado

do projeto, apontado no excerto acima, indica já as dificuldades de oferecer soluções e respostas aos trabalhadores após o resgate.

4.4. ARTIGO 149 DO CÓDIGO PENAL E O CONCEITO DE TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO

Entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000, o Código Penal passava por um processo de revisão e reforma, o que incluiu o artigo 149, cuja redação original, de 1940, se limitava à proibição de “reduzir alguém à situação análoga à de escravo”. Essa alteração foi determinante para a consolidação da política pública,

Em 2002, iniciou-se a tramitação do PLS 161/02, de autoria do senador Waldeck Ornelas (PFL-BA) cuja aprovação originou a Lei 10.803/03 (BRASIL, 2003), que alterou o artigo. As modificações do texto foram decorrentes de discussões interinstitucionais alimentadas pelo clima político do momento e pelas denúncias e pressões que entidades de sociedade civil e órgãos do poder público exerciam em prol do combate ao trabalho escravo.

A elaboração da proposta de alteração do artigo 149 vinha na esteira das modificações do Código Penal pelas vias legislativas que vinham sendo construídas na interlocução entre sociedade civil e poder público no âmbito do Fórum Nacional contra Violência do Campo.

O Seminário Nacional sobre Trabalho Escravo, realizado em Goiânia (GO) em 1997, havia cumprido um papel importante nesse contexto: reunidos em Goiânia, os participantes do Fórum analisaram e fizeram um balanço das novidades decorrentes do PL 929/95, que alterou os artigos 132, 203, 207 do Código Penal. Mas ele também preparou o terreno para a proposta de alteração do artigo 149, catalisando os principais pontos do estado da arte sobre a produção legislativa. No Seminário, participaram deputados que foram responsáveis por dar sequência à elaboração do PL e à sua tramitação na casa legislativa.

Nesse sentido, é importante notar que há uma conjuntura favorável que abria janelas de oportunidades para os atores que atuavam no combate ao trabalho escravo: o Código Penal estava sendo revisado por comissões organizadas no âmbito do Ministério da Justiça, que trabalharam sequencialmente entre 1998 e 1999 para a proposição de um anteprojeto com propostas de mudança.

Ela Wiecko Castilho, como presidente da ANPR, fez parte das comissões e lembra que, à época, houve a tentativa de simplesmente suprimir o artigo 149. “O Prof. Evandro Lins e Silva, penalista, queria tirar o artigo 149, dizia que não existia isso [trabalho escravo], e ele era um homem de esquerda, muito [comprometido] pela democracia. Aí, nesse ponto, foi bom eu estar nessa comissão.” Castilho conta que levou o conteúdo das discussões do Fórum ao conhecimento da comissão e, por fim, o artigo 149 permaneceu.

O anteprojeto da reforma do Código Penal não foi aprovado, porque, segundo Castilho, ele continha “coisas politicamente muito sensíveis”, como pontos relacionados à regulamentação do aborto. O objetivo de se ter um Código Penal com todas as reformas de uma só vez fracassou. Mas alterações foram feitas pontualmente ao longo dos anos seguintes, incluindo a reforma do artigo 149.

Entre 2001 e 2003, foram apresentados oito projetos de lei para reformulação desse dispositivo, e todos foram apensados à proposta de Ornelas, durante sua tramitação em 2002 até sua aprovação 2003. Os atores não sabem precisar por que foi esse o projeto que originou a alteração do artigo, mas Ricardo Rezende acredita que se deve à articulação feita por um dos atores da rede que tinha proximidade com o parlamentar. Rezende conta que houve surpresa entre os atores, quando ele foi aprovado. “Nós ainda estávamos discutindo qual seria o melhor texto”. (REZENDE, 2023, informação verbal¹⁰³).

Note-se que o texto reformulado, como na versão de 1940, não menciona literalmente o termo “trabalho escravo”, mas descreve a prática como “análoga”, “semelhante” à escravidão.

Redução a condição análoga à de escravo

Art. 149 - Reduzir alguém a condição análoga à de escravo:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos

Com a reformulação em 2003, o artigo sofre as seguintes adições, que especificam as práticas componentes do crime e as condições que são impostas à vítima:

Artigo 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a

¹⁰³ Conversa informal com FIGUEIRA, Ricardo Rezende. 2023

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. (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003).

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem: (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

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. (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

I - contra criança ou adolescente; (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem. (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003) (BRASIL, 2003, grifo nosso)

4.4.1 Os elementos constitutivos do trabalho escravo contemporâneo

No texto atual do artigo 149, foram destacados os elementos “trabalho forçado”, “servidão por dívida”, “jornada exaustiva” e “condições degradantes”, reforçando as principais características do trabalho escravo contemporâneo.

Os quatro elementos destacados buscam dar conta do fenômeno que era percebido na contemporaneidade e, sobretudo, verificado nas fiscalizações pelos auditores fiscais do trabalho e procuradores do trabalho, mas sem que houvesse possibilidade de enquadramento jurídico dos casos, por falta de norma. Para além da supressão da liberdade como elemento constitutivo do trabalho escravo, era ainda necessário contemplar aspectos de um tipo de trabalho que acomete a dignidade do indivíduo. Há um alargamento da compreensão de que determinados tipos de trabalho são inaceitáveis não somente porque o indivíduo não pode deixar o local onde desempenha atividades laborais compulsórias. São questões que se referem ao modo de vida do trabalhador, relacionadas, por exemplo, a condições de moradia e de alimentação ou ao tempo disponível que ele tem para si e recobrar suas energias depois do trabalho.

Nas circunstâncias atuais, a liberdade do trabalhador é acometida sobretudo pelo seu aprisionamento ao local de trabalho, o qual, diferentemente da escravidão, não se dá pela posse jurídica do patrão sobre o trabalhador, mas sim por meio de uma série de artimanhas articuladas, sendo a principal delas a fabricação de dívidas fraudulentas por

parte do empregador. Quando o trabalhador aceita a empreitada, não raro, ele já contrai dívidas com o preposto para dar conta dos custos com o transporte até a frente de trabalho. A esse valor, vão se somando continuamente os gastos com materiais de trabalho, alimentação, roupas e até o aluguel da moradia, que costumam ser cobrados arbitrariamente e abusivamente. Ao final do mês, quando ele deveria receber o seu salário, percebe que está em débito com o empregador, sendo obrigado a pagar a dívida com a sua força de trabalho. Esse sistema de desconto irregular, denominado “*truck system*”, pode estar atrelado ainda à retenção de salários e de documentos pessoais para dificultar a sua saída do local de trabalho e minar a possibilidade de denúncias a autoridades. Em casos de trabalho escravo contemporâneo, os elementos **trabalho forçado** e **servidão por dívida** acabam se articulando num mecanismo perverso que cerceia a liberdade de ir e vir do indivíduo para que, então, ele seja explorado.

A vigilância ostensiva ou a violência física e psicológica também são formas de manter o indivíduo no local de trabalho, mas é preciso considerar que, muitas vezes, elas sequer são necessárias. Em áreas rurais, o acesso à frente de trabalho pode ser tão difícil que o trabalhador tem dificuldade de se localizar e partir por si só. Além do isolamento geográfico, há ainda o que se denomina de isolamento cultural, que se dá principalmente quando a pessoa é migrante internacional, não tem conhecimento da língua local, está desprovida de laços sociais e desconhece leis e autoridades que possam protegê-la, mas que, muitas vezes, a vítima as teme por causa da possibilidade de deportação e outras represálias.

Em relação à dignidade do trabalhador, entende-se que ela é afrontada pelo indivíduo ser desprovido de condições materiais básicas de vida e de trabalho; em outras palavras o trabalhador vive e trabalha em **condições degradantes**. O alojamento em que habita e repousa é precário, sujo e pequeno. O indivíduo não dispõe de água corrente, potável e limpa para beber, cozinhar e se banhar; da mesma forma que não possui saneamento básico e instalações sanitárias. A alimentação costuma ser escassa e inadequada, especialmente quando se tem em vista o tipo de trabalho pesado que deve desempenhar.

A falta de assistência médica principalmente em atividades de alta periculosidade, geralmente realizadas sem o uso de equipamentos de proteção individual (EPI), também é um componente do trabalho escravo que denota a condição degradante, já que muitos trabalhadores acabam mutilados e doentes, chegando a morrer nas frentes de trabalho.

Não raro, há casos em que o empregador cobra do empregado o material de trabalho, incluindo o EPI. São frequentes também os casos que trabalhadores continuam executando as suas atividades mesmo muito doentes, sem perspectiva de atendimento ou de recebimento de medicação.

Por fim, a **jornada exaustiva** confina o trabalhador a essa situação de degradação porque lhe retira o tempo para se restabelecer, impedindo que recomponha as suas energias para a retomada da jornada seguinte, o que coloca a sua sanidade mental e integridade física em risco. Em muitos casos, obrigado a executar uma jornada anormal, de muitas horas consecutivas sob trabalho intenso, sem descanso semanal, ele acaba desprovido de vida social, exaurido e consumido completamente pelo trabalho.

Em sua pesquisa de doutoramento, Giselle Vianna (2019), analisou relatórios de casos de trabalho escravo do então Ministério do Trabalho no período de 1995 a 2013 e constatou que em 98,89% foram constatadas “condições degradantes” e, ao mesmo tempo, houve uma queda significativa, especialmente entre os anos de 2007 e 2009, da presença de vigilância armada e violência física contra os trabalhadores (p. 318-319). A partir daí, Vianna constata que outras formas de violência se tornam mais recorrentes para coagi-los, como as ameaças de demissão, as pressões por atingimento de metas de produção inalcançáveis, que levam o trabalhador a enfrentar expedientes prolongados e extenuantes. Para ela, os elementos “jornada exaustiva” e “condições degradantes” “carregam em si o substrato singular do trabalho escravo contemporâneo” (p. 322) e não por acaso são justamente esses dois elementos que são alvos de polêmica e disputa entre os atores que se opõem à política pública.

O procurador do trabalho Luis Antonio Camargo explica que a descrição desses quatro elementos principais - trabalho forçado, servidão por dívida, jornada exaustiva e condições degradantes - na lei restringe as possibilidades de se criminalizar condutas que devem ser enquadradas nessas categorias. Por vezes, essa mudança de parâmetros foi criticada por penalistas que acreditavam que o conceito deveria ser mais aberto para abarcar realidades não previstas pelo legislador. Camargo, contudo, destaca a importância de o texto da lei, agora, trazer as condutas especificadas:

Quando você muda a redação do artigo 149 parece que engessou, mas se por um lado pode até ter restringido, por outro lado identificou, esclareceu [a prática criminosa]. Na norma anterior, as coisas estavam muito indefinidas, não estavam claras, não estavam precisas. Na redação de 2003, você passa a

ler o dispositivo da lei e saber o que você precisa coibir, o que está ali tipificado como crime. (BRASIL, 2013, p.80)¹⁰⁴.

Você chega no lugar e diz “pô, isso é trabalho forçado, isso é condição degradante”; quando você chegava antes dizia: “O que é isso? Ah, trabalho em condição análoga de escravo”, mas não se visualizava. Hoje você visualiza, e no momento que você visualiza, você identifica, você diz: “Está aqui”. Então, eu estabeleço uma relação direta com o que eu estou vendo, com o que dispõe a norma do Código Penal; antes não era possível fazer isso. (CAMARGO, 2019, informação verbal¹⁰⁵).

O dispositivo, então, passa a respaldar juridicamente os servidores públicos responsáveis pela fiscalização, uma vez que estes agora têm, expressas em lei e de forma técnica, as características do trabalho escravo para que possam fundamentar tecnicamente os seus procedimentos de libertação e de punição daqueles que cometem o crime. O resguardo jurídico provido pelo artigo 149 é uma forma de proteger as ações de fiscalização contra a argumentação de atores contrários à execução da política pública, como os grandes latifundiários e os congressistas da bancada ruralista.

4.3.2. Tentativas do esvaziamento do conceito pelo setor produtivo e bancada ruralista

O setor produtivo e a bancada ruralista insistem que trabalho escravo se refere a trabalho forçado e ao cerceamento de liberdade e indicam que os demais - jornada exaustiva e condições degradantes - não configuram o problema.

Cadê o conceito [de jornada exaustiva e condições degradantes]? O Código Penal fala da jornada exaustiva e das condições degradantes e os demais, que são cerceamento de liberdade. Cerceamento de liberdade é o que está conceituado nas [convenções] 29 e 105 da OIT. Então, não tem discussão sobre o que é, porque o Brasil ratificou aquelas convenções; então os conceitos são existentes. Quando você fala de condição degradante, o que é condição degradante? Quando você fala com auditor de trabalho, ele fala que é uma série de infrações que fazem com que ele chegue nessa conclusão, e aí você vê condições idênticas com julgamentos diferentes. Por que a gente não colocava isso na mídia? Porque eu não vou expor o cara que não foi condenado. A função primeira das confederações, e isso está na constituição, no artigo 8 dos seus próprios estatutos sociais, é a defesa de interesse daquela categoria, e não expor alguém daquela categoria. [...] Tem caso bizarro? Tem. Posso

¹⁰⁴ Entrevista de Luis Antonio Camargo para o livro 10 Anos de Conatrae. Procurador do trabalho. 2013.

¹⁰⁵ Entrevista concedida por CAMARGO, Luís Antonio. Procurador do trabalho do Ministério Público do Trabalho. 2019.

denunciar? Não. Mas existe [caso bizarro] e não era blefe [da CNA]. (TOLEDO, 2022, informação verbal, informação verbal¹⁰⁶)

[...]

A questão da jornada exaustiva... sempre tive problema quanto à conceituação. As pessoas falavam sobre a exaustão do trabalhador. Então tem que colocar no 149 a exaustão do trabalhador e não jornada exaustiva. Quando você pega na CLT, jornada é jornada [...] é a questão de horas trabalhadas. Tem que ter um cômputo de horas. (TOLEDO, 2022, informação verbal, informação verbal¹⁰⁷)

Para isso, frequentemente recorrem ao texto das convenções da OIT e demandam que a política pública brasileira considere o conceito de “trabalho forçado”, que é aquele utilizado pela organização e que é relacionado com a prática de cerceamento de liberdade.

O cerceamento de liberdade é muito objetivo, você consegue categorizar todas as possibilidades do cerceamento de liberdade. A partir do momento que você coloca dois conceitos subjetivos, que são dois conceitos que estão sob a égide da dignidade humana, você está criando esse problema. São os conceitos que ninguém acompanha o Brasil: jornada exaustiva e condições degradantes. Eu pelo menos nunca vi, nesses anos, a CNA e CNI bater contra o conceito de cerceamento de liberdade, seja de vigília armada, seja de isolamento geográfico, retenção de documento, o caderninho de dívidas, [...] que são os conceitos estabelecidos e objetivos das convenções, que são muito claros de cumprir. (TOLEDO, 2022, informação verbal, informação verbal¹⁰⁸)

Contudo, a OIT informa que o seu conceito de trabalho forçado é guarda-chuva e amplo para que os países tenham liberdade para adequar as suas normas e compreensões segundo o contexto local. Em relação ao caso brasileiro, a OIT sempre reconheceu que o conceito adotado aqui é compatível com o seu, sendo inclusive elogiado e utilizado como modelo para outros locais do mundo. Desde 2012, o organismo internacional considera “condições abusivas de trabalho e de vida” (*abusive working and living conditions*)¹⁰⁹ e “horas extras excessivas” (*excessive overtime*) como dois dentre os indicadores de trabalho forçado¹¹⁰ (OIT, 2012).

¹⁰⁶ Entrevista concedida por TOLEDO, Frederico. Ex-assessor jurídico da CNA e representante da entidade na Conatrae entre 2013 e 2020. 2022.

¹⁰⁷ Ibid., 2022.

¹⁰⁸ Ibid., 2022.

¹⁰⁹ Inclusive foi o contexto brasileiro o fundamento para a construção desse indicador.

¹¹⁰ Os outros indicadores são: abuso de vulnerabilidade, fraude, restrição de movimento, isolamento, violência física e sexual, intimidação e ameaças, retenção de documentos de identidade, retenção de salários, servidão por dívida. Mais informações disponíveis em: https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_203832/lang--en/index.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

A estratégia de esvaziamento do conceito é pertinente no contexto atual, em que o trabalho escravo se refere justamente às condições degradantes, e diferentemente do que ocorria até o final da década de 1990, quando eram recorrentes os casos em que trabalhadores eram aprisionados e agredidos fisicamente. Com o avanço da política pública de erradicação da prática, a morfologia do trabalho escravo se alterou também: temendo reprimendas, os donos de fazenda atenuaram as práticas de violência ostensiva e de aprisionamento para investir em artimanhas mais sutis.

O conceito do trabalho escravo expresso no artigo 149 também é criticado com base no argumento de que seria “amplo demais”, o que daria margem para atuação subjetiva por parte dos servidores públicos, que agiriam sem critérios claros para definir se uma situação se enquadra ou não como trabalho escravo. É o que se constata do depoimento da ex-senadora do estado do Tocantins, Kátia Abreu:

[...] Com relação à segunda parte do artigo penal 149, que inclui a jornada exaustiva e o trabalho degradante, nós não queremos em nenhum momento absolver pessoas que maltratam os seus trabalhadores, mas a jornada exaustiva é muito fácil de ser definida em lei. Eu canso de perguntar para os jornalistas aqui presentes quantas horas eles trabalham quando o Congresso Nacional vota até a meia-noite, uma hora da manhã. E todos são unânimes em responder que trabalham mais do que 12 horas para acompanhar o Congresso Nacional. Isso é jornada exaustiva. Mas não significa que a Folha de S. Paulo, o Estadão, a Veja, o Correio, o Valor Econômico estejam escravizando os seus jornalistas; estão praticando jornada exaustiva que deve ter penalidade, mas isso não é trabalho escravo. A mesma coisa o trabalho degradante, que pode ser definido numa conversa coloquial, [...], mas quando o fiscal do trabalho chega na propriedade para definir o que é degradante não tem a definição certa. [...] Quando o Ministério do Trabalho acusa aquele praticante de trabalho escravo, não encontra provas para incriminá-lo [...]. (BRASIL, 2013)

Outros mandatários seguiram o mesmo tom em seus discursos sobre a política dedicada à erradicação ao trabalho escravo, não apenas acusando o conceito de ser inadequado, mas também desqualificando o trabalho dos servidores públicos, relativizando casos graves de exploração e ainda justificando situações de exploração como “costume” do trabalhador. Um exemplo de desqualificação do trabalho da auditoria fiscal do trabalho foi do então presidente Michel Temer.

“O ministro do Trabalho me trouxe aqui alguns autos de infração que me impressionaram. Um deles, por exemplo, diz que se você não tiver a

saboneteira no lugar certo significa trabalho escravo” (TEMER, Michel. 2017)¹¹¹

Bolsonaro seguiu na mesma linha ao longo do seu mandato:

“O homem do campo é um exemplo, realmente, de trabalhador brasileiro. Eles trabalham de segunda a domingo, por vezes, 24 horas por dia, e não reclamam de absolutamente nada. A não ser, às vezes, quando o Estado quer interferir no seu trabalho.”¹¹²

Assim como se manifestou Onyx Lorenzoni, que ocupou cargo de ministro da Cidadania e, posteriormente, do Trabalho na gestão de Bolsonaro:

Sempre que tu tem uma zona de sombreamento ou tu permite a interpretação de alguém e, particularmente, uma situação sensível como essa, aí você tem a possibilidade de ser permeado por ideologias, visão de mundo... e não se trata disso. Se trata de proteger o trabalho digno, de dar condições claras que todo mundo saiba de quem é o empregador e quem é o empregado, quais são as condições de trabalho adequada para aquele setor de maneira clara e não permitir que haja dubiedade. Não permitir que alguém interprete em tal sentido porque tem tal objetivo. Isso faz parte desta tomada de decisão, o ministério tem se debruçado sobre isso, tem um grupo de trabalho designado pra cuidar dessa questão. Nós precisamos simplificar e clarificar toda e qualquer norma que envolva trabalho, porque isso tem o resultado de paz pra quem trabalha e paz pra quem emprega”¹¹³.

Parlamentares ruralistas, como o deputado José Rocha (PL-BA), costumam justificar as condições degradantes de trabalho como “costume” do próprio trabalhador.

Nós temos, por exemplo, o trabalho escravo que tem sido debatido dentro daquilo que não diz respeito a trabalho escravo. São ações do trabalhador que às vezes são denunciadas e nada tem a ver com trabalho escravo. São pessoas

¹¹¹ A fiscalização a que Temer se refere foi realizada em uma obra da empresa de construção MRV que “resultou no resgate de 63 trabalhadores, ocorreu entre março e abril de 2011, lavrando 44 autos de infração, e foi coordenada pelo então auditor fiscal João Batista Amâncio. “Encontramos alojamento que era um lixo, com gente dormindo no chão, sem colchão. Faltava higiene, condições sanitárias. Mas também encontramos trabalhador com carteira de trabalho retida, trabalhador que não recebeu salário algum.” (LOCATELLI, SAKAMOTO, 2017)

¹¹² “Bolsonaro festeja "homem do campo" que trabalha 24h por dia e não reclama”, coluna do jornalista Leonardo Sakamoto, 17 jun. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2020/06/17/a-gente-nao-quer-ser-escravo-diz-lideranca-rural-apos-frase-de-bolsonaro.htm>. Acesso em: 10 abr. 2023.

¹¹³ “Onyx se compromete a revisar normas que definem trabalho análogo à escravidão”, matéria do site de notícias Canal Rural, 21 set. 2021. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/agronegocio/onyx-se-compromete-a-revisar-normas-que-definem-trabalho-analogo-a-escravidao/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

trabalhadoras que tem hábito de trabalhar sentado pela sua religiosidade ou pela sua origem de país e, às vezes, isso são consideradas ações escravagistas, o que nada tem a ver¹¹⁴.

Em contraposição, os auditores do Ministério do Trabalho e os procuradores do Ministério Público do Trabalho apontam que há critérios objetivos e claros, que devem ser seguidos pelos responsáveis nas fiscalizações para a classificação de uma situação irregular como sendo trabalho escravo. Consta no Manual de Combate ao Trabalho em Condições Análogas às de Escravo sobre a jornada exaustiva:

Note-se que jornada exaustiva não se refere exclusivamente à duração da jornada, mas à submissão do trabalhador a um esforço excessivo ou a uma sobrecarga de trabalho – ainda que em espaço de tempo condizente com a jornada de trabalho legal – que o leve ao limite de sua capacidade. É dizer que se negue ao obreiro o direito de trabalhar em tempo e modo razoáveis, de forma a proteger sua saúde, garantir o descanso e permitir o convívio social. Nessa modalidade de trabalho em condição análoga à de escravo, assume importância a análise do ritmo de trabalho imposto ao trabalhador quer seja pela exigência de produtividade mínima por parte do empregador, quer seja pela indução ao esgotamento físico como forma de conseguir algum prêmio ou melhora na remuneração. (BRASIL, 2011).

E sobre as condições degradantes, especifica-se:

A degradação mencionada vai desde o constrangimento físico e/ou moral a que é submetido o trabalhador – seja na deturpação das formas de contratação e do consentimento do trabalhador ao celebrar o vínculo, seja na impossibilidade desse trabalhador de extinguir o vínculo conforme sua vontade, no momento e pelas razões que entender apropriadas – até as péssimas condições de trabalho e de remuneração: alojamentos sem condições de habitação, falta de instalações sanitárias e de água potável, falta de fornecimento gratuito de equipamentos de proteção individual e de boas condições de saúde, higiene e segurança no trabalho; jornadas exaustivas; remuneração irregular, promoção do endividamento pela venda de mercadorias aos trabalhadores (truck system). (BRASIL, 2011).

Hoje, existem inúmeros projetos de lei no Congresso Nacional cujo objetivo é atacar o conceito de trabalho escravo expresso no Código Penal.

¹¹⁴ Ibid., 2021.

4.5 A FEDERALIZAÇÃO DO CRIME DE TRABALHO ESCRAVO

Raquel Dodge (2019, informação verbal¹¹⁵), subprocuradora da República, lembra que a indefinição de uma década sobre qual esfera - estadual ou federal – era competente para julgar os casos de trabalho escravo se converteu em impunidade. Ela explica que, no começo dos anos 2000, as polícias e os juízes reivindicavam essa competência, mas, na prática, não lidavam com a questão. Primeiro porque não recebiam os materiais produzidos pela fiscalização: por questões políticas, os relatórios de fiscalização do Ministério do Trabalho não eram encaminhados para as polícias e nem para os MPs. Segundo, as polícias estaduais raramente eram designadas para investigar fatos de trabalho escravo nas rodovias ou em fazendas.

Em março de 2005, a competência para se julgar o crime de trabalho escravo foi à votação no STF. Seis ministros do STF já haviam votado – sendo quatro a favor pela federalização (o relator, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Carlos Ayres Britto e Sepúlveda Pertence) e apenas dois contra (Cezar Peluso e Carlos Velloso) – quando o ministro Gilmar Mendes pediu vistas do processo.

O STF julgava o recurso extraordinário (RE-398041), do MPF que se referia ao seguinte caso: em 1992, o MPF denunciou os fazendeiros Silvio Caetano de Almeida e Raimundo Semeão Filho pelo crimes de reduzir alguém a condição análoga à de escravo (artigo 149 do Código Penal) e frustrar mediante fraude ou violência um direito trabalhista (artigo 203) em propriedade no Pará. Inicialmente, os réus foram condenados a quatro anos pela primeira denúncia e absolvidos da segunda. Quando os réus apelaram, o próprio Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) declarou a incompetência da Justiça Federal para o caso, anulando o processo. Na ocasião, Deborah Duprat, subprocuradora do trabalho que, anos mais tarde, faria parte da elaboração do I PNETE, representando o MPF, apresentou esse recurso ao STF, questionando a decisão do TRF.

Até a retomada da votação, houve articulação e diálogos com os ministros do STF. Dodge lembra que realizou conversas com o ministro Joaquim Barbosa para solicitar que o caso fosse votado. À época, a Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), representada pelo hoje ex-governador e Ministro da Justiça Flávio Dino, participava

¹¹⁵ Entrevista concedida por DODGE, Raquel. Subprocuradora da República do Ministério Público Federal. 2019.

dessas articulações e o próprio Dino como responsável pela autoria de inúmeros pareceres defendendo a federalização do crime.

Por fim, em novembro de 2006, o caso vai à votação novamente e prevalece a posição do relator Joaquim Barbosa. O STF finalmente decide pela federalização do crime de trabalho escravo. Como avaliou Dodge:

“Isso já fortaleceu a política de investigação pela Polícia Federal e coincide com o momento em que a inspeção do trabalho estava mais estruturada, com auditores mais preparados e técnicos, e a Secretaria de Inspeção do Trabalho também mais imbuída de priorizar esse problema, com verbas. É um conjunto de coisas que vão se agregando. (DODGE, 2019, informação verbal¹¹⁶).

4.6 A CHACINA DE UNAÍ

Todo o arcabouço de instrumentos criados até 2003 começa a interagir, num sistema articulado do qual instituições do poder público e sociedade civil fazem uso. Disso, decorrem resultados importantes. Não apenas os trabalhadores são resgatados, mas o tema do trabalho escravo se torna uma prioridade para o Estado e uma questão a ser conhecida pela sociedade civil. Como vimos, o setor privado também é mobilizado a se comprometer com não fazer uso da prática. Trabalho escravo acaba se tornando uma pauta irrevogável, de amplitude nacional.

Em 2006, ano de eleições estaduais e federais, a Repórter Brasil lança a Carta-Compromisso contra o Trabalho Escravo e a encaminha aos candidatos, para que se comprometam com o combate ao trabalho escravo em seus mandatos e com a renúncia de seus cargos, caso sejam flagrados cometendo a prática em suas propriedades. À época, a carta também propunha o compromisso de aprovação da PEC do trabalho escravo e de exoneração de servidores públicos envolvidos com o problema. Até 2022, a carta foi enviada a todos os candidatos para a assinatura antes de todas as eleições que aconteceram nesse período.

Quanto mais a política avançava e ampliava os resgates, ganhando destaque nacional, maior era também a resistência dos atores que se valiam do trabalho escravo. A

¹¹⁶ Entrevista concedida por DODGE, Raquel. Subprocuradora da República do Ministério Público Federal. 2019.

apresentação de projetos de lei contra o conceito de trabalho escravo e a articulação da bancada ruralista, cujo interesse convergia com o das confederações nacionais patronais, conforme mencionado anteriormente, são alguns exemplos. Contudo, um episódio acaba condensando essas iniciativas numa afronta contra as inspeções de trabalho.

Em 28 de janeiro de 2004, o carro oficial de uma equipe de fiscalização da inspeção do trabalho que se locomovia entre fazendas, em Unaí, interior de Minas Gerais, foi alvejado. O atentado assassinou três auditores fiscais do trabalho – Erastónes de Almeida Gonçalves, João Batista Soares Lages e Nelson José da Silva – e o motorista Aílton Pereira de Oliveira. Eles faziam fiscalizações de rotina em plantações de feijão, não necessariamente destinadas a casos de trabalho escravo. O caso ficou conhecido como a Chacina de Unaí.

No quarto, liguei o celular e vi mensagens de parentes e amigos à minha procura, que queriam saber o meu paradeiro. Suspeitavam que eu seria um dos auditores assassinados na tocaia em Minas Gerais. Como passamos o dia inteiro na mata sem sinal de celular, meu irmão, aflito, ligou para a Globo em Brasília, de onde tinha partido a notícia. A atendente do jornal pediu que ele se sentasse para que ela lhe falasse os nomes. Enfim, a noite foi longa e tudo poderia ter sido apenas um pesadelo. Não foi. (CARVALHO, 2021, p. 134-135).

O crime chocou a opinião pública não somente pela violência do massacre, mas também pelo fato de os mandantes serem fazendeiros da região pertencentes à elite política local.

Na ocasião, nove pessoas foram acusadas pelo crime, incluindo Norberto e Antério Mânica, conhecidos como os “reis do feijão”. Por muitos anos o crime passou impune; apenas em 2021 houve condenação, mas com a possibilidade de recurso.

Para Andreia Bolzon, o fato mudou o comportamento da auditoria. Os auditores, por identificação e laços de solidariedade, tornaram-se mais motivados e envolvidos com a missão institucional da Inspeção do Trabalho e com a agenda do trabalho escravo.

A Chacina de Unaí foi um divisor de águas. Uma coisa era o interesse dos inspetores do trabalho antes e depois nesse assunto. Todos os inspetores do trabalho se tornaram mais sensíveis sobre esse assunto e muito mais

interessados de ter uma política que fosse forte e que os amparasse também no exercício das atividades deles. (BOLZON, 2019, informação verbal¹¹⁷).

Em outubro de 2009, o Senado aprovou um projeto de lei que tornou o dia 28 de janeiro o Dia do Combate ao Trabalho Escravo. Nos anos seguintes, uma série de eventos passou a ser organizados pela comemorar a vida e o trabalho dos servidores assassinados e para mobilizar pautas relacionadas ao trabalho escravo. Apesar de os auditores assassinados não estarem realizando uma ação contra o trabalho escravo, o episódio passou a ser utilizado politicamente para essa agenda.

4.7 A PEC DO TRABALHO ESCRAVO E A DESAPROPRIAÇÃO DA FAZENDA CABACEIRAS

Leonardo Sakamoto lembra que, no ano da chacina, a Conatrae ganhou dois guias: a luta por justiça no caso de Unai e a bandeira pela aprovação da PEC (BRASIL, 2013, p. 98). Impulsionada pelo escândalo dos assassinatos, a discussão da PEC do Trabalho Escravo retornou com força à Câmara dos Deputados em 2004. Ela já havia sido aprovada pelo Senado em 2001, como mencionamos no capítulo 3. A pauta foi mobilizada pelos atores na Conatrae, que passaram a realizar incidência política e pressão no Congresso para que a PEC avançasse.

Em maio de 2004 ela é, então, aprovada. Em sua redação, a desapropriação de propriedades que fossem flagradas com trabalho escravo incluía também imóveis urbanos, além dos rurais. Essa foi uma tentativa por parte dos deputados ruralistas de retirar o foco das discussões e de fazer a matéria retornar para o Senado, retardando assim o seu processo de aprovação.

Desde que a PEC retornara à Câmara de Deputados, após a aprovação no Senado, em 2001, a bancada ruralista se posicionou contrariamente e se articulou fortemente contra uma lei que estabelecesse que a expropriação fosse feita de forma imediata, como consequência do flagrante, tal como originalmente previsto no texto da PEC. De acordo

¹¹⁷ Entrevista concedida por BOLZON, Andrea. Coordenadora nacional do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil (2000) e da Unidade de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas (2006-2009), da OIT. 2019.

com Carvalho (2018, p. 31), os ruralistas sabiam que as suas propriedades seriam o alvo principal da lei diante dos casos que o GEFM flagrava.

No entanto, eles também estavam cientes de que a aprovação seria inevitável, já que seria muito custoso votar contra a PEC, posicionamento que seria interpretado pela opinião pública como uma defesa da manutenção do trabalho escravo no Brasil. As falas dos deputados contrários jamais se opunham explicitamente à PEC e nem defendiam abertamente o direito de propriedade.

Nesse embate, os argumentos da Frente Parlamentar da Agricultura (FPA) buscavam atacar o coração da política de erradicação do trabalho escravo: o conceito e as fiscalizações. A estratégia era primeiramente retirar o foco da discussão acerca da expropriação de terras, mas em seguida abrir, de forma oportunista, uma discussão sobre o conceito de trabalho escravo para questioná-lo e colocá-lo em xeque.

4.7.1 A desapropriação da Fazenda Cabaceiras e o Assentamento 26 de Abril

As libertações na Fazenda Cabaceiras também corroboraram as pressões para a aprovação da PEC do trabalho escravo. Em junho de 2004, a Fazenda e Castanhal Cabaceiras, propriedade da família Mutran, foi flagrada com trabalho escravo pela terceira vez. Os casos antecedentes ocorreram dois anos antes. A mesma família esteve envolvida com o caso de José Pereira, que trabalhava em uma de suas propriedades. É importante destacar que uma pequena parte da propriedade Cabaceiras, que equivalia a menos de um por cento do total da área da fazenda, já havia sido ocupada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra em 1999. Por isso, havia um processo de averiguação no governo federal para destinar as terras para a reforma agrária.

Contudo, ainda que a desapropriação da Cabaceiras e a sua destinação para a reforma agrária tenha sido resultado da resistência e luta dos integrantes do MST que, por dez anos, permaneceram acampados na beira da rodovia PA 150, isso não teria acontecido se não se tivesse levado em conta os casos de trabalho escravo que ocorreram na propriedade e violaram a “função social da terra”, prevista no artigo 186 da Constituição Federal. (BARROS, 2011, p. 87)

Na dissertação de mestrado de Carlos Juliano Barros, o relato de José Batista, advogado da CPT de Marabá (PA), aponta a importância simbólica de se destinar Cabaceiras para a reforma agrária:

Era o primeiro caso no Brasil em que estava sendo feita uma desapropriação com base no descumprimento da função social. Até aí, todas as desapropriações de terra eram feitas com base só no critério econômico, que mede a produtividade. [...] Era totalmente desconsiderada a questão ambiental, trabalhista. Nunca se aplicou o artigo 186 da Constituição. Então, foi o primeiro caso que chegou ao Supremo dizendo 'queremos que seja feita a desapropriação por descumprimento da função social e não só pelo critério econômico', se é produtiva ou improdutiva. (BARROS, 2011, p. 193-94).

Em outubro de 2004, o presidente Lula decretou a desapropriação de 9,7 mil hectares devido ao descumprimento do interesse social daquela terra, que então seria destinada à reforma agrária. Esse decreto havia sido baseado nas recomendações feitas pela consultoria jurídica (Conjur) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do qual fazia parte Carlos Henrique Kaipper. O parecer da Conjur levava em consideração os relatórios de fiscalização do GEFM referentes aos flagrantes de trabalho escravo na fazenda. Um ano antes, Kaipper havia tido contato pela primeira vez com uma fiscalização do GEFM em Redenção, no sul do Pará. Ele participava de uma reunião do Fórum de Combate à Violência no Campo e encontrou uma operação em curso. Na ocasião, acompanhou as entrevistas com os trabalhadores e viu o local onde estavam alojados precariamente. Essa experiência foi relatada a Miguel Rossetto, então, ministro do MDA, que posteriormente o indicou para a representação na Conatrae.

A iniciativa presidencial foi inédita (e única até hoje), mas ainda se tratava de uma desapropriação, ou seja, os proprietários perderiam a posse e o título da propriedade, mas seriam indenizados por isso; diferentemente da proposta da PEC que pleiteava a expropriação da terra em casos de trabalho escravo, instrumento que não previa qualquer tipo de reparação ao proprietário caso perdesse a posse da propriedade.

Os Mutran recorreram da decisão em todas as instâncias judiciais, num processo que culminou no Supremo Tribunal Federal, quando a família negociou a desapropriação, executada em 2008.

Você sabe que no final das contas a condenação foi esta: [a Fazenda Cabaceiras] desapropriada por crime de trabalho escravo. Foi um grande

negócio para o proprietário. Ele conseguiu a desapropriação e o governo pagou para ele uma nota. Foi um grande negócio para ele. Agora, ao expropriar, você perde a terra, não tem nada de indenização. (BRASIL, 2013, p. 88¹¹⁸).

Mas apesar dos proprietários terem sido indenizados pela desapropriação, dela decorreu a criação do Assentamento 26 de Abril em 2008, o que, para os acampados do MST, foi uma grande conquista.

4.7.2 A aprovação derradeira: pressão social e acordo com ruralistas

Aproveitando a onda de avanços e conquistas da política pública, a Conatrae se mobilizou em atividades de incidência política principalmente com os parlamentares. Em 2008, o “Ato Nacional contra o Trabalho Escravo: Aprovação da PEC 438 já!” foi realizado na Câmara dos Deputados com mil pessoas, do qual participaram os ministros Paulo Vannuchi, de Direitos Humanos; Carlos Lupi, do Trabalho, e Guilherme Cassel, do Desenvolvimento Agrário.

Em maio de 2010, a Conatrae organizou o I Encontro Nacional pela Erradicação ao Trabalho Escravo, em Brasília, quando um abaixo-assinado com 200 mil assinaturas exigindo a aprovação da PEC foi entregue ao presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer. O evento, sediado na Procuradoria Geral da República, foi aberto pelo ministro e então presidente do STF Carlos Ayres Britto.

A presença das principais autoridades de cada uma das instituições do Estado e o local em que o evento foi sediado indicam o prestígio que a pauta recebia à época. A projeção internacional do Brasil também era notável, muito em função do trabalho de cooperação realizado pela OIT. No evento, esteve a relatora da ONU para Formas Contemporâneas de Escravidão, Gulnara Shahinian, que elogiou o país pelas suas ações, mas também indicou medidas urgentes para combater o problema.

Ao longo de dois anos, a Conatrae articulou os atores para ações de incidência, principalmente no Legislativo. Por sua vez, a mídia foi responsável por amplificar a pauta; nessa seara, a Repórter Brasil teve papel fundamental de pautar os grandes veículos sobre a questão, uma vez que era especializada no assunto e estava envolvida nas ações de

¹¹⁸ Entrevista concedida por Raquel Cunha para o livro 10 Anos de Conatrae. Cunha foi servidora do Ministério do Trabalho e Emprego, entre 1993 e 2001, e coordenadora do “Balcão de Direitos”, na Secretaria de Direitos Humanos, entre 2001 e 2010.

incidência política. A questão ganhava a adesão da sociedade, com fortes campanhas, promovidas, por exemplo, pelo Movimento Humanos Direitos (MHuD), uma organização não governamental que reunia atores e atrizes famosos, como Camila Pitanga, Letícia Sabatella, Wagner Moura, Osmar Prado e outros. Inserções desses atores eram exibidas na Rede Globo que apresentavam discursos contra o trabalho escravo e imagens da prática no Brasil.

Em 2012, a PEC volta ao Plenário da Câmara e é aprovada em primeiro turno, não sem debate e com os parlamentares opositores se reunindo em torno da estratégia, iniciada anos antes, de questionar o conceito de trabalho escravo. Conforme crescia a pressão para a aprovação da pauta no Congresso, a resistência também se elevava. Eles sabiam que o ônus político de se colocar contra a sua aprovação seria alto demais, uma vez que a pauta havia ganhado repercussão.

A Frente Parlamentar pela Agricultura, liderada pela senadora Kátia Abreu, dizia que o texto do artigo 149 sobre o trabalho escravo era amplo demais e, numa fiscalização de denúncia de trabalho escravo, cabia ao auditor, numa avaliação subjetiva, classificar a situação como sendo ou não de trabalho escravo. Sobre esse ponto, Adilson Carvalho esclarece:

A partir daí, os parlamentares que falavam em nome do interesse ruralista afinaram o discurso em torno de dois pontos: 1) mesmo que aprovada, a PEC não seria autoaplicável e necessitaria de regulamentação; 2) na discussão da regulamentação era necessário debater também um conceito de trabalho escravo que gerasse segurança jurídica contra possíveis abusos da fiscalização. A ideia de condicionar a execução da PEC à edição de uma lei que a regulamentasse não chegou a gerar grande resistência dos defensores da PEC. Em primeiro lugar, porque mesmo os mais otimistas quanto à mudança constitucional não acreditavam que a PEC fosse de fato servir de imediato para expropriar as terras dos escravocratas. (CARVALHO, 2018, p. 40-41).

Assim, integrantes da sociedade civil como Xavier Plassat (CPT) e Leonardo Sakamoto (Repórter Brasil) tinham ciência de que a aprovação da PEC tinha um valor simbólico e, no fundo, sabiam da dificuldade de fazer valer a lei na prática.

Na época, os entraves no Congresso Nacional não se restringiam somente a essa pauta. Era o momento em que a relação dos poderes Executivo e Legislativo estava absolutamente estremecida, no governo da presidenta Dilma. Nas ruas, em 2013, manifestações em todo o Brasil desafiavam a popularidade do governo.

Assim, para além dos intensos debates entre os parlamentares, havia também a percepção de que era preciso apaziguar os ânimos em muitas frentes políticas. Em sua monografia, Carvalho (2018) menciona que havia a suspeita de que os senadores haviam feito um “acordo” para a aprovação da PEC. No entanto, não se sabia quem participara e quais seriam seus termos. O pesquisador não conseguiu descobrir, por meio das entrevistas e das notas taquigráficas do Senado, essas informações, ainda que alguns dos entrevistados tenham apontado para sua existência. Nas discussões públicas do Senado, por pelo menos duas vezes o acordo é mencionado.

Em uma das entrevistas concedidas para esta pesquisa, uma das fontes afirmou que o acordo se deu entre a presidenta Dilma Rousseff e a senadora Kátia Abreu. Por parte da presidência, o objetivo era aprovar uma pauta positiva, de consenso, e que tivesse um grande apelo nacional diante da vertiginosa queda de popularidade do governo. Para a representante da FPA, o objetivo era garantir uma espécie de “seguro”. Se a lei fosse aprovada, ela não poderia imediatamente ser colocada em prática, pois dependeria da regulamentação. Abreu sabia que a discussão da regulamentação era um trunfo importante porque abria o debate sobre o conceito de trabalho escravo, tema que os defensores da PEC temiam tocar, sob o risco de fragilizá-lo, impactando negativamente na política pública.

O interesse era criar uma agenda positiva, porque estava naquele momento de turbulência; vêm as manifestações de 2013 e aí o país em ebulição. Foi quando ela [Dilma] mudou o comportamento: começou a receber os movimentos sociais, que ela não recebia. Era uma pauta cara, era uma pauta preciosa para os movimentos, concentrava todos os esforços da Conatrae. (SILVA, 2022, informação verbal¹¹⁹).

Os caminhos que a aprovação da PEC tomava começavam a causar um efeito reverso nos atores que inicialmente a defendiam, porque se percebeu que a sua aprovação se tornara uma caixa de Pandora: se aberta para regulamentação, o conceito de trabalho escravo seria exposto e, num ambiente político instalado, uma discussão a esse respeito tenderia a ter efeitos deletérios para a política pública.

¹¹⁹ Entrevista concedida por SILVA, Carlos Eduardo. Assessor jurídico da Contag entre 2010 e 2017 e da Contar entre 2017 e 2019. 2022.

Em 2014, a PEC 438/01 foi aprovada com 360 votos a favor, 29 contra e 25 abstenções. De acordo com Carvalho, apesar dos votos contrários e abstenções, todos os líderes partidários votaram a favor.

Na cerimônia de promulgação, o discurso proferido por Letícia Sabatella, do Movimento Humanos Direitos, destaca: “A regulamentação da PEC 57A/99 deve reafirmar o conceito presente no artigo 149 do Código Penal e não transformar uma conquista histórica em um Cavalito de Tróia, trazendo mais problemas ao povo.”, alerta. Carvalho define a comemoração como “contida”. Desde 2014, nenhuma discussão a respeito da regulamentação foi pautada e a lei, portanto, também nunca foi aplicada. Os atores engajados com a erradicação do trabalho escravo permanecem em silêncio e, por ora, não desejam tocar no assunto.

Apesar disso, a mobilização em torno da pauta fortaleceu as articulações dos atores na Conatrae.

Demonstraram poder de articulação, atuação em bloco. Nas tentativas de modificação do conceito de trabalho escravo [a estratégia] era reunir as assessorias parlamentares das entidades, você tinha a Conatrae bem atuante. Nesse aspecto, é uma demonstração que justifica a própria existência da Conatrae enquanto modelo de atuação contra violação de direitos humanos. [...] Mas tem dois vetores, desafios: a pauta e o governo. Essa é uma faca de dois gumes. Na medida que o governo vai se distanciando da causa, aí é um declínio claro. (SILVA, 2022, informação verbal¹²⁰).

4.8 RECORDES DE TRABALHADORES RESGATADOS: MAIS DE MIL

A política de resgate de trabalhadores estava sendo bem-sucedida. Era crescente o número de casos e quantidade de trabalhadores libertados em diversos locais do Brasil. Ao longo da década de 2000, houve fiscalizações que chegaram a resgatar até mais de mil trabalhadores no mesmo local, alcançando recordes. Em 2007, quando se dá o ápice dos resgates, 25 mil trabalhadores haviam sido retirados de condições de trabalho escravo, ou seja, quase 43% do total de resgatados até hoje, 2022. A seguir, apresento alguns casos que se tornaram emblemáticos não somente pela quantidade de trabalhadores, mas também pela gravidade e pela repercussão política e econômica por eles gerada.

¹²⁰ Ibid., 2022.

4.8.1 Caso Gameleira

O primeiro caso se refere à fiscalização, em 2005, na usina Gameleira, localizada no município de Confresa (MT). Foi a primeira vez que foram encontrados mais de mil trabalhadores em situação de trabalho escravo na mesma frente de trabalho. Foram 1,3 mil resgatados no corte de cana-de-açúcar. Os trabalhadores eram nordestinos dos estados de Alagoas, Pernambuco e Maranhão, ludibriados com falsas promessas de trabalho decente.

O caso Gameleira também se tornou famoso por ter provocado reações na elite política do país, que questionou as consequências da operação e a lista suja. A usina já tinha o seu nome publicado na “lista suja” do trabalho escravo, já que ela já havia sido flagrada com trabalho escravo em duas ocasiões anteriores; em uma delas, mais de 300 trabalhadores estavam sendo explorados. Um relatório sobre cadeia produtiva, realizado pela Repórter Brasil, indicava que a Gameleira fornecia álcool para as empresas Ipiranga, Petrobrás, Shell, Texaco, Total e PDV; as quatro primeiras eram signatárias do Pacto Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo. Quando distribuidores de combustível, como a Ipiranga, tiveram ciência de que essa fornecedora estava na lista, suspenderam seus contratos.

O evento provocou a reação do então presidente da Câmara dos Deputados, Severino Cavalcanti, que se prontificou a fazer ligações telefônicas para a Petrobrás e a Ipiranga, para saber por que os contratos estavam sendo suspensos se a empresa havia conseguido uma liminar na Justiça do Trabalho para ser retirada da "lista suja" do trabalho escravo. O proprietário da Gameleira – Eduardo Monteiro – é irmão do então presidente da Confederação Nacional da Indústria e deputado pernambucano Armando Queiroz Monteiro (PTB)¹²¹.

Cavalcanti já havia manifestado uma postura permissiva à exploração laboral no Brasil e atenuando a responsabilidade dos empregadores de seguir a legislação trabalhista:

¹²¹ “1.200 escravos são libertados no MT; Severino fez lobby pela destilaria”, matéria do portal Repórter Brasil, 17 jun. 2005, disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2005/06/1-200-escravos-sao-libertados-no-mt-severino-fez-lobby-pela-destilaria>. Acesso em: 10 abr. 2023.

Ora, Senhoras e Senhores Deputados. Vamos parar de hipocrisia, de fingir que somos a França, os Estados Unidos ou a Alemanha e que podemos copiar as suas avançadas legislações trabalhistas [...] Não vamos resolver os problemas do campo e do desemprego ameaçando produtores e fazendeiros com o confisco de terras no caso das muitas e controversas versões de ‘trabalho escravo’ [...] Em Minas, como na Amazônia, no Nordeste, outras regiões ou Estados brasileiros, milhares de boias-frias são deslocados para as fazendas conforme o trabalho que surge. Fica difícil para o produtor ou fazendeiro, muitas vezes com estrutura precária, registrar esse trabalhador pelo espaço de um ou dois dias, ou curtos períodos de tempo.¹²²

4.8.2 Caso Pagrisa

Em 2007, na Pagrisa, usina localizada em Ulianópolis (PA) mais de 1.064 trabalhadores foram libertados, superando o recorde anterior do caso Gameleira. O caso foi um escândalo, envolvendo empresas como a Cosan e, mais uma vez, contratos com as empresas compradoras foram suspensos. Durante a fiscalização, representantes de classe da Federação da Agricultura do Estado do Pará e da Federação das Indústrias do Estado do Pará, juntamente com o diretor da empresa, se colocaram no meio da ação fiscal para conferir a conduta dos agentes estatais.

No meio da ação fiscal, chegaram alguns parlamentares de helicóptero e tentaram interrompê-la. [...] Não necessariamente obtivemos apoio totalmente explícito do próprio governo. Em determinados momentos, ficamos meio isolados. E por isso mesmo, neste momento, foi importantíssimo o apoio dessa rede de parceiros, dos Ministérios Públicos, das organizações não governamentais. Quando nós começamos a realizar as ações no setor sucroalcooleiro, realmente as coisas tornaram mais complicadas, porque a gente estava entrando em setor que era de extremo interesse do próprio governo. [...] Em determinados momentos, realmente a gente ficou sem apoio do governo federal (BRASIL., 2013, p.119)¹²³

Cinco senadores visitaram a usina e anunciaram a abertura de uma Comissão Temporária do Senado para apurar o procedimento dos auditores do GEFM que comandaram a fiscalização na fazenda, que também recebeu a visita de deputados estaduais do Pará. A comissão, presidida pelo senador Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE), foi encarregada de apurar a denúncia de trabalho escravo na Pagrisa, e foi composta pela senadora Kátia Abreu (DEM-TO), relatora da comissão, Flexa Ribeiro e Cícero Lucena

¹²² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Notas Taquigráficas da Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados, realizada em 02 de março de 2004, com discurso do Dep. Federal Severino Cavalcanti (PP-SE). Disponível em: <https://tinyurl.com/4k7ww5yw>. Acesso em: 10 abr. 2023.

¹²³ Entrevista de Ruth Vilela para o livro 10 Anos de Conatrae. Vilela foi Secretária da Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho, entre 1993 a 1998 e, depois, entre 2003 e 2011.

(PSDB-PB), senadores que também viajaram ao Pará, além de Sibá Machado (PT-AC), José Nery (PSOL-PA), Mário Couto (PSDB-PA), Paulo Paim (PT-RS) e Patrícia Saboya (PSB-CE).

Os senadores levantaram a suspeição acerca da inspeção: “Foram constatados indícios de que os fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego cometeram irregularidade na inspeção”, afirma Flexa Ribeiro (PSDB-PA), um dos parlamentares que compôs o grupo. Kátia Abreu informou que a visita à empresa obrigava a comissão a fazer audiências com as partes envolvidas, ou seja, dirigentes da Pagrisa e do Ministério do Trabalho e Emprego, uma vez que não ficaram evidentes sinais de trabalho análogo à escravidão na fazenda: “Pelo contrário, a empresa é muito bem administrada e forma uma comunidade de trabalhadores rurais. Daí a questão merecer uma apuração aprofundada”, disse. (SENADO NOTÍCIAS, 2007)

A Comissão Temporária do Senado convocou ao Congresso auditores e procuradores do Trabalho para esclarecimento acerca da ação fiscal. Na época, Carlos Lupi, então Ministro do Trabalho e Emprego, precisou defender os auditores fiscais do trabalho, cuja atividade estava sendo questionada e atacada pelos parlamentares. Na ocasião, levou o relatório do caso, que tomava 18 volumes, com mais de cinco mil páginas, em um carrinho de mão. (BRASIL, 2013, p. 116) Segundo Guerra (2018, informação verbal¹²⁴), teria dito à senadora Kátia Abreu: “É, senadora. É muita coisa”.

Quando nós começamos a realizar as ações no setor sucroalcooleiro, realmente as coisas se tornaram mais complicadas. Por quê? Porque a gente estava entrando em um setor que era de extremo interesse do próprio governo. Nisso não vai nenhuma crítica. Política é política, economia é economia. Mas a gente, em determinados momentos, realmente ficou sem apoio do governo federal. E justiça seja feita; é que o nosso ministro, o [Carlos] Lupi, nos deu apoio incondicional, mesmo sob muita pressão, muita crítica. Ele foi muito atacado no caso Pagrisa. Quase foi atacado fisicamente em uma reunião do Ministério do Trabalho por um senador. Foi terrível. (BRASIL, 2013, p. 119)¹²⁵.

¹²⁴ Entrevista concedida por GUERRA, José Armando. Coordenador geral da Conatrae entre 2007 e 2014. 2018.

¹²⁵Entrevista de Ruth Vilela para o livro 10 Anos de Conatrae. Vilela foi Secretária da Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho, entre 1993 a 1998 e, depois, entre 2003 e 2011.

Ruth Vilela, então secretária de Inspeção do Trabalho, também havia sido atacada pessoalmente. Segundo ela, a reação dos ruralistas buscava desqualificar as ações do GEFM e, por isso, a SIT suspendeu as atividades fiscais, porque isso gerava insegurança. Na ocasião, a Conatrae manifestou nota de apoio ao GEFM, com exceção da CNA, que se absteve de assiná-la. O caso repercutiu na mídia, e a comissão no Senado foi encerrada em 2009, sem conclusões.

4.8.3 Caso Debrasa

Também em 2007 houve outro caso no setor sucroalcooleiro, dessa vez na usina Debrasa, em Brasilândia, Mato Grosso do Sul. Foram resgatados 1.011 trabalhadores; dentre eles, mais de 800 eram indígenas.

Quando os fiscais chegaram, o lixo estava esparramado pelo alojamento dos indígenas e o sanitário disponível, entupido e fétido, não apresentava condições mínimas de uso. O esgoto corria a céu aberto. Na ausência de armários, as roupas ficavam no chão. Também foram encontrados restos de comida no local, expostos no mesmo espaço em que circulavam gatos. O calor e a umidade dentro dos blocos, aliadas à concentração de insetos, dificultavam o descanso dos trabalhadores, que acordavam diariamente às 4h da manhã. (HASHIZUME, M., CAMARGO, B., 2007)

A situação de trabalho era degradante para todos: alojamentos sujos, superlotados. Contudo, a situação dos alojamentos e da alimentação era pior para os indígenas, denotando discriminação na frente de trabalho.

A usina pertencia ao Grupo José Pessoa, que fazia parte do Pacto Nacional contra o Trabalho Escravo. Meses depois da fiscalização, o Pacto decidiu excluir o grupo do rol de empresas comprometidas a não usar trabalho escravo. (REPÓRTER BRASIL, 2008)

4.9 II PLANO NACIONAL DE ERRADICAÇÃO AO TRABALHO ESCRAVO

Em 2007, a OIT realizou uma avaliação das ações empreendidas no escopo do Plano Nacional e considerou que 68,4% das metas haviam sido cumpridas (OIT, 2007). O resultado, o momento político e o engajamento dos atores ensejaram a elaboração e o lançamento do 2º Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo no ano seguinte.

Hoje, o País pode se orgulhar do reconhecimento internacional que obteve a respeito dos progressos alcançados nessa área: 68,4% das metas estipuladas pelo Plano Nacional foram atingidas, total ou parcialmente, segundo avaliação realizada pela Organização Internacional do Trabalho – OIT. Para se quantificar esse avanço, registre-se que entre 1995 e 2002 haviam sido libertadas 5.893 pessoas, ao passo que, entre 2003 e 2007, 19.927 trabalhadores em condições análogas à escravidão foram resgatados dessa condição vil pelo corajoso e perseverante trabalho do Grupo Especial de Fiscalização Móvel, sediado no Ministério do Trabalho. (VANNUCHI, 2008).

José Armando Guerra (2018, informação verbal¹²⁶) conta que acabara de chegar na Conatrae como assessor da comissão e com a atribuição de fazê-la funcionar. Concursado como gestor público federal, confessa que não conhecia a temática profundamente, mas buscou o foco de atuação daquele espaço. Ele destaca que, naquele momento, já se contabilizavam 25 mil trabalhadores resgatados pela política pública, e 2007 havia sido o ano com recordes de libertados em frentes de trabalho. “Quanto mais resgatava, mais tinha para resgatar, então, foi o entendimento de que o trabalho escravo era muito mais dinâmico e necessitava de uma política pública muito mais ampla do que o mero resgate”, avalia. A política pública entra num processo de maturação. Se no primeiro plano, o objetivo era firmar as estruturas da fiscalização principalmente pelo fortalecimento dos órgãos executores, no segundo plano a versão aborda o problema de forma mais ampla.

Vannuchi lhe perguntara quem teria a capacidade de ser o relator da elaboração do segundo plano e ele indicou que havia duas opções: Leonardo Sakamoto, diretor da Repórter Brasil, e Luiz Machado, da OIT. O último não poderia assumir esse papel, por fazer parte de um organismo internacional e não ser membro formal da comissão. Sakamoto assume essa incumbência. Andreia Bolzon (2019, informação verbal¹²⁷) lembra que, apesar de tudo ser discutido no plenário, o texto era elaborado e revisto por ela, Sakamoto e Xavier, até que se chegasse a uma versão para ser apresentada ao coletivo.

¹²⁶ Entrevista concedida por GUERRA, José Armando. Coordenador geral da Conatrae entre 2007 e 2014. 2018.

¹²⁷ Entrevista concedida por BOLZON, Andrea. Coordenadora nacional do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil (2000) e da Unidade de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas (2006-2009), da OIT. 2019.

O II Plano, lançado em 2008, é dividido em ações de cinco categorias: gerais, de enfrentamento e repressão, reinserção e prevenção, informação e capacitação e repressão econômica. As áreas refletiam os instrumentos que já estavam em operação, apontando para o seu aprimoramento. Por exemplo, na área de repressão econômica dava-se atenção às decorrências da lista suja, reforçando o viés de responsabilidade e responsabilização do setor privado, elemento que não estava presente no primeiro Plano.

Por fim, ele contemplava processos de capilarização da política pública, especialmente em nível estadual, mencionando, por exemplo, as Comissões Estaduais para Erradicação ao Trabalho Escravo (Coetraes), estruturas semelhantes à da Conatrae. Desde 2007, elas foram constituídas e funcionariam como *loci* de decisão para as políticas públicas de combate ao trabalho escravo em nível estadual. A decisão de criação dessas comissões estaduais é de iniciativa dos governos estaduais. Os primeiros quatro estados a criarem suas Comissões Estaduais para a Erradicação do Trabalho Escravo (Coetraes) foram Maranhão, Tocantins, Pará e Mato Grosso. Não por acaso eram os estados com mais casos de trabalho escravo na época. Em 2013, a primeira - e até hoje, única - comissão em nível municipal é a da cidade de São Paulo, a Comtrae-SP.

Até 2021, 16 estados e o Distrito Federal haviam criado suas Coetraes, mas elas se encontravam em diferentes níveis de funcionamento. O funcionamento das Coetraes depende muito do governo estadual vigente. Uma vez que elas ficam sediadas em secretarias estaduais, que são responsáveis pelas atividades executivas, como organização de reuniões e até proposição de agenda, o ritmo de seu funcionamento e principalmente o seu engajamento variam de acordo com vontade política do governo estadual.

Em 2009, em novo relatório, a OIT volta a elogiar o Brasil sobre a sua política pública, reconhecendo seus esforços em prol da erradicação do trabalho escravo. Por meio da organização internacional, foram estabelecidos um acordo de cooperação para que o país exportasse a suas práticas para outros lugares, como o Peru. Se na década anterior o Brasil era exposto nos fóruns internacionais pela violação de direitos humanos, quando o Estado mal reconhecia o problema, agora a sua atuação era considerada inovadora, pioneira e inspiradora para o resto do mundo.

4.10 A PERSPECTIVA DOS ATORES DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE A PREVENÇÃO

A quantidade de resgatados, muitas vezes vítimas reincidentes, chama a atenção dos atores para o fato de que retirá-los do local da violação não é suficiente para evitar a exploração e, muito menos, erradicar o trabalho escravo no país. Era preciso atuar nas causas do problema, incidindo na prevenção e na assistência às vítimas. No período, houve iniciativas que contemplavam essa necessidade, mas que ainda eram pontuais, sem coordenação geral e sem vínculo com a política nacional.

O Brasil é uma referência em combate ao trabalho escravo no âmbito global. A gente se orgulha de repetir isso, de reverberar esses elogios que recebemos. Temos mecanismos inéditos, e organismos internacionais - ONU e OIT - dizem que outros países devem replicar esse modelo. [...] O grande problema é que somos modelo no viés repressivo – trabalhista, administrativo e criminal –, e a gente não é modelo no aspecto preventivo, a gente não tem políticas públicas efetivas no sentido de evitar a ocorrência do trabalho escravo e reverter as condições da vítima que foi resgatada pelos auditores. A gente não tem políticas públicas preventivas. (CAVALCANTI, 2003, informação verbal)

128

Nesse cenário, a sociedade civil teve papel preponderante nas dimensões de prevenção e assistência às vítimas. A forma de realizar ações preventivas e o acolhimento das vítimas é um aprendizado dos atores da sociedade civil que, com o tempo, foi transmitido aos atores estatais e, ainda hoje, há ações que somente a sociedade civil se mostrou capaz de realizar. Por anos, apenas a CPT, na região da Amazônia, conseguiu prover acolhimento a trabalhadores no período da denúncia e após os resgates. O Estado nunca conseguiu executar e institucionalizar uma ação no âmbito da prevenção e da assistência às vítimas, como fez com as fiscalizações e os processos administrativos e judiciais, que contemplam a dimensão repressiva da política pública.

O Centro de Defesa da Vida de Açailândia no Maranhão, uma organização da sociedade civil, a partir de 2007, foi uma das primeiras organizações a prestar assistência jurídica a trabalhadores resgatados. A percepção de que o resgate do trabalhador é só o

¹²⁸ Entrevista concedida por CAVALCANTI, Tiago. Procurador do Trabalho do Ministério Público do Trabalho. Coordenador da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo do MPT entre 2016 e 2017. 2023.

início de uma trajetória longa e nada simples para a recuperação da cidadania e reversão da situação de vulnerabilidade é enfatizada.

4.10.1 Escravo, nem pensar!: programa da Repórter Brasil de educação para prevenção ao trabalho escravo

Em 2004, a Repórter Brasil criou o programa Escravo, nem pensar!, dedicado à prevenção do trabalho escravo em áreas vulneráveis ao aliciamento e à ocorrência do trabalho escravo. O objetivo é usar a educação como propulsor de transformação das realidades locais, realizando formações para educadores das redes públicas municipais nas cidades em que havia mais casos de trabalho escravo. Para isso acontecer, a ONG fazia uma conversa com o prefeito ou com o secretário municipal de educação para convencê-los da importância da formação. Esse diálogo nem sempre é simples; as estruturas municipais costumam ser muito suscetíveis ao poder político e econômico local e, muitas vezes, os próprios membros poder executivo estavam envolvidos em casos de trabalho escravo. Leonardo Sakamoto lembra que o prefeito de Parauapebas concordou com a realização da formação desde que não se proferisse o termo “trabalho escravo” ao longo do curso. Em outra ocasião, duas educadoras da equipe do Escravo, nem pensar! realizaram a formação com um homem encostado na porta da sala de aula, que permaneceu ali, em silêncio, durante o dia todo. No final do dia, as professoras da escola lhes contaram que ele era um jagunço a serviço de fazendeiros locais.

Mas havia também prefeituras politicamente abertas e sensíveis à questão que recebiam a equipe da Repórter Brasil com entusiasmo, pois genuinamente acreditavam no benefício que as formações poderiam trazer não apenas para a comunidade escolar. Nesses casos, 50 escolas do município eram selecionadas, e os seus professores recebiam 40 horas de curso. A ideia era que esses educadores formados abordassem o tema do trabalho escravo em sala de aula por meio de conteúdos obrigatórios ou projetos extracurriculares. A equipe do programa Escravo, nem pensar! saía de São Paulo e ia até a municípios no interior do Pará, Tocantins, Maranhão. Uma das educadoras conta que no começo do programa, eles tinham uma lista de 50 municípios que tinham mais casos de trabalho escravo: “A gente achava que quando fizéssemos formações nesses lugares, terminaríamos a ação de prevenção. Obviamente esse entendimento era equivocado”,

lembra. Essa metodologia foi aplicada por uma década, até que em 2015, o programa sofre uma mudança que foi decisiva para ampliar a sua escala de atuação.

A coordenação avaliou que era necessário realizar a formação de forma mais célere e alcançar mais pessoas ao mesmo tempo, então, a Repórter Brasil passa a negociar as formações com as secretarias estaduais de educação. As formações passam a ser realizadas com as coordenadorias regionais, que dispõem de recursos para capilarizar o conteúdo às escolas de vários municípios ao mesmo tempo. Com essa metodologia, a organização aumenta exponencialmente a escala de beneficiários. Se até 2015, o programa havia alcançado 191 mil pessoas ao longo de 10 anos, na década seguinte, previne mais de 1,5 milhão de pessoas em 600 municípios de 12 estados brasileiros.

Em grande medida, o programa mudou a forma de atuar com as secretarias: o diálogo se tornou altamente institucionalizado e formalizado, por meio de protocolos, ofícios; os projetos do Escravo, nem pensar! daí em diante tramitam nas burocracias das secretarias, passam por avaliação de setores pedagógicos, têm seus termos analisados e aprovados pelos departamentos jurídicos das secretarias e resultam em termos de cooperação. Em muitos casos, passam pela autorização do governador do estado.

O então governador do Maranhão, Flávio Dino, em 2015, recebeu o projeto no lançamento do seu programa de políticas sociais; Dino era familiarizado com o tema do trabalho escravo, já que, em 2003, participara da construção do 1º Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, como representante da Associação dos Juizes Federais do Brasil.

Com a atuação em nível estadual, a organização passa a compreender os ritos e o *timing* das secretarias, aprendendo estratégias de convencimento que passam desde a adequação de discurso a estabelecimento de redes de atores para que as parcerias sejam efetivadas. Em 2020, a prática foi reconhecida internacionalmente pela OIT como uma das melhores práticas de combate ao trabalho escravo no âmbito da prevenção.

4.10.2 MDA e Incra: o plano de reforma agrária; MDS: a assistência à vítima

Os atores estatais também começaram a perceber que o problema do trabalho escravo se estendia a uma área muito mais ampla do que as frentes de trabalho de onde os trabalhadores eram resgatados. Havia uma hipótese de que esses homens e mulheres eram expulsos de suas terras pelo agronegócio, o que envolvia estratégias de grilagem, e

que isso poderia decorrer da falta de incentivo a pequenos produtores. A questão da reforma agrária, anunciada no governo Sarney e que foi uma bandeira do MST durante todo o governo de FHC, agora aparecia no governo Lula atrelada ao combate ao trabalho escravo. A necessidade de reforma agrária está contida não apenas no II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, mas também em um plano do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Incra, elaborado em 2005 que havia sido gestado no âmbito da Conatrae. Apesar do plano nunca ter sido efetivado, seu processo nos traz dois elementos importantes do processo de desenvolvimento da política de erradicação do trabalho escravo. O primeiro é o entendimento de que a repressão aos casos, cuja ação principal são as fiscalizações, era insuficiente para a sua erradicação. Nesse sentido, a reforma agrária traria uma possibilidade de recolocação dos egressos do trabalho escravo, oferecendo uma alternativa de subsistência: a posse da terra evitaria as dinâmicas de aliciamento e migração para frentes de trabalho de grandes fazendas. Além disso, o plano previa um esforço de intervenção local para sensibilização dos atores com o intuito de capilarizar a política:

[...] Fizemos vários seminários explicando o que era trabalho escravo, como era o plano que havíamos construído e cobrando. Com o trabalho de sensibilização e divulgação, conseguimos vários aliados nas superintendências. Esses seminários eram precedidos de um trabalho na mídia. Não adianta ficar só no âmbito do Ministério em Brasília. Havia a necessidade de sensibilizar o servidor na ponta sobre a importância do MDA e do Incra para essa política de erradicação do trabalho escravo. (BRASIL, 2013, p. 95¹²⁹).

No mesmo ano, o Ministério do Trabalho e o MDS também firmaram um termo de cooperação para que a SIT enviasse periodicamente uma lista dos trabalhadores resgatados ao MDS, então gestor da política de Assistência Social e responsável pela gestão do Bolsa Família. O objetivo era garantir o acompanhamento dos resgatados e suas famílias pela rede socioassistencial local para que incluídos em programas sociais ofertados pelo SUAS. Na época, as vítimas de trabalho escravo já tinham prioridade no recebimento de benefícios da Assistência Social, como o Bolsa Família, devido ao alto grau de vulnerabilidade em que se encontram. A iniciativa funcionou poucas vezes e acabou em desuso.

¹²⁹ Entrevista concedida por Carlos Henrique Kaipper para o livro 10 Anos de Conatrae. Kaipper era da consultoria jurídica do MDA e representante do órgão na Conatrae.

Luciano Maduro, gestor de políticas públicas, que como assessor da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho entre 2005 e 2011, afirma que o MDS era um ministério com capital político relevante, por tratar de pautas relevantes para o governo Lula, como o combate à fome, e por sediar programas expressivos, como o Bolsa Família. Ele atribui a interrupção da articulação entre a política de combate ao trabalho escravo e a da Assistência Social à falta de capacidade institucional do Ministério do Trabalho.

Ainda assim, no Ministério do Trabalho houve tentativas de articular internamente programas de atenção ao egresso do trabalho escravo a partir de iniciativas de empregabilidade, mas que não foram colocadas em curso. Um exemplo foi o esboço de um acordo de cooperação elaborado pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, juntamente com a área de intermediação de mão de obra.

Por incrível que pareça foi muito mais fácil fechar um acordo de cooperação e implementar com o MDS [a lista dos trabalhadores resgatados] do que fazer alguma coisa internamente [ao Ministério do Trabalho]. O MDS foi muito mais permeável e ficou também muito claro a questão das capacidades institucionais. O MDS, embora muito mais novo que o Ministério do Trabalho, já foi criado com capacidades muito mais fortes, tanto no que se refere à uma burocracia muito especializada, como também na questão da pauta geral de governo, como os temas da fome, da insegurança alimentar. Era um ministério que tinha muita liderança, tinha recurso de avaliação, monitoramento, o corpo técnico era muito forte, com um modo inovador de se relacionar com os municípios. Então, eu sentia muito mais facilidade de lidar com o MDS para a construção de uma ação de inclusão dos resgatados, no Bolsa Família, do que lá dentro [no Ministério do Trabalho]. (MADURO, 2019, informação verbal¹³⁰).

Segundo Maduro, havia durante o governo Lula um esforço de criar políticas de trabalho e montar um sistema público de trabalho, emprego e renda, aos moldes do que existe em relação às áreas da Saúde e da Assistência Social, com o SUS e o SUAS, respectivamente.

O cardápio de políticas de emprego ativo deveria ser customizado para atender o público do trabalho escravo. Existiam muitas coincidências, seriam políticas muito importantes do ponto de vista da reintegração social, emancipadoras dos trabalhadores resgatados. Mas dada essa precariedade do Ministério do

¹³⁰ Entrevista concedida por MADURO, Luciano. Assessor da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho entre 2005 e 2011. 2018.

Trabalho, ele acabou sendo entregue a outro partido¹³¹, os quadros eram diferentes, e o Ministério do Trabalho perdeu capacidade institucional [...] Você teve uma mudança de coalização política [...], era um outro nível de elaboração da política, de entendimento do Estado. [...] (MADURO, 2019, informação verbal¹³²).

Mas em grande medida, o desenvolvimento disso foi estancado por falta de capacidade institucional do próprio Ministério do Trabalho, de acordo com Maduro. “Essa política também espelha todas essas dificuldades que o governo vive como um todo, não só no Brasil, mas em outros países, que é essa coordenação de políticas públicas”, avalia.

Nada é muito fácil de se fazer. Você colocar uma política pública em pé é muito difícil. Exige muito patrocínio político, exige muito conhecimento técnico, muito esforço de articulação, é muito menos ideal do que o senso comum imagina. Eu acredito que naquele momento era muito positivo para a constituição dessa política. Você tinha por parte de todas as escalas um interesse. (MADURO, 2019, informação verbal¹³³).

Nas tentativas de ação conjunta com o MDS e o MDA, a ineficácia, em grande medida, da grande rotatividade de pontos focais de cada instituição, o que tornava difícil dar andamento às agendas comuns, bem como os desafios de articulação e a resistência política de parte importante da coalizão do governo em lidar com questões estruturais, como a reforma agrária. O MDA era um ministério recém-criado que, para conduzir uma ação como essa, deveria contar com outras áreas do governo, implicados numa política econômica em que sempre pesou a força da bancada ruralista.

[Esses planos] não conseguiam seguir dentro da Presidência da República, porque não rebatia dentro dos outros ministérios. Então, por exemplo, nós chegamos a ter um plano nacional MDA/Incrá de combate ao trabalho escravo, só que nós ficávamos refém devido à falta de institucionalização de quem estava lá. Então, faltou forçar um pouco essa parte de cooperação técnica, portarias internas, decreto, acordos interministeriais. [...] Em alguns momentos não tinha tempo ou pernas, ou, então, o foco era outro. Em alguns momentos; a gente estava na defensiva. Em alguns momentos também a gente não tinha paciência. É uma coisa bem complicada de fazer [a articulação interinstitucional] e vai e volta, discute, daí muda o interlocutor. O governo

¹³¹ O entrevistado se refere à substituição de Luiz Marinho como Ministro do Trabalho por Carlos Lupi em 2007.

¹³² Entrevista concedida por MADURO, Luciano. Assessor da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho entre 2005 e 2011. 2018.

¹³³ *Ibid.*, 2019.

federal muda a cada dois anos, por causa das eleições municipais: vai gente de lá, de cá, então, aqui faltou. (GUERRA, 2018, informação verbal¹³⁴)

Mas, apesar das iniciativas não terem vingado, é importante destacá-las pois denotam uma preocupação do governo de ir além das ações pontuais de resgatar os trabalhadores. De alguma forma, elas apontam para o aprimoramento da política e o amadurecimento da percepção e da avaliação dos atores em relação a seu estágio atual.

4.10.3 Programa Ação Integrada

O Programa Ação Integrada foi uma iniciativa formulada pela auditoria fiscal do trabalho do estado do Mato Grosso que visava a oferecer formas de (re)inserção do trabalhador no mercado de trabalho por meio da oferta de qualificação profissional em conjunto com medidas de assistência. A ideia era ofertar aos trabalhadores participantes o ensino básico, cursos de formação para pedreiro, pintor, eletricista, operador de máquinas agrícolas e de corte e costura. Durante os meses em que participassem dos cursos, eles ganhariam um salário-mínimo mensal. Para colocar o projeto em prática, foram firmadas parceria com empresas que, ao final do curso, contratassem os trabalhadores.

Apesar de bem-intencionado, o programa recebeu críticas de organizações da sociedade civil, como a CPT e a Repórter Brasil, que apontavam que as necessidades dos trabalhadores eram muito mais amplas do que a qualificação profissional para reinserção no mercado de trabalho. Era necessário resgatar a sua dignidade, forjar a sua cidadania, o que lhes foi negado a vida toda. As aspirações do trabalhador não poderiam ter apenas a medida de um cargo. Ao longo do tempo, o programa agregou outras dimensões e elementos para o seu aprimoramento. Estados como Bahia e Rio de Janeiro têm desenvolvido iniciativas semelhantes.

Eu tenho uma posição completamente crítica e contrário a isso desse tipo de proposta [de qualificação do Programa Ação Integrada]. Por quê? Porque eu entendo que a vítima do trabalho escravo não foi tratada como escravo por incapacidade laboral técnica ou algo sim. Se você pega um trabalhador [do setor] da cana, ele é absolutamente capaz para cortar a cana. Se me coloca para

¹³⁴ Entrevista concedida por GUERRA, José Armando. Coordenador geral da Conatrae entre 2007 e 2014. 2018.

cortar cana, em meia hora eu morro estatelado lá no canavial. Na construção civil, se você pega um trabalhador da construção civil, ele é totalmente capacitado. Então, quando você cria o conceito de que é necessário, para combater a escravidão, qualificar as vítimas egressos da escravidão, você, de alguma forma, está ratificando o conceito de que a culpa por ser escravo é do trabalhador por não ser qualificado. E eu discordo totalmente. Eu acho que o Estado devia fazer capacitação dos empregadores e não dos trabalhadores, das vítimas. (CAMPOS, 2019, informação verbal¹³⁵)

4.10.4 Assentamento Nova Conquista¹³⁶

O processo da criação deste assentamento é interessante porque traz a experiência e o trabalho da CPT com trabalhadores resgatados que, uma vez organizados, conseguem vencer a luta pela terra e fundar um assentamento. Nesse caso, é importante destacar que a assistência que a CPT oferece às comunidades é mais do que uma “ajuda”. Trata-se de um trabalho formativo de longo prazo, em que são fomentadas práticas de associativismo e mobilização. A experiência nos leva a questionar se o poder público teria condições de conduzir uma ação semelhante.

Em 2004, 78 trabalhadores foram resgatados de condições análogas à escravidão na Fazenda Rio Tigre (PA), em Santana do Araguaia, no sul do Pará. O GEFM informou a equipe da CPT de Xinguara que os 78 trabalhadores receberiam as verbas que lhes eram devidas em um sindicato nos dias seguintes ao resgate. A organização considerou o momento oportuno para realizar um trabalho formativo com o grupo resgatado. Ana de Souza Pinto, agente da CPT de Xinguara, que organizou essa atividade conta que:

Foram dois, três dias no sindicato. A CPT e os auditores realizaram uma palestra com todo mundo. Passamos um vídeo [sobre trabalho escravo] para estabelecer um diálogo entre o conteúdo do filme e a situação em que os trabalhadores estavam para chegarmos à caracterização de trabalho escravo. Fizemos um mapeamento [da origem] dos trabalhadores: havia gente de Santana do Araguaia, Maranhão, Pará. Vimos que havia um grupo grande: eram 15 do Piauí. “Somos todos de Monsenhor Gil”, eles disseram. Tivemos uma conversa separada com esse grupo, pegamos o endereço deles, nome completo, contato e remetemos para a CPT do Piauí e sugerimos que fizesse contato com os trabalhadores. Explicamos [para os trabalhadores] que tinha a CPT de lá, que orientava os trabalhadores, e que era importante estarem abertos

¹³⁵ Entrevista concedida por CAMPOS, Marcelo. auditor fiscal do trabalho do Ministério do Trabalho. 2019.

¹³⁶ Essa seção conta com trechos do artigo de minha autoria “Intermediações nas políticas públicas de combate do trabalho escravo: As vozes do trabalhador”, publicado em *Escravidão: Moinho de gentes no século XXI*, 2019. No trabalho, recupero o processo de constituição do Assentamento Nova Conquista, desde o momento da libertação dos trabalhadores.

e interessados a dialogar com a CPT. (PINTO, 2017, informação verbal¹³⁷, grifo nosso)

Uma semana após a partida dos trabalhadores para o Piauí, duas agentes da CPT de Xinguara e Teresina foram até Monsenhor Gil, distante a pouco mais 70 quilômetros da capital piauiense.

Eles não acreditaram quando eu disse que iria visitá-los no Piauí. “Imagina que isso vai acontecer”, me responderam. Quando nos viram lá, foi uma surpresa. Então, imagine como é esse processo de construção de confiança e de fazer o compromisso se materializar. (PINTO, 2017, informação verbal¹³⁸)

A partir desse contato no Piauí, a CPT organizou um grupo com os resgatados. Com o passar do tempo, outros moradores da comunidade que migravam sazonalmente para o corte da cana em São Paulo também se juntaram. Esse grupo que, anteriormente, era dedicado aos trabalhadores resgatados, passou a ter famílias inteiras, que eram reunidas mensalmente pela CPT para um trabalho formativo. “O mote principal era como romper o ciclo [do trabalho escravo], como fazer para que parassem de ir para o Pará ou para o corte da cana-de-açúcar [em São Paulo]”, conta a agente da CPT (PINTO, 2017¹³⁹). As temáticas abordadas nos encontros eram sobre direitos, migração e riscos que a partida para um trabalho poderia oferecer: “Nós tentávamos explicar que havia alternativas, que não era preciso necessariamente migrar. Alguns deles compreendiam, outros diziam: ‘Mas a gente tem que ir. Não tem jeito. Vocês vão nos dar um emprego?’”, relembra um agente da CPT do Piauí (LIMA, F., 2017).

O processo formativo da CPT buscava levantar alternativas à migração forçada e, com o tempo, dos trabalhadores partiu compreensão de que a possibilidade de mudança de vida passava por ter direito à terra. Com a formulação desse objetivo, foi fundada, em 2008, a Associação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Prevenção do Trabalho Escravo, a qual passou a reivindicar uma área para fim de reforma agrária junto ao Inca

¹³⁷ Entrevista concedida por PINTO, Ana de Souza. Agente pastoral da CPT de Xinguara. (PA). Entrevista para o artigo “Intermediações nas políticas públicas de combate do trabalho escravo: As vozes do trabalhador”. 2017.

¹³⁸ Ibid., 2017.

¹³⁹ Ibid., 2017.

(Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), com o acompanhamento constante da CPT.

O processo do assentamento foi longo. Do momento em que obtiveram a posse da terra usada na constituição do Assentamento Nova Conquista até a implantação de infraestrutura mínima para o local passaram sete anos. Nesse meio tempo, muitos trabalhadores ainda partiam para o corte da cana, onde muitos ainda seriam escravizados.

Durante todo esse período, além do trabalho formativo perene, a CPT foi responsável por inserir os trabalhadores em locais, aonde, sozinhos, dificilmente teriam acesso. A CPT mobilizou reuniões com o Incra no Piauí e em Brasília para apresentarem a sua demanda pela terra.

Atualmente, o assentamento sobrevive da produção farta de mandioca e de arroz. O cultivo é estruturado em hortas que pertencem às famílias, mas a meta é fazer com que tenham uma produção comunitária. Desde que a economia do assentamento se consolidou, não há mais migração sazonal dos seus membros para outros estados, que agora trabalham nas roças ou em comunidades vizinhas. Francisco José dos Santos Oliveira, um dos trabalhadores resgatados durante o processo de reivindicação fundiária se tornou presidente da associação do assentamento. Ele também se formou no curso de Letras e se preparava para dar aulas na escola que seria aberta no assentamento.

Em 2017, os encontros formativos, organizados pela CPT, ainda se mantinham em periodicidade bimestral e as suas temáticas continuavam se adaptando ao contexto do assentamento.

Tabela 3 – Sistematização de encaixes e intermediações descritos no capítulo 4

Contexto / motivador	Período/ano; local	Intermediário	Circuito Estratégias	Ator superior	Ação / resultado: encaixe	Instância participativa
I PNETE Fiscalizações do GEFM em vigência	2003, Brasília	CPT MPT MPF OIT Parlamentares Pesquisadores	Circuito palavra/projeto <ul style="list-style-type: none"> • Participação de comissão (IP) • Formação de rede • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Regulação operacional da política pública 	Poder Executivo: Ministério do Trabalho Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Lista suja	CDDPH
Fiscalizações do GEFM em vigência Discussões sobre a criminalização do trabalho escravo	2003, Brasília	CPT MPT MPF Auditoria fiscal do trabalho	Circuito palavra/projeto <ul style="list-style-type: none"> • Participação de comissão (IP) • Formação de rede • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Regulação operacional da política pública 	Poder Legislativo: Congresso Nacional	Reforma do artigo 149	Fórum Nacional contra Violência no Campo
Lista suja	2009-2010, Brasília	Atores da sociedade civil e do Estado presentes no CDDPH	Circuito projeto <ul style="list-style-type: none"> • Dados/conhecimento técnico 	Poder Legislativo BNDES Bacen	Lei nº 11.948 Resolução nº 3.876 do Comitê Nacional do Bacen	

			<ul style="list-style-type: none"> • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Regulação operacional da política pública 			
Estudos de cadeia produtiva Fiscalizações do GEFM em vigência Lista suja Repercussão de casos de trabalho escravo e impunidade	2005, São Paulo	Repórter Brasil OIT MPF MPT Auditoria fiscal do trabalho	Circuito palavra e projeto <ul style="list-style-type: none"> • Formação de rede • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Uso da mídia • Uso de convenções, tratados, normas internacionais • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Regulação operacional da política pública 	Setores produtivos de diversas áreas	Pacto Nacional para Erradicação ao Trabalho Escravo	
Estudos de cadeia produtiva Fiscalizações do GEFM em vigência Lista suja Pacto Nacional para Erradicação ao Trabalho Escravo	2000 – 2004; Pará e Maranhão	OIT MPT MPF	Circuito palavra e projeto <ul style="list-style-type: none"> • Formação de rede • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Uso da mídia • Uso de convenções, tratados, normas internacionais • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Regulação operacional da política pública 	Setor produtivo de carvoejamento	Instituto Carvão Cidadão	

Fiscalizações do GEFM em vigência Tramitação no Congresso da PEC do Trabalho Escravo	2004, Brasília, Pará	MDA Sociedade civil mobilizada pela luta pela terra MST Atores da sociedade civil e Estado presentes na Conatrae	Circuito palavra e projeto <ul style="list-style-type: none"> • Formação de rede • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Uso da mídia • Uso de normas constitucionais • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Regulação operacional da política pública • Pareceres técnicos 	Presidência da República Supremo Tribunal Federal	Desapropriação da Fazenda Cabaceiras	Conatrae
Fiscalizações do GEFM em vigência Repercussão de casos de trabalho escravo e impunidade	2007, Brasília	MPF MPT OIT	Circuito palavra e projeto <ul style="list-style-type: none"> • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Uso da mídia • Uso de convenções, tratados, normas internacionais • Regulação operacional da política pública 	Supremo Tribunal Federal	Federalização do crime de trabalho escravo	
Chacina de Unai	2009, Brasília	Auditoria fiscal do trabalho Atores da Conatrae	Circuito palavra <ul style="list-style-type: none"> • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Denúncias • Uso da mídia 	Poder Legislativo: Congresso Nacional	Dia Nacional de Combate ao Trabalho Escravo	Conatrae
Execução, consolidação	2008, Brasília	Atores da sociedade civil	Circuito palavra e projeto	Presidência da República	II PNETE	Conatrae

da política pública		e Estado presentes na Conatrae	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Uso de convenções, tratados, normas internacionais • Regulação operacional da política pública • Consultoria profissional • Avaliação da política pública 			
Demanda de prevenção ao trabalho escravo e assistência à vítima	2004 - , 12 estados	Repórter Brasil CPT MPT OIT Auditoria fiscal do trabalho	<p>Círculo palavra e projeto</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Uso de normas e leis de políticas setoriais • Regulação operacional da política pública 	<p>Secretarias de Educação de Estados e municípios</p> <p>Secretarias de Assistência Social de Estados e municípios</p>	Projeto Escravo, nem pensar! nos estados e municípios	
II PNETE Demanda por reforma agrária	2005, Brasília	MDA Incra	<p>Círculo palavra e projeto</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Uso de normas e leis de políticas setoriais 	3 Poderes	Plano interministerial para combate ao trabalho escravo, com base na reforma agrária	Conatrae

			<ul style="list-style-type: none"> • Regulação operacional da política pública 			
Demanda de prevenção ao trabalho escravo e assistência à vítima	2007 - , Mato Grosso	Auditoria fiscal do trabalho	<p>Circuito palavra e projeto</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Uso de normas e leis de políticas setoriais • Regulação operacional da política pública 	?	Programa Ação Integrada	
Demanda de prevenção ao trabalho escravo e assistência à vítima Demanda por reforma agrária	2004 – 2008, Brasília e Piauí	CPT	<p>Circuito palavra e projeto</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Regulação operacional da política pública 	<p>Incrá</p> <p>Poder Executivo</p> <p>Poder Judiciário</p>	Assentamento Nova Conquista	
Pressão social (manifestações, baixa popularidade governamental)	2008 -2014	Atores da sociedade civil e do Estado da Conatrae, exceto as confederações patronais	<p>Circuito palavra e projeto</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Uso de normas e leis • Regulação operacional da política pública 	<p>Poder Executivo: Presidência da República</p> <p>Poder Legislativo: Congresso Nacional</p>	Aprovação da PEC do Trabalho Escravo	Conatrae

Fonte: Elaboração própria

CAPÍTULO 5. CAPILARIZAÇÃO E AUTONOMIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Nos capítulos anteriores, apresentei a política pública contra o trabalho escravo a partir da sua formulação e desenvolvimento em nível federal, onde até então se concentravam as ações. Contudo, ao final da década dos anos 2000, ela ganhou força e instrumentos que permitiram que fosse capilarizada por atores em nível local em diferentes partes do Brasil. Para isso, traduções e adequações dos referenciais da política nacional foram feitas pelos atores locais para que pudesse ser aplicada de forma coerente em contextos distintos daquele que inicialmente motivou o combate ao trabalho escravo, isto é, o trabalho rural em fazendas, localizadas em áreas de difícil acesso, principalmente no interior da Amazônia.

Neste capítulo, apresento como se deu o desenvolvimento da política de erradicação do trabalho escravo no município de São Paulo, a partir de meados dos anos 2000, de forma paralela ao que se passava no plano federal, mas demonstrando os enlaces entre esses dois níveis.

São Paulo foi selecionada para análise porque os atores locais foram capazes de replicar com adequações uma política pública de forma consolidada e com resultados efetivos, observando as distinções do nível federal. Na maior metrópole do país, o trabalho escravo assumia outras morfologias: ele se dava em atividades urbanas, como a construção civil e, principalmente, no setor têxtil. Imigrantes em situação irregular de migração, provenientes da Bolívia, Paraguai e Peru, eram e seguem explorados em oficinas clandestinas de costura, espalhadas por toda cidade.

Nesse cenário, foi a Superintendência Regional do Trabalho de São Paulo (SRT-SP) quem protagonizou as ações fiscais na cidade, criando um *modus operandi* e consolidando a ideia de que o trabalho escravo não está presente somente na Amazônia.

A discussão acerca da política em contexto urbano oferece um cenário distinto de análise, porque participam dele atores que se articulam de forma peculiar e ajustada ao contexto local. Eles são distintos dos que operam em nível federal, e assumem novos discursos e posições daqueles que engendram a política em seu ambiente original. Para fins analíticos, abordar essa seara, destacando essas diferenças e sem perder de vista a sua conexão com o processo do qual faz parte, é relevante para compreender como a política

pública pode se transformar no tempo e no espaço e, ao mesmo tempo, como essa “mutação” incide retroativamente na formatação estrutural da política em nível macro.

5.1 SÃO PAULO: TRABALHO ESCRAVO NO SETOR TÊXTIL

Em 2005, foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), por parte da Câmara Municipal de São Paulo, para investigar os casos de trabalho escravo com imigrantes em situação irregular. Havia denúncias sobre trabalhadores latino-americanos – principalmente da Bolívia, mas também Paraguai e Peru – em situação de exploração extrema nas oficinas de costura na região central da capital paulista. Na ocasião, foram convocados o setor de imigrações da Polícia Federal, representantes patronais das confecções, o Ministério Público do Trabalho e a Polícia Civil para deporem sobre o contexto. (ROSSI; SAKAMOTO, 2005)

As discussões na CPI se relacionaram fortemente com a política nacional de erradicação do trabalho escravo daí em diante. A questão migratória e a responsabilização das empresas da cadeia da moda foram elementos que pautaram os debates. Naquela época, segundo a relatora da CPI, Soninha Francine (então vereadora pelo PT-SP), era preciso pressionar o governo federal para conceder anistia aos trabalhadores, mudar o Estatuto do Estrangeiro e alterar o tratamento concedido às vítimas imigrantes de trabalho escravo. A CPI também trabalhava para que o Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo também incluísse em seus debates as atividades produtivas urbanas, como as do setor têxtil.

O problema da exploração de mão de obra imigrante em São Paulo não era uma novidade para a SRT-SP.

É importante recordar que a Superintendência Regional do Trabalho em São Paulo recebia, pelo menos desde os anos 80 e de forma crescente, várias denúncias de violência nos ambientes de trabalho relacionadas com o fluxo migratório sul-americano para a região metropolitana de São Paulo. Essas denúncias diziam respeito a ilícitos, tais como: servidão por dívida, trabalho forçado, maus tratos, condições precárias de segurança e saúde, assédio moral e sexual, espancamentos, jornadas de mais de 12 horas de trabalho e outras graves violações de direitos humanos realizadas em virtude do trabalho. (FERREIRA; BIGNAMI, 2021, p.14)

O primeiro registro de um caso de trabalho escravo com imigrantes nos dados da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, é de 2006¹⁴⁰. Contudo, Ferreira e Bignami destacam que muitos outros já haviam passado pela SRT-SP mas não foram registrados para efeitos administrativos e não foram incluídos na sistematização. (p.15)

Como decorrência dessa CPI, a SRT-SP reuniu um grupo interinstitucional com atores do Estado e da sociedade civil. Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho, Ministério Público Federal, Polícia Federal, associações patronais do setor da costura (Abit, Abint), sindicatos, lideranças bolivianas e coreanas, estavam reunidos e preocupados em buscar soluções para encaminhar o problema do trabalho escravo no setor da costura, que envolvia imigrantes.

Ninguém sabia direito o que fazer. Eu comecei a entender o problema e compreendi que a gente não estava perante uma questão boliviana, de nacionalidade. Foi aí que eu entendi que havia um aspecto produtivo importante, de externalização produtiva, de fragmentação da cadeia produtiva, de redução dos elos de responsabilidade, e que tudo isso fazia parte de um sistema muito típico da indústria do vestuário, da moda, que é o sistema do suor (...). Ninguém discutia sob essa ótica de ser um sistema, discutia-se sob a ótica de migração. (BIGNAMI, 2022, informação verbal)¹⁴¹

Até então, o que se percebia de imediato é que coreanos, donos de tecelagens, contratavam bolivianos para produzir as peças de roupas que seriam vendidas em suas lojas para o atacado ou repassadas para grandes marcas do varejo. As condições de trabalho costumavam ser péssimas: ganhos por produção, informalidade e terceirização marcavam a relação de contrato entre bolivianos e coreanos. Em relação aos aspectos sociais, os trabalhadores normalmente estavam acompanhados de suas famílias, vivendo dentro de oficinas de costura, em situação irregular de imigração. Por isso, eram considerados “ilegais”. Já no começo dos anos 2000 passa a haver uma diferenciação social na comunidade boliviana. Muitos dos antigos costureiros explorados conseguem ascender socioeconomicamente, adquirir máquinas de costuras e estruturar suas próprias oficinas, sendo a maior parte delas em péssimas condições físicas e clandestinas, no que se refere a questões trabalhistas e fiscais. A mão de obra empregada nessas oficinas eram os seus compatriotas aliciados diretamente na Bolívia.

¹⁴⁰ O caso é referente a um resgate de um trabalhador paraguaio em uma fazenda no Mato Grosso do Sul.

¹⁴¹ Entrevista concedida por BIGNAMI, Renato. Auditor fiscal do trabalho da SRT-SP. 2022.

A SRT-SP compreendeu que os imigrantes eram trabalhadores explorados que, a despeito de estarem em situação irregular de migração, tinham direitos por serem vítimas de sérias violações, como o trabalho escravo e o tráfico de pessoas. A auditoria fiscal do trabalho de São Paulo concluiu que alguns dos procedimentos das fiscalizações e do resgate do GEFM poderiam ser úteis, se traduzidos para o contexto que enfrentavam¹⁴².

O que a gente constrói é a partir de uma experiência muito peculiar: indústria da moda, imigração, sistema do suor. O que fazer? Precisávamos partir de um patamar. O que existia era o da fiscalização do meio rural. O que me interessava desse modelo? A emissão do Seguro-Desemprego, a retirada do trabalhador do ambiente de trabalho, mas não necessariamente do país, e todo o pacote de verbas rescisórias. Essa coisa de deportação, mandar para o país de origem, essa coisa de polícia não me interessavam. Para mim, ficou muito claro que não dava para tratar como coisa de polícia. (BIGNAMI, 2022, informação verbal)¹⁴³

Até meados dos anos 2010, quando trabalhadores explorados estavam com a situação migratória irregular, as autoridades, principalmente a Polícia Federal, autoridade migratória no Brasil, os encaminhavam para a deportação. Além de as vítimas não receberem nenhum de seus direitos, frequentemente corriam risco de vida, pois haviam sido aliciadas em suas comunidades, podendo ser ameaçadas e sofrer represálias ali. Além disso, elas simplesmente poderiam não desejar retornar, por considerar que as condições de sobrevivência no Brasil seriam melhores do que as de seu país de origem.

Quando se submetia o caso [de resgate com imigrantes] a Brasília, a SIT dava respostas péssimas. A resposta primeira que a SIT me deu é que por ser imigrante em situação migratória “ilegal” – e o texto [do parecer] usava esse termo –, tinha que ser “expulso” do Brasil – e o texto usava esse termo também. Eu achei um absurdo isso. E eu instruí corretamente a coisa, eu mandei toda a documentação para eles, mandei o Protocolo de Palermo, compromissos internacionais, o acordo de residência do Mercosul. Como vai dar expulsão? A visão era muito absurda. Não vou denunciar [o imigrante]. Na minha concepção, tem um fundamento jurídico [para não denunciar o imigrante]. Você está me trazendo um decreto de 1980 [o Estatuto do Estrangeiro], já estamos em 2007. (BIGNAMI, 2022, informação verbal)¹⁴⁴

¹⁴² No livro “Trabalho escravo na indústria da moda no Brasil”, organizado pelos auditores fiscais do trabalho da SRT-SP, Renato Bignami e Livia Ferreira, consta essa menção ao trabalho da auditora fiscal do trabalho: Suêko Uski, que traduziu para o ambiente urbano e hostil dos *sweatshops* todos os conhecimentos acumulados à frente do Grupo Especial de Fiscalização Móvel para inaugurar o enfrentamento sistematizado nesse setor econômico em São Paulo.

¹⁴³ Entrevista concedida por BIGNAMI, Renato. Auditor fiscal do trabalho da SRT-SP. 2022.

¹⁴⁴ *Ibid.*, 2022

A utilização das normativas internacionais pela SRT-SP era uma contra-argumentação de que o trabalhador era uma vítima e não um criminoso, contrariando o Estatuto do Estrangeiro, que dispunha sobre as regras migratórias do país até 2017. Sustentando a argumentação no Protocolo de Palermo, que o Brasil havia ratificado em 2004 (BRASIL, 2004), afirmava-se que o trabalhador não apenas era vítima de trabalho escravo, mas também de tráfico de pessoas, e que o Estado tinha obrigação de garantir a sua proteção¹⁴⁵.

O tráfico de pessoas é abordado a partir de uma perspectiva transnacional, por isso a pauta ganhou aderência nas situações de trabalho escravo em que as vítimas eram imigrantes, apesar de o fenômeno poder ser aplicado a situações de migração e aliciamento interno de trabalhadores, como são os casos de trabalhadores nordestinos levados para trabalhar nas fazendas da Amazônia.

Não tinha nem norma para resgate de trabalho escravo. Quando eu fui para lá [na SIT, em Brasília], foi quando a gente escreveu a primeira Instrução Normativa, e eu fiz questão de colocar Protocolo de Palermo, aproximar a figura do tráfico de pessoas à do trabalho escravo. Fiz questão de colocar a questão migratória. Tudo isso para que se enxergassem as condições degradantes, o trabalho forçado, o tráfico de pessoas, engano, redução salarial por engano, e que tivesse um roteiro do que fazer, porque, por se tratar de trabalhador imigrante, a gente sempre teve esse dilema: “O que fazer com esse trabalhador?” A polícia manda embora mesmo. E isso era um elemento central das ameaças daquele que o está subjugando. (BIGNAMI, 2022, informação verbal)¹⁴⁶

No entanto, os dispositivos de Palermo eram conflitantes com as leis de migração brasileiras. Apenas em 2010, uma resolução do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) proibiu e a deportação de vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas; no caso em que o imigrante tivesse sofrido essas violações, ele poderia requerer a residência (permanente) no país. Apesar de o instrumento ter melhorado a proteção às vítimas, ainda hoje há casos em que a polícia e outras instituições decidem pela deportação do imigrante.

¹⁴⁵ O tráfico de pessoas, segundo o Protocolo de Palermo, é o "recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração". (ONU, 2000)".

¹⁴⁶ Entrevista concedida por BIGNAMI, Renato. Auditor fiscal do trabalho da SRT-SP. 2022.

5.2 A LEI DE MIGRAÇÃO: A SUBSTITUIÇÃO DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO

Naquele período, o resgate de trabalhadores imigrantes também encontra intersecções com as discussões acerca da Lei de Migração, que começa a tramitar. O dispositivo que estava sendo construído, com ampla participação da sociedade civil, deveria substituir, quando sancionado, o Estatuto do Estrangeiro, que era o principal instrumento de regulamentação da política migratória brasileira.

O Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980) datava de 1980 e foi elaborado ainda durante o período da ditadura militar, quando as questões migratórias eram tratadas como assunto de segurança nacional, distante da perspectiva de direitos humanos. Assim, o “estrangeiro” era visto frequentemente como indivíduo que possivelmente representava risco ao país, e a ele estavam colocadas diversas restrições, como a proibição de desenvolver ações de associativismo. Com isso, em teoria, até o momento em que o Estatuto do Estrangeiro vigorou, em 2017, o imigrante não poderia se sindicalizar, por exemplo. A Lei de Migração foi sancionada em 2017 (BRASIL, 2017), substituindo o instrumento anterior, trazendo na sua origem o entendimento de que a migração é um direito humano. Apesar da evolução, muitos pontos foram vetados pelo então presidente da República Michel Temer, como a criação de uma autoridade migratória que não fosse policial, e outros continuaram em aberto, carecendo de regulamentação ainda hoje.

Quando a Lei de Migração substituiu o Estatuto do Estrangeiro a resolução do CNIg que proibia a deportação de imigrantes vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas perdeu validade, pois o Estatuto era o instrumento de referência da resolução. Um novo texto foi editado em 2020 colocando em discussão a questão da revitimização do resgatado, salientando a necessidade de colaboração por parte das vítimas nos processos penais. Essa obrigatoriedade imposta ao imigrante pode ser especialmente danosa, não apenas psicologicamente, mas também para sua integridade física. Muitas vezes as vítimas são coagidas e ameaçadas pelas redes de aliciamento e exploração, que as submete a situações de vulnerabilidade, e o Estado falha recorrentemente em garantir sua proteção.

A intensificação de fluxos migratórios coloca no radar os grupos da vez que serão explorados. Assim como, entre 2013 a 2016, havia muitos casos de exploração laboral de haitianos, hoje, a comunidade que merece dedicação é a dos venezuelanos. Contudo, a situação da comunidade boliviana é uma constante, e a exploração não tem arrefecido.

Por esse motivo, as organizações da sociedade civil que se ocupam da pauta do trabalho escravo são aquelas que tradicionalmente assistem imigrantes vulneráveis. Em São Paulo, trata-se de organizações como o Cami (Centro de Apoio e Pastoral do Migrante) e a Missão Paz.

5.3 A TRADUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO PARA O CONTEXTO URBANO

Se houve a necessidade de adaptar os instrumentos da fiscalização para o contexto das oficinas de costura de São Paulo, os auditores também mudaram as lentes com que enxergavam e classificavam o trabalho escravo. Nesse sentido, foi necessária uma tradução dos elementos do artigo 149 para o novo contexto.

Assim como trabalhadores do corte de cana-de-açúcar trabalhavam por até 16 horas seguidas e ganhavam por produção, os costureiros seguiam a sua jornada por essa quantidade de horas costurando peças, também ganhando por produção. As condições de seus alojamentos (as oficinas eram também as suas moradias) eram precárias e os trabalhadores tinham a saída controlada. Seus documentos eram retidos. Eles não se encontravam necessariamente isolados geograficamente, mas a falta de noção espacial da cidade, o desconhecimento da língua, das leis e dos agentes do Estado a quem pudessem recorrer isolava os trabalhadores e suas famílias culturalmente. (SUZUKI, 2016)

Para Brasília, a classificação da exploração laboral nesse contexto como trabalho escravo foi, por algum tempo, exótica. Levou alguns anos para que o desenvolvimento da política local fosse absorvido pelos parâmetros nacionais.

Eu precisava entender também [o trabalho escravo nas oficinas], tanto é que eu fui numa ação. Eu passei um ano nas fazendas [fiscalizando]. Eu saí da Superintendência [Regional do Trabalho em São Paulo] e, em 15 minutos, a gente estava no [bairro do] Bom Retiro numa casa de alvenaria. Abre a porta, eu entro, e o auditor corre e fala: “Bingo! Configurou [trabalho escravo]”. Eu pensei: “Calma, cadê o barraco de lona? Cadê o xixi e o cocô no mato? Cadê aquela fotografia do rural que salta aos olhos e já incomoda?” Aqui [São Paulo], você vai pegar a servidão por dívida no caderninho, nas condições alojamento com fiação exposta com risco de sinistro de incêndio. Então você vai ver e é tão grave! Está tudo no mesmo nível. É trabalho análogo ao de escravo. (LYRA, Alexandre, 2018, informação verbal)¹⁴⁷

¹⁴⁷ Entrevista concedida por LYRA, Alexandre. Auditor fiscal do trabalho e chefe da Detrae entre 2011 e 2015. 2018.

Bignami explica que as condições degradantes estão presentes nas oficinas de costura clandestinas. No entanto, se a atenção se voltar apenas para esses elementos, a classificação de trabalho escravo não se sustenta.

Tem condição degradante? Sim, tem muita. No entanto, existe um banheiro físico construído, não tem banho quente, privada, mas tem um banheiro físico. Claro que se for só isso, não configura [trabalho escravo], mas a nossa investigação foi sempre mais ampla, de buscar os elementos de engano, econômicos, do tráfico de pessoas relacionado a trabalho escravo, da submissão do trabalhador e até situações de violência e ameaça. A gente jamais carregou nas condições degradantes como sendo elementos centrais do resgate. Essa é a diferença da Móvel no meio rural, então, isso já foi um choque. (BIGNAMI, 2022, informação verbal)¹⁴⁸

Assim, ao longo dos anos, a fiscalização em oficinas de costura se aperfeiçoou, aprimorando as suas tecnologias e o *modus operandi*, culminando em fiscalizações de grande repercussão com marcas de roupa famosas, como foi o caso Zara (PYL, HASHIZUME, 2011). Em 2011, foram resgatados imigrantes em três oficinas terceirizadas contratadas pela marca. O caso deu visibilidade nacional e internacional à exploração de latino-americanos no setor têxtil no Brasil. A Inditex, multinacional espanhola e proprietária da marca, teve queda de quase 4% das suas ações na bolsa de valores na Espanha por causa do escândalo no dia que o resgate foi a público. O caso da Zara resultou num Termo de Ajustamento de Conduta de cinco milhões, celebrado entre a empresa e o Ministério Público do Trabalho. Depois desse caso, muitas outras marcas famosas foram alvo de fiscalização.

Essa visibilidade produziu efeitos nos próprios órgãos de fiscalização, que mantiveram operações recorrentes no setor têxtil. A SRT-SP se dedicou a um extenso trabalho de inteligência para investigar grandes empresas do setor têxtil que se valiam de trabalho escravo das oficinas de costura. Para os auditores, essa era uma estratégia para buscar um impacto na política pública. Como a produção é muito pulverizada, com milhares de oficinas espalhadas por toda a capital e região metropolitana, seria impossível fazer fiscalizações em todas elas. Por isso, no entendimento dos auditores, era preciso selecionar casos que pudessem gerar repercussão e impacto no setor, almejando um efeito pedagógico. Assim, a auditoria em São Paulo se dedicava a um trabalho de inteligência

¹⁴⁸ Entrevista concedida por BIGNAMI, Renato. Auditor fiscal do trabalho da SRT-SP. 2022.

de rastreamento da cadeia produtiva de grandes empresas até se chegar na oficina terceirizada, em que o trabalho escravo é empregado.

Outra motivação que leva a SRT-SP operar dessa forma é o fato de que o dono da oficina raramente terá condições de arcar com os direitos trabalhistas dos seus funcionários, por isso responsabilizar a tomadora de serviço na ponta da cadeia, sendo ela uma grande marca, é o meio de garantir que os direitos daqueles que foram explorados sejam restituídos.

O lastro econômico dessas células produtivas, as *sweat shops*, é muito baixo, é perto de zero. O capital que ela tem é giro, que gira para comer, pagar aluguel e carretel de linha. Ele [o dono da oficina] não tem dinheiro para pagar um resgate de R\$ 30, 50 mil para o trabalhador. Quem tem isso é o dono de marca. A gente não pensa só resolver a questão imediata, mas também criar um impacto em cadeia, um impacto de política pública mesmo e impacto regulatório, fazer com que o setor se acomode um pouco melhor para que ele tenha mais vigilância. A gente espera uma postura proativa do empresariado (BIGNAMI, 2022, informação verbal)¹⁴⁹

Os casos nas oficinas de costura colocaram São Paulo em lugar de destaque da política pública nacional. Os atores locais, principalmente a SRT-SP e o MPT-SP, ganharam proeminência com a repercussão midiática e os acordos milionários decorrentes dos casos. O ambiente político se tornou favorável para a criação da lei que prevê a cassação do registro de empresa que tenha utilizado trabalho escravo no estado e a impossibilidade de os sócios reabrirem um negócio no mesmo setor por dez anos. Essa lei, a 14.946/2013 (SÃO PAULO, 2013), ficou conhecida como Lei Bezerra em referência a seu autor, o então deputado Carlos Bezerra Jr. (PSDB) que, pelo seu envolvimento com a questão do trabalho escravo em São Paulo, acabou presidindo a CPI do Trabalho Escravo na Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp), instalada em 2014 para investigar as denúncias no setor têxtil. (SANTINI, 2014)

5.4 CASOS DE TRABALHO ESCRAVO NA CONSTRUÇÃO CIVIL

Na sequência da CPI na Alesp, havia a intenção de criar outra comissão para investigar os casos de trabalho escravo na construção civil. A partir de 2013, os casos no

¹⁴⁹ Entrevista concedida por BIGNAMI, Renato. Auditor fiscal do trabalho da SRT-SP. 2022.

setor explodem, como o escândalo do resgate de 111 trabalhadores nordestinos empenhados na reforma do aeroporto de Guarulhos, em 2013, contratados por uma empresa terceirizada pela construtora OAS. (WROBLESKI, 2013)

Nesse período, o governo federal havia injetado recursos na área da construção civil; houve um *boom* no setor, o que fez com que os canteiros de obras proliferassem em todos os cantos do país, assim como as vagas de emprego no setor. A construção civil foi impulsionada com diversos tipos de projetos. Não apenas houve incentivo para a construção de empreendimentos privados, mas o setor avançou com projetos do governo em habitação popular, como o Programa Minha Casa, Minha Vida, mas também grandes obras de infraestrutura, como as usinas hidrelétricas de Belo Monte, Santo Antônio e Jirau e, por fim, as construções para os dois megaeventos que aconteceriam no Brasil, as Olimpíadas e a Copa do Mundo. Em todos esses empreendimentos foram registrados casos de trabalho escravo, outras graves infrações trabalhistas e até a morte de trabalhadores. (REPÓRTER BRASIL, 2014)

Esses flagrantes colocaram sob investigação, levando a instauração de processos judiciais e administrativos, grandes empresas, como MRV, Odebrecht, OAS e Camargo Correa, que em 2014 também foram alvo da Operação Lava Jato. Além disso, também se apontou a responsabilidade do Estado, na elaboração de contratos em processo de licitação e, principalmente, em relações de terceirização.

5.5 TRABALHO ESCRAVO URBANO *VERSUS* RURAL

Com os resgates cada vez mais frequentes nas oficinas de costura e na construção civil, no biênio de 2013-2014, os casos de trabalho escravo urbano pela primeira vez são superiores aos rurais. Não por acaso, os estados de São Paulo e Minas Gerais, que nunca figuram entre os principais no ranking nacional, aparecem como líderes em ocorrências, com os maiores números de flagrantes e trabalhadores resgatados. Ao longo de 2013, 2.254 pessoas foram resgatadas em fiscalizações. Dessas, 858 (ou 38%) trabalhavam em canteiros de obras. (REPÓRTER BRASIL, 2014) As ações das SRT-MG e SRT-SP na construção civil e nas oficinas de costura fizeram com que, nesse mesmo ano, a maior quantidade de resgatados fossem dos estados de MG e SP, com 1132 e 427 trabalhadores,

respectivamente¹⁵⁰. No período, os processos de capilarização e autonomização da política se expressam de forma acentuada, já que as fiscalizações nesses contextos são empreendidas pelas SRTs¹⁵¹. Assim, observamos que a atuação do GEFM, que se dá em nível nacional, foi capilarizada, ao longo de duas décadas, para os níveis estaduais por meio de suas regionais.

Com o tempo, as SRTs passaram a incorporar o elemento do trabalho escravo a ser observado em suas fiscalizações rotineiras e a atuar nas suas áreas de jurisdição independentemente do comando de Brasília.

Já em 2020, do total de 276 operações para fiscalização de trabalho escravo ocorridas em 2020, 149 (54%) foram realizadas pelas Superintendências Regionais do Trabalho em diferentes estados. Em relação aos trabalhadores, nessas operações, foram resgatados 936; desses, 562 (60%) foram atendidos pelas SRTs. (BRASIL; OIT, 2021)

Esse movimento de capilarização e autonomização das burocracias locais permitiu que os atores locais reconhecessem o trabalho escravo em contextos inéditos, como nas atividades de comércio e serviço. Um exemplo disso foram as pastelarias de imigrantes chineses no Rio de Janeiro. Nesses casos, os donos dessas lojas traziam conterrâneos aliciados da China que eram colocados para trabalhar e viver em situações degradantes e de extremo maus-tratos¹⁵². Não apenas os AFTs, mas procuradores do trabalho também começaram a se atentar para as realidades onde estavam lotados. Em outro caso, também no Rio de Janeiro, conduzido pelo MPT-RJ, dez rapazes foram aliciados para trabalhar como modelos por uma falsa agência e estavam em situação de cárcere, sem recebimento de salários e com jornadas exaustivas para cumprir participação em eventos sociais. As vítimas também eram ameaçadas e sofriam abusos sexuais¹⁵³.

Outros casos também foram emblemáticos nesse sentido, como a Operação Cinderela, em que o GEFM resgatou profissionais do sexo exploradas em condições de

¹⁵⁰ Dados do Ministério do Trabalho sistematizados pela Repórter Brasil e a Comissão Pastoral da Terra.

¹⁵¹ O Ministério do Trabalho tem representações em cada um dos 27 estados brasileiros por meio das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE) ou das Gerências Regionais do Trabalho e Emprego (GRTE). Cada uma dessas regionais possui uma equipe local de auditores fiscais do trabalho, os quais são encarregados de averiguar as condições trabalhistas em seus respectivos estados.

¹⁵² Repórter Brasil. Com ajuda de tradutor online, fiscalização resgata adolescente chinês vítima de trabalho escravo no Rio de Janeiro. Repórter Brasil, 2014. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2014/10/com-ajuda-de-tradutor-online-fiscalizacao-resgata-adolescente-chines-vitima-de-trabalho-escravo-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

¹⁵³ Record TV. Exclusivo: Sonho de ser modelo vira trabalho escravo no Rio. Cidade Alerta RJ, 29 nov. 2022. Disponível em: <https://recordtv.r7.com/cidade-alerta-rj/videos/exclusivo-sonho-de-ser-modelo-vira-trabalho-escravo-no-rio-29112022>. Acesso em: 18 jun. 2023.

trabalho escravo. Apesar de ter já havido casos anteriores com essa atividade, nunca havia sido registrado nas estatísticas que se tratava de trabalhadoras sexuais; em outras ocasiões, as profissionais foram classificadas como “dançarinas” ou “garçonetes”. Casos desse tipo não são triviais, pois implicam reconhecer que a atividade sexual é trabalho para que os direitos trabalhistas das trabalhadoras sejam garantidos. Ainda que a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) preveja a categoria “profissional do sexo” a questão gera ainda muito debate de cunho moralista.

Essa diferenciação de olhares gerou impactos na política pública, que precisou ser adequada a contextos locais e a atividades econômicas específicas, mas também impôs desafios ao Estado. No caso dos chineses, a auditoria fiscal do trabalho se defrontou com problemas de tradução de idioma até ameaças da máfia. No outro, precisou elaborar teses jurídicas para provar a uma situação atípica era, de fato, um caso de trabalho escravo.

A capilarização das ações de fiscalização e responsabilização de maus empregadores também impactaram a percepção da sociedade a respeito da exploração laboral. As situações sempre existiram, mas não eram percebidos como inaceitáveis, seja pelo poder público, seja pela sociedade, sendo um exemplo recente disso o resgate de trabalhadoras domésticas.

5.6 TRABALHO ESCRAVO DOMÉSTICO E QUESTÕES DE GÊNERO

Eu acho que faltou a Conatrae olhar para a trabalhadora. [...] Comecei a perceber que a questão de gênero não chegava na Conatrae. A gente trabalhava muito na visão de que o trabalhador, vítima de trabalho escravo, era um trabalhador braçal, ou que estava nos grandes centros urbanos, que estava também nas confecções, mas em sua grande maioria homens. Somente no final da minha participação da Conatrae [em 2017] que a gente começou a discutir, por exemplo, trabalho doméstico, que é trabalho escravo análogo à escravidão em muitas situações e que, em sua maioria, alcança as mulheres. É preciso que nessas novas gestões da Conatrae se fortaleça o olhar para as mulheres que estão nessa condição. E, claro, que além das trabalhadoras domésticas, tem outro tema para aprofundar que é o tema das trabalhadoras do sexo, que muitas vezes nas periferias do Norte e Nordeste são submetidas a trabalho escravo, mas que, pela lógica moralista, não se consegue considerar isso nas políticas públicas. [...] A lógica patriarcal está na nossa estrutura mental de não conseguir aprofundar. Eu fiquei mais de dez anos na Conatrae e só percebi no final. [...] E também a voz que foi dada ao combate ao trabalho escravo é a voz

masculina. Eu fui olhar várias publicações sobre o tema, e quem fala, quem escreve, são os homens, nas entrevistas. (COSTA, 2019, informação verbal)¹⁵⁴

A partir do momento em que casos de trabalhadoras domésticas, que viviam décadas em casas de família sem recebimento de nenhum direito, nem mesmo salário, começaram a ter repercussão e a ocuparem o espaço na mídia, a sociedade também passou a denunciar.

Não é de hoje que a exploração laboral de meninas e mulheres acontece nas casas de família, muitas vezes, sobreposto a outros abusos. Mas desde 2017 houve um aumento crescente de casos de trabalho escravo nesse âmbito. Apesar de não ter sido inédito o resgate de trabalhadoras domésticas, em 2020, o caso de Madalena Giordano, de 46 anos, teve repercussão midiática nacional¹⁵⁵.

Depois de 38 anos, ela foi resgatada da casa onde trabalhou e morou praticamente toda a sua vida. Sem salário, cerceada em sua liberdade, a trabalhadora ainda tinha uma pensão roubada pelos seus patrões. O “efeito Madalena” gerou uma série de denúncias de casos semelhantes nos anos posteriores. (FAGUNDES, no prelo)

A questão do trabalho escravo em âmbito doméstico também ganhou força com a publicação de dados inéditos sobre trabalho escravo e gênero. Em 2020, o programa Escravo, nem pensar!, da Repórter Brasil, se debruçou nos dados das trabalhadoras resgatadas para desenhar seu perfil, até então, desconhecido. (REPÓRTER BRASIL, 2020). A pesquisa “Trabalho escravo e gênero: quem são as trabalhadoras escravizadas no Brasil?” chamou atenção para a invisibilidade das mulheres exploradas e para subnotificação das vítimas. Dentre os contextos mais invisíveis, segundo o relatório, estão os casos de trabalhadoras domésticas e as trabalhadoras sexuais. O relatório pautou estudos acadêmicos sobre gênero e trabalho escravo que, assim como os resgates, proliferaram nos últimos dois anos. A publicação do material também provocou a criação do grupo de trabalho “Trabalho escravo e gênero” no Ministério Público do Trabalho.

O material ainda chama a atenção para a sobreposição de identidades e vulnerabilidades. A base nacional de dados de trabalhadores resgatados, que fomentou o

¹⁵⁴ Entrevista concedida por COSTA, Rogenir. Consultora para gerenciamento de projetos entre 2005 e 2018 da Catholic Relief Service e representante da entidade como observadora na Conatrae entre 2007 e 2017. 2019.

¹⁵⁵ Entre 2017 e 2020, casos de trabalhadoras filipinas escravizadas em atividades domésticas foram flagrados e denunciados. (LOCATELLI, 2017, 2020)

estudo, indica que, do total de resgatados em todo o país, 95% são homens e 5% são mulheres. Os números desagregados por estados seguem essa proporção, exceto para quatro estados: Amapá, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo.

No caso de São Paulo, essa proporção é notavelmente distinta da média nacional por causa dos resgates nas oficinas de costura, em que muitas mulheres são vítimas. Na capital paulista, a proporção de mulheres é ainda maior: 30%. Desse total de mulheres resgatadas, mais 90% são imigrantes. A informação reforça a necessidade de se atentar a demandas específicas dos trabalhadores em contextos distintos e reforça a pauta da migração internacional como questão indissociável do trabalho escravo.

Tabela 4 – Sistematização de encaixes e intermediações descritos no capítulo 5

Contexto / motivador	Período/ano; local	Intermediário	Circuito Estratégias	Ator superior	Ação / resultado: encaixe	Instância participativa
CPI do Trabalho Escravo na Câmara Municipal	2005, São Paulo	Auditoria fiscal do trabalho (SRT-SP)	<p>Circuito palavra e projeto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formação de rede • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Uso da mídia • Uso de convenções, tratados, normas internacionais • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Regulação operacional da política pública 	Auditoria fiscal do trabalho (Detrae)	Fiscalizações em contexto urbano	
Fiscalizações em oficinas de costura, com vítimas em situação irregular de migração	2006 – 2010, São Paulo, Brasília	Auditoria fiscal do trabalho (SRT-SP) Atores da sociedade civil e Estado de São Paulo	<p>Circuito palavra e projeto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formação de rede • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Uso da mídia • Uso de convenções, tratados, normas internacionais • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Regulação operacional da política pública 	Ministério da Justiça (CNIg)	Resolução do CNIg contra deportação de vítimas	

Caso Zara	2013	Auditoria fiscal do trabalho (SRT-SP) Atores da sociedade civil e Estado de São Paulo	Circuito palavra e projeto <ul style="list-style-type: none"> • Formação de rede • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Uso da mídia • Uso de convenções, tratados, normas internacionais • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Regulação operacional da política pública 	Poder Legislativo	Lei 14.946/2013 (Lei Bezerra)	Coetrae-SP
Fluxos migratórios intensos	2013	Atores da sociedade civil e Estado de São Paulo envolvidos com a agenda da migração internacional no Brasil	Circuito palavra e projeto <ul style="list-style-type: none"> • Formação de rede • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Uso da mídia • Uso de convenções, tratados, normas internacionais • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Regulação operacional da política pública 	Poder Legislativo (Congresso Nacional) Poder Executivo Presidência da República Ministério da Justiça	Lei de Migração	

Fonte: Elaboração própria

CAPÍTULO 6. RETROCESSOS E RESISTÊNCIAS

A institucionalização das medidas da repressão tem contribuído para a sobrevivência da política, já que sua execução ocorre independentemente do voluntarismo de servidores públicos. Consolidada, a fiscalização se tornou uma prática rotineira do Ministério do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho. Por esse motivo, ela conseguiu resistir às mudanças de gestão no governo federal e às intempéries causadas por crises políticas e econômicas. Apesar de 58 mil trabalhadores terem sido resgatados entre 1995 e 2021, em todos os estados brasileiros, segundo dados do Ministério do Trabalho, é preciso reconhecer que a política pública de erradicação do trabalho escravo se encontra fragilizada, seja pelos constantes ataques sofridos por parte dos setores contrários a elas, seja pela crise econômica que impacta diretamente a sua execução.

Neste capítulo, pontuo elementos da política que foram atacados, principalmente no período de 2017 a 2022, durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Contudo, é preciso reconhecer que o enfraquecimento das ações vem acontecendo desde o segundo mandato de Dilma Rousseff. Desde lá, os atores da sociedade civil e do Estado foram obrigados a concentrar esforços e recursos para conter a onda conservadora desse período mais recente.

Nesse período, as fiscalizações continuaram acontecendo, mesmo durante a pandemia, mas, a saber das condições de trabalho em que os trabalhadores ainda são expostos, é difícil sustentar que se teve avanço. O aumento da pobreza e do desemprego vis-à-vis a queda da proteção do trabalhador tem mostrado que efetivamente houve um retrocesso nas condições de trabalho. Há alguns anos, no começo dos anos 2010, as condições laborais nas frentes de cana-de-açúcar haviam melhorado em função da atuação de forças-tarefas organizadas pelo Ministério do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho. Em 2022, por sua vez, o setor que deve apresentar mais casos de trabalho escravo é justamente esse.

6.1 ANTECEDENTES DO RETROCESSO

Já no segundo mandato do governo Dilma, o tema do trabalho escravo perde força. É evidente que havia outras prioridades em jogo num contexto pré-impeachment, e o tema deixou de ser uma prioridade de governo. As manifestações de 2013, os escândalos de corrupção decorrentes da Operação Lava Jato e os intensos conflitos com o Congresso Nacional deixaram o clima político bastante desfavorável para pautar questões de direitos humanos em todas as frentes, incluindo no poder Executivo.

No entanto, é importante destacar que Kátia Abreu, então expoente da bancada ruralista no Legislativo, assumiu o cargo de ministra da Agricultura durante esse mandato, sinalizando quais interesses tinham maior espaço no governo.

José Guerra, coordenador geral da Conatrae entre 2007 e 2014, avalia que, pelo perfil de gestão centralizador da presidenta, muitas demandas eram represadas na Casa Civil, o que impedia avanços na política. Segundo ele, os próprios ministérios passaram a promover uma espécie de autocensura: “Por que você vai investir tanto [esforço] se [o processo] chega lá e é barrado?”¹⁵⁶ Um exemplo disso foram as reiteradas tentativas de criação de um regimento interno da Conatrae. Após uma década de funcionamento, a comissão não tinha regras internas formalizadas. E, durante os últimos anos de sua gestão, Guerra tentou que a Casa Civil aprovasse versões desse documento, mas elas eram constantemente devolvidas à secretaria executiva da Conatrae com pedidos de alteração.

Os dois governos posteriores, o de Michel Temer e Jair Bolsonaro, foram responsáveis por conduzir uma série de ataques à política pública de erradicação do trabalho escravo a partir de diversas medidas. Apesar disso, a política pública foi mantida em funcionamento, em grande medida, devido à resistência dos atores socioestatais e do grau de institucionalização alcançado pela própria política.

Eu, enquanto procurador do trabalho que estava à frente da Conaete, naquele momento senti isso [o ataque à política pública por parte do governo] muito fortemente em face da política pública repressiva contra o trabalho escravo contemporâneo. A lista suja deixou de ser publicada. Nós tivemos uma interrupção da força-tarefa do Grupo Móvel; nós passamos cerca de dois meses e meio, sem força tarefa, sem dinheiro para continuar [as inspeções] e, de fato, houve uma paralisação no repasse de recursos para a auditoria do trabalho na sua função ordinária e também para a força-tarefa do GEFM. Em relação ao

¹⁵⁶ Entrevista concedida por GUERRA, José Armando. Coordenador-executivo da Conatrae entre 2007 e 2014. 2018.

GEFM, a gente se mobilizou tanto que a gente conseguiu reverter o estancamento, e as operações voltaram ao seu curso. Essas tentativas de evitar o funcionamento da política pública se perpetua durante todo o governo Temer, sobretudo, pelo Ministro Ronaldo Nogueira que ficou conhecido como o “Ministro do Trabalho Escravo. [...] No aspecto da política repressiva [contra o trabalho escravo], a gente só continuou a ter uma que funcionasse, porque temos instituições sólidas, democráticas, construídas historicamente. A gente tem o MPT, uma auditoria do trabalho com independência, com autonomia. O MPF, a PF, que podem ser cooptados politicamente, mas a gente tem majoritariamente instituições fortes que fazem essa resistência em face a um desmonte que veio a todo vapor a partir de 2016”. (CAVALCANTI, 2023, informação verbal)¹⁵⁷

Tiago Cavalcanti, procurador do trabalho coordenador nacional da Conaete entre 2016 e 2017, afirma que os dois governos foram também responsáveis por dismantelar uma série de políticas públicas que ainda garantiam alguma proteção social a indivíduos vulneráveis socioeconomicamente e, portanto, potenciais vítimas do trabalho escravo.

A gente já não tinha políticas preventivas [contra o trabalho escravo], a gente deixou de ter algumas políticas públicas assistencialistas que [ajudavam] evitar [o trabalho escravo], aumentava o padrão de proteção social das vítimas em potencial. (CAVALCANTI, 2023, informação verbal)¹⁵⁸

6.2 A SUSPENSÃO DA LISTA SUJA

O primeiro grande ataque da temporada de retrocessos e desgastes da política veio contra a lista suja. A sequência de resgates na construção civil provocou uma reação por parte desse setor econômico. No final de 2014, quase no apagar das luzes do ano, a Abrainc (Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias) ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5209/DF) no STF questionando a constitucionalidade do documento. A Abrainc era presidida pela MRV, que havia sido flagrada reiteradas vezes com trabalho escravo nos últimos, inclusive em obras do governo federal para o programa Minha Casa, Minha Vida. Segundo a Abrainc, a inclusão dos nomes era feita sem a defesa dos autuados. Até então, os nomes permaneciam na lista por, pelo menos, dois anos, período em que o empregador deveria corrigir os problemas em sua propriedade pelos quais foi autuado e quitar as pendências com o poder público.

¹⁵⁷ Entrevista concedida por CAVALCANTI, Tiago. Procurador do Trabalho do Ministério Público do Trabalho. Coordenador da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo do MPT entre 2016 e 2017. 2023.

¹⁵⁸ Ibid., 2023.

A MRV tinha sido incluída na lista suja. Em resposta à ação, o então presidente do STF Ricardo Lewandowski suspendeu por liminar a publicação, que é um dos instrumentos mais importantes da política. Por dois anos, a sua publicação ficou interdita. (SUZUKI, 2017). No período em que a lista ficou suspensa, de dezembro de 2014 a maio de 2016, a Repórter Brasil e o Instituto Ethos solicitavam ao Ministério do Trabalho, por meio da Lei de Acesso à Informação, os nomes daqueles que foram processados administrativamente por empregarem trabalho escravo. Na prática, os efeitos eram os mesmos: era gerado um rol das pessoas físicas e jurídicas implicadas com o trabalho escravo para que as empresas e as instituições financeiras não fizessem contratos ou subsidiassem produções e propriedades que violaram os direitos trabalhistas.

A republicação da lista suja só aconteceu em 2016, após uma série de negociações a portas fechadas com o STF. O objetivo ali era que a lista previsse outros critérios de entrada e a saída dos nomes. Foi então elaborada uma nova versão do documento. As principais mudanças foram: (i.) a inclusão da empresa na lista passou a depender da aplicação do auto de infração 444 no momento do flagrante, o que, em tese, facilitaria a defesa da empresa; (ii.) após a inclusão, a empresa poderia firmar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial para que ficasse numa lista de “observação” até regularizar em definitivo a sua situação no período de dois anos. (SAKAMOTO, L. 2016).

A então presidenta do STF Carmen Lucia considerou que os pontos alterados resolviam a alegação da inconstitucionalidade da lista, avaliou que a ADI da Abrainc perdera objeto e, em seguida, derruba a liminar de Lewandowski, permitindo sua publicação da nova versão da lista suja.

O evento, na época, pareceu isolado, mas já é um forte sintoma das dificuldades de se fazer progredir a política por conta do ambiente político e da força que os setores conservadores e opositores a ela adquirem nos anos seguintes. Nos anos subsequentes, a pauta do trabalho escravo deixou de ser uma prioridade e passou a ser constantemente atacada. Apesar de não haver perdas de instrumentos institucionais no *modus operandi* da política, há um retrocesso, na medida em que a política nunca avança ao permanecer estagnada. Há uma energia muito grande dedicada à resistência dos atores, a não perder o que já estava estabelecido, e isso se torna desgastante, como veremos a seguir.

6.3 ESCASSEZ DE RECURSOS HUMANOS E RESTRIÇÕES AO ORÇAMENTO

Muitas são as formas de o governo vigente influenciar uma política em curso e, dentre as principais, estão o orçamento e recursos humanos.

O Ministério do Trabalho tem orçamento próprio, ou seja, parte do total do recurso federal é distribuído a essa pasta. No seu planejamento interno, existe uma dotação orçamentária específica para a execução das fiscalizações e de outras medidas relacionadas ao combate ao trabalho escravo. O ministério, portanto, tem autonomia para organizar, planejar e executar o seu orçamento. Essa exclusividade do recurso tem sido essencial para a manutenção das atividades de fiscalização, mas o volume de recursos federais diminuiu substancialmente tanto em decorrência da crise econômica brasileira, quanto por questões políticas.

Em 2016, por exemplo, a dotação orçamentária era de 2,7 milhões e apenas 1,6 milhão foi executado. No ano seguinte, já com a presidência da República de Michel Temer, o governo contingenciou o orçamento previsto de 3,1 milhões entre março e agosto daquele ano, restringindo a ação fiscal contra o trabalho escravo. No período, não havia dinheiro sequer para colocar a gasolina nos carros do GEFM. Mas é no governo Bolsonaro que a queda orçamentária é drástica: entre 2019 e 2022, a redução da verba é de 47%, chegando 1,3 milhão, o valor mais baixo nos últimos 10 anos.

Maurício Krepsky Fagundes, chefe da Divisão para Erradicação ao Trabalho Escravo (Detrae)¹⁵⁹ explica que ainda que haja queda na dotação orçamentária, é preciso observar a queda na execução do recurso e, no caso da verba para trabalho escravo, isso se relaciona com o fato de não haver recursos humanos suficientes para realizar o trabalho, em outras palavras, faltam auditores fiscais do trabalho.

A quantidade de auditores fiscais do país é inferior ao que seria o ideal para dar conta do trabalho em nível nacional. Seria, necessária a reposição de mais de 1.662 postos de auditores que, nos últimos anos, aposentaram-se, afastaram-se ou foram exonerados (INSTITUTO TRABALHO DIGNO, 2021). A demanda por novas contratações é um mantra repetido e apresentado ao governo federal desde o último concurso público para

¹⁵⁹ Entrevista concedida por FAGUNDES, Maurício Krepsky. Auditor fiscal do trabalho e chefe da Detrae desde 2017. 2022.

a carreira, realizado em 2014. Já na época, as novas contratações não cobriam o déficit de pessoal.

Aqui, vale uma menção também ao Ministério Público do Trabalho, que, apesar de dispor de recursos próprios e autonomia institucional, sofreu com a crise econômica em 2016, quando foi obrigado a fechar oito escritórios locais por não ter como custear seu funcionamento. Essas sedes se localizavam em municípios do interior do país, onde há pouca infraestrutura do Estado e com grande concentração de casos de exploração do trabalhador. Ainda assim, a possibilidade de execução de libertações, por muitas vezes, foi maior do que a do Ministério do Trabalho. Contudo, como já explicado, uma fiscalização, do ponto de vista do trabalhador, só tem o seu propósito atendido com a presença de um auditor, que é quem condições de garantir as suas verbas rescisórias.

6.4 A CONDENAÇÃO DO PAÍS NO CASO FAZENDA BRASIL VERDE

Em 2016, o Brasil foi julgado na Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo caso Fazenda Brasil Verde, onde recebeu a condenação pela sua omissão e falha em garantir a reincidência de situações de trabalho escravo na mesma propriedade. A decisão representava que a justiça tarda e, nesse caso, falhou muito.

O estado brasileiro foi condenado a indenizar 128 trabalhadores escravizados. Até hoje, ainda há alguns trabalhadores que não foram localizados para o pagamento de suas indenizações.

No âmbito internacional, a decisão, entretanto, foi entendida como inovadora em termos jurisprudencial. Os atores da sociedade civil brasileira comemoraram a decisão, ainda que tardia, porque ela foi um mote para confrontar um governo que não se mostrava disposto a avançar na pauta do combate ao trabalho escravo, mas gerou pouco impacto contra o Estado.

6.5 A REFORMA TRABALHISTA DE 2017

Em seguida, a reforma trabalhista golpeou todo o sistema de legislação trabalhista, fragilizando muitos pontos relevantes da proteção do trabalhador. Comprometida com

uma pauta ultraliberal, a reforma flexibilizava situações que eram consideradas infrações trabalhistas. Ainda que a reforma não tratasse diretamente da política de trabalho escravo, ela a acometia porque claramente destituía parâmetros mínimos de direitos do trabalhador. A principal dela foi permitir a terceirização de atividade fim. Até então, empresas só podiam terceirizar atividades-meio. Para o combate ao trabalho escravo, a questão da terceirização sempre foi um ponto problemático: empresas contratam outras empresas menores e intermediárias para a sua produção, com o intuito de diminuir gastos com recursos humanos e, de eximir de responsabilidades, como as trabalhistas. Por exemplo, antes da reforma, uma marca de vestuário não poderia terceirizar a sua produção de peças de roupa, porque essa era sua atividade-fim. Grandes marcas foram autuadas por causa da terceirização ilegal e responsabilizadas pela cadeia produtiva com trabalho escravo.

A maior parte dos escravos envolve uma terceirização. [...] A reforma trabalhista isola completamente o trabalhador do Estado, tanto da proteção do Estado, porque o Estado se distancia das relações de trabalho, o Estado legitima algumas relações: legalizar o ilegal; combate o crime, sem acabar com ele, mas legalizando aquela conduta. [A reforma] enfraquece as entidades sindicais e dificulta o acesso ao judiciário [pelo trabalhador] e, associado a isso, todo o processo de enfraquecimento da fiscalização do trabalho. Eu vou modificando o mundo do trabalho, um processo de mudança da legislação, e eu acabo com o conceito de trabalho escravo, sem mexer no artigo 149[...]. (SILVA, 2022, informação verbal¹⁶⁰).

Carlos Eduardo Silva, assessor da Contar (Confederação dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais), aponta que nesse processo a Conatrae não agiu por não perceber que as mudanças como a legalização da terceirização e a reforma trabalhista atacavam o combate ao trabalho escravo de forma direta. Da mesma forma, indica que todo o processo da Norma Regulamentadora 31 (NR31), que dispõe sobre condições mínimas para o trabalhador rural também não recebeu atenção por parte dos atores da comissão:

O que vai definir o que é a degradância vai ser a NR31. Ela é mais importante do que a legislação trabalhista do campo hoje. [...] Como é que a norma mais importante do campo está sendo avaliada e você não tem nenhuma articulação da Conatrae para dar apoio a duas entidades sindicais – Contag e Contar –, que

¹⁶⁰ Entrevista concedida por SILVA, Carlos Eduardo. Assessor jurídico da Contag entre 2010 e 2017 e da Contar entre 2017 e 2019. 2022.

eram grandes, sim, mas diante do outro lado, eram frágeis? [...] Desde o início do segundo mandato da Dilma que a gente começa a ter uma relação mais complexa com o Congresso, a Comissão dá esse passo atrás e para de ter uma atuação mais efetiva diante das propostas de mudar a lei e que não diz diretamente o nome “trabalho escravo”. Isso distancia a Conatrae do mundo do trabalho, como se trabalho escravo não envolvesse uma relação de trabalho. (SILVA, 2022, informação verbal¹⁶¹).

Naquele momento, os atores envolvidos com o combate se esforçavam para preservar o que fora conquistado. Além da falta de recursos financeiros, a crise política instalada no país por causa de escândalos de corrupção e do impeachment de Dilma Roussef fez com que uma série de temáticas, especialmente aquelas de direitos humanos, passassem a ocupar papel secundário na agenda pública e, não raro, serem rifados em barganhas políticas. Não sendo uma prioridade para os órgãos estatais, tem sido muito difícil para os atores serem propositivos para ampliar e aprimorar a política já existente, o que lhes causa uma incômoda sensação de estagnação ou mesmo de retrocesso da política. Os atores avaliam que simplesmente não há clima político para avançar com a política de trabalho escravo.

Ao longo de 2017, discutiu-se na Conatrae a possibilidade de lançar o 3º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, mas parte das entidades assumia que era preferível manter o plano anterior, de caráter progressista, ainda que defasado, do que arriscar abrir uma discussão em torno de ações estratégicas num momento em que o país enfrentava uma sequência de retrocessos relacionados a pautas sociais, principalmente trabalhistas, além do arrocho dos investimentos sociais com o teto de gastos. A aprovação do plano, por exemplo, precisaria passar pelo aval dos ministérios.

6.6 A EXONERAÇÃO DO CHEFE DA DETRAE

No começo de outubro de 2017, o chefe da Divisão para Erradicação do Trabalho Escravo do Ministério do Trabalho, o auditor fiscal do trabalho André Roston, foi exonerado pelo ministro. Roston havia exposto em audiência pública ocorrida em agosto daquele ano que não havia mais recursos para dar continuidade às ações de fiscalização de trabalho escravo naquele ano. As declarações irritaram o ministro do Trabalho, Ronaldo Nogueira.

¹⁶¹ Ibid., 2022.

Eu já fui nomeado numa situação bastante conturbada. Aqui no Ministério, na Inspeção, ninguém espera ser exonerado sem aviso, sem uma conversa do porquê da exoneração. Então, André Roston foi exonerado pela manhã, e à tarde eu recebi o convite para chefiar a Detrae. Isso (a exoneração) já ficou muito forte na mídia. E aí eu analisei sob qual circunstância vou assumir um cargo [...] O cargo ficou vago: ele foi exonerado numa terça-feira e eu fui nomeado na sexta. [...] Ali, eu quis deixar bem claro para secretária: eu estou assumindo um cargo, mas eu não sei se eu sou o perfil desejado para esse cargo, porque se ele foi exonerado foi por algum motivo. E eu não sei se eu não vou ser exonerado daqui dois, três meses por um motivo muito parecido com o dele. Mas, então, a secretária me disse que não tinha outro nome, que não podia deixar o cargo vago e que ela já havia convidado outros colegas que não quiseram assumir. [...] Na minha avaliação foi muito ruim esse momento de quebra, porque eu não tive tempo de transição com o André para poder assumir. Por mais que eu participasse das ações e já gostasse do tema, uma coisa é gostar e se identificar com o tema, a outra coisa é acompanhar como a política estava sendo tocada nos últimos anos. [...] Então, ele sair de um momento para outro e eu assumir, para mim e para política, foi extremamente prejudicial. Quando eu fui começar a saber como as coisas estavam andando, veio a portaria 1129. Eu fui nomeado na sexta e, na segunda-feira, chegou a portaria. Foi assim, um caos total essa portaria, junto com a minha chegada na Detrae. Até o final do ano [de 2018], quando foi pedido uma nova redação de portaria, quase que não tive tempo nem de restabelecer os processos internos e, muito menos, contatos externos. (FAGUNDES, 2019, informação verbal)¹⁶²

Os atores da sociedade civil e do Estado se manifestaram contra a decisão de Nogueira, acusando-o de ataque à política pública. A reação à exoneração de Roston foi, então, amplamente divulgada pela mídia. Em reunião com críticos, “Nogueira disse que ‘teria planos mais ousados’ e que queria discutir o próprio conceito de trabalho escravo”. (LOCATELLI; LAZZERI, 2017)

6.7 A PORTARIA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO PARA MINAR A POLÍTICA PÚBLICA

Como lembra Maurício Fagundes, (2019, informação verbal)¹⁶³ dias depois da exoneração do chefe da Detrae, o ministro Ronaldo Nogueira publica a Portaria n° 1129/2017 do Ministério do Trabalho (BRASIL, 2017), que ataca frontalmente o conceito de trabalho escravo, a lista suja e a atividade da Inspeção do Trabalho. Contrariando o texto estabelecido no artigo 149, a portaria indica que a situação de trabalho escravo só

¹⁶² Entrevista concedida por FAGUNDES, Maurício Krepsky. Auditor fiscal do trabalho e chefe da Detrae desde 2017. 2018.

¹⁶³ Ibid., 2019.

seria configurada se fosse constatado o cerceamento de ir e vir do trabalhador, excluindo o elemento das condições degradantes de trabalho e jornada exaustiva.

Sobre a ação fiscal, a portaria determinava que tudo deveria ser registrado com fotos e descrição detalhada no momento da inspeção. Os auditores apenas poderiam realizar a sua atividade se acompanhado por uma autoridade policial, o qual por sua vez, precisaria lavrar um boletim de ocorrência. Caso contrário, o relatório da fiscalização não teria validade. Além disso, empregador deveria receber esse material e dar um comprovante de recebimento ao auditor fiscal do trabalho. Os procedimentos da atividade fiscal retrocediam aos parâmetros da década de 1990, pois deixariam de ser meramente técnicos e isentos do ponto de vista político.

Em relação à lista suja, havia sido estabelecido que um nome só poderia ser incluído nela se tivesse a aprovação do Ministro do Trabalho. Esse movimento tiraria todo o caráter técnico da lista e atribuiria a ela também um caráter político, da mesma forma que aconteceria com os relatórios de fiscalização.

As entidades tradicionalmente engajadas com a temática se posicionaram veemente contra a portaria. O conflito no interior do governo foi abertamente deflagrado quando a Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho alegou que não havia sido consultada sobre a questão e circulou um memorando interno orientando os auditores a continuar usando os mesmos critérios para a fiscalização de casos de trabalho escravo que até então estavam vigentes.

Os atores da sociedade civil e do Estado se articularam fortemente para se contrapor à ação de Nogueira e tentar reverter o dano. Leonardo Sakamoto explica que cada uma das instituições da Conatrae atuou na sua área, em diferentes frentes de articulação, que incluíam os três Poderes e entidades federais. Uma das principais estratégias foi o uso da mídia para repercutir a tentativa de minar a política.

Antonio Carlos Mello, coordenador do Programa de Combate ao Trabalho Forçado entre 2015 e 2017 lembra que “quando acontece a portaria, a reação foi muito imediata da OIT [...], do núcleo duro da Conatrae, que era um lugar mais democrático do que é hoje. [...] Essa galera, de fato, se armou” (MELLO, 2022, informação verbal)¹⁶⁴.

A OIT, por meio da manifestação do coordenador do Programa de Combate ao

¹⁶⁴ Entrevista concedida por MELLO, Antonio Carlos. Oficial de projetos do Programa de Combate Forçado da OIT entre 2015 e 2019. 2022.

Trabalho Forçado, foi bastante assertiva no seu posicionamento em relação à portaria de Nogueira:

A portaria acaba com o conceito de trabalho escravo contemporâneo, reconhecido pela Organização Internacional do Trabalho como um avanço, por reconhecer a moderna escravidão. [...] Com a nova portaria, só podemos considerar trabalho em condições degradantes se houver restrição de liberdade, com pessoas armadas ou isolamento geográfico que impeçam o trabalhador de ir e vir. O reconhecimento não é mais da fiscalização do trabalho, mas da polícia. (LOCATELLI; LAZZERI, 2017).

Entidades de classe patronais e a Missão do Brasil junto à ONU questionaram a posição do organismo internacional na sua sede em Genebra, informando que ela era dissonante com o princípio tripartite da OIT. Nesse sentido, Mello compara as mudanças do posicionamento do governo na relação com o organismo internacional.

A missão brasileira em Genebra vai reclamar da OIT, porque ela está advogando, passando do seu limite de atuação de respeito ao tripartismo. [...] O que a gente tinha no passado era o contrário: era a demanda do governo brasileiro de que a OIT atuasse de maneira efetiva nessa temática. (MELLO, 2022, informação verbal¹⁶⁵).

A opinião pública reagiu mal à ação do governo. Temer então reconheceu que revisaria a normativa. O ministro, que precisou voltar atrás na tentativa de destruir os três pontos mais caros da política de fiscalização, acabou exonerado. (OESP, 2017).

Mello, contudo, aponta para um efeito colateral positivo que decorreu do episódio:

Tem um lado positivo [a reação dos atores socioestatais] não só conseguir mudar completamente o perfil da publicação da portaria, mas também de problematizarmos durante um mês inteiro [o trabalho escravo]. [...] Ele (Ronaldo Nogueira) foi espetacular porque conseguiu problematizar o problema do trabalho escravo. São os produtos não esperados da questão. (MELLO, 2022, informação verbal¹⁶⁶).

O governo Temer foi breve, mas deixou um legado de destruição e mostrou que, a depender do contexto e do governo vigente, os atores contrários à política não hesitam em usar as veredas políticas para desidratá-la ou mesmo destruí-la.

¹⁶⁵ Ibid., 2022.

¹⁶⁶ Ibid., 2022.

6.8 A EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E O REBAIXAMENTO DA SIT

No governo seguinte, iniciado em 2019, a desestruturação de políticas de proteção trabalhista teve continuidade. Com os altos índices de desemprego pressionando o governo por respostas, vimos serem aprovadas reformas que flexibilizaram ainda mais regras trabalhistas, reduzindo a proteção ao trabalhador, especialmente o mais vulnerável. As taxas de ocupações informais apenas cresceram nos últimos anos, e a ação do governo foi tentar regularizar a irregularidade, tratando como normal o que antes era visto como infração trabalhista.

A extinção do Ministério do Trabalho teve efeitos simbólicos, mas também produziu efeitos nas políticas públicas do mundo do trabalho, incluindo a de erradicação contra o trabalho escravo. Desde que foi criado, em 1930, esse ministério nunca deixou de existir. A sua liquidação e esquiteamento traduziram a descaracterização de toda a estrutura de legislação e proteção trabalhista do país. A divisão e realocação das áreas internas ao Ministério em três grandes Ministérios – Economia, Justiça e Cidadania – resultou na desvinculação e fragmentação de suas ações.

Nesse contexto, a Inspeção do Trabalho, que tinha o status de secretaria, foi rebaixada à condição de subsecretaria, vinculada à então criada Secretaria do Trabalho, dentro do Ministério da Economia. Essa mudança não se refere apenas uma questão de nomenclatura. Uma vez que houve alteração na composição do organograma institucional, a área perdeu atribuições importantes.

Como Secretaria, a SIT era uma unidade orçamentária com autonomia para utilizar os recursos disponíveis no exercício de suas atribuições, o que incluía as ações de combate ao trabalho escravo. Ela também podia estabelecer convênios interinstitucionais e elaborar mecanismo infralegais, como a Instrução Normativa nº 139, de 22 de janeiro de 2018, que estabelecia os 35 procedimentos para a atuação da Auditoria Fiscal do Trabalho, visando à erradicação de trabalho em condição análoga à de escravo (INSTITUTO TRABALHO DIGNO, 2021). Essa IN foi redigida, em grande medida, como resposta à portaria do então ministro Ronaldo Nogueira do ano anterior. No final das contas, a capacidade da Inspeção do Trabalho incidir na elaboração de políticas públicas acabou sendo restringida com essa alteração.

Mesmo com a recriação do Ministério do Trabalho, em 2021, o status da Inspeção do Trabalho não foi recomposto.

Contudo, ainda sob essas condições, no que diz respeito às operações contra o trabalho escravo, a burocracia da SIT e, mais especificamente, da Detrae conseguiram mantê-las em funcionamento.

6.9 A INOPERÂNCIA DA CONATRAE

Michel Temer, quando assumiu, mudou a estrutura da SEDH, transformando-a no Ministério de Direitos Humanos, impactando no ritmo de trabalho da Conatrae, que passou por sucessivas mudanças de coordenação. Os atores socioestatais mais comprometidos com a pauta não reconheciam mais legitimidade naquele espaço de interlocução e passaram a atuar combativamente contra o governo dentro da comissão. Essa situação se arrastou por todo o período da gestão Temer, a política não avançou.

À época, Temer nomeara como ministra de Direitos Humanos, a desembargadora Luslinda Valois¹⁶⁷, sob críticas de que o seu governo só era composto por ministros homens e brancos. A sua resposta, então, foi nomear a desembargadora para tentar contemplar a ausência de mulheres e negros na Esplanada. Ao mesmo tempo, o então presidente indicou Flávia Piovesan¹⁶⁸ para o comando da Secretaria Nacional de Cidadania, a área no MDH que ficaria responsável por sediar a Conatrae. A visão e o posicionamento distintos entre ambas muitas vezes levou à inoperância do corpo executivo da comissão.

Adilson Carvalho, assessor da Conatrae entre 2015 e 2016 e coordenador da mesma comissão entre os anos de 2017 e 2018, conta que, durante o governo Temer, a

¹⁶⁷ Valois foi exonerada do cargo em fevereiro de 2018, quando se tornou público o pedido da desembargadora pelo acréscimo do salário de Ministra de Estado à sua aposentadoria. Nessas condições, seu salário alcançaria R\$ 61 mil, valor que à época ultrapassava o teto salarial do serviço público. Segundo Valois, ao não receber o acréscimo, ela estaria submetida a “trabalho análogo à de escravo”. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-19/luislinda-valois-exonerada-ministerio-direitos-humanos>>. Acesso em 11 abr. 2023.

¹⁶⁸ Flávia Piovesan é uma jurista reconhecida pela sua larga e experiente atuação na área de direitos humanos.

tomada de decisão da comissão era muito difícil porque a pauta perdera completamente a importância no MDH.

Ela [Luslinda] não tinha disponibilidade, não conseguia nem brifar [um assunto], nem conversar, nem colocar a pauta, nem colocar a agenda para ela. Era uma coisa muito difícil e claro que teve impacto. [...] Você está no meio de uma guerra, bomba de todo lado e você perde a sua referência, porque aí a Flávia [Piovesan] não pode mais decidir sozinha. No momento que tem a ministra, ela tem que se reportar, nem tudo ela pode bancar. E aí, quando a gente precisava disso, era problemático. (CARVALHO, 2018, informação verbal¹⁶⁹).

Essa situação, segundo Carvalho, provocava uma dispersão dos atores, desmobilizando e desarticulando cada vez mais a comissão. Para ele, as instâncias participativas, como a Conatrae, criadas em 2003, não apenas contribuíam para o fortalecimento das políticas de direitos humanos, mas tinham um respaldo político que emanava do centro do poder que se perdeu ao longo dos governos, ainda que a rede de atores continuasse operando independentemente da corrosão do espaço institucionalizado.

A questão daquele espaço ter poder político e ter influência política, e isso ser visto dentro do governo e fora dele também, foi se perdendo, assim como a pauta de direitos humanos foi se afastando desse centro de poder. [...] Quando o ministro de direitos humanos fala, o resto do governo precisa ouvir, só que isso foi se perdendo como, ao longo do tempo, a Conatrae foi perdendo centralidade também. Mas a gente continuou... A rede é forte, ela se fortaleceu. A pauta também [é forte], o conjunto de temas que se debate, e a maturidade que se tem sobre esses temas, os atores e as instituições [continuaram]. (CARVALHO, 2018, informação verbal)¹⁷⁰.

A última atuação reativa da comissão foi em relação à portaria do Ronaldo Nogueira. Para Carvalho, no período em que esteve na Conatrae, houve pouco incremento da política pública, mas destaca que a preocupação mais latente no período era o acolhimento dos egressos do trabalho escravo.

¹⁶⁹ Entrevista concedida por CARVALHO, Adilson. Coordenador geral da Conatrae entre 2016 e 2018. 2018.

¹⁷⁰ Ibid., 2018.

Dante Viana¹⁷¹, que assumiu o cargo de coordenador geral da Conatrae entre 2018 e 2020, destaca que, durante o governo Temer, houve um entendimento acerca da condução da Conatrae pela gestão do MDH. Apesar da Comissão ser uma instância participativa, o entendimento de que havia uma dimensão que seria de exclusividade do governo na sua constituição, e o papel do seu secretariado executivo seria o de atuar como um ator articulador da política. Ainda que isso, na prática, acontecesse em gestões anteriores, aqui se nota que há um esforço institucional de se demarcar limites entre o que é a comissão e o que é o governo, separando as ações que seriam de um e de outro.

Não raro, há desentendimentos internos sobre quais decisões podem ser empreendidas diretamente pela gestão executiva da Conatrae ou o que deve ser decidido em plenário, mediante discussão entre membros e observadores.

Com essa compreensão de que deve ser ator articulador, a então secretaria executiva da Conatrae se esforçou para estabelecer diálogos com os demais atores, sendo orientada por princípios de gestão e de atenuação de conflitos, buscando reduzir o teor político-ideológico dos debates.

Na época, segundo Viana, tentou-se avançar em tratativas com o setor empresarial para assuntos referentes à empregabilidade e também na relação com CNA e CNI, mas houve pouco sucesso. “Houve uma tentativa de melhora na aproximação [com a CNA e CNI]. As confederações nacionais abriram bastante para a conversa, embora eu acho que não deram um segundo passo. Acho que não passou da conversa inicial [...]”, avalia¹⁷².

Foi nesse período também que, por meio de conversas bilaterais, a Conatrae conseguiu incluir a participação do Ministério da Cidadania, o órgão gestor da Assistência Social, nos fóruns de discussão. Isso colaborou para um incremento da política pública, como veremos adiante.

Havia uma lacuna fundamental, que era a não participação da Assistência Social, e isso foi um equívoco desde a composição inicial da Conatrae, em que não era nem prevista essa participação. Não havia essa presença sistemática do Ministério do Desenvolvimento Social. [...] Acho que entre 2017, 2018, tenha se tratado mais dessa relação entre trabalho escravo e Assistência Social. A

¹⁷¹ Entrevista concedida por VIANA, Dante. Auditor fiscal do trabalho e coordenador da Conatrae entre 2018 e 2010. 2020

¹⁷² Ibid., 2020

gente tentava estabelecer uma conexão com os CRAS e CREAS (COSTA, R., 2019)¹⁷³

Por fim, a secretaria executiva da Conatrae tomou para si a função de mediar conversas interinstitucionais. Na época, havia um conflito intenso entre atores de instituições do poder público dedicadas ao combate ao trabalho escravo, principalmente entre auditores fiscais do trabalho e procuradores do trabalho, mas que por vezes se estendia às forças policiais e aos procuradores da República. O desentendimento se dava principalmente sobre como as operações de fiscalização deveriam ser organizadas. Se antes havia uma compreensão de que era necessário um esforço conjunto e complementar, agora, disputava-se quem era responsável por receber a denúncia, planejar e executar a inspeção. Como pano de fundo, havia um desentendimento também sobre como abordar os resgates, encaminhar os resgatados e como encaminhar a responsabilização dos culpados. Sobre isso, as perspectivas acerca do trabalho escravo, apresentadas no capítulo 8, são esclarecedoras.

Essa disputa institucional começou a surgir com cada vez mais frequência e de maneira mais intensa na plenária da Conatrae, algo que Viana identificava como derivado de posturas “corporativistas”. Para ele, muitas vezes, os trabalhos da comissão eram bloqueados quando os representantes apresentavam ou buscavam soluções para problemas da política a partir de uma visão unilateral sobre a missão institucional da sua organização, sem buscar consensos ou ações complementares.

Elas [as instituições] confundem a solução do problema com a sua atividade [institucional], então, aquilo é a única coisa que é defendida. [...] É bem-intencionado, mas aí acaba sendo corporativista e um pouco míope (VIANA, 2020, informação verbal¹⁷⁴)

Os atritos que, no início, ocorriam pontualmente, na ocasião de uma operação, se espalharam, tornando-se transversais às instituições e aos níveis da federação. Diante disso, a Conatrae e outros atores organizaram rodadas de reuniões para se buscar o

¹⁷³ Entrevista concedida COSTA, Rogenir. Consultora para gerenciamento de projetos entre 2005 e 2018 da Catholic Relief Service e representante da entidade como observadora na Conatrae entre 2007 e 2017. 2019.

¹⁷⁴ Entrevista concedida por VIANA, Dante. Auditor fiscal do trabalho e coordenador da Conatrae entre 2018 e 2010. 2020.

alinhamento entre as instituições, o que, momentaneamente, reduziu o tom dos conflitos, mas que foi incapaz de eliminar o problema.

A gente teve um [ganho] [...] na parte da articulação e negociação. Acho que foi bem feito, e a gente reduziu alguns atritos. E algumas desconfiças ficaram no nível mais administrável. São muitas instituições com pensamentos diferentes. (VIANA, 2020, informação verbal¹⁷⁵)

Havia também um entendimento de que o trabalho da Conatrae deveria ser materializado em entregas concretas, ou seja, em “produtos”. Nesse sentido, havia duas metas que a secretaria executiva estabeleceu. O primeiro foi o fluxo de atendimento ao trabalhador resgatado de trabalho escravo, que era uma demanda por parte de diversos atores da sociedade. Nesse período, o desenvolvimento desse instrumento era propiciado pela participação recente do Ministério da Cidadania, que é um dos atores fundamentais para que esse fluxo pudesse ser construído e, sobretudo, colocado em prática posteriormente. Trato dessa construção na seção seguinte. O segundo foi o III Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo.

Eu acho que já tá no momento de um novo plano, acho que já passou da hora, tem que se debater um novo plano. [...] O Brasil é grande demais para transformar tudo em política partidária. [...] A gente não pode ser como alguns países menores da América Latina, onde tudo é paixão por partido, por partido A ou partido B. Esse é o problema da nação brasileira. Governos passam, governos trocam, faz parte da política, é normal. [Não vai fazer] porque você não vai querer, porque vai vir um carimbo de alguém de alguma linha de política partidária. (VIANA, 2020, informação verbal¹⁷⁶).

Na época, praticamente todos os membros e observadores da Conatrae eram contrários em iniciar a discussão sobre uma nova versão do plano nacional. A leitura era de que o contexto não era favorável para avanços e mudanças progressistas da política e que, na verdade, esse debate abriria oportunidades para que forças contrárias, por parte do Executivo, Legislativo e do setor empresarial, desidratassem ou destruíssem dimensões relevantes da política pública, como o conceito de trabalho escravo.

Mas um golpe mais duro viria da gestão seguinte. Em abril de 2019, Bolsonaro assinou o Decreto nº. 9.759/2019 (BRASIL, 2019), que extinguiu todos os colegiados da

¹⁷⁵ Ibid., 2020.

¹⁷⁶ Ibid., 2020.

administração pública federal direta, autárquica e fundacional que não tivessem sido instituídos por lei. A medida destituiu comitês e comissões, instituídos por decreto, atos normativos inferiores ao decreto e ato de outro colegiado. Com o argumento de que havia muitos colegiados inoperantes, que apenas geravam gastos públicos com reuniões, emissão de passagens e pagamento de diárias, essa era uma tentativa clara de fechar as portas do Estado para a participação da sociedade civil, principalmente na formulação de políticas públicas.

A Conatrae, que havia sido criada por decreto, era uma forte candidata a simplesmente desaparecer. Para evitar isso, os atores que a compunham se mobilizaram e se viram forçados a responder ao governo sobre a importância da comissão e repropor um novo formato, que impactava principalmente em sua composição. O governo indicava que era preciso reduzir a quantidade de membros e, nesse caso, tanto sociedade civil como Estado perderiam cadeiras. As 18 representações foram reduzidas para oito.

De verdade, acho que não existia [a possibilidade de a Conatrae ser extinta]. [...] O que a gente tinha de notícia, de informação da Casa Civil, da Ministra, (era) que essa possibilidade era inexistente: “Não, a Conatrae não tem perigo [de ser extinta], ela funciona, não tinha perigo”. Então, realmente, a ideia era a eficiência, porque o custo é alto, [...] que dá custo muito alto de emissão de passagem e diárias. (VIANA, 2020, informação verbal¹⁷⁷).

A proposta da nova composição da Conatrae foi aprovada pela Casa Civil e eleições foram realizadas para renovação da representação da sociedade civil em 2020, a partir de um edital, que foi elaborado pelos membros da antiga composição da Conatrae. O documento estabelecia que a sociedade civil teria direito a quatro cadeiras. As duas primeiras eram reservadas a confederações patronal e de trabalhadores. As outras eram destinadas a qualquer organização da sociedade civil. As organizações que tivessem interesse na candidatura deveriam contemplar critérios rígidos para estarem aptas à competição. As principais se referiam à comprovação de atuação nacional durante um período igual ou maior do que cinco anos. Isso já eliminava uma porção de candidaturas. Em meados de 2020, as eleições foram realizadas.

¹⁷⁷ Ibid., 2020.

Tabela 5 – Nova composição da Conatrae

Poder público	Sociedade civil ¹⁷⁸
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	Comissão Pastoral da Terra - CPT
Ministério do Trabalho e Previdência	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA
Ministério da Justiça (representação da Polícia Federal)	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG
Ministério da Cidadania	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA
Ministério do Meio Ambiente	

Fonte: Elaboração própria

Durante os dois primeiros anos do mandato, a Conatrae apenas se ocupou de discussões acerca do seu próprio formato, que envolveram a proposta de nova constituição, o edital para representação da sociedade civil e a elaboração do seu regimento interno. As discussões sobre assuntos políticos perderam espaço.

O Ministério, agora, não era apenas de Direitos Humanos, mas era também da Mulher e da Família. Comandado pela ministra Damares Alves, recebeu forte empenho ideológico, a ponto de um advogado do setor privado, sem qualquer credencial sobre o tema do trabalho escravo, ter sido nomeado secretário executivo da comissão. A situação foi tão constrangedora que o próprio ministério voltou atrás na nomeação e, após oito meses de inoperância e dispêndio de esforços e recursos humanos e financeiro, exonerou o indivíduo.

Além do contexto político, a pandemia teve forte efeito na dinâmica de funcionamento da comissão durante os anos de 2020 e 2021.

Ainda em 2015, houve um aumento de participação de observadores, principalmente de representantes de Coetraes, nas reuniões ordinárias presenciais. A

¹⁷⁸ No decreto de 2003, as organizações da sociedade civil não eram pré-estabelecidas; apenas se indicava o respeito à paridade quantitativa em relação aos ministérios do Estado e que a organização que ocupasse a cadeira da sociedade civil deveria ser nacionalmente reconhecida e suas atividades deveriam ser relevantes para o combate ao trabalho escravo.

quantidade de instituições se ampliou ainda mais a partir de 2020, quando as reuniões se tornam virtuais por causa da pandemia. Apesar dessa ampliação, isso não reverteu em maior qualidade nas discussões ou nas decisões tomadas.

A virtualidade das reuniões impunha uma dinâmica muito distinta das presenciais. A interação se tornou muito prejudicada. Por causa da mídia, toda fala se torna um pronunciamento e há menos espaço para momentos criativos entre interlocutores. Além disso, uma das grandes contribuições das reuniões da Conatrae era justamente o encontro pessoal entre instituições, que estão dedicando-se diariamente em suas atividades cotidianas, em diferentes partes do Brasil, e que, quando reunidas, criam oportunidade de troca de informações, experiências e ideias. E isso não acontecia somente no momento previsto para a reunião, mas em almoços e cafés. Para os atores de fora de Brasília, era um momento usado para planejamento e articulações bilaterais. O encontro periódico, inclusive, promovia amizades entre os representantes das instituições.

Quando as reuniões se tornaram virtuais, a participação se tornou completamente aberta. Um link do encontro era disponibilizado em grupos de Whatsapp. Assim, por mais que houvesse dezenas de pessoas naquele ambiente, nem todos acumulavam alguma experiência ou informação que poderiam agregar à pauta.

Além disso, a virtualidade das reuniões também atenuou conflitos e o constrangimento de discursos mais incisivos e demandantes. O governo deixou de responder aos pontos cobrados pela sociedade civil e, assim, as reuniões entre os anos de 2020 e 2021 começaram a perder o dinamismo, porque as mesmas pautas eram apresentadas pela sociedade civil em tom de cobrança, ao passo que o governo não se mobilizava.

Em 2022, a situação continuou arrastada. Praticamente a equipe toda da secretaria executiva da Conatrae se demitiu depois de avaliar que não conseguia encaminhar as suas demandas e ter resoluções efetiva.

6.10 FLUXO NACIONAL DE ATENDIMENTO ÀS VÍTIMAS DE TRABALHO ESCRAVO E TRÁFICO DE PESSOAS

A única novidade positiva que representa um avanço neste período é a publicação do fluxo nacional de atendimento às vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas, em 2021, pela Portaria Ministerial n° 3484/2021 (BRASIL, 2021).

O instrumento foi uma demanda de uma discussão realizada em 2018, no V Encontro das Coetraes¹⁷⁹, em que foi apontada a necessidade de se dar encaminhamento adequado às vítimas dos resgates. A falta de uma política de pós-resgate se apresenta como a principal lacuna da política. No ano seguinte, foi constituído um GT no âmbito da Conatrae para a elaboração desse fluxo.

Fernanda Carvalho explica que a execução do fluxo nacional pôde ser realizada a partir de uma proposta feita pela a OIT à secretaria executiva da Conatrae. Em 2019, o organismo internacional apoiava um projeto em São Paulo, junto à Comtrae-SP. Dentre outras metas, a iniciativa previa a criação de um fluxo municipal. (CARVALHO, 2022, informação verbal)¹⁸⁰

Como a política pública é executada por órgãos federais, ainda que os atores locais tenham autonomia para implementá-la em nível municipal ou estadual, não era recomendável dissociar os dois processos, pois havia grandes conflitos institucionais por parte dos atores que executavam as ações de combate ao trabalho escravo em São Paulo. Esses conflitos estão descritos no capítulo 8.

Diante disso, se o fluxo municipal não se comunicasse com procedimentos estabelecidos e pactuados em nível federal, visto que as instituições eram federais, haveria contradições e a escalada de conflitos no momento da implementação. Dessa forma, as elaborações dos fluxos municipal e federal correram paralelamente e as discussões acabaram se influenciando.

A nossa ambição era um projeto em São Paulo que previa a implementação do fluxo municipal em São Paulo, não existia [a execução do fluxo] nacional

¹⁷⁹ Anualmente é realizada um encontro para reunir as Coetraes de todo o país. Em geral, participa um representante do Estado e um da sociedade civil de cada comissão estadual. A ideia é que elas possam trazer questões de suas realidades, trocando experiências e possam colaborar com a formulação da política nacional fornecendo insumos.

¹⁸⁰ Entrevista concedida por CARVALHO, Fernanda. Oficial de Projetos do Programa de Combate ao Trabalho Forçado da OIT entre 2014 e 2022. 2022

ainda. Mas, a gente começou a se deparar com aquelas questões institucionais na localidade, mas que eram de instituições federais. Eu levei para a OIT e disse: “A gente tem um problema aqui, a gente não vai conseguir discutir um fluxo local, se essas arestas não forem aparadas em nível nacional”. E aí, eu levei a proposta de apoiar o [fluxo] nacional e foi uma articulação com Dante [Viana]¹⁸¹ e Andreia [Minduca]¹⁸², e eu disse: “Vocês estão pensando nisso [no fluxo nacional], né? Vocês têm interesse? Então, façam a demanda para a OIT para formalizar esse pedido para a OIT, que a gente apoia a construção do fluxo nacional [...] A gente vendeu [a ideia] para o doador de que era uma oportunidade do projeto, que embora não estivesse contemplado naquele escopo, era uma oportunidade de escalonar resultados, saindo do micro, e traria uma relevância para a política pública nacional, eles toparam e começamos articular. Mas era um desdobramento quase que necessário, porque senão não saía dali. Se a gente não tivesse organizado as rodadas em São Paulo¹⁸³. A gente só saiu determinados imbróglis na implementação local, em São Paulo, quando a gente envolveu a Conatrae, que possibilita uma articulação que a OIT não consegue fazer sozinha. (CARVALHO, 2022, informação verbal)¹⁸⁴

Apesar do foco inicial ter sido o atendimento pós-resgate, grande parte das discussões se deteve na questão da centralização das denúncias. Havia tempo que elas passaram a chegar a vários órgãos, tais como os Ministérios Públicos, as Polícias, e as Superintendências Regionais do Trabalho, indistintamente. Isso pode resultar abordagens distintas a casos semelhantes, bem como resultados negativos aos trabalhadores. Além disso, sem alguma diretriz de centralização, a comunicação institucional é prejudicada, aumentando a probabilidade até mesmo de um mesmo caso ter averiguações sobrepostas por órgãos distintos. Então, convencionou-se que elas seriam encaminhadas à SIT em Brasília e, de lá, os casos seriam planejados pela Detrae, com a convocação das instituições parceiras, como MPT, MPF, DPU e polícias. Também se decidiu que as SRTs deveriam comunicar a SIT sobre ocorrências de trabalho escravo mesmo quando a intervenção do Grupo Móvel não fosse necessária.

A OIT foi a mediadora dos processos municipal e federal, que ocorreram ao longo de 2019 e 2020, o que se mostrou fundamental para que houvesse convergências positivas para o conjunto de políticas. Da mesma maneira é avaliada a contribuição da Repórter

¹⁸¹ Auditor fiscal do trabalho e coordenador geral da Conatrae entre 2018 e 2020.

¹⁸² Secretária executiva da Conatrae desde 2017.

¹⁸³ As “rodadas” se referem a uma sequência de três reuniões organizadas no município de São Paulo, entre 2018 e 2019, com representantes da Detrae, da Superintendência Regional do Trabalho de São Paulo, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal, Polícia Federal, Polícia Militar de São Paulo, Polícia Civil de São Paulo, Conatrae, OIT e Repórter Brasil para alinhamento institucional acerca dos procedimentos de denúncia e organização das operações fiscais.

¹⁸⁴ Entrevista concedida por CARVALHO, Fernanda. Oficial de Projetos do Programa de Combate ao Trabalho Forçado da OIT entre 2014 e 2022. 2022

Brasil¹⁸⁵, cuja representação é a mesma nas comissões dos três níveis federativos, (Conatrae, Coetrae-SP e Comtrae-SP). Isso garantiu o intercâmbio dos elementos importantes que tocavam as duas esferas.

Finalmente, nesse processo a representação da Assistência Social, demandada desde os primeiros anos de funcionamento da Conatrae, esteve presente nos dois níveis. O Ministério da Cidadania participou da construção do fluxo nacional, enquanto a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) esteve nas discussões do fluxo do município. Nesse ponto, é importante ressaltar que a inserção da SMADS no processo se deu, em grande medida, pelo fato de a Repórter Brasil estar desde 2016 ofertando regularmente para os profissionais da Assistência Social municipal um conjunto de formações sobre trabalho escravo e tráfico de pessoas.

O atual desafio em relação a isso é a formação dos profissionais da Assistência Social da ponta, já que grande parte não tem conhecimento da temática do trabalho escravo e tampouco das possibilidades de aplicação dos instrumentos do SUAS na abordagem de trabalhadores resgatados.

Finalmente, nesse processo a representação da Assistência Social, demandada desde os primeiros anos de funcionamento da Conatrae, esteve presente nos dois níveis. O Ministério da Cidadania participou da construção do fluxo nacional, enquanto a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) esteve nas discussões do fluxo do município. Nesse ponto, é importante ressaltar que a inserção da SMADS no processo se deu, em grande medida, pelo fato de a Repórter Brasil estar desde 2016 ofertando regularmente para os profissionais da Assistência Social municipal um conjunto de formações sobre trabalho escravo e tráfico de pessoas.

O atual desafio em relação a isso é a formação dos profissionais da Assistência Social da ponta, já que grande parte não tem conhecimento da temática do trabalho escravo e tampouco das possibilidades de aplicação dos instrumentos do SUAS na abordagem de trabalhadores resgatados.

¹⁸⁵ A Repórter Brasil é o único ator, entre os participantes da sociedade civil e do poder público, que não apenas está presente nas três esferas, mas que também mantém as mesmas representantes em cada uma delas, facilitando a comunicação e a interlocução nos espaços.

Tabela 6 – Sistematização de encaixes e intermediações descritos no capítulo 6

Contexto / motivador	Período/ano; local	Intermediário	Circuito Estratégias	Ator superior	Ação / resultado: encaixe	Instância participativa
Julgamento do processo da ação proposta pela CPT	2016, San José (Costa Rica)	CPT MPF Auditoria fiscal do trabalho MPT Repórter Brasil	Circuito palavra <ul style="list-style-type: none"> • Formação de rede • Dados/conhecimento técnico • Denúncias • Uso da mídia • Uso de convenções, tratados, normas internacionais • <i>Advocacy</i> para formação de agenda 	CIDH	Condenação do Brasil no caso Brasil Verde	
Projeto apoiado pela OIT em São Paulo Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo de São Paulo	2019 – 2020, São Paulo	Repórter Brasil OIT CPT MPT MPF Auditoria fiscal do trabalho	Circuito palavra e projeto <ul style="list-style-type: none"> • Formação de rede • Dados/conhecimento técnico • Uso de convenções, tratados, normas internacionais • Uso de leis e normas domésticas • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Consultoria profissional 	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo	Fluxo Nacional para Atendimento de Vítimas de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas	Comtrae-SP

<p>Elaboração do fluxo municipal de São Paulo</p> <p>Conflitos interinstitucionais em São Paulo</p>	<p>2018 – 2021, Brasília, São Paulo</p>	<p>Repórter Brasil OIT CPT MPT MPF Auditoria fiscal do trabalho Ministério da Cidadania Coetraes SP, BA, TO, MA</p>	<p>Circuito palavra e projeto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formação de rede • Dados/conhecimento técnico • Uso de convenções, tratados, normas internacionais • Uso de leis e normas domésticas • <i>Advocacy</i> para formação de agenda • Consultoria profissional 	<p>Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos</p>	<p>Fluxo Nacional para Atendimento de Vítimas de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas</p>	<p>Conatrae</p>
---	---	---	--	---	--	-----------------

Fonte: Elaboração própria

CAPÍTULO 7. A INSPEÇÃO DO TRABALHO NA POLÍTICA PÚBLICA¹⁸⁶

A reconstrução histórica da institucionalização da política de erradicação do trabalho escravo foi objeto dos capítulos anteriores, sempre a partir de uma abordagem das interações socioestatais, focando nos efeitos que ora ocorrem nas instituições, práticas e mecanismos estatais, ora nas entidades e aprendizagens da sociedade civil. Não são apenas as dimensões interativas entre os atores estatais e as organizações sociais as responsáveis por produzir, em ciclos contínuos de interação, a consolidação e amadurecimento da política. Ela também é fruto da experiência cotidiana de seus “implementadores”.

Neste capítulo, dedico-me à análise dos relatórios de fiscalização, um dos principais artefatos que conferem materialidade às ações do Estado. O objetivo é apresentar como as transformações e o amadurecimento institucional da política têm efeitos no trabalho cotidiano dos auditores e vice-versa.

Produzidos pelos auditores fiscais do trabalho, os relatórios de fiscalização foram selecionados para essa análise, porque eles cobrem todo o período da existência da política pública (1995 a 2022), ou seja, todas as ações dedicadas a investigar casos de trabalho escravo possuem um relatório. Assim, esse instrumento torna factível uma análise comparativa.

A análise dos relatórios foca em dois aspectos. O primeiro se refere às mudanças nos formatos e conteúdo desse material ao longo do tempo, para demonstrar e compreender como eventos externos à ação fiscal se refletem nos procedimentos da atividade fiscalizatória.

O segundo aspecto a ser analisado se refere à imagem dos trabalhadores resgatados nas operações. Os relatórios deveriam trazer em seu conteúdo informações acerca da compreensão do auditor fiscal do trabalho sobre esses indivíduos. Contudo, os relatórios focam principalmente nas descrições das condições de trabalho escravo em que as vítimas são encontradas. O material não se detém nas trajetórias e motivações de trabalhadores, ou seja, há pouco sobre a dimensão individual dessas pessoas. Isso

¹⁸⁶ Agradeço o auditor fiscal do trabalho, Maurício Krepsky Fagundes, por gentilmente me explicar a organização e as funções da auditoria fiscal do trabalho dedicada ao combate ao trabalho escravo.

reiterado o entendimento de que o processo administrativo, decorrente da perspectiva de trabalho escravo como relação trabalhista, se atenta à prática de trabalho escravo.

Este capítulo se estrutura em duas seções: na primeira, trago uma breve contextualização sobre quem são os auditores fiscais do trabalho enquanto servidores públicos no contexto da política de erradicação ao trabalho escravo; na seção seguinte, que trata dos relatórios, apresento a metodologia de seleção dos casos para, em seguida, apresentar a análise comparativa.

7.1 AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO

A atividade da inspeção do trabalho no Brasil existe desde 1891, quando o governo de Marechal Deodoro promulgou um decreto regulamentando o trabalho de menores de idade nas fábricas da capital federal¹⁸⁷. De lá para cá, foram elaboradas muitas normas, incluindo a CLT, que regulamentam e protegem os direitos dos trabalhadores e que estão sob a guarda da inspeção trabalhista.

A compreensão de que o Estado deve assegurar condições mínimas de trabalho aos cidadãos é consolidada na Constituição de 1988, pelo artigo 21, que estabelece a competência exclusiva da União de “organizar, manter e executar a Inspeção do Trabalho”. Essa função é colocada na mesma hierarquia de importância de outras atribuições, como declarar a guerra e celebrar a paz, emitir moeda, organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público, dentre outras.

Os AFTs são servidores federais, vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego, e estão presentes em todos os estados brasileiros. Pires (2009, p. 740) coloca os AFTs como uma das pontas do “tripé institucional para proteção e garantia dos direitos”, juntamente com Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho, segundo determina a Constituição. Essa composição se dá quando os casos de violação trabalhista são judicializados por ação do MPT, ingressante na Justiça do Trabalho, que por sua vez irá julgar os processos. Contudo, há ações dos AFTs que também têm sucesso em garantir os direitos trabalhistas por meio de processos administrativos, como vimos

¹⁸⁷ Na prática, o decreto proibia o trabalho de crianças de até oito anos. Assim, a lei não proibia o trabalho infantil e não protegia crianças maiores entre oito e doze anos. A lei estabelecia períodos máximos para o trabalho das crianças dessa faixa etária. Era nessas condições que a inspeção do trabalho passou a existir no Brasil. (BRASIL, 1891).

no capítulo anterior. O autor destaca a tarefa de “polícia administrativa”, exercida por meio da fiscalização em ambientes de trabalho e da autuação imediata dos infratores da lei com multas administrativas. (PIRES, 2009)

Como mencionado no capítulo 3, desde 1994, a Instrução Normativa 1/24, publicada pelo então ministro Walter Barelli, incluiu dentre as atribuições dos auditores a política pública de erradicação ao trabalho escravo. Em 1995, a criação do Grupo Móvel¹⁸⁸ consolidou essa responsabilidade ao vir acompanhado da elaboração de procedimentos e tecnologias específicas para que os servidores pudessem atuar na questão. É preciso destacar que, antes dessa formalização, os auditores fiscais do trabalho já atuavam em casos de trabalho escravo por meio de ações nas delegacias regionais do trabalho, mesmo sem ter claro o problema que enfrentavam, frequentemente em parceria com o Ministério Público do Trabalho. Em muitas situações, o trabalho era constrangido por ações políticas do poderio local.

Atualmente, em 2023, no Ministério do Trabalho e Emprego, a atividade está alojada na Secretaria do Trabalho (Strab) e, abaixo dela, a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), sob a qual está a Detrae (Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo). Com o tempo, a “Inspeção do Trabalho” se tornou algo além da secretaria. Trata-se de um grupo de auditores fiscais do trabalho, dedicados à inspeção trabalhista que, ao longo das duas últimas décadas, desenvolveu um *ethos* próprio, com funções específicas, sendo uma delas as fiscalizações de combate ao trabalho escravo.

Quando o Ministério do Trabalho foi extinto pelo governo Bolsonaro em 2019, a Secretaria de Inspeção do Trabalho e os seus auditores passaram a fazer parte do Ministério da Economia, e a instância foi rebaixada à categoria de “subsecretaria”. Durante todo o período em que estiveram sob essa guarda, esses servidores frequentemente se apresentavam como “Auditores Fiscais do Trabalho da Inspeção do Trabalho”, porque eram contrários à destruição do ministério ao qual originalmente pertenciam e por desprezar o novo governo. Era uma forma de reafirmar sua identidade profissional e missão institucional, independentemente de onde fossem alocados ou sob

¹⁸⁸ O Grupo Especial de Fiscalização Móvel foi criado com base no Decreto nº 55.841/1965, que regulamenta a Inspeção do Trabalho no Brasil, e regulamentado pelas Portarias nº 549 e 550/1995, do Ministério do Trabalho e Emprego. A partir daí, foi estabelecido que a sua atuação seria em todo o território nacional. Ainda de acordo com Portaria do MTE nº 2027/2013, o GEFM tem como finalidade o combate ao trabalho escravo, a eliminação das piores formas de trabalho infantil e estende a sua missão de auditoria de condições de trabalho a obras de infraestrutura e a fiscalização do trabalho portuário e aquaviário, dentre outras situações que possam ser definidas pela SIT.

qual comando estivessem. Em 2021, o governo Bolsonaro recriou o Ministério do Trabalho, para onde a SIT retorna, ainda na condição de subsecretaria.

A Detrae (Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo) se mantém alocada na SIT. Composta por 30 AFTs, ela é responsável por coordenar as operações do Grupo Móvel.

Essa equipe é responsável por quatro áreas: (i.) a parte operacional das equipes de fiscalização; (ii.) o planejamento e a organização das inspeções em campo; (iii.) a jurídica, que prepara as notas técnicas e justificativas, principalmente relacionadas à lista suja, atendendo às demandas da AGU, quando esta é requerida para defender a União; (iv.) articulação e participação em fóruns, como a Conatrae. Segundo Maurício Krepsky Fagundes, chefe da Detrae, “a atividade [fiscalizatória] de campo é só uma parte da política pública”. (FAGUNDES, 2022, informação verbal)¹⁸⁹

Além disso, os AFTs estão distribuídos nas Superintendências ou Gerências Regionais do Trabalho, estruturas a que são vinculados administrativamente, ainda que os profissionais sigam tecnicamente subordinados à SIT.

Hoje, dentre os três mil postos de trabalho de auditor fiscal do trabalho, seria necessário o preenchimento de 1.664. Desde 2014, não há reposição de aposentados, falecidos e licenciados, uma vez que não houve concursos públicos para a carreira¹⁹⁰. Ainda que houvesse lotação de todos os cargos em vacância, Pires indica que esse número já era deficitário em 2009, considerando que 78 milhões de trabalhadores ocupados formal e informalmente deveriam ser inspecionados por esse contingente de auditores. A proporção é 50% menor do que a recomendada pela OIT. Se observarmos a situação especificamente da fiscalização de trabalho escravo, a lacuna é ainda maior.

7.1.1 Auditores fiscais do trabalho e fiscalizações de trabalho escravo: GEFMs e SRTs

O tema do trabalho escravo é abordado, dentre outros, no curso de formação dos auditores que ingressam na carreira por curso público. Ele dura seis meses e mescla teoria e prática.

¹⁸⁹ Entrevista concedida por FAGUNDES, Maurício Krepsky. Auditor fiscal do trabalho e chefe da Detrae desde 2017. 2022.

¹⁹⁰ Em junho de 2023, foi anunciada a abertura de concurso público de 900 vagas para a carreira.

Hoje, segundo a Detrae, 100 funcionários são destinados exclusivamente a lidar com casos de trabalho escravo em todo o Brasil. Aqui, vale lembrar que as operações de trabalho escravo podem ser realizadas pelo GEFM, coordenadas a partir de Brasília, ou por meio das SRTs. A seguir, especifico como funciona o trabalho nessas duas frentes.

Existem quatro equipes do GEFM, em que se dividem 22 AFTs. Essas equipes são especializadas por atividades econômicas: extrativismo mineral e vegetal; cultivo de café e carvoarias, desmatamento e garimpo e a última atende denúncias de todos os tipos. Antes de 2011, havia nove equipes, com dois ou três AFTs. Entre 2011 e 2018, o número diminuiu para quatro equipes com três AFTs. A partir de 2018, manteve-se a composição de quatro equipes, mas com quatro membros. Segundo o chefe da Detrae, Maurício Krepsky Fagundes (2022, informação oral)¹⁹¹, é mais estratégico ter menos equipes e mais AFTs na sua composição. A cada mês, o GEFM consegue realizar de 5 a 7 operações em todo o Brasil. O trabalho de fiscalização dos grupos utiliza recursos de dotação orçamentária específica para o combate ao trabalho escravo.

Desde o início da criação do GEFM, já se considerava relevante que o AFT que se dedicasse a compor a equipe fosse voluntário para essa posição. Nenhum auditor é obrigado a assumir uma fiscalização de trabalho escravo, porque são específicas do ponto de vista técnico, requerem experiência e exigem uma afinidade com a pauta.

Os auditores que estão na gestão da Móvel e os que trabalham com o combate ao trabalho escravo nas regionais são pessoas que estão totalmente alinhadas com o tema. [...] a ENIT [Escola Nacional da Inspeção do Trabalho] fez um curso para capacitar 30 auditores das regionais para quem quer entender como é o conceito [de trabalho escravo], como é a fiscalização, porque tem um procedimento totalmente diferente de uma fiscalização de rotina. Há uma capacitação, e quem tá hoje na Móvel ou quem tá hoje nas regionais [trabalhando com trabalho escravo], tá porque realmente tem uma relação com tema e não tem nenhum tipo de censura [...]. A gente vê pelos relatórios que são situações que têm um certo padrão. [...] O grupo móvel está aí há 23 anos, não começou de uma hora para outra, e quem atua no grupo Móvel não entra com uma nova visão, entra com aquilo que já é passado, já tem uma bagagem, já tem um alguém da equipe. (FAGUNDES, 2018, informação oral)¹⁹²

Desde 2016, para ingressar no GEFM, há um processo seletivo na SIT, por meio de abertura de edital, que leva em consideração um sistema de pontuação; alguns dos critérios são a quantidade de fiscalizações e avaliação do trabalho do auditor em campo.

¹⁹¹ Entrevista concedida por FAGUNDES, Maurício Krepsky. Auditor fiscal do trabalho e chefe da Detrae desde 2017. 2022.

¹⁹² Ibid. 2018

O cargo de coordenação ou subcoordenação é definido pelo mesmo edital e pesa o fato de o AFT ter experiência para assumir essa função.

Via de regra, as regionais deveriam dar conta de fazer todo o tipo de inspeção, mas a questão do trabalho escravo mereceu atenção específica e precisou ser organizada a partir do nível federal. Com o tempo, as SRTs passaram a incorporar o *modus operandi* das fiscalizações de trabalho escravo e organizar suas inspeções nesse âmbito. A SRT-SP é um exemplo disso.

Anualmente, cada SRT envia à Detrae seu planejamento para contemplar ocorrências de trabalho escravo na sua jurisdição. Algumas propõem “projetos de trabalho escravo”¹⁹³ à SIT-Detrae, o que significa que ações e servidores específicos serão destacados para lidar com o problema nas regionais. Outras indicam que situações de trabalho escravo serão contempladas em outras frentes, como as inspeções rurais e urbanas, mas a Detrae sempre indica a obrigatoriedade de se atender os casos de trabalho escravo.

7.1.2 AFTs: Burocratas de linha de frente ou burocratas de médio escalão?

Pires descreve os AFTs como burocratas de linha de frente (BLF)¹⁹⁴ ao considerar que a maior parte do seu trabalho é a atividade de inspeção de empresas em campo. Segundo o autor, gozam de alto grau de discricionariedade no exercício de suas funções e, na linha de frente, “não existe uma forma única de aplicar a legislação para todo o mercado de trabalho”, porque as atividades econômicas que inspecionam são de natureza distintas e sempre terão que equilibrar e otimizar os recursos escassos diante do universo amplo de empresas e trabalhadores e dos regulamentos que regem a relação de trabalho entre essas duas partes (PIRES, 2009). Nessa descrição, Pires considera que a maior parte do trabalho desses profissionais envolve mediação “sob tensão e escassez de recursos

¹⁹³ Para 2023, as SRTs do Amazonas, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso, Pará e Rio Grande do Sul submeteram os projetos de trabalho escravo à Detrae.

¹⁹⁴ Lipsky (1980) demonstrou que os agentes de rua (*street-level bureaucrats*) são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos (policiais, professores, profissionais de saúde etc.), e afetam diretamente o desempenho, a qualidade e o acesso aos bens e serviços providos pelo governo. (PIRES, 2009, p. 466 - 467)

administrativos (computadores, veículos etc.)” e, sobretudo, de conflitos de interesse (PIRES, 2009).

Contudo, existem AFTs que não estão lotados na linha de frente, ou seja, parte desses servidores se dedicam a tarefas administrativas e de gestão, seja na estrutura do órgão federal, como a Detrae, seja nas Superintendências Regionais do Trabalho. Considero que esse grupo de AFTs são “burocratas de médio escalão” (BME), segundo categorias e descrição de Lotta, Pires e Oliveira (2014)¹⁹⁵.

Para casos de trabalho escravo, essa divisão é pertinente: existem os AFTs dedicados à inspeção *in loco*, mas há também aqueles que estão lotados em postos de gestão e coordenação, que organizam as operações de trabalho escravo, lidam com atividades administrativas internas e incidem na formulação da política pública, com menos exposição e contato com trabalhadores e empregadores. O mesmo AFT pode desempenhar funções tipicamente de burocrata de linha de frente e também de médio escalão, e essa condição se refere principalmente aos coordenadores dos Grupos Móveis e aos AFTs mais experientes alocados na SRTs, responsáveis por organizar as operações locais.

Muitos, então, realizam duplo papel, executando múltiplas funções. Uma parte disso se deve à escassez de funcionários e à sobrecarga de trabalho. Mas também, no caso do trabalho escravo, conta o perfil e a especialização do profissional.

Essa fala do chefe da Detrae é bastante emblemática da ambiguidade das posições que os auditores ocupam:

A diferença é muito grande de estar aqui tomando decisão e de ter uma decisão lá na ponta. Tanto que a gente [da Detrae] fica muito em contato com as equipes quando elas estão em campo, para quando surgir uma situação de dúvida do coordenador. Por exemplo: “A gente encontrou um trabalhador de 15 anos que não sabe o seu nome completo direito, não sabe o nome da mãe, a data de nascimento e diz que tem a certidão de nascimento, mas [para pegar] fica a sete horas de barco daqui. O que eu faço? Posso emitir carteira de trabalho para o trabalhador que é ‘menor’ [de idade]?” A gente tem um pouco mais de vivência para dar um apoio para quem está em campo, e a atividade de campo tem que ser exclusiva. A gente tem que dividir isso de forma bem clara, porque quem tá aqui na Detrae tem que estar preparado para poder apoiar

¹⁹⁵ Neste artigo, os autores se dedicam a traçar um perfil geral do BME, diante do seu diagnóstico de que a literatura explorou pouco essa categoria e não há muitos estudos dedicados a essa figura do serviço público. Apesar de o trabalho não ser dedicado a nenhum posto específico do funcionalismo público, a categorização e as dimensões elaboradas pelos autores são úteis para apresentar os AFTs em postos de coordenação, supervisão e gestão, que são atribuições típicas dos BMEs.

as equipes de uma forma geral, tanto logística, quanto apoio jurídico do que está sendo feito. [...] a gente realmente tem que delegar e dar total independência e autonomia para os coordenadores. A gente não pode tomar todas as decisões daqui, e isso é delegado aos coordenadores, que têm mais experiência nas atividades de campo e, por outro lado, eu vejo isso como um ponto positivo da nossa carreira com qual identifico muito: de poder estar aqui, fazendo trabalho num ambiente controlado com ar-condicionado e, ao mesmo tempo, poder ir [lá]. Uma coisa é falar sobre a realidade, a outra coisa é tu ver, vivenciar, colocar um pezinho na lama lá, conversar com trabalhador e ver como é a situação. (FAGUNDES, 2018)¹⁹⁶

Para compreendermos como isso funciona na prática, descreverei as atividades e atribuições dos AFTs que lidam com casos de trabalho escravo segundo as tipificações de BLF e BME.

7.1.3 AFTs como burocratas de linha de frente

De acordo com Pires, os AFTs, enquanto BLFs, atuam com discricionariedade:

Assim, esses agentes inevitavelmente têm de: a) escolher que empresas ou setores vão enfocar e como vão interagir com eles; b) selecionar os problemas que merecem mais atenção e priorizá-los; c) improvisar e desenvolver abordagens e soluções específicas e adequadas aos problemas de cada setor ou caso particular. (PIRES, 2009, p. 741)

Em relação ao ponto (a), essa escolha não é feita de modo aleatório em casos de trabalho escravo porque as inspeções nessa seara são decorrentes de denúncias externas ou de trabalho de inteligência dos auditores.

Nesse sentido, a decisão de inspecionar não é tomada na linha de frente, mas ainda em fase de planejamento, “no gabinete”. Quando uma denúncia chega à Inspeção do Trabalho, eles precisam decidir qual delas executar, porque a quantidade de denúncias é sempre maior do que a possibilidade de averiguação. Assim, avaliam se há subsídios e informações suficientes para embasar a ação fiscal. O trabalho de inteligência é discricionário na medida em que selecionam uma atividade econômica para investigar e, então, realizar fiscalização, mas essa seletividade é um filtro dos AFTs de médio escalão.

Uma decisão “de última hora” pode ocorrer já no curso de uma operação se a equipe decide, por exemplo, estender o perímetro da fiscalização para uma propriedade

¹⁹⁶ Entrevista concedida por FAGUNDES, Maurício Krepsky. Auditor fiscal do trabalho e chefe da Detrae desde 2017. 2018.

próxima, numa iniciativa de otimizar recursos, já que o custo de execução de uma operação do Grupo Móvel é alto em termos financeiros e de recursos humanos.

A cobertura no país [pela Inspeção do Trabalho] é muito pequena. Quando os auditores estão em deslocamento, existe a pressão para que ele fiscalize várias frentes de trabalho, vários estabelecimentos. Às vezes, [a equipe] vai com várias denúncias graves e podem não ser trabalho escravo. Mas [o auditor pensa:] “Eu vim até aqui, gastei tantas horas de carro, por que eu não vou fiscalizar essa fazenda, essa e essa aqui também, que têm denúncias, para poder dar uma resposta para a sociedade? Por que [a gente diz]: “Denuncie, porque o Estado vai fazer a sua parte”. Então acho que isso acaba pesando [...] Hoje, o que acontece na prática nas ações da Móvel? Mesmo que o auditor vá com cinco ou oito denúncias, se na primeira tem resgate, a gente já sabe que não tem mais como atender a todas. Mesmo que a gente dê um prazo para o empregador de dois ou três dias para poder se reunir [com a equipe da Móvel], a equipe vai e faz mais uma, duas ou três [inspeções] naquelas [propriedades] que estão ali à mão para não gerar uma demanda [administrativa] muito grande, para que não [corra o risco] de não ter tempo suficiente para poder conversar com entregador, montar planilha de rescisão e fazer esse pagamento até o prazo em que a equipe estiver na cidade. [...] É na hora [que se toma a decisão] e tem que ser caso a caso. Normalmente, a Móvel vai com uma denúncia bastante grave, as outras nem são assim tão [grave]. [...] Mas, se na primeira os trabalhadores já não estão mais no local, aí vai atender as demais e pode ser que role cinco ou oito fiscalizações na mesma operação. (FAGUNDES, 2018)¹⁹⁷

Em relação à seleção de problemas que mais merecem atenção no momento da inspeção de uma denúncia de trabalho escravo, os AFTs são orientados a observar os elementos que podem caracterizar o trabalho escravo, segundo o que está posto no artigo 149: trabalho forçado, jornada exaustiva, servidão por dívida e condições degradantes.

O auditor verifica as condições de vida e de trabalho do trabalhador: alojamento, disponibilidade de água potável e saneamento básico, atendimento médico emergencial, disponibilidade de alimentação etc., que se relacionam às normas de saúde e segurança do trabalho. Observam também os aspectos formais da relação de trabalho: existência de contrato formal, assinatura da carteira de trabalho, pagamento de salários e encargos etc.

A servidão por dívida e o trabalho forçado são diagnosticados principalmente se há descontos dos salários com mantimentos, aluguel, equipamentos de proteção individual (EPIs). A existência de “caderninhos” em que são registrados os gastos dos trabalhos *versus* o seu salário é prova cabal de dívidas fraudulentas que o trabalhador

¹⁹⁷ Ibid. 2018

enganado tenta pagar com a sua força de trabalho, sendo impedido de deixar o local até (nunca) saldar os seus débitos.

Outros elementos também merecem a atenção da fiscalização: ameaças, maus tratos físicos e psicológicos, demonstrações ostensivas de violência.

Existe autonomia do auditor em verificar e classificar esses elementos, mas ela é parametrizada pelas normas regulamentadoras (NRs), pela CLT e por manuais de trabalho da carreira. Adicionalmente, ao longo da execução das operações, criou-se um protocolo baseado na experiência e na vivência dos próprios AFTs mais experientes sobre o que é trabalho escravo. Assim, as classificações não são aleatórias de acordo com impressões e julgamento subjetivo de cada auditor. A partir da constatação da existência de trabalho escravo, os auditores fiscais precisam lavrar os autos de infração trabalhista. Aqui, há certa discricionariedade para detalhar em muitos ou poucos autos de infração as violações constatadas. Na infração de trabalho escravo, há obrigatoriedade de atribuir o auto 001727-2.

Contudo, a discricionariedade pode alcançar um alto grau, quando se classifica uma situação de trabalho escravo em uma atividade econômica em que nunca fora constatado o problema. No capítulo 5, cito algumas dessas situações.

A discricionariedade também pode se manifestar em relação aos encaminhamentos acerca das condições do trabalhador encontrado na ação fiscal. Há categorias utilizadas pelos AFTs para classificá-los:

- Alcançados: São todos os trabalhadores presentes na ação fiscal.
- Escravizados: São todos os trabalhadores que foram encontrados em condições de trabalho escravo pelo Ministério do Trabalho.
- Resgatados: Dentre os escravizados, há aqueles que foram retirados das atividades laborais onde eram explorados em situação de trabalho escravo. Com isso, eles recebem as verbas rescisórias, os direitos trabalhistas devidos pelo tempo em que trabalharam no local e o recurso do seguro-desemprego por três meses.
- Formalizados: São todos os trabalhadores que tiveram o seu vínculo trabalhista registrado na carteira de trabalho.

Numa situação de trabalho escravo, é certo que o indivíduo é vítima de violação e, segundo as atribuições do AFT, é necessário garantir que ele receba as verbas rescisórias e todos os direitos suprimidos. Aqui, não cabe discricionariedade porque os cálculos

obedecem às regras trabalhistas, mas há uma avaliação do auditor se é o caso de definitivamente retirar o trabalhador do local de trabalho ou se é razoável a continuidade dele na atividade laboral. A decisão do auditor é preponderante: se o trabalhador quiser permanecer no trabalho, mas se o servidor considerar que as condições do trabalho são inviáveis segundo as normas trabalhistas, ele não permitirá e haverá a rescisão contratual e, nesse caso, o trabalhador precisa partir.

As fiscalizações geram um trabalho administrativo. Numa situação de trabalho escravo, será preciso cuidar da formalização da atividade laboral, calcular as verbas rescisórias e registrar os autos de infração, além da produção do relatório do caso.

Até 2020, não havia o fluxo de atendimento da vítima, então, dependia de o AFT dar alguma indicação ou sequência do que fazer com o trabalhador depois do resgate. Na maior parte das vezes, o AFT encerrava a sua atuação após o pagamento das verbas ao trabalhador; em outras, ele buscava serviços socioassistenciais, os cuidados da Coetrea do estado onde ocorreu o resgate ou o acolhimento de organizações da sociedade civil, como a CPT; em São Paulo, é muito frequente a busca por apoio de entidades que cuidam de imigrantes.

7.1.4 AFTs como burocratas de médio escalão

Os AFTs são BMEs, principalmente os coordenadores das operações de trabalho escravo, porque eles assumem o papel de intermediários entre as formulações de estruturas superiores e são implementadores porque participam ativamente das operações de campo e, assim, assumem também o papel de “gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula” (PIRES, 2010). Nas operações eles estão posicionados numa hierarquia superior aos demais AFTs da equipe, porque assumem a articulação interinstitucional e a negociação com os empregadores.

Dessa forma, eles também são implementadores e criadores da política a um só tempo, e a discricionariedade em campo assim o permite. Não nos esqueçamos que a liberdade de que dispunham de caracterização do problema nas primeiras operações no final da década de 1990 e início dos anos 2000 pautou o texto da reforma do artigo 149 do Código Penal. Isso será demonstrado pela análise dos relatórios.

As ações dos coordenadores são sempre relacionais, pois estão em cadeias de interação. Isso dá condições de serem agentes de inovação.

Assim, ganham relevância as responsabilidades cognitivas e comunicacionais desses atores que, dada a sua posição estrutural, estão sempre em interação, agindo entre outros atores a seu redor, reconciliando as distintas perspectivas do topo e da base (além do entorno) (PIRES, 2010, p. 480)

Assumindo a categorização de Lotta et al. (2014), os coordenadores do Grupo Móvel assumem papéis técnico-gerencial e técnico-político ao mesmo tempo. Eles interiorizam as decisões tomadas no âmbito da formulação da política, principalmente em nível federal, para colocá-las em prática nas operações, “construindo padrões de procedimentos e gerenciando serviços” (LOTTA et al., 2014). Ao mesmo tempo, levam suas vivências, dos momentos das operações para as negociações e barganhas, não somente com o alto escalão da sua hierarquia burocrática, mas também com atores de outras instituições, tanto com aqueles que cooperam com a política pública, como o MPT, o MPF e a DPU, como também com os que são contrários à política, a saber, o setor produtivo e atores do próprio Estado.

A seguinte descrição é precisa à condição dos coordenadores.

Para Floyd e Wooldridge (1992), a BME participa não apenas do “fazer”, mas do “pensar” as estratégias de atuação da organização e/ou desenho da política pública. Assim, quando divergem do alto escalão, priorizam alternativas que individualmente consideram as mais apropriadas e/ou importantes, ao passo que, quando estão alinhados, atuando de maneira integradora, são capazes de sintetizar todas as diretrizes da política, transformando-as em ação institucional. No que diz respeito à sua relação com a burocracia de nível de rua, permitem adaptações locais justamente quando discordam da posição defendida pela política; ou implementam estratégias determinadas por ela no que diz respeito à atuação desejada da burocracia implementadora. (LOTTA et al., 2014)

Um dos exemplos de contrariedade do médio escalão frente às decisões da sua cúpula hierárquica foi quando o então ministro Ronaldo Nogueira publicou uma portaria mudando as regras de fiscalização para casos de trabalho escravo, em outubro de 2017, no governo Temer, como descrito no capítulo 6. Em reação, a Inspeção do Trabalho emitiu uma circular interna recomendando que os auditores em operação mantivessem as orientações anteriores, ignorando a ordem ministerial.

No que se refere à adequação das atividades *in loco*, a experiência da SRT-SP exemplifica a atuação divergente dos BME de São Paulo, das ordens de Brasília, que indicavam a deportação do imigrante escravizado e traficado. Os auditores que lidavam com o contexto na capital paulista se posicionaram contrários e reorganizaram os procedimentos da política contra o trabalho escravo para a realidade local, como descrevo no capítulo 5.

Sob essa perspectiva, reitero o que já foi mencionado anteriormente que não somente os coordenadores dos GEFM mas o grupo da Inspeção do Trabalho, que se dedica a casos de trabalho escravo, compartilha *ethos*, características e compreensões específicas sobre o seu trabalho e como a sua atividade deve incidir na política pública contra o trabalho escravo. Isso se fortalece e se consolida após a chacina de Unai, quando os auditores se veem como classe ameaçada, que necessita de recursos e proteção específica e, ao mesmo tempo, com uma missão institucional muito relevante na erradicação do trabalho escravo. Obviamente, esse grupo não tem opiniões sempre homogêneas e há conflitos de perspectivas entre os auditores, mas, em geral, eles são convergentes sobre o dever institucional da Inspeção em relação ao combate do trabalho escravo. Em diálogo com outras instituições, quando há divergência política ou técnica, eles se mantêm como grupo e raramente divergem entre si, superando discordâncias internas da porta para fora.

7.2 RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO

Numa ação de fiscalização, os auditores fiscais do trabalho podem constatar ou não a ocorrência de trabalho escravo. Para as duas situações, um relatório é produzido no qual são narradas as condições dos trabalhadores.

Caso haja a confirmação do problema, esses relatórios servem de insumo para os processos administrativos que o empregador enfrentará no âmbito do Ministério do Trabalho e podem resultar na sua inclusão na lista suja. Os relatórios também podem ser encaminhados para outras instituições, como o MPF e MPT para constar como provas em processos criminais e trabalhistas.

Nessa seção, analiso relatórios em que foram constatados casos de trabalho escravo nos estados do Pará e de São Paulo, entre os anos de 1996 e 2020. Uma vez que

o universo da documentação é muito vasto, elaborei uma metodologia com o objetivo de obter uma amostragem que tornasse exequível a análise, ao mesmo tempo em que pudesse apreender as informações de forma válida para a investigação aqui proposta.

A comparação entre relatórios foi elaborada por Rodrigo Teruel¹⁹⁸, assessor de projetos do programa “Escravo, nem pensar!”, da ONG Repórter Brasil, contratado como assistente de pesquisa. O levantamento dessa comparação se encontra no anexo 2, e a sistematização dos relatórios pode ser acessado por meio desse link https://bit.ly/anexo3_relatorios_PA_SP. Ambos foram elaborados por Teruel.

Em 2018, a Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas da Faculdade de Direito da UFMG realizou uma pesquisa com base em relatórios de casos fiscalizados em Minas Gerais, entre 2004 e 2017. Neste estudo, são analisados elementos sobre os quais esta tese também se debruçou, como o conceito de trabalho escravo advindo do artigo 149 do Código Penal, “as expressões comumente empregadas nos relatórios” e as atividades econômicas em que o problema foi constatado (HADDAD, MIRAGLIA, 2019). No entanto, a investigação realizada aqui amplia o escopo de análise ao incorporar casos de trabalho escravo em dois estados em contextos e atividades econômicas distintas; ao estender a análise desde o início das fiscalizações, incluindo o material confeccionado pelos auditores a partir dos anos 1990; e ao estabelecer uma dupla metodologia comparativa baseada no trabalho desses profissionais. Os autores da pesquisa da UFMG explicam que o recorte temporal a partir de 2004 se justifica porque lhes interessava verificar a incidência da alteração legal do artigo 149 segundo uma perspectiva evolutiva e não comparativa. A pesquisa da UFMG tem como objetivo apresentar o cenário do processamento das demandas no âmbito judicial, enquanto a análise desta tese se dedica a mostrar como o processo de institucionalização da política pública impacta a realização das atividades dos atores estatais, e, no sentido inverso, como as suas atividades subsidiam e fortalecem os elementos institucionalizados da política pública.

¹⁹⁸ Rodrigo Teruel é formado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e pós-graduando em Gestão Pública pelo Insper.

7.2.1 Metodologia de seleção dos relatórios para análise

A quantidade total de relatórios produzidos pela Inspeção do Trabalho, entre 1995 e 2020, é de 5.603 relatórios. Desses, 2.525 eram de casos de trabalho escravo¹⁹⁹. Para essa análise, o primeiro relatório de trabalho escravo data de 1996, porque é o ano da primeira ocorrência no Pará. Em São Paulo, a sistematização se inicia em 2010, quando ocorre o primeiro caso no estado paulista. Os relatórios de 2021 e 2022 não foram incluídos na amostragem, porque eles não estavam completamente concluídos.

Foram selecionados, então, 638 relatórios do Pará e 106 de São Paulo referentes a trabalho escravo. Isso inclui aqueles gerados em operações realizadas pelos Grupos Móveis e pelas Superintendências Regionais do Trabalho do Pará (SRT-PA) e de São Paulo (SRT-SP). O Pará foi selecionado porque, em todos os anos da série histórica da política pública, ele foi o estado campeão em quantidade de casos e de trabalhadores resgatados na maioria dos anos entre 1995 e 2020 e na somatória de todos os anos. Além disso, o tipo de casos de trabalho escravo no estado se refere, em sua maioria, a atividades agropecuárias, que é o setor econômico que mais emprega mão de obra escrava em todo o país desde o começo dos resgates, totalizando 76% dos casos. Desde 1995, dos 57.661²⁰⁰ trabalhadores resgatados em todo o período, 43.990 trabalhavam na pecuária ou na agricultura. Portanto, a escolha desse estado dá conta de um padrão recorrente de trabalho escravo no país. E, não por acaso, as estratégias iniciais da política pública, principalmente referentes à implementação do Grupo Móvel, se dedicaram a esse contexto, isto é, à atividade rural na região do interior da Amazônia.

São Paulo foi selecionado por motivos completamente distintos dos anteriores. Apesar de o trabalho escravo ter sido verificado em atividades rurais no interior do estado nos anos 2000, os casos no meio urbano começaram a ser registrados sistematicamente a partir de 2010, com as fiscalizações nas oficinas de costura do setor têxtil. Assim, relatórios desse estado apresentam informações sobre a implementação da política pública num contexto diverso, pois ela é traduzida para o meio urbano numa atividade

¹⁹⁹ Na pesquisa da UFMG, foram incluídos os relatórios de fiscalização dedicados a inspecionar uma situação de trabalho escravo, mas que, ao final do caso, os auditores consideraram que não se tratava de trabalho escravo. Para esta tese, esses relatórios foram descartados porque adoto a perspectiva de que apenas as instituições estatais têm a prerrogativa de classificar uma situação como sendo de trabalho escravo ou não, não cabendo a esta pesquisadora essa avaliação neste momento.

²⁰⁰ Dados do Ministério do Trabalho, sistematizados pela CPT e Repórter Brasil.

que não era prevista pelos formuladores da política no período inicial. Os casos de São Paulo denotam a capilarização da política pública, tratada no capítulo 5.

Com essa triagem, cujo critério foi geográfico, havia um total de 744 relatórios. Então, utilizou-se um segundo critério referente aos coordenadores de equipe das equipes do Grupo Móvel. Toda inspeção do Grupo Móvel conta com uma equipe de auditores, coordenado por um AFT mais experiente, denominado “coordenador de equipe” que, dentre outras atribuições, é encarregado de elaborar o relatório de fiscalização. Na prática, se não são eles propriamente quem redige o material, são eles os responsáveis pela supervisão do conteúdo e da própria ação fiscal que o subsidiou.

Do total de 70 coordenadores que já atuaram em operações em todo o Brasil, tínhamos 44 para o Pará²⁰¹ e 5 para São Paulo.

Esse critério funcionou principalmente para o estado do Pará em que a quantidade de relatórios era maior e a maioria dos casos foi fiscalizada pelo Grupo Móvel. Também foram incluídas as operações da SRT-PA que se iniciaram em 2003 e foi considerada como um coordenador. As operações das SRTs são executadas pelas equipes de auditores locais, em geral, sem o aparato do Grupo Móvel.

No caso de São Paulo, a lógica é invertida: a maior parte das operações foi realizada pela SRT-SP, o que faz sentido, pela lógica da capilarização da política e pela forma como a tecnologia da inspeção do trabalho escravo foi desenvolvida pelo grupo de auditores de São Paulo para as atividades urbanas. A SRT-SP também foi considerada como se fosse um coordenador para ser incluída na seleção para a análise. Ademais, pelo tipo de atividade econômica inspecionada, ou seja, as oficinas de costura, não há necessidade de deslocamento de uma equipe do Grupo Móvel, que costuma dar conta de contextos mais desafiadores do ponto de vista logístico da operação, questões de segurança e sobretudo o acesso difícil ao local da inspeção. Contudo, há casos de São Paulo em que o Grupo Móvel realizou operações. Isso ocorreu quando se verificou que havia condições atípicas para a fiscalização. Numa delas, a ação fiscal se deu numa favela e a outra envolvia grupo de traficantes de pessoas.

Desse grupo de coordenadores, foram selecionados aqueles que tinham cinco anos de atuação ou mais, porque se considerou necessário haver um intervalo temporal

²⁰¹ A SRT-MA e SRT-MT também fizeram ações de fiscalização no Pará, mas os seus relatórios não foram incluídos na seleção para análise.

razoável para fins da investigação. Os coordenadores que tinham atuação com menos tempo não apresentavam condições para encontrar possíveis variações nos seus discursos, porque abaixo do quinquênio haveria menos chances de apreender as mudanças externas. A partir dessa definição, selecionou-se um relatório de cada coordenador por ano, em geral, de forma aleatória. A exceção foi a seleção intencional de casos famosos que tiveram repercussão pública por alguma característica específica da operação, como o caso da libertação dos trabalhadores da Pagrisa ou daqueles que fundaram o Assentamento 26 de Abril. Esses dois casos estão detalhados no capítulo 4.

Em relação a esses critérios houve duas exceções. Na primeira situação, foram analisados relatórios de coordenadores com menos de cinco anos de atuação quando o mesmo teve atuação no Pará e em São Paulo, com intuito de avaliar os seus discursos em contextos distintos. Na segunda, se adicionaram relatórios de coordenadores que fizeram operações no Pará para confirmar informações que o rol inicial nos apresentava. Como os coordenadores atuam em períodos distintos, mas não há regularidade entre esses períodos (por exemplo, um coordenador pode ocupar o cargo por um breve ou longo período de tempo, e nessas circunstâncias pode haver um intervalo de tempo em que haja poucos coordenadores atuando), por vezes, foi necessário consultar relatórios de auditores que não estavam no rol inicial.

Com a aplicação desses critérios, chegou-se a um universo de 126 relatórios. De acordo com os objetivos desta investigação, a análise terá dois tipos de comparação entre os relatórios: o primeiro é o que chamo de “intra-coordenador”, ou seja, relatórios do mesmo coordenador, de anos diferentes, são comparados para apreender as suas mudanças de discursos sobre a mesma questão ao longo do tempo de forma “latitudinal”; o segundo é uma comparação “entre-coordenadores” para verificar se há mudanças de discurso entre diferentes indivíduos sobre a mesma questão, num mesmo marco temporal, de forma “longitudinal”.

Assim, há dois conjuntos de conteúdo que foram analisados para dar conta dos dois objetivos dessa investigação: (i.) verificar o processo de institucionalização da política pública no trabalho de fiscalização dos auditores fiscais do trabalho e (ii.) analisar a abordagem desses profissionais acerca do trabalhador resgatado no momento da inspeção de casos de trabalho escravo.

A seguir apresento as categorias analisadas, a metodologia de comparação para cada uma delas e os resultados das análises. O levantamento feito decorrente da leitura dos relatórios consta no anexo 2.

7.2.2 Categorias de análise

A análise dos relatórios de fiscalização tem como objetivo identificar em que medida o trabalho cotidiano dos AFTs tem sido afetado pela institucionalização da política de erradicação do trabalho escravo. Para isso, foram elaborados oito temas de análise que, no todo, configuram um olhar abrangente sobre o instrumento. São eles:

- a) A caracterização do trabalho escravo;
- b) A classificação dos trabalhadores;
- c) A lista suja;
- d) O acolhimento às vítimas;
- e) A presença da CPT nas ações;
- f) A voz dos trabalhadores;
- g) Impactos tecnológicos;
- h) Distinções entre fiscalizações em meio rural e urbano;

Os dois primeiros, a respeito da caracterização de trabalho escravo e classificação dos trabalhadores, dizem respeito às transformações na identificação e constituição das ocorrências. Espera-se que as mudanças na legislação e normas internacionais tenham, na prática, expressado formas mais padronizadas e “seguras”, do ponto de vista jurisprudencial, da identificação do fenômeno.

As categorias que tratam da lista suja e do acolhimento às vítimas se referem a dimensão do encaminhamento/processamento das ações do estado após a ação fiscal. Seja pela resp dos atores sociais contrários à política, seja pelos indícios de uma nascente inclusão da dimensão socioassistencial, esperamos que esses embates tenham reflexo em como os relatórios são elaborados, no cotidiano da política.

As demais categorias assumem olhares distintos entre si, para observar especificidades da trajetória da política. A presença da CPT nas ações, assim como a

transformação tecnológica, se observadas, podem evidenciar transformações técnicas e de capacidade internalizadas pelos próprios burocratas em ação. A categoria sobre a voz dos trabalhadores se refere às indagações, derivadas já das entrevistas com AFTs e concretizadas em argumento desenvolvido no capítulo 8, a respeito do silenciamento dos trabalhadores, postos em condição de vítima. Os discursos e a sua figuração podem indicar não só uma orientação *a priori*, mas os efeitos da consolidação de uma perspectiva que não considera dimensões mais amplas do indivíduo para além desse *status* de vítima. Por fim, a categoria de análise dos relatórios produzidos em ambiente rural e urbano indaga sobre os efeitos que o contexto específico das fiscalizações produz nas argumentações e nos enfoques dados pelos fiscais em seu trabalho.

8.2.2.1 Caracterização do trabalho escravo

Nesse ponto, interessa saber como os auditores definiam o trabalho escravo, ou seja, como o problema era nomeado e quais eram os elementos que constituíam o problema. Considerando que ainda não havia uma normativa doméstica que especificasse o que era trabalho escravo, quais eram os elementos que o auditor usava para identificar esse tipo de exploração? A hipótese é que as categorias devem aparecer de formas mais definidas e consolidadas a partir de 2003, com a reforma do artigo 149, em que são especificados os elementos constitutivos do trabalho escravo: trabalho forçado, jornada exaustiva, servidão por dívida e condições degradantes. A hipótese enunciada se confirma para todas as situações analisadas.

Nomeando a ocorrência

Os primeiros relatórios de fiscalização incluíam cópias de um documento intitulado “Relatório de Inspeção Rural”. Este documento reunia informações básicas sobre o empregador e sobre as condições de trabalho dos empregados. Nele, constam categorias para a caracterização da denúncia recebida, tais como “trabalho escravo”, “trabalho forçado” e “trabalho degradante”, elencados em formato de múltipla escolha, para ser indicado com um “x” de acordo com a classificação do auditor. Essas opções indicam que não havia um entendimento consolidado sobre esses conceitos. Há uma

sobreposição desorganizada de ideias e conceitos, que tentavam captar o fenômeno. A partir do início dos anos 2000, esse documento deixa de ser incluído. A partir de 2003, o termo utilizado para descrever o fenômeno é “trabalho escravo”, que se consolida daí em diante, para não mais ser alterado, confirmando assim a hipótese.

Elementos do trabalho escravo

De acordo com as comparações, verificamos que não existe fundamentação legal em normas jurídicas antes de 2003, mas elementos relacionados a condições degradantes, trabalho forçado e servidão por dívida aparecem descritos nos relatórios de quatro coordenadores para descrever a situação em que os trabalhadores se encontravam. Os elementos que, posteriormente seriam classificados como “condições degradantes” aparecem de forma pouco sistematizadas e são informados como violações a normas de saúde e segurança do trabalho já existentes. Após 2003, com a reforma do artigo 149 do Código Penal, praticamente todos os auditores passaram a fundamentar os casos de trabalho escravo de acordo com essa norma. A partir desse momento, é frequente também a menção a outras normativas, como as Convenções 29 e 105 da OIT e a Constituição Federal, como forma de demonstrar que há um amplo amparo jurídico que respalda as ações da Inspeção do Trabalho para casos de trabalho escravo. O artigo 203 do Código Penal, referente à prática de aliciamento, também é mencionado. A descrição dos relatórios passa a ser estruturada de acordo com os elementos que são expressamente mencionados no artigo 149, e os auditores captam as condições em campo e as sistematizam de acordo com a norma²⁰².

Dessas informações, apreendemos que as primeiras inspeções foram essenciais para subsidiar o novo texto do artigo 149. Antes de 2003, os auditores encontravam, nas suas inspeções, práticas criminosas e irregularidades trabalhistas que posteriormente seriam classificadas como condições degradantes, trabalho forçado e servidão por dívida, mas que não estavam especificadas na lei. Com a reforma do dispositivo, esses elementos ganharam literalidade no texto. Essa mudança normativa ajudou os profissionais a embasar as suas considerações, mas, em seguida, também formatou o seu olhar no

²⁰² A pesquisa da UFMG também constata que, a partir de 2008, há uma mudança na fundamentação dos relatórios, que passou a apresentar os conceitos jurídicos e os elementos necessários para a categorização de uma situação de trabalho escravo. Haddad e Miraglia avaliam que os relatórios dos casos de MG, deste ano em diante, são mais detalhados, os fatos descritos em minúcia e há preocupação em anexar fotos da fiscalização e depoimentos dos trabalhadores (2019, p. 62)

momento das inspeções para captar o fenômeno segundo a determinação do dispositivo²⁰³. Notamos, então, um movimento de retroalimentação. Nos relatórios verificados não encontramos menção à “jornada exaustiva” que é o quarto elemento presente no artigo 149. A hipótese é que esse item tenha entrado no texto subsidiado pelas experiências pioneiras de fiscalização no Mato Grosso do Sul, realizadas no corte da cana de açúcar, onde trabalhadores costumavam ganhar por produção e, portanto, chegavam a trabalhar jornadas de mais de 12 horas consecutivas.

Nesse sentido, é interessante notar que a dinâmica da produção da norma segue um movimento de *bumerangue*: num primeiro momento, os auditores fiscais subsidiam o texto da nova norma com a sua experiência prática e, em seguida, a lei reformada os instrui a atuar na prática segundo os seus parâmetros no momento seguinte.

A partir de 2017, o Pacto de San José da Costa Rica – ou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que trata da proibição da escravidão e da servidão humana – também passa a ser incluído de forma mais recorrente na fundamentação dos relatórios, ainda que ao longo de 2000 já haja menções. O tratado se refere ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, composto pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, onde o Brasil foi julgado e punido no caso Brasil Verde, em 2016. Aqui, fica evidente que a condenação do país no regime internacional impacta o trabalho dos auditores.

Nesse sentido, é interessante notar que num dos relatórios de 2019 aparece a menção à Instrução Normativa 139/2018 da Subsecretaria da Inspeção do Trabalho. Esse dispositivo é criado como resposta à portaria do então ministro Ronaldo Nogueira de 2017, que visou a restringir o trabalho dos auditores fiscais do trabalho nos casos de trabalho escravo e a eficácia da lista suja. Na mesma ocasião, o então presidente Michel Temer tentou atenuar casos de trabalho escravo, indicando que se tratava de meras infrações trabalhistas. Nesse dispositivo, então, constam todas as normas jurídicas nacionais e internacionais acerca da proibição do trabalho escravo, define o que é trabalho escravo e os seus elementos, bem como as atribuições dos auditores fiscais do trabalho e os seus procedimentos na ação fiscal.

²⁰³ Os achados do estudo da UFMG também coincidem nesse sentido. Segundo Haddad e Miraglia, “as divergências entre as conclusões quanto à existência de trabalho análogo ao de escravo e o texto descrito no corpo do relatório passaram a ser exceção e não mais a regra como o foi em 2004, por exemplo” (2019, p. 69). Eles também apontam a uniformização dos relatórios nos anos mais recentes e também das expressões empregadas, conferindo um caráter mais técnico e menos subjetivo aos documentos.

Sobre a SRT-PA é relevante notar que o primeiro caso de trabalho escravo registrado é de 2003, quando o I PNETE é lançado. Antes deste ano, a regional não se sentia impelida a realizar as fiscalizações contra o trabalho escravo, e isso leva a concluir que sequer se dava encaminhamento a denúncias que porventura viesse a receber, mesmo sendo o estado o campeão em casos desde 1996. A partir desse momento, então, a sua atuação parece ser enquadrada tal qual às operações do GEFM: o artigo 149 é usado para fundamentar os casos, mas não na totalidade dos relatórios; no entanto, quando ele não aparece expressamente, os elementos que constituem o trabalho escravo são descritos. As convenções 29 e 105 da OIT também são mencionadas, além das 110 e 111 da mesma organização. O Pacto de San José também é trazido a partir de 2017.

Nesse sentido, destacamos ainda o caso da SRT-SP. Os primeiros casos de trabalho escravo são em propriedades rurais no interior do estado, a partir de 2007. Os casos que nos interessam estão na capital São Paulo e em municípios da região metropolitana, que se referem em sua maioria a casos de trabalho escravo em oficinas de costura. A partir de 2011, logo nas primeiras operações, a fundamentação no artigo 149 aparece sempre. A primeira operação em 2010 ainda não traz a normativa.

Da mesma forma, os elementos constitutivos aparecem elencados claramente, mas há uma tradução no conteúdo a ser descrito. Se no Pará condições degradantes se referem a barracos de lona, falta de água potável, instalações sanitárias, dentre outros elementos, em fazendas, em São Paulo, ganham concretude em casas da periferia paulistana ou da região metropolitana superlotadas porque alojam mais de um núcleo familiar, servem como habitação precárias e, ao mesmo tempo, é onde se realiza atividade laboral. Colchões são amontoados próximos a máquinas de costura, condições de higiene são péssimas e o sistema elétrico é irregular, expondo os trabalhadores a incêndios.

As jornadas exaustivas dos costureiros se referem a horas consecutivas trabalhadas numa máquina de costura para costurar peças que lhe rendem centavos. Os caderninhos de dívidas em que são anotados gastos com alimentação e deslocamento permanecem como índice do trabalho forçado e servidão por dívida. A diferença é que o deslocamento não se refere a um município do Nordeste, mas outro do interior da Bolívia, Paraguai ou Peru. Os trabalhadores não são brasileiros, mas imigrantes.

Diante disso, nos relatórios também são incluídas normativas referentes à questão migratória e o Protocolo de Palermo, no sentido de se assegurar direitos e proteção dos imigrantes, vítimas de trabalho escravo, mesmo quando estão em condições de

irregularidade migratória. Nesses casos, a SRT-SP enfatiza que, além de serem submetidos ao trabalho escravo, também foram vítimas de tráfico de pessoas. É interessante notar que, a rigor, as vítimas brasileiras também podem ser consideradas traficadas segundo as definições do Protocolo de Palermo, mas isso não é exposto nos relatórios do Pará. Há relatórios que indicam que a Polícia Federal tentou deportar esses imigrantes, mas a auditoria foi contra, demonstrando o entendimento de que, a despeito da infração administrativa, a violação que sofreram lhes dá direito à permanência no Brasil. Essa discordância institucional se mostra mais presente nos primeiros anos da fiscalização, entre 2010 e 2013, mesmo com a publicação da portaria do CNIg em 2010, que já proibia a deportação de vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas. No primeiro caso, de 2010, as trabalhadoras são notificadas pela Polícia Federal da deportação e da necessidade de pagamento de multas devido à sua situação irregular no Brasil.

8.2.2.2 Classificação de trabalhadores

Libertados versus resgatados

Ao longo das análises dos relatórios percebeu-se uma mudança no adjetivo utilizado pelos auditores para se referir aos trabalhadores encontrados em situação de trabalho escravo. As duas principais palavras são “libertados” e “resgatados”; elas são usadas antes e depois de 2003 respectivamente.

Metodologia: Para captar essa mudança, foram analisados diferentes auditores em três períodos distintos: antes de 2003, imediatamente após 2003 e depois de 2010. Para cada período, foi analisado 1 relatório de 3 auditores distintos. Também foi observado se o mesmo auditor muda a sua linguagem em períodos distintos. Para isso, a mudança foi constatada em quatro auditores. Antes de 2003, três deles usavam o termo “libertado” e, depois, “resgatado”; apenas um tratava de “libertado” e usou posteriormente “retirado”. A SRT-SP desde o início das suas operações utiliza o termo “resgatado”, já que todas as suas operações acontecem depois de 2003.

Análise: A explicação para o uso desses dois termos tem a ver com o processo de institucionalização de medidas de 2003. “Libertados” denota que o auditor tinha em vista que estava tirando o trabalhador de uma situação de aprisionamento, e essa compreensão é coerente com o período anterior a 2003, quando o trabalho escravo ainda estava muito vinculado à ideia da escravidão brasileira. O elemento que mais saltava aos olhos dos auditores acerca das condições dos trabalhadores era a impossibilidade de ele deixar o local de trabalho por causa da dívida, sendo obrigado a trabalhar forçadamente. Nesse período inicial, também eram mais frequentes os maus tratos físicos, a violência ostensiva e a perseguição em casos de fuga. Então, quando o GEFM chega ao local e o trabalhador era “retirado” (outro termo usado para definir o trabalhador antes de 2003) daquele local, a compreensão do auditor é de que ele estava libertando esse indivíduo daquela condição. Em 2003, não apenas a reforma do artigo 149, mas outros instrumentos, como o benefício do Seguro-Desemprego, o lançamento do I Plano Nacional para Erradicação ao Trabalho Escravo, ampliam a compreensão sobre o fenômeno e também acerca do papel do auditor e do efeito que a sua ação fiscal trazia para o trabalhador explorado. A auditoria não apenas dava conta da dimensão da liberdade e da possibilidade de ir e vir do indivíduo, que poderia retornar a sua casa ou ir trabalhar numa próxima fazenda se desejasse. O Estado não apenas liquidava a sua dívida, mas o resgatava em sentido mais amplo: dava-lhe documentos civis (carteira de identidade e de trabalho), pagava seus direitos e lhe dava o benefício do Seguro-Desemprego; no caso de imigrantes, colaborava com a sua regularização migratória, superando a sua condição de indigência; restituía uma identidade que não era mais a do explorado ou escravizado: tratava-se de um trabalhador cujos direitos foram repostos. Assim, sua cidadania era resgatada, ainda que, em geral, por um breve período de tempo.

Categorias para trabalhadores

Esse ponto se refere à forma de classificar os diferentes “tipos” de trabalhadores resgatados para fins de sistematização. Ao longo das análises, percebeu-se que nos primeiros relatórios os auditores estabeleciam classificações aleatórias para indicar a faixa etária, forma de contratação, gênero etc. Aqui se confundiam categorias do perfil e do tipo de relação de trabalho.

Metodologia: foram feitas comparações intracoordenadores e entre coordenadores. Para o primeiro conjunto de comparações, foram analisados materiais de duas auditoras; para o segundo caso, foram elencados 7 coordenadores distintos, que pudessem nos informar sobre a questão.

Análise: uma vez que não estava claro o fenômeno que estavam apreendendo, os auditores têm dificuldades também de classificar e sistematizar o trabalhador explorado e discernir os aspectos relevantes que mereciam constar no relatório.

Então, eram descritas a situação do vínculo trabalhista, isto é, se trabalhadores tinham ou não registros na carteira de trabalho, se eram trabalhadores permanentes ou temporários (“sazonais”) e, posteriormente, se haviam sido “libertados” ou só “atingidos”, indicando que não teriam sido retirados do local de trabalho. Também havia preocupação em registrar se havia crianças no local, na condição de trabalhadoras infantis, e a presença de mulheres, já que não havia um cadastro dedicado a registrar o perfil dos trabalhadores. Havia tentativas de se encontrar a melhor classificação até antes de 2003. Analisando relatórios de Valderez Rodrigues, entre 1997 e 2003, ela prova que há diversas formas fazer a categorização; não há um padrão. Isso também vale para os outros auditores.

A partir de 2003, as categorias são consolidadas e, até hoje, são vigentes:

- Alcançados: São todos os trabalhadores presentes na ação fiscal.
- Escravizados: São todos os trabalhadores que foram encontrados em condições de trabalho escravo pelo Ministério do Trabalho.
- Resgatados: Dentre os escravizados, há aqueles que foram retirados das atividades laborais onde eram explorados em situação de trabalho escravo. Com isso, eles recebem as verbas rescisórias, os direitos trabalhistas devidos pelo tempo em que trabalharam no local e o recurso do seguro-desemprego por três meses.
- Formalizados: São todos os trabalhadores que tiveram o seu vínculo trabalhista registrado em carteira.

Em 2006, com o primeiro caso registrado de trabalhadores imigrantes, no Mato Grosso do Sul, surge uma categoria dedicada a eles na sistematização de uma planilha interna de controle da Detrae. Nos relatórios da SRT-SP, há poucas passagens que se

referem ao trabalhador como “estrangeiros”, um termo rejeitado pela sociedade civil, substituído pelo termo mais frequente “imigrante”.

Interessante registrar que, apesar de muitos relatórios indicarem a quantidade de mulheres, quando elas fazem parte de uma turma majoritariamente masculina, não há na planilha de controle uma categoria para “mulheres”, o que reforça a constatação de invisibilidade desse grupo, como destacado no capítulo 5.

Informações sobre o perfil dos trabalhadores deixa de aparecer nos relatórios a partir de 2003, porque a concessão do benefício do Seguro-Desemprego precisa ser feita mediante o preenchimento de um cadastro em que constam informações pessoais do trabalhador, como idade, gênero, escolaridade etc. Diante disso, não há mais a necessidade de anotação desses itens no relatório. Essas informações sistematizadas, posteriormente, darão origem ao perfil dos resgatados, processamento que será feito inicialmente pela CPT e depois aprimorada pela Repórter Brasil.

8.2.2.3 Lista suja e cadeia produtiva

Em 2003, foi criada a lista suja do trabalho escravo. Com isso, a hipótese é de que a partir desse ano, os relatórios tragam elementos que possam dar subsídios para as decorrências dos processos administrativos, trabalhistas e até criminais, de acordo com a ideia de responsabilidade solidária de pessoas jurídicas e físicas que compõem cadeias produtivas. A hipótese é de que os relatórios a partir de 2003 trazem elementos que indiquem que o caso de trabalho escravo em uma propriedade específica tem impactos na cadeia de produção em que ele está inserido.

Nesse sentido, quatro pontos foram encontrados que merecem a análise comparativa desses relatórios:

Financiamento por instituições públicas

Metodologia: para esse caso foram apresentados relatórios em que esse elemento foi encontrado, sem base comparativa, porque o financiamento público de um empreendimento não é um elemento comum a todos os casos de trabalho escravo. Assim, não há como captar essa recorrência em períodos distintos para o mesmo auditor

Análise: quando a lista suja foi criada, um dos intuitos era evitar que instituições financeiras públicas concedessem créditos a empreendimentos com trabalho escravo. Após o seu lançamento, auditores se preocuparam em trazer fotos da fazenda em que consta uma placa com os valores que instituições públicas aportaram no negócio. Poderia se afirmar que essa atenção surgiu justamente com a implementação do instrumento de transparência, mas essa iniciativa de registro aparece já em um relatório de 2000. De qualquer forma, antes de 2003, esse é o único caso verificado. A recorrência maior dessas fotos nos relatórios é no período posterior à implementação da lista.

Responsabilização da cadeia produtiva

Metodologia: oito auditores foram aleatoriamente selecionados para análise dos relatórios do Pará. De início, percebeu-se que não havia relatórios antes de 2003 com menções a elementos de cadeias produtivas. Diante disso, foi concluído que a comparação intracoordenadores traria poucas informações, motivo pelo qual a comparação entre coordenadores se tornou o foco. Com os primeiros achados, foi necessário passar a analisar elementos específicos relacionados a cadeias produtivas. No caso de São Paulo, foi identificado o padrão de fundamentar os casos segundo a responsabilização de cadeia produtiva em todos os relatórios,.

Análise: há casos em que os auditores buscam enfatizar a responsabilidade do tomador final do serviço na sua argumentação, porque frequentemente os empregadores finais afirmam desconhecer a situação de contratação e de exploração dos seus empregados, indicando que a responsabilidade seria do intermediário ou preposto, o famoso “gato”. Essa argumentação é dada por pessoas físicas, como fazendeiros. Inicialmente, essa recorrência é observada em casos em que o empregador tenta se esquivar da sua responsabilidade, portanto, não há base comparativa, já que se trata de uma resposta do auditor a um evento externo. Contudo, na segunda metade dos anos 2000, a fundamentação jurídica e teórica sobre a responsabilidade solidária segundo a perspectiva da cadeia produtiva é recorrente nos relatórios. Também há uma fundamentação sobre terceirização com bastante ênfase a um determinado caso em colheita de cana-de-açúcar e a outros casos em carvoarias. O primeiro é o caso da Pagrisa,

2007, em que os auditores fiscais tiveram a sua atividade contestada e que resultou numa CPI organizada contra a Inspeção do Trabalho pela bancada ruralista. A proibição da terceirização ilegal da atividade fim, estabelecida pela súmula 331 do TST, revogada com a reforma trabalhista de 2017, foi mencionada nesse caso e em outros. Casos famosos como o da Pagrisa, em que a usina teve seus contratos com grandes empresas, como Shell e Petrobrás, suspensos após ingressar na lista suja, guardavam fundamentação nessa súmula e em literatura acadêmica especializada. O conjunto de relatórios sobre carvoarias se refere ao período em que foi criado o Instituto Carvão Vegetal, cuja iniciativa focava na responsabilidade solidária das siderúrgicas compradoras de carvão. Todos os relatórios da SRT-SP referentes ao setor têxtil, trazem uma ampla argumentação sobre responsabilidade solidária e proibição de terceirização, utilizando os mesmos argumentos, além de literatura acadêmica e jurisprudência sobre subordinação reticular, com o intuito de criar uma doutrina. A tentativa era descrever tecnicamente o sistema de suor, altamente fragmentado e terceirizado, que buscava desonerar a marca de roupa das suas responsabilidades trabalhistas e, quiçá, fiscais. A SRT-SP também se preocupa em incluir provas que possam demonstrar os elos da cadeia em que a oficina fiscalizada se insere, como depoimentos dos trabalhadores e de empregados da marca principal contratante da oficina, visitas às sedes da tomadora para validação da relação contratual com a prestadora, documentos de orientação sobre a produção elaborados pela marca contratante; documentos de aprovação de peças-piloto; dados de faturamento da contratada; notas fiscais de demanda de produção da tomadora; contratos de prestação de serviços.

Ataque à lista suja e a reação

Metodologia: foram analisados relatórios de três auditores, a SRT-PA e SRT-SP antes e depois de 2017. Para a comparação “intracoordenador” foi possível analisar o relatório de apenas um auditor que teve atuação antes e depois desse ano.

Análise: como vimos no capítulo 5, a lista suja é suspensa pelo STF no final de 2014 e, depois de negociações, que envolveram o próprio STF e resultaram numa versão mais elaborada da lista, ela torna a ser publicada pelo Ministério do Trabalho em 2017. Dentre os itens da negociação, um dos pontos garantidos pelo Ministério do Trabalho era

que, daí em diante, todos os casos de trabalho escravo teriam um auto de infração específico atribuído. Até então, muitos autos de infração eram incluídos no relatório relacionados aos elementos do trabalho escravo presentes do caso, mas não havia uma regra sobre isso. O auto de infração 001396-0 sempre foi utilizado com frequência. Com isso, o empregador não sabia exatamente qual daqueles autos se referia especificamente à infração de trabalho escravo. Essa ciência é importante, porque quando ele enfrenta o processo da lista suja, há possibilidade de contestação do processo administrativo na Justiça do Trabalho solicitando a invalidade do auto de infração; o empregador dá uma justificativa do porquê aquele auto seria inválido e o juiz pode acatar o pedido. Caso a Justiça decida em seu favor e derrube o auto, o processo administrativo no Ministério do Trabalho também cai, porque já não existe argumentação jurídica para a acusação de trabalho escravo. Para que essa possibilidade de recurso fosse mais factível ao empregador, foi criado à época o auto de infração 001727-2, que diz: “Manter empregado trabalhando sob condições contrárias às disposições de proteção do trabalho, quer seja submetido a regime de trabalho forçado, quer seja reduzido à condição análoga à de escravo”. Este auto passa a constar obrigatoriamente nos relatórios de trabalho escravo a partir de 2017 e tem como referência o art. 444 da CLT e o artigo 2º da Lei 7.998/1990. A análise dos relatórios de 2014 e 2016 de um auditor indicam claramente a mudança: no primeiro ele refere o seu caso ao auto de infração 001396-0 e no segundo, o 001727-2. Note-se que o texto do novo auto cita duas categorias relacionadas ao trabalho escravo: “trabalho forçado” e “quer seja reduzido à condição análoga à de escravo”, como se fossem duas coisas dissociadas. Essa formulação é uma resposta e uma blindagem a iniciativas como a portaria, de 2017, do então ministro Ronaldo Nogueira, que restringia a classificação de trabalho escravo apenas para casos de cerceamento de liberdade, ou seja, trabalho forçado. O texto se preocupa em enfatizar que casos em que o trabalhador é aprisionado será classificado como trabalho escravo, assim como outras situações em que não necessariamente há restrição a sua mobilidade, como condições degradantes e jornadas exaustivas.

8.2.2.4 Acolhimento de vítimas de trabalho escravo

Nesse ponto, o objetivo era encontrar informações sobre o encaminhamento das vítimas após o momento do resgate. Como mencionado, o fluxo de atendimento para

atendimento das vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas foi publicado em 2021, mas o processo de construção se deu entre 2019 e 2020. Apesar de a demanda para encaminhamento ser algo antigo, é em 2018 que a questão é vocalizada e entra na pauta da Conatrae, como encaminhamento do Encontro das Coetraes. A hipótese é de que encaminhamentos para o acolhimento do trabalhador comecem a ser feitos a partir de 2016, quando a discussão já era candente entre os atores da política pública, e o programa “Escravo, nem pensar!” começa a produzir materiais para o público da Assistência Social, realizar formações para profissionais da área e, juntamente com outros atores, enfatizar a demanda do encaminhamento por parte do Estado nos fóruns de discussão como a Conatrae.

Metodologia: foram analisados relatórios a partir de 2016. Como o período analisado é curto e não oferece um arco temporal para mudanças no discurso de um mesmo coordenador, a comparação foi feita entre coordenadores somente. Para isso, foram analisados relatórios de 5 auditores distintos, além daqueles da SRT-SP.

Análise: Nenhum relatório de 2016 possui qualquer menção a encaminhamentos de trabalhadores, após o resgate, para algum tipo de acolhimento. Isso começa a surgir a partir de 2017, quando a maioria dos relatórios menciona encaminhamentos de trabalhadores à rede socioassistencial, ou seja, CRAS e CREAS. Em 2019, uma ação semelhante foi feita pela CPT num resgate em Tucuruí (PA). No Pará, houve um encaminhamento para o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo-PA. Um caso interessante a ser mencionado é o resgate de trabalhadores piauienses na fazenda de Santana do Araguaia, em que a CPT acolhe os trabalhadores e realiza uma formação com eles, atividade nomeada de “educação social” por parte do auditor. Esses trabalhadores serão aqueles que irão fundar o Assentamento Nova Conquista no Piauí. Em São Paulo, casos foram encaminhados ao Centro de Apoio ao Migrante (Cami) em 2012 e, posteriormente, ao Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Coetrae-SP. O encaminhamento dos casos após o resgate a órgãos do poder público em nível estadual indica o início de uma institucionalização do trabalho socioassistencial por parte do Estado nos casos de trabalho escravo que anteriormente era exclusividade da sociedade civil.

8.2.2.5 Participação da CPT

No início das operações, era a CPT quem acolhia as denúncias e remetia para a SIT organizar as fiscalizações. Ela também foi responsável por acolher trabalhadores antes e depois do resgate. Nesse sentido, pretende-se verificar como a organização aparece nos relatórios ao longo do tempo. A hipótese é de que a sua presença nos conteúdos é mais constante no início da política pública e ela vai rareando ao longo do tempo. Essa hipótese se verifica a partir da análise dos relatórios.

Metodologia: foram feitas análises entre nove auditores para cobrir todo o período do desenvolvimento da política pública. Como a ideia era constatar a presença da CPT nesse extenso período de tempo, foram selecionados relatórios de coordenadores que estivessem atuando em diferentes períodos. A análise intracoordenadores era menos profícua, porque a maior parte deles não consegue cobrir um largo espaço de tempo, condição necessária para captar uma mudança.

Análise: no início, os relatórios indicam que a fiscalização foi motivada por denúncias encaminhadas pela CPT. Isso é frequente no início da elaboração da política, na década de 1990. A organização continua sendo mencionada como ponto de origem das denúncias ao longo de toda década de 2000. A partir daí a presença da CPT nos relatórios começa a diminuir, não havendo menção à organização entre 2017 e 2019. Isso coincide com a recorrência das operações de inteligência dos GEFM ou das SRTs, ou seja, as fiscalizações não partem mais somente de denúncias, mas também do trabalho de investigação dos auditores. A Inspeção, então, deixa de agir reativamente e passa ela própria traçar o planejamento das ações fiscais nos setores que ela considera problemáticos. Ainda, claro, as equipes atendem denúncias que chegam à instituição, mas não somente. Já em São Paulo, os relatórios mostram que as operações da SRT-SP são quase sempre motivadas por monitoramento realizado pela própria superintendência, reiterando o ponto de que essa regional não atende denúncias menores e tampouco realiza diligências aleatórias.

8.2.2.6 Voz do trabalhador

Nessa investigação, o objetivo é analisar como o trabalhador aparece nos relatórios: Ele é mencionado ou não? Há depoimentos? Se sim, como são incluídos no relatório? Mas a hipótese que se quer verificar aqui é o fato de que as informações sobre o trabalhador não o abordam enquanto indivíduo, ou seja, os relatórios provavelmente não trazem informações sobre a sua trajetória de vida, quem são e elementos mais pessoais, como motivações, sonhos, anseios ou temores. Em contrapartida, o que deve ser informado nos relatórios são elementos que comprovem as condições de trabalho escravo a que estava submetido. Essa análise ampara o argumento do capítulo 7, que trata das perspectivas do trabalho escravo e, como os encaminhamentos por agentes do Estado, incluindo os auditores focam na prática do trabalho escravo, e por isso a coleta de informações acerca do trabalhador se referem sempre às suas condições de trabalho e menos a seus aspectos pessoais.

Metodologia: foram feitas comparações intra coordenadores e entre coordenadores. Para a análise intra coordenadores, foram selecionados dois: ambos tinham uma década de atuação. Esse critério foi utilizado porque como se trata de uma categoria que não depende de um marco específico, considere-se que uma análise mais alongada do profissional poderia trazer resultados mais consistentes. Para a segunda comparação, foram selecionados 4 auditores, além da SRT-PA e SRT-SP.

Análise: a hipótese é confirmada nos relatórios do Pará e de São Paulo. Não há informação de cunho mais pessoal dos trabalhadores, mas eles trazem informações acerca da prática do aliciamento e do trabalho escravo: elementos que constituem esses dois crimes são descritos e referenciados em normas jurídicas, como mencionamos nos itens anteriores. Essa abordagem se dá de forma recorrente ao longo de todo o período da política pública. O conteúdo dos depoimentos dos trabalhadores costuma constar nos relatórios, seja com transcrição literal, seja com citação indireta. Nos primeiros relatórios, costumava haver a declaração na íntegra do trabalhador anexada ao relatório, mas todo o conteúdo se refere às circunstâncias em que eles são aliciados e submetidos ao trabalho escravo. No caso, a própria voz do trabalhador é formatada segundo as demandas dos agentes do Estado.

8.2.2.7 Tecnologia

Aqui notamos como as mudanças tecnológicas mudaram a forma de produção dos relatórios e isso tem impacto na organização das informações e na apresentação dos elementos. A hipótese é que o uso de aparato tecnológico melhora a qualidade dos relatórios, tornando-os mais padronizados, organizados e compreensíveis.

Metodologia: foram analisados cinco auditores diferentes para a comparação entre coordenadores. Também foi feita uma comparação intracoordenadores com relatórios de 3 auditores diferentes.

Análise: até o início dos anos 2000, os autos de infração eram preenchidos à mão. A partir de 2003, passaram a ser gradualmente digitalizados. Essa mudança tem a ver com o apoio da OIT, no início dos anos 2000, quando a organização, por meio de um projeto de cooperação, fornece equipamento técnico à SIT. O GEFM recebe computadores e impressoras portáteis, GPS, câmeras fotográficas digitais, que aprimoram muito o trabalho de campo dos auditores. No início, as carteiras de trabalho e os autos de infração eram todos preenchidos à mão, somado a isso, havia o fato de que muitas vezes dezenas e até centenas de trabalhadores eram encontrados e resgatados numa mesma operação. Isso demandava que os auditores virassem noites a fio na fazenda para dar conta de formalizar a situação trabalhista de cada um a fim de conceder o pagamento das verbas rescisórias ainda no curso da ação fiscal. Com esse aparato tecnológico empregado na atuação em campo, a tecnologia deu mais celeridade ao trabalho dos auditores e isso teve impacto também no tipo de serviço ofertado ao trabalhador resgatado que tinha que esperar muito menos para ser restituído. Além disso, a tecnologia favoreceu os auditores na coleta de provas com registros de imagens com câmera fotográfica digital e, posteriormente, câmeras de vídeo. A partir de 2006, há inserção de CDs nos relatórios com imagens da fiscalização. Nos anos mais recentes, em que o uso do celular se popularizou no Brasil, muitos trabalhadores fazem o registro das condições em que se encontram e enviam para denúncia, alcançando rapidamente as instituições do Estado, como o Ministério do Trabalho e o MPT, mas também organizações da sociedade civil. Num dos casos de 2020, mensagens por meio da rede social WhatsApp entre tomadora e

prestadora no setor têxtil são utilizadas para fundamentação da responsabilização da tomadora e incluídas no relatório da SRT-SP.

8.2.2.8 Rural e urbano

Após a análise dessas categorias, realizamos uma comparação com coordenadores do Grupo Móvel, cujos relatórios já foram analisados aqui, mas segundo uma nova perspectiva. Foram selecionados coordenadores que realizaram fiscalização nos estados do Pará e de São Paulo no mesmo ano ou em anos que distam em curto espaço de tempo. O objetivo dessa análise era captar como realizam as operações fiscais, categorizam a situação de trabalho escravo em contextos e atividades econômicas distintas. Como já mencionado, as fiscalizações no Pará são em sua maioria realizadas em fazendas e, em São Paulo, em oficinas de costura. A hipótese para essa comparação é que os auditores fiscais mantêm os referenciais, principalmente os técnicos, para classificar e justificar um caso de trabalho escravo, mas o fazem realizando as devidas traduções do ambiente rural para o urbano. Assim, os profissionais são habilitados a encontrar os padrões de exploração, típicos do trabalho escravo em situações diferentes, promovendo adequações coerentes.

Metodologia: são poucos os coordenadores ao longo de todo o período da política que realizaram fiscalizações nos dois estados: foi possível localizar dois coordenadores. Isso se deve ao fato de eles serem designados para cuidar de determinados Grupos Móveis, os quais são divididos por atividades econômicas. Para a análise proposta, usamos as mesmas categorias anteriormente analisadas aqui: nomes para o fenômeno, elementos do trabalho escravo, classificação de trabalho escravo, lista suja e cadeia produtiva, acolhimento de vítimas de trabalho escravo e voz do trabalhador

Análise: a análise dos relatórios confirma as hipóteses levantadas. Nota-se que há forte presença dos elementos técnicos nos documentos; todos eles são justificados a partir de normas, leis e convenções, como já verificado nas comparações anteriores. Assim, a institucionalização dos instrumentos que respaldam a ação fiscal é presente nas fiscalizações nos dois contextos por parte dos coordenadores, que são pautados a verificar

os mesmos padrões de exploração e categorias relacionadas ao trabalho escravo. Há pouca variação de discurso do mesmo auditor nas fiscalizações do âmbito rural e urbano, mas adequações são realizadas, e há indícios de haver uma dificuldade de apreender a dinâmica do trabalho escravo em atividade econômica em meio urbano. Em uma das comparações, o auditor precisou se esforçar mais para explicar e convencer que as condições de trabalho no ambiente urbano são degradantes. Em contexto urbano, elas parecem ser menos graves daquelas em meio rural, por isso a narrativa se dedica a mostrar como aquelas condições impactam na vida e na saúde do trabalhador. O problema, então, deixa de estar no elemento da degradação em si, mas no impacto que ele gera para o indivíduo. Outra diferenciação está posta em relação à responsabilização da cadeia produtiva. Nos casos conduzidos pela Superintendência Regional do Trabalho de São Paulo em operações de oficinas de costura, há um esforço de responsabilizar a ponta final da cadeia, ou seja, a empresa varejista que costuma ser uma grande marca. Em uma das operações conduzidas pelo o Grupo Móvel, a responsabilização foi atribuída ao intermediário, ou seja, o gato, que é aquele que estabelece o vínculo mais imediato com o empregado.

CAPÍTULO 8. AS PERSPECTIVAS DO TRABALHO ESCRAVO²⁰⁴

Auditor fiscal do trabalho: Os trabalhadores não se importam se o empregador vai ser condenado por trabalho escravo ou se ele vai parar na lista suja. Ele quer ter a certeza de que vai receber os direitos.

Juíza trabalhista: É importante que o empregador seja punido, criminalizado. A gente precisa observar que o trabalho escravo ataca os direitos difusos.

Esse foi um breve diálogo estabelecido entre um auditor fiscal do trabalho e uma juíza trabalhista, na XV reunião científica do Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo (Gptec) em 2022. Essa conversa é resumidora e reveladora de muitas dimensões do processo de construção da política pública de erradicação do trabalho escravo. Para compreender essa discordância, é preciso puxar um fio da meada do histórico que foi narrado nos capítulos anteriores e deter a atenção às perspectivas que cada instituição formulou acerca do trabalho escravo ao longo do tempo.

As “perspectivas do trabalho escravo” são as compreensões institucionais que fundamentam e norteiam as estratégias, ações e soluções dos atores para abordar o trabalho escravo. Identifico haver três tipos: **trabalho escravo como violação de direitos humanos, trabalho escravo como crime e trabalho escravo como relação trabalhista.**

Neste capítulo, apresentarei do que se tratam e como foram criadas ao interno das instituições. É importante ter em vista que os processos de elaboração das perspectivas não são premeditados, mas eles se desenrolam conforme as instituições se criam, fortalecem e atuam.

²⁰⁴ Agradeço a defensora pública federal Fabiana Galera Severo e o auditor fiscal do trabalho Maurício Krepsky Fagundes, que forneceram informações essenciais para a composição deste capítulo. Fabiana gentilmente me explicou os meandros dos processos judiciais para casos de trabalho escravo nas justiças criminal e trabalhista, além de propor reflexões sobre as decorrências desses processos para o trabalhador resgatado e para a política pública contra o trabalho escravo. Maurício detalhou os procedimentos do processo administrativo pelos quais passam os casos de trabalho escravo na estrutura burocrática do Ministério do Trabalho.

8.1 TRABALHO ESCRAVO COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

A perspectiva do trabalho escravo como violação de direitos humanos se relaciona principalmente com o início da percepção do problema, antes da construção da política pública. A prática de trabalho escravo, até então, inominada, começou a ser percebida pelos atores no Brasil como uma exploração inaceitável, indigna e hedionda, com características específicas. Eles passaram a recorrer a parâmetros existentes para referenciar o problema e, posteriormente, na década de 1980, os atores começaram a buscar normas formais para o reconhecimento da dinâmica, com o intuito de reprová-la e potencialmente coibi-la.

Quando a definição ainda era fluida, sem forma definida, e os atores utilizavam comparações com a escravidão colonial, não havendo um referencial doméstico para atribuir soluções ao problema ou indicar encaminhamentos. Vimos que, até a década de 1990, sequer havia reconhecimento unânime de que a prática existia. Então, buscou-se um referencial supranacional na tentativa de encontrar codificação e instrumentalização, o que colaborou para a compreensão do trabalho escravo como violação de direitos humanos. Ao mesmo tempo em que essa conceituação é bastante ampla, ela também atribuiu gravidade e robustez ao problema, chamando a atenção de autoridades estatais e da sociedade em geral.

Na agenda internacional, a prática do “trabalho forçado” já era interdita. Em decorrência, atores da sociedade civil, principalmente a Comissão Pastoral da Terra²⁰⁵, passaram a se valer de normativas internacionais, como os tratados e convenções para tornar público o problema em âmbito doméstico e, por meio de denúncias assertivas, pressionar e constranger o Estado brasileiro a tomar providências.

No artigo “Em busca de uma definição jurídico-penal do trabalho escravo”, a subprocuradora da República Ela Wiecko Castilho se dedica a inventariar os instrumentos internacionais que possivelmente tangenciavam o trabalho escravo. No final da década de 1990, ela já indicava a Convenção 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório e a Convenção 105 sobre a Abolição do Trabalho Forçado, ambas da Organização

²⁰⁵ Outros atores mobilizam a perspectiva de trabalho escravo como violação de direitos humanos para fundamentar e justificar as suas atuações, mas destaco a CPT como ator predominante dessa perspectiva porque, no período em que essa perspectiva foi elaborada, a organização foi destacadamente muito proeminente na sua atuação e pioneira em fazer uso dessa perspectiva convertendo-a em ações de denúncia.

Internacional do Trabalho (OIT), como instrumentos possíveis de serem mobilizados para coibir a prática do trabalho escravo. Também menciona a Convenção sobre a Escravatura de 1926 referente à proibição da escravidão e do tráfico de escravos. Esses instrumentos abordavam fenômenos nomeados como “escravidão”, “servidão” e “trabalho forçado”. Eram termos relativamente próximos, sem o perfeito encaixe com a realidade brasileira, mas que então serviram como parâmetros para se definir o conceito e as normativas internas²⁰⁶.

Recorrer às convenções internacionais foi uma tentativa de se trazer definições similares daquilo que se pretendia falar, com o intuito de demonstrar que aquela prática não era uma mera invenção, um exagero retórico e nem algo que poderia ser normalizado ou ignorado dali em diante. Tais práticas já estavam identificadas no mundo e eram condenadas pelas normativas que protegiam os direitos universais.

A estratégia de denúncias da CPT consistia em duas motivações: a exposição do problema à sociedade e a cobrança de responsabilidade do Estado. A perspectiva de direitos humanos permitiu acessar os fóruns internacionais, como os dos sistemas ONU e Interamericano de Direitos Humanos, para tratar do problema e expor o Estado brasileiro pela omissão. De forma mais específica, levou dois casos - o de José Pereira e o da Fazenda Brasil Verde - à CIDH, instrumento pelo qual o país foi exposto e julgado. No âmbito internacional e perante o Brasil, a CPT se colocou como intermediária de centenas de trabalhadores, que sofreram a violação do trabalho escravo e foram acolhidos por ela. Seu posicionamento e seus discursos como representante da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores, encontraram ressonância e legitimidade no âmbito internacional.

As denúncias da CPT não foram a única causa do reconhecimento do trabalho escravo por parte do governo, mas elas contribuíram decisivamente para isso. A organização transitou por muitos espaços portando o tema do trabalho escravo, e o seu posicionamento em relação aos atores do Estado mudou ao longo dos anos, a medida em

²⁰⁶ Outro exemplo de utilização da normativa internacional para defesa de direitos humanos foi a utilização do Protocolo de Palermo e outros instrumentos internacionais que pudessem versar sobre a proteção de imigrantes, vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas. No Brasil, como apresentado no capítulo 5, até 2007 vigorava um decreto que compreendia a migração como uma questão de segurança nacional, completamente destoante dos compromissos que o país vinha firmando sobre o assunto nas últimas duas décadas.

que se mostravam mais inclinados a atuar em relação à questão, passando a uma prática mais cooperativa. Apesar disso, a legitimidade da entidade em tratar do tema, reportar as demandas dos trabalhadores e descrever o fenômeno sempre foi renovada. Nos espaços públicos, raramente é contestada. Mesmo atores que possuem posicionamento contrário portam-se com deferência aos membros dessa organização.

Por muito tempo, a CPT foi a única instituição a estabelecer contato direto com os trabalhadores, a viver em suas terras, aonde o Estado não chegava. Os agentes pastorais estabeleceram laços de confiança e identidade com as comunidades rurais às quais pertenciam os trabalhadores. O fato de a CPT ser uma entidade cristã, ligada à Igreja Católica, também corroborava o seu posicionamento solidário e fraterno em relação aos trabalhadores. Os fóruns internacionais, então, acolheram as suas denúncias e abriram espaço para o seu discurso.

Contudo, na maior parte dos regimes internacionais de direitos humanos, os resultados se limitam a recomendações aos Estados, sem efeito vinculante. Nesse sentido, providências são tomadas apenas se o ator estatal se sentir constrangido e pressionado a agir. No geral, Estados violadores têm poucos incentivos para mudar o seu posicionamento já que o não compromisso com pautas de direitos humanos segue *vis-à-vis* à manutenção das violações. Por causa disso, são poucos e retardatários os resultados para a vítima da violação de direitos humanos – nesse caso, o trabalhador escravizado.

Há um descolamento discursivo no processo de intermediação entre as demandas e as violações sofridas pelos trabalhadores e os interlocutores nos fóruns internacionais. Isso se verifica principalmente nas denúncias feitas no âmbito da ONU e da OIT. As mensagens da sociedade civil não tratavam de um trabalhador ou de trabalhadores específicos. O foco da denúncia, então, não é o trabalhador violado, mas a respeito de uma prática a ser coibida. Assim, o objeto da tutela não é o indivíduo, mas dimensões dele, isto é, os seus direitos que são acometidos por essa prática. Isso faz com que a possibilidade de reparação material das vítimas por essas vias seja praticamente nula.

Já as denúncias feitas à CIDH nos casos José Pereira e da Fazenda Brasil Verde representam outra abordagem, porque tratavam de trabalhadores específicos que sofreram violações, e não de uma coletividade abstrata. Com isso, o Estado brasileiro foi responsabilizado pela reparação das vítimas. Contudo, é preciso destacar que a instância internacional só pode agir quando todos os recursos de reparação e punição forem esgotados em âmbito doméstico. Isso implica que o tempo transcorrido entre a violação

e a reparação se torne muito longo; nos dois casos, passaram-se décadas até a resposta da Corte ser dada às vítimas. José Pereira precisou esperar 14 anos para ser reparado desde momento em que o tiro que recebeu perfurou o seu rosto. No caso da Fazenda Brasil Verde, não foi possível localizar muitos dos trabalhadores, que sequer souberam que a violação que sofreram estava sendo julgada. Ademais, durante o trâmite do processo judicial, perdura a incerteza da reparação, que depende do julgamento dos magistrados, o que é próprio dos sistemas de justiça, e na esfera internacional isso não é diferente.

Atualmente, as convenções e os tratados internacionais são técnica e politicamente utilizados em momentos oportunos também por outros atores, que passam a compreender que tais instrumentos institucionais são previamente legitimados e de baixa contestação. A mobilização dessa perspectiva confere ao problema o status de uma gravidade indiscutível, de uma vergonha nacional. Até mesmo parte do setor produtivo brasileiro, contrário ao conceito brasileiro de trabalho escravo, se atém às Convenções 29 e 105 da OIT para apontar o que seria a definição ideal acerca do problema, como apresentado no capítulo 4.

Pelo fato de o Brasil ser signatário dessas convenções, havia um lastro normativo no qual se fundamentar e pleitear a questão publicamente. A Convenção Suplementar de 1956 estabelecia que o Estado-Parte deveria criminalizar a escravidão e as práticas análogas. (CASTILHO, 1999, p. 88), e Alexim (1999) destaca que, em 1996, a Comissão de Aplicação de Normas da OIT havia examinado uma reclamação contra o governo brasileiro sobre a inobservância dessas convenções.

Em tese, pelo controle de convencionalidade²⁰⁷, as práticas que não estavam descritas ou regulamentadas pela legislação brasileira já poderiam ser consideradas previstas pelos tratados e convenções internacionais, uma vez que eles são automaticamente incorporados às normativas nacionais quando ratificados pelo país. Mas, até os anos 2000, era rara a aplicação dessas normas pelos atores domésticos nas

²⁰⁷ *Controle de convencionalidade* é o nome dado à verificação da compatibilidade entre as leis de um Estado e as normas dos tratados internacionais firmados e incorporados à legislação do país. Ele tem o poder de suprimir, revogar ou suspender efeitos jurídicos de determinada norma nacional ou local se houver afronta aos instrumentos internacionais de direitos humanos do qual o país é signatário. Mais informações disponíveis em : CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Controle de convencionalidade contribui para garantia de direitos humanos. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/controle-de-convencionalidade-contribui-para-garantia-de-direitos-humanos/#:~:text=Controle%20de%20convencionalidade%20é%20o,incorporados%20à%20legislação%20do%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 21 jun. 2023.

ações judiciais, principalmente por parte dos magistrados que julgariam os casos. Se no plano doméstico não há tratamento para os casos de trabalho escravo, ao menos lhes era familiar a ideia de que homens têm direitos fundamentais e que o Estado tem a obrigação de protegê-los e garanti-los, como estabelece a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1945. No seu artigo 4º, fica destacada a proibição da escravidão, da servidão e do tráfico de escravos.

Quando as formulações acerca do que era trabalho escravo começaram a ser ensaiadas no Brasil, ainda não era totalmente límpida a ideia de se abordar as condições de vida e de trabalho do escravizado. Uma vez que o referencial original do trabalho escravo era a escravidão, a destituição mais evidente era a da liberdade. Ao aproximar o fenômeno do qual se buscava abordar à escravidão ou ao trabalho forçado, enfatizou-se a dimensão da liberdade como o direito destituído e agredido por essas violações. Aquele que é escravo não é titular de sua própria vontade, portanto, o trabalho escravo acomete o indivíduo em sua essência e existência porque lhe retira a liberdade, um direito fundamental e universal.

As condições de trabalho e de vida do trabalhador eram notavelmente ruins ou degradantes, mas não havia o entendimento de que se tratava da violação de um segundo direito fundamental, isto é, a dignidade. A abolição de 1888 extinguiu a escravidão na medida em que ela intervém sobre a liberdade do indivíduo, mas nada tratou das condições laborais, que foram relegadas às normativas trabalhistas posteriores a esse marco, compreendidas, então, como livre de regulação. Não é por acaso que Alexim faz a seguinte reflexão:

Por outro lado, tem-se de aperfeiçoar a conceituação dos diferentes tipos de trabalho degradante, em que “se atenta contra a dignidade humana”: o trabalho escravo ou análogo (forçado); o trabalho que supera a capacidade física; o trabalho em condições insalubres, penosas, perigosas; o trabalho fora da legislação laboral, particularmente referente à saúde, higiene, segurança e duração de jornada [...] (ALEXIM, 1999, p.47)

É nesse sentido que dois dos artigos da Declaração Universal de Direitos Humanos mencionam o trabalho como um direito e estabelecem condições mínimas de bem-estar referente.

Artigo 23

1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.
2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.
3. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.
4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.

Artigo 24

Todo ser humano tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948)

Tais disposições acerca do trabalho convergem por completo com a ideia de “trabalho decente” como um direito humano, apregoada pela OIT: “É trabalho adequadamente remunerado, exercido em liberdade, equidade e segurança, e capaz de garantir vida digna” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). Nesse sentido, o trabalho escravo se constitui como a antítese mais radical dessa concepção, que vai ser também o fundamento da perspectiva do trabalho escravo como relação trabalhista.

O processo de criar ou nomear direitos (humanos) também significa reconhecer que eles são passíveis de serem destituídos ou já o foram em algum momento. Se o direito não está em questionamento, ele faz parte de uma totalidade indiferenciada, sequer percebida, do seu titular.

A gramática das normas internacionais é a do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A sua organização se dá por um conjunto de normas que regulam a promoção e a proteção universais da dignidade da pessoa humana, dispondo de direitos e de bens jurídicos a serem tutelados pelo Estado. Nesse sentido, o Estado deve cumprir deveres para proteger a vida dos seus cidadãos.

A perspectiva do trabalho escravo como violação de direito humano traz como pressuposto a ideia de que a violação não diz respeito somente ao âmbito doméstico, onde o Estado detém soberania. O trabalho escravo, portanto, diz respeito a uma comunidade

mais ampla, à humanidade como um todo, e isso permite que não seja um assunto encerrado e circunscrito por fronteiras estatais.

Assim, a ocorrência do problema em um país tem repercussões em outros, e essa compreensão tem sido utilizada mais recentemente na seara econômica para a responsabilização de cadeias produtivas, atribuindo responsabilidade aos Estados e ao setor privado. Por exemplo, se um produto no Brasil - como o café - é produzido aqui com trabalho escravo, os países que o importam para consumo interno têm responsabilidade sobre isso, o que pode implicar banimento ou demandas por transparência e *accountability* por parte dos países consumidores, como estabelecem leis de devida diligência, referenciadas no capítulo 4.

A perspectiva do trabalho escravo como violação de direitos humanos, apesar de ser fundamental para a compreensão inicial do problema e ser orientadora das duas outras perspectivas não cria condições suficientes para a elaboração de uma política pública. Seus mecanismos e estrutura estão situados em nível internacional, que não é o mesmo terreno onde políticas públicas operam. Dessa forma, ela não compartilha das mesmas prescrições e regras que estruturam o nível doméstico. Não por acaso, os regimes internacionais - e conseqüentemente, o Direito Internacional - apenas são acionados quando os instrumentos domésticos se esgotam e fracassam.

Entretanto, ela é a perspectiva fundante do problema, e permanece presente ao longo de todo o processo de institucionalização da política pública contra o trabalho escravo.

8.2 TRABALHO ESCRAVO COMO CRIME

Quando os Ministérios Públicos começaram a ter contato com a temática do trabalho escravo por meio da CPT e se convenceram de que era um problema, buscaram estratégias institucionais para enfrentá-lo. Permeados com a perspectiva de que o trabalho escravo era uma violação de direitos humanos, era preciso encontrar formas de coibir e combater esse problema a partir de instrumentos domésticos.

Nesse sentido, dois processos criativos e paralelos acontecem quase simultaneamente no âmbito dos Ministérios Públicos Federal e do Trabalho. O primeiro

movimento é a mobilização de instrumentos já existentes das instituições para o enfrentamento do trabalho escravo. O segundo, bastante relacionado ao primeiro, é a elaboração de propostas de leis que dessem conta de punir a prática do trabalho escravo.

Nos anos 1990, Castilho observa que “as organizações para a defesa de direitos humanos queixam-se, porém da falta de uma definição legal das formas análogas à escravidão para que possam ser reprimidas pelo sistema penal, sem margem a questionamentos de diversas ordens” (1999, p. 84). Mas não eram apenas as organizações de sociedade civil que sentiam a lacuna; os agentes do Estado incluindo os próprios Ministérios Públicos tinham dificuldades de encontrar soluções disponíveis para o problema.

Na época, juristas e legisladores tinham claro que estavam diante de uma nova figura penal e que era necessário criminalizá-la. A partir disso, constituiu-se a perspectiva de que o trabalho escravo é um crime e, portanto, deve ser penalizado. O Ministério Público Federal utiliza como arsenal disponível o Direito Penal, recorrendo às normas e à legislação vigentes para enquadrar a prática como um crime, ainda que não houvesse um dispositivo capaz de dar conta do problema por completo. Assim, a perspectiva de trabalho escravo como crime descende da perspectiva de trabalho escravo como violação de direitos humanos.

Conforme abordado no capítulo 3, o MPF ingressou com as primeiras Ações Civis Públicas (ACPs) em casos de trabalho escravo nos anos 1990, mesmo sem uma lei específica que tipificasse o problema. O processo se repete no MPT, quando as primeiras ACPs sobre trabalho escravo são instauradas pelo procurador do trabalho Luis Antonio Camargo no mesmo período. Nesse âmbito, a prática é tratada como ilícito trabalhista. Ao longo do desenvolvimento da política, as duas instituições aperfeiçoam os seus instrumentos e os seus usos, tornando-os cada vez mais precisos, eficientes e efetivos nas sanções contra quem pratica o trabalho escravo. Posteriormente, a utilização do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), um instrumento extrajudicial, se tornou disponível para o encaminhamento de casos de trabalho escravo.

A produção legislativa dedicada a tipificar condutas criminosas relacionadas a trabalho escravo e passíveis de sanção se iniciou no Fórum Nacional contra a Violência

do Campo. Nesse espaço, membros do MP, parlamentares e atores da sociedade civil discutiram formas e possibilidades de inserção dessas condutas no Código Penal.

Nas discussões, o Ministério Público Federal postulava que o trabalho escravo é uma prática relacionada a outros crimes e aquele que empregava a mão de obra escrava era a ponta final de uma cadeia criminosa. Com base nesse entendimento, foi proposta a criminalização de outras condutas por meio da alteração dos artigos 132, 203, 207 do Código Penal, que se referem às ações de aliciamento, recrutamento ilegal e transporte perigoso de trabalhadores.

Por sua vez, a alteração do artigo 149 do Código Penal, em 2003, trata da prática de exploração na frente de trabalho²⁰⁸. Esse artigo não apenas criminalizou a prática de trabalho escravo, mas serviu para estabelecer parâmetros técnicos para as ações fiscais por parte dos auditores fiscais do trabalho e dos procuradores do trabalho, que atuam na perspectiva do trabalho escravo como relação trabalhista, o que apresento na seção seguinte.

Na esfera criminal, os empregadores passam a ser denunciados com base no artigo, cuja pena é de 2 a 8 anos de reclusão, além de multa. No caso, o MPF é o titular da ação penal. Outras práticas, como a frustração de direito assegurado por lei trabalhista (artigo 203) e aliciamento, com deslocamento, de trabalhadores (artigo 207), podem ser associadas a essa conduta na acusação.

No capítulo 3, destaco afirmação de Dodge a respeito da importância da criminalização da prática pelo seu valor simbólico. Tornar o trabalho escravo um crime é mostrar à sociedade que a prática não é admitida em qualquer hipótese e que é passível de punição. Ela também avalia que uma pena baixa depõe contra o seu efeito pedagógico. Para ela, deveria ser estabelecida uma pena que fizesse o perpetrador considerar que não vale a pena usar trabalho escravo, sob o risco de prisão. Hoje, a pena mínima de quatro anos abre possibilidades de substituição da sanção privativa de liberdade por outras medidas restritivas de direitos, como o pagamento de cestas básicas.

²⁰⁸ Nesse ponto, é preciso fazer a ressalva que o “elemento” da dívida ilegal, em geral, surge no momento do aliciamento, antes mesmo de o trabalhador iniciar a atividade laboral, por meio de descontos por gastos com transporte, estadia no meio do percurso ou adiantamentos de qualquer espécie.

Sobre isso, Fabiana Severo, defensora pública federal, concorda com a dimensão simbólica e pedagógica de tornar crime uma determinada prática, mas sob uma abordagem distinta. Penas restritivas de liberdade, que Dodge considera muito tênues para a gravidade da prática, fazem sentido na lógica do ordenamento jurídico e não poderiam ser compreendidas como sinal de falta de punição. Há elementos como reincidência ou não do réu e a própria dosimetria da pena que são levados em consideração para se atribuir a gradação da punição. “O encarceramento é a exceção”, afirma Severo. Nesse sentido, também é constituinte da lógica jurídica o mesmo fato ser apresentado na Justiça Trabalhista, mas não na Criminal, e, conseqüentemente, haver mais condenações na primeira esfera do que na segunda.

O Direito Penal é a última *ratio* do Direito, significa que é a medida mais extrema. Ela não pode ser a mais ampla, porque ela retira a liberdade. [...] Antes de ser um ilícito penal, ele vai ser um ilícito de outras naturezas - administrativo, trabalhista, civil, enfim - mas que não necessariamente seja considerado crime. Então, é da ordem da política criminal você escolher aquilo que a sociedade considera realmente muito grave, que merece ser punido criminalmente. (SEVERO, 2022, informação verbal)²⁰⁹

Para ela, a política não necessariamente tem que produzir encarceramento como resultado peremptório. A pesquisa “Raio-x das ações judiciais de trabalho escravo - de 2008 a 2019” informa que, das 1.650 fiscalizações do Ministério do Trabalho:

[...] no período de 2008 a 2019, foram 2.679 réus denunciados pela prática do art. 149 do Código Penal, dos quais 112 experimentaram condenação definitiva, o que corresponde a 4,2% de todos os acusados. De acordo com as penas aplicadas, apenas 27 condenados não poderiam beneficiar-se da substituição por sanções restritivas de direitos, ou seja, apenas 1% dos réus estariam sujeitos a ser presos. Mas isso somente ocorrerá se não se consumir a prescrição da pretensão executória, o que não é hipótese remota diante da morosidade judicial detectada. (BRASIL, 2020, p. 354)

²⁰⁹ Entrevista concedida por SEVERO, Fabiana Galera. Defensora pública federal e foi representante da DPU na Conatrae. 2022

Além da pouca celeridade da justiça, Severo (2020) e Costa (2019) apontam que o conservadorismo do magistrado é um dos maiores desafios para se alcançar resultados na Justiça porque muitos juízes naturalizam condições degradantes de trabalho.

Em contraposição à identificação de discriminação histórica estrutural de determinados grupos sociais no Brasil, a jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais no Brasil, apesar de reconhecer a violação à dignidade humana como suficiente para caracterizar o crime de trabalho escravo, não raro vinha se firmando no sentido de banalizar situações recorrentes de violações à dignidade humana de trabalhadores, em evidente discriminação das pessoas pertencentes a determinados grupos sociais vulneráveis. (SEVERO, 2020)

Uma reportagem do site Intercept (FELIZARDO, 2023) apresenta argumentos utilizados para atenuar a exploração e inocentar os empregadores em um caso de trabalho escravo em que 43 trabalhadores foram resgatados de uma fazenda no sudeste do Pará, em 2005. Depois de o MPF ingressar com uma ação contra um fazendeiro, destacando que os trabalhadores “bebiam água fétida, comiam carne podre de vacas que morriam no parto, não tinham salário e recebiam bebida alcoólica como pagamento”, além de não terem descanso semanal, o juiz desqualificou o trabalho de fiscalização dos auditores e considerou que as condições dos trabalhadores se tratavam de “desconforto típico da sua execução, quase sempre braçal”, que “devem ser vistos dentro da realidade rural brasileira” e são “duras pela própria natureza da atividade”. Portanto, tais condições não deveriam ser confundidas com trabalho análogo à escravidão.

Outro desafio para o encaminhamento de ações penais é a dificuldade na obtenção de provas que vinculam o crime ao principal responsável pela exploração, isto é, quem lucra verdadeiramente, uma vez que há sempre intermediários no recrutamento, na contratação e no gerenciamento da mão de obra. A situação é ainda mais desafiadora quando o explorador é uma pessoa jurídica, como uma empresa varejista.

O foco do processo criminal é o ator que pratica o trabalho escravo. Assim, a resposta do sistema de justiça é direcionada ao suposto criminoso. Dessa forma, apesar de a vítima – no caso, o trabalhador escravizado – ser parte essencial dos processos criminais, como assistente de acusação, ele não é o seu fulcro. Assim como na perspectiva de violação de direitos humanos, a denúncia é focada na prática criminalizada. Essa abordagem faz com que a responsabilização do perpetrador seja o objetivo dos processos

criminais. A reparação da vítima não é mandatória; são ambas facultativas e são pleiteadas de acordo com o entendimento dos procuradores nos processos instaurados.

[...] o instituto da reparação ao ofendido ainda é pouco utilizado na prática do processo penal brasileiro, em que as vítimas costumam participar apenas na condição de testemunhas de acusação, com o objetivo de produzir a prova para a condenação do acusado, sem o devido recebimento de indenização pelas violações suportadas e, muitas vezes, sem mesmo qualquer observância de medidas de proteção e para evitar a revitimização. Ao participar do processo penal como testemunha de acusação, a vítima se expõe, revive o trauma, passa por processos de revitimização e fica numa posição passiva, sem qualquer ingerência na busca da verdade e do direito à reparação em decorrência da violação suportada. (SEVERO, 2020)

Em sua dissertação de mestrado, Severo analisou 385 processos de trabalho escravo, julgados na esfera criminal, referentes ao final dos anos 1990 até 2016, e a fixação de reparação ao ofendido constava apenas em um deles, caso em que ela mesma havia atuado enquanto defensora pública federal.

Desde a reforma de 2008 do Código de Processo Penal, existe a possibilidade de reparação ao ofendido por meio de indenização à vítima no bojo do próprio processo criminal. No caso, o próprio juiz já poderia sentenciar o acusado prevendo a indenização, mas Severo destaca que “isso é muito raro acontecer”, porque esse procedimento não faz parte da cultura jurídica do sistema penal brasileiro:

A gente tem um MP que é o órgão da acusação que, em tese, está defendendo a sociedade e não a vítima. [...] Simplesmente não se olha para a vítima [...]. O MP vai chamar a vítima, mas o que ele quer dela é a prova para condenação e não para que ela seja reparada. Já houve caso de condenação, o depoimento da vítima foi usado para fundamentar a condenação, mas não teve comprovação do dano para a vítima. (SEVERO, 2022)²¹⁰

Mesmo que a requisição de reparação da vítima seja incluída no processo, ela ainda será analisada pelo juiz. Se já não for negada, em geral, o que se observa são respostas tardias, o que contribui para a ineficácia da política em relação à vítima.

²¹⁰ Entrevista concedida por SEVERO, Fabiana Galera. Defensora pública federal e foi representante da DPU na Conatrae. 2022

O processo criminal é muito hostil com a vítima, faz ela se expor, [e] isso leva à revitimização. Até pela dinâmica do processo penal, [há] uma absoluta falta de cuidado com a vítima, seja por desacreditá-la, seja por expô-la, seja por não ter cuidado de restrição de sigilo, que são cuidados até previstos em lei, mas não se observa muitas vezes, na prática. (SEVERO, 2022, informação verbal)²¹¹

Diante disso, fica claro que, na prática, a representação do Ministério Público, ainda que ele possa advogar em favor das vítimas, ou seja, do trabalhador escravo, não é quem *a priori* o faz e nem é obrigado a fazê-lo. Assim, um processo de trabalho escravo pode prescindir de dar respostas efetivas às vítimas.

Severo destaca que a representação daqueles que tiveram os seus direitos violados, não só em casos de trabalho escravo, deveria ser feita por um advogado ou a defensoria pública, que são os atores com a atribuição precípua para tal. (SEVERO, 2022, informação verbal)²¹²

Aqui é relevante destacar o momento em que a Defensoria Pública da União ingressa na política contra o trabalho escravo. Foi apenas em 2014 que ocorreu a primeira incursão da instituição numa operação do GEFM. Severo explica que foi o momento para avaliar se a DPU conseguiria introjetar a política de combate ao trabalho escravo em sua lógica institucional, o que ocorre a partir de 2015. A partir daí, a DPU estabeleceu mecanismos e regramentos para que seus servidores participassem dessas ações. Antes disso, a inserção da instituição se dava em operações locais, sem orientação institucional concertada. (SEVERO, 2022, informação verbal)²¹³

8.2.1 A construção da vítima na perspectiva criminal

O processo de criminalização da prática do trabalho escravo pode ser compreendido pela teoria criminológica crítica do etiquetamento social (*labelling theory*) de Alessandro Baratta (1986). Essa teoria, proeminente entre as décadas de 1960 e 1970, divergia da ideia de que determinados indivíduos eram dotados de um viés criminoso, como uma característica inerente ou “natural”. Segundo Baratta, crimes e criminosos são

²¹¹ Ibid. 2022.

²¹² Ibid. 2022.

²¹³ Ibid. 2022.

elaborações sociais. Essa dupla e mútua construção se consolida quando ambos são definidos legalmente, atribuindo-lhes essas etiquetas, e quando são determinadas as autoridades e instituições que serão responsáveis por controlá-los e coibi-los. Na época, essa teoria havia sido elaborada como contraponto aos processos seletivos e preconceituosos de construção social de indivíduos-tipos, práticas e comportamentos criminosos. Ainda que desenvolvida a partir de outras motivações, essa teoria pode iluminar alguns aspectos da perspectiva criminal do trabalho escravo.

A teoria do etiquetamento trata da criação do crime e do criminoso, e a isso adiciono a construção social da vítima, cuja figura é necessária para concretizar o ato ilícito. Sem essa tríade não existe o evento que se quer forjar. Assim, criminoso e vítima são faces de uma mesma moeda, e ambos são personagens desviantes dos parâmetros estabelecidos e aceitos socialmente. Assim como a sociedade não aceita o primeiro por sentimentos de repulsa e indignação, ela também não aceita como normal o segundo na chave oposta, ou seja, por questões morais de solidariedade, compaixão e benevolência frente à violação que sofre.

Como vimos reiteradas vezes, o trabalho escravo é paulatinamente elaborado no imaginário coletivo como uma violação de direitos humanos. Uma vez que a prática passa a ser indesejada, ela deve ser erradicada; e as vítimas, resgatadas. O Estado, então, tem legitimidade para intervir em favor delas e responsabilizar os criminosos, impedindo sua conduta.

Nesse processo, a vítima é compreendida como alguém que deve ser cuidada e protegida por se encontrar sob risco iminente e estar desprovida de qualquer capacidade de assegurar a sua própria integridade física e psicológica e, sobretudo, de realizar uma avaliação razoável sobre si ou sobre o contexto em que se encontra. É um indivíduo a quem se atribui a característica de **vulnerável**.

O dicionário Houaiss (HOUAISS, VILLAR, 2001) traz duas acepções jurídicas da palavra “vítima”: i. Sujeito passivo de ilícito penal e ii. Pessoa contra quem se comete qualquer crime ou contravenção. Nos dois casos, destaca-se a posição de passividade da vítima: alguém comete uma ação indesejada, juridicamente interdita, que a prejudica, desabonando a sua integridade.

O dicionário traz ainda outros seis significados da mesma palavra e, em todos, o ser (nem sempre a vítima é humana) é prejudicado, porque a sua integridade física ou psicológica é ameaçada ou violada. Em três delas, a consequência é a morte. A voz passiva é utilizada em todas as definições para descrever o que a vítima é ou o que sofre; ela nunca é o agente de ação:

- 1 ser humano ou animal morto em sacrifício a uma divindade ou na execução de algum rito sagrado;
- 2 pessoa ferida, violentada, torturada, assassinada ou executada por outra;
- 3 *p.ext.* ser vivo, mais freq. pessoa, que morre ou é afetado de modo traumático por acidente, desastre, calamidade, epidemia, guerra etc.;
- 4 pessoa que é sujeita a opressão, maus-tratos, arbitrariedades;
- 5 pessoa que sofre por sucumbir a vício ou sentimento próprio ou de outrem;
- 6 *fig.* qualquer ser ou coisa que sofre algum dano ou prejuízo.

Uma vez que a vítima é um agente passivo em sofrimento, pressupõe-se que ela não terá capacidade de se colocar contra ou resistir ao mal ao que está submetida e, por isso, é necessário e justificável que se interceda por ela, seja para retirá-la das condições em que se encontra, seja para saná-las. O indivíduo em sua condição passiva de vítima deve ser retirado do domínio do agressor e ser colocado sob tutela, para que seja cuidado. Considerado incapaz, sua responsabilidade sobre decisões, que contemplem os seus interesses e possam eventualmente atender às suas vontades, são transferidas a outrem.

A tutela é um instituto previsto pelo Direito, mas aqui o uso da palavra extrapola os limites jurídicos para defini-la como uma relação de representação, caracterizada pela assimetria, uma vez que estabelece um ator com prerrogativa sobre o outro, submetendo-o às suas decisões e ações, dispensando a necessidade de consentimento.

Desabilitado para se manifestar, não se cogita a necessidade de formas de escuta do tutelado. Por serem concebidos como vítimas, são associados à condição de vulnerabilidades e deficiências diversas, que turvam sua capacidade de distinguir seus verdadeiros interesses. Assim, a avaliação sobre o que é melhor para si mesmo estaria sempre prejudicada e, para seu bem, deve ser delegada a alguém que dispõe de melhores recursos para tal. A condição de assimetria é replicada mais uma vez em sua vida, justamente na relação em que poderiam encontrar redenção.

O tutor se vale de assunções e imagens pré-concebidas a respeito do tutelado para atuar, assumindo um pressuposto unívoco a respeito de quem é esse indivíduo e das condições em que vive, sem levar em consideração a variedade de suas demandas, vontades e perfil. Assim, ainda que a vítima produza informações sobre si durante o momento da interação, que deveriam alimentar o juízo e a avaliação do tutor, elas podem acabar desconsideradas. A partir daí, processos de figuração ocorrem subsequentemente se sobrepondo e se reforçando, porque o agente terá que seguir no exercício de criação a respeito do tutelado, e a sustentação de seu discurso de atuar em favor dela depende da figuração daquela como vítima.

É grande a probabilidade de descolamento entre a imagem da vítima e o que está posto na realidade. Não há gradações ou nuances sobre possibilidades de perfis ou mesmo considerações sobre casos desviantes. Assim, as soluções no âmbito da tutela são únicas, sem variações. Por estar vivendo em condições-limite – e, na maioria delas, com a vida em risco – a primeira medida é sempre urgente e definitiva: retirá-la de tais condições, porque também se supõe que esse seja seu interesse ou demanda mais urgente. Por isso, nesses casos, as medidas de proteção contam com alternativas binárias de solução, isto é, interceder ou não na violação e, não por acaso, utiliza-se o Direito Penal como instrumento para isso.

A passividade e a vulnerabilidade da vítima, próprias da perspectiva criminal e da relação de tutela, habilitaram atores a falar e agir em nome do trabalhador. Os Ministérios Públicos são alguns desses atores. Apesar de não serem os únicos que adotam essa perspectiva.

Não é apenas a política pública contra o trabalho escravo que se assenta sobre o Direito Penal e na constituição da tutela da vítima para se legitimar e se colocar em operação. Há um conjunto todo, que nomeio aqui como “políticas sociais de tutela”. Algumas delas são abordadas na seção seguinte.

8.2.2 Políticas sociais de tutela

Num Estado de Direito, a interdição de uma prática pela perspectiva criminal não pode ser feita aleatoriamente, mas deve ser regulada e, por isso, é coerente que o Estado

assuma esse papel, pois ele deve garantir a integridade às vítimas e proteger a sociedade contra a ação dos algozes, reafirmando valores compartilhados entre os cidadãos de uma comunidade. Ao mesmo tempo em que cabe ao Estado a responsabilidade de combater as práticas violadoras e os seus perpetradores, ele tutela os indivíduos que estejam vulneravelmente sujeitos a essas violações. E, muitas políticas públicas sociais têm sido estruturadas a partir desse entendimento de dever de tutela, principalmente, aquelas que buscam recompor direitos de indivíduos.

Fundamentadas na lógica do cuidado, da proteção (e, por que não, da salvação?), as políticas públicas de tutela estariam acima de qualquer questionamento, porque primam por um bem inegociável, a vida. Dessa forma, nem mesmo o próprio beneficiário conseguiria validar alegações contra a política, a qual, em teoria, seria indubitavelmente benéfica para ele, mesmo que não seja consciente disso.

No caso de políticas contra a violência doméstica, é indiscutível a relevância de medidas como a Lei Maria da Penha e as delegacias para mulheres, que garantem a proteção das mulheres contra seus agressores, mas que outras demandas têm essas vítimas e como atendê-las? E como acessar tais demandas?

A solução para a violência doméstica tem sido a punição do agressor, mas essa medida contempla apenas uma das faces da moeda, o criminoso. Sobre isso, Debret e Gregori (2008), ao considerar o caso das delegacias de mulheres, adiantam um ponto relevante:

Essa aposta dá um caráter específico ao que tem sido chamado de judicialização das relações sociais. Tal expressão busca contemplar a crescente invasão do direito na organização da vida social. Nas sociedades ocidentais contemporâneas, essa espécie de capilarização do direito não se limita à esfera propriamente política, mas tem alcançado a regulação da sociabilidade e das práticas sociais em esferas tidas, tradicionalmente, como de natureza estritamente privada [...]. (DEBRET; GREGORI, 2008, pp. 165-166)

A fala das autoras indica que a “judicialização das relações sociais” ocupa o espaço que deveria ser do diálogo e das negociações entre os atores em disputa, para que cheguem a um acordo comum. Em vez de mediador, o Estado assume a posição de interventor do conflito, o qual será resolvido por meio de um processo judicial em que os

atores são transformados em partes litigantes. A uma dessas partes será atribuído o papel de vítima; a outra, de criminoso, cuja prática indesejada será coibida mediante a aplicação de penas. Assim, em vez de se buscar a resolução de problemas sociais a partir de uma abordagem holística com foco em transformações estruturais, o Estado organiza uma política pública de cunho repressivo que atua somente na ponta final do problema, jogando-o para debaixo do tapete ou para dentro da cela.

Existe já um longo acúmulo conquistado pelos estudos das teorias feministas acerca da representação da mulher em processos de tomada de decisão. Nos debates sobre violência doméstica, por exemplo, há a preocupação de que a mulher não seja figurada somente como vítima pelo Estado, retirando-lhe a possibilidade de autonomia de decisão e o protagonismo de desempenhar seu projeto de vida. Critica-se a tendência de localizá-la em posição passiva, cabendo-lhe, no máximo, demandar socorro e receber a proteção do Estado (GREGORI, 1999; DEBERT; GREGORI, 2008). A revisão por parte da teoria crítica destaca a importância de trazer para o debate a voz e o ponto de vista da mulher.

O caso de usuários de drogas é um exemplo peculiar da figuração, porque o mesmo indivíduo é figurado ambigualmente como criminoso e vítima a um só tempo, e isso se traduz no conteúdo da Lei de Drogas. Para a primeira condição desse “beneficiário”, o Estado prevê pena de reclusão pelo porte de drogas e, para a segunda, medidas de tratamento para desintoxicação e reabilitação de pessoas em situação de drogadição.

Em tese, o bem jurídico que se tutela pela Lei das Drogas é a saúde pública. Logo a lesão, ou ameaça de lesão, poderia ser concebida tanto como a facilitação de circulação dessas substâncias proibidas, quanto como a lesão à saúde pública pelo aumento no número de usuários do sistema de saúde em virtude dos danos causados pela droga. [...] A deterioração causada pela droga não se limita àquele que a ingere, mas põe em risco a própria integridade social. (VEDOVA, 2012, p. 54)

A Lei de Drogas, na sua ambiguidade, tenta contemplar o desejo da sociedade de se ver livre tanto da figura do “traficante” como a do “drogado/viciado”, porque ambos disturbam a ordem social. Por meio de uma justificativa de defesa de um bem jurídico da sociedade – a saúde pública –, a lei busca solucionar os fenômenos indesejados do tráfico de drogas e da drogadição por meio da responsabilização individual.

Assim, o Estado acaba conduzindo uma política de repressão a drogas esquizofrênica, porque o mesmo indivíduo sob sua tutela está sujeito a dois tipos de medidas que tendem a seguir por caminhos irreconciliáveis na prática: a repressão penal, com emprego da violência legal e ilegal, e o tratamento de saúde, que visa à melhoria da relação do usuário com a substância ilícita. Vedova, em sua dissertação de mestrado sobre usuários de crack, discute os efeitos dessa abordagem orientada pela seguinte questão: “Existe coerência entre uma política pública que dirija, aos mesmos indivíduos, ações de atenção e repressivas?” (VEDOVA, 2014, p. 12). Ainda que a resposta do estudo não seja cabal, a autora mostra que os efeitos disso estão longe de serem desejáveis, tanto por aqueles que operam a repressão contra o tráfico, como pelos profissionais que atendem aos usuários.

A autora destaca que a construção de imagens acerca do beneficiário da política não é exercício somente dos responsáveis pela política pública: a sociedade e a mídia têm papel nessa construção. E essa imagem criada do indesejado passa a ser reproduzida, de forma reflexiva e perversa, pelo próprio beneficiário: como os outros o veem retorna a ele, o qual, por sua vez, projeta uma imagem de si que, se não é a mesma dessa inicial, coaduna com ela.

Em outras situações, a elaboração da imagem da vítima também passa por um processo de criminalização. Distintamente do que ocorre com os usuários de droga, aqui ele não é produto ambíguo de duas definições distintas (criminoso e vítima). Na política de repressão ao tráfico de pessoa, a autoria de práticas criminosas é atribuída à vítima, e isso é feito particularmente por instituições estatais. No artigo *A Vítima Designada: Representações de Tráfico de Pessoas no Brasil*, Blanchette e da Silva (2018) mostram os diversos papéis atribuídos às vítimas de tráfico de pessoas: “prostitutas”, “exploradas sexualmente”, “escravas”, “traficadas”, “imigrantes ilegais”. A forma de liquidar o papel indesejado da vítima é figurá-la como agente de uma prática ilícita e, possivelmente, aplicar sanções a elas. Por exemplo, desconsidera-se o fato de a pessoa ter tido direitos que foram violados numa experiência traumática em que fora traficada e escravizada para, então, prevalecer o entendimento de que ela violou uma regra migratória e, portanto, o seu destino será a deportação. A construção desse personagem – a mulher traficada – é feita a partir de discursos institucionais dos atores estatais. O artigo evidencia que predominam imprecisões conceituais no debate acerca da pauta de tráfico de pessoas, o que, na prática, pode ter efeitos desastrosos, pois considerar fenômenos e problemas

distintos como sinônimos faz com que medidas sejam planejadas e implementadas de forma equivocada, distanciando-se do seu objetivo final. “Tráfico de pessoas” não é sinônimo de “escavidão”, e ambos são distintos de “exploração sexual”. Da mesma forma, num registro discursivo arcaico, as instituições ainda insistem em atribuir a pecha de “ilegal” ou “irregular” para qualificar pessoas em vez de nomear a sua situação migratória, a qual, esta sim, pode ser considerada irregular. A consequência disso é reforçar estereótipos e preconceitos em relação aos beneficiários de políticas públicas.

8.3 TRABALHO ESCRAVO COMO RELAÇÃO TRABALHISTA

Ainda que seja óbvio que o trabalho escravo seja um tema do mundo do trabalho, não é trivial pensar nele como uma relação trabalhista. A sua morfologia de exploração, em que uma das partes é colocada numa condição desumana, desprovida de direitos e de manifestação, parece, num primeiro momento, destituí-lo da sua dimensão de relação contratual. Contudo, nos últimos anos, com a política pública já em funcionamento e com vários instrumentos consolidados, a perspectiva do trabalho escravo como uma relação trabalhista tem se firmado para orientar os atores a agir estrategicamente contra o problema, porque ações de repressão nesse âmbito têm se mostrado eficazes contra os empregadores que exploram esse tipo de mão de obra.

A gramática da perspectiva da relação trabalhista é o Direito do Trabalho, que rege o vínculo entre empregador e empregado, um contrato de natureza privada, com o objetivo de equalizar uma relação que é intrinsecamente assimétrica, uma vez que o empregador tem recursos financeiros e sociais para impor seus interesses e vontades, à revelia do trabalhador. Em tese, as partes deveriam ter a possibilidade e os recursos para manifestar os seus interesses e negociar as condições sob as quais essa relação vai se realizar, mas é sabido que o trabalhador, em geral, parte em desvantagem nessa tratativa de compra e venda da força de trabalho. Nos casos de trabalho escravo, a relação trabalhista alcança o máximo dessa assimetria.

Nessa linha, Delgado e Ribeiro detalham:

[...] verifica-se que uma das funções de destaque do Direito do Trabalho é a de normatizar o trabalho digno (dignidade humana); favorecer a inclusão social, a consolidação da identidade individual, a emancipação coletiva e a

participação sociopolítica do trabalhador (cidadania); além de permitir que ele desfrute de bens materiais, da vida profissional, familiar e comunitária, sabendo-se amparado pela previdência e segurança social, e ainda pelos mecanismos de distribuição e transferência de renda (justiça social). (DELGADO; RIBEIRO, 2013, p. 216)

As autoras ainda afirmam que

Por meio de contínuo aperfeiçoamento, o Direito do Trabalho promove os ideais de justiça social e de cidadania, ambos relacionados à salvaguarda da dignidade humana – diretriz norteadora do Estado Democrático de Direito. Essa intrínseca conexão entre o Direito do Trabalho e a dignidade humana revela-se pela necessidade de tutela jurídica das relações de emprego, de modo a garantir que a subsistência, a integração social e a emancipação coletiva do trabalhador ocorram conforme as diretrizes do direito fundamental ao trabalho digno. (DELGADO; RIBEIRO, 2013, p. 199)

Uma vez que “o trabalho forçado constitui a mais clara antítese do trabalho decente” (ABRAMO, 2011, p. 8), o Estado brasileiro tem se posicionado de forma a erradicá-lo, ao compreender que o direito ao trabalho decente é também um direito humano, como mencionamos na seção 7.1.

A perspectiva do trabalho escravo como relação trabalhista é relevante porque, uma vez que está subentendido que há uma relação contratual, as duas partes incorrem em direitos e deveres. Se o trabalhador é lesado por ser explorado e submetido a condições de trabalho escravo, o empregador tem a obrigação legal de arcar com o ônus dessa situação. Além disso, essa perspectiva abre espaço para que essa relação seja regularizada, ou seja, a depender do caso, o vínculo trabalhista pode ser restabelecido se as normas forem passíveis de adequação, conforme prevê a legislação trabalhista. O empregado pode se manter trabalhando, então, sob condições dignas, no mesmo local.

A perspectiva do trabalho escravo como relação trabalhista possibilita encaminhamentos em duas searas distintas, a judicial e a administrativa. A primeira se refere à ação do Ministério Público do Trabalho, cujos procedimentos são muito semelhantes àqueles do Ministério Público Federal. Por sua vez, o processo administrativo se refere às ações que serão conduzidas no âmbito do Ministério do Trabalho a partir da fiscalização dos auditores fiscais do trabalho. Esses atores observam as normas e coíbem as infrações no âmbito trabalhista contra o empregador e suas violações, segundo dispõem a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e os referenciais

do artigo 149 do Código Penal. Nas seções seguintes, tratarei da atuação do MPT na esfera judicial trabalhista e do Ministério do Trabalho na esfera administrativa.

8.3.1 O Ministério Público do Trabalho e a perspectiva da relação trabalhista pela via judicial

O MPT atua em questões trabalhistas quando há violação de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, pelos quais a instituição tem legitimidade constitucional para agir em nome de sociedade, assim como o MPF. Os casos de trabalho escravo violam os direitos individuais homogêneos. Os instrumentos disponíveis da instituição para atuar em situações de trabalho escravo são os mesmos do MPF, a Ação Civil Pública (ACP) ou coletiva, pela qual apresenta à Justiça Trabalhista uma denúncia de trabalho escravo. A ACP visa à reparação de interesses lesados por uma perspectiva coletiva, e não individual, por meio da condenação do empregador que praticou o trabalho escravo, ao qual são impostas as obrigações de fazer, de não fazer e de dar. A diferença é que, aqui, o trabalho escravo é abordado como ilícito trabalhista e não criminal, cabendo assim sanções de cunho trabalhista.

O MPT pode também celebrar Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) com o empregador flagrado com o trabalho escravo. O TAC tem como objetivo solucionar administrativamente as irregularidades trabalhistas verificadas na ação fiscal, que pode ter sido realizada por auditores fiscais ou procuradores. Caso haja descumprimento desse acordo, o empregador pode ser responsabilizado com multas, cujos valores podem ser revertidos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador ou ao apoio de ações reparatórias, em geral, de cunho social.

É importante destacar que o trabalhador pode também ingressar individualmente com uma ação na Justiça do Trabalho, por meio de um advogado ou de um defensor público federal, contra o empregador, requerendo o pagamento de verbas rescisórias ou de parcelas devidas no curso da relação trabalhista, assim como a indenização por danos morais e materiais (HADDAD, MIRAGLIA, 2019, p. 27). Nessas situações, o MPT pode participar como *custus legis*, ou seja, como um fiscal da lei para dar o seu parecer sobre o caso, desde que seja requisitada a sua participação.

No processo judicial trabalhista, as sanções contra o empregador têm tido repercussão positiva para a política pública, uma vez que têm alcançado a responsabilização de pessoas físicas e jurídicas. Muitos dos empregadores de mão de obra

escrava têm sido reprimidos com multas vultosas por meio da instauração das ACPs ou da celebração de TACs e, em alguns setores econômicos, isso tem gerado efeitos pedagógicos para as empresas, mas há um longo caminho a ser percorrido para a mudança de comportamento do setor produtivo em relação à garantia de direitos trabalhistas. Ainda assim, o MPT tem evoluído nas suas estratégias, construindo a tese jurídica e a jurisprudência de responsabilização da cadeia produtiva. Mas

Os resultados decorrentes para o trabalhador na esfera trabalhista são semelhantes aos da área criminal. Ainda que a caracterização não seja essencialmente a de vítima, peça fundamental nos processos criminais, a vulnerabilidade do trabalhador sustenta e justifica a tutela e a atuação do MPT. Ainda que o MPT trate de uma relação trabalhista, o trabalhador é abordado nos processos judiciais numa lógica semelhante à que baseia o processo criminal, ou seja, ele é relevante para caracterizar a prática violadora, mas não necessariamente esses processos requerem reparação à vítima da violação trabalhista.

A atuação do MPT visa à condenação da prática, que se converte na responsabilização do empregador. Assim, o foco das ações do MPT não são as vítimas. É possível pleitear a reparação ao ofendido, exigir que as infrações trabalhistas sejam corrigidas, mas isso não é um pressuposto da ação judicial. Ainda que os procuradores do Trabalho o façam, a resposta depende ainda do julgamento do caso e da avaliação do juiz. A depender do tempo transcorrido, a efetividade de retorno ao trabalhador pode ser inócua. Quanto ao valor,

[...] as indenizações são muito módicas. A gente pega, por exemplo, o resgate de centenas de trabalhadores das vinícolas²¹⁴, as indenizações por dano moral e individual são baixíssimas, e isso não é uma crítica aos meus colegas [do MPT], porque essa foi a indenização que se conseguiu, porque, se isso fosse judicializado, a gente não conseguiria sequer isso. Então, a gente tem indenizações, de fato, muito módicas, inclusive comparativamente. Se a gente for analisar indenizações pagas em direito consumerista, você vai ver que são indenizações maiores do que aquelas pagas em resgates de trabalho escravo. A gente tem indenizações módicas, condenações até certo ponto mais evasivas do que deveriam ser. (CAVALCANTI, 2023, informação verbal)²¹⁵

²¹⁴ Em janeiro de 2023, mais de 200 trabalhadores foram resgatados em situação de trabalho escravo em vinícolas no Rio Grande do Sul. O MPT estabeleceu um TAC com as empresas responsáveis – Aurora, Salton e Garibaldi –, que deveriam pagar R\$ 7 milhões de indenizações às vítimas. As indenizações a cada trabalhador seriam de cerca de R\$ 10 mil. (CASEMIRO, MOREIRA, 2023)

²¹⁵ Entrevista concedida por CAVALCANTI, Tiago. Procurador do Trabalho do Ministério Público do Trabalho. Coordenador da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo do MPT entre 2016 e 2017. 2023.

De acordo com pesquisa realizada por Haddad e Miraglia (2019, p. 118), o índice de improcedência dos casos na Justiça do Trabalho é praticamente inexistente, o que difere substancialmente da quantidade de casos condenados pela Justiça Criminal. Os autores avaliam que isso se dá “possivelmente em razão de a procedência dos pedidos não se vincular obrigatoriamente ao reconhecimento expresso do trabalho análogo ao de escravo”. De 21 processos trabalhistas analisados por eles, 9 reconheceram a existência de condições degradantes – um dos elementos expresso no artigo 149 como sendo constitutiva da prática de trabalho escravo –, outra menciona “condições indignas” e as demais foram procedentes por reconhecer irregularidades trabalhistas não necessariamente vinculadas ao trabalho escravo. Os autores concluem que “o reconhecimento de condições degradantes de trabalho não é condição necessária à imposição de indenização por dano moral coletivo pela Justiça do Trabalho” (HADDAD; MIRAGLIA, 2019, p. 104)

Essa constatação corrobora a avaliação de Severo de que a Justiça Trabalhista também tem dificuldade de reconhecer a existência de trabalho escravo. Segundo ela, há uma falsa impressão de que a esfera trabalhista é mais eficaz para sancionar casos de trabalho escravo, pois na verdade o magistrado se atém a aceitar como procedentes irregularidades que não são contestadas ou consideradas polêmicas. Assim como na Justiça Criminal, o conservadorismo dos juízes é um obstáculo para a responsabilização dos casos. (SEVERO, 2022, informação verbal)²¹⁶.

Nesse sentido, o comportamento do Judiciário acaba tendo efeito nas estratégias adotadas pelos atores.

O TAC é um instrumento importantíssimo. [...] Ele é um título executivo assim como sentença judicial, ou seja, a gente tem uma sentença sem ter o processo. É um instrumento que deveria ser também, junto com outros, objeto de modelo para se seguir em outros MPs em âmbito internacional. Mas, a forma como se utiliza os TACs muitas vezes deixa a desejar por conta desse contexto da judicialização. Muitos colegas evitam a judicialização porque é um processo demorado, a Justiça do Trabalho é elitista, uma cúpula trabalhista muito engajada com setor produtivo. A gente tem o STF que aniquila todas as decisões progressistas do Tribunal Superior do Trabalho. O sistema de justiça trabalhista é ainda muito ligado aos interesses patronais. Então, de nada adianta eu esperar muito, ter uma sentença judicial favorável, mas essa sentença não vai ser mantida nos tribunais superiores, então, os colegas ficam tentando evitar esse revés na Justiça e fazem o uso do TAC, o que outras instituições podem criticar. Por exemplo, nós fomos muito criticados pelos valores dos danos morais e individuais do caso das vinícolas, mas foi o que os colegas entenderam que seria possível e não o ideal. Eu acho que o TAC é

²¹⁶ Entrevista concedida por SEVERO, Fabiana Galera. Defensora pública federal e foi representante da DPU na Conatrae. 2022.

importantíssimo para o enfrentamento do trabalho escravo em força tarefa, porque se a gente está lá no meio do mato, mobilizar o Judiciário em termos cautelares e de tutela antecipada é muito complicado. E o TAC serve justamente para isso, para condicionar o pagamento para tomar medidas emergenciais. Eu, quando participo de força tarefa, eu já levo um modelo de TAC para situações emergenciais, inclusive, prevendo cláusulas de que as obrigações dizem respeito somente àquilo que era possível concluir durante a força tarefa e que outras medidas serão tomadas posteriormente em outros instrumentos, como um TAC aditivo. Acho que as críticas que a gente sofre porque a análise do possível é mais flexível do que para outros, então, a gente fica lidando com essa independência funcional que de certo modo pode suscitar críticas internamente e, sobretudo, externamente. (CAVALCANTI, 2023, informação verbal)²¹⁷

8.3.2 A Auditoria Fiscal do Trabalho e a perspectiva da relação trabalhista pela via administrativa

As ações da Auditoria Fiscal do Trabalho contra o trabalho escravo são orientadas pela perspectiva da relação trabalhista, e os parâmetros para a sua intervenção são as normas da CLT. Mas os processos decorrentes da ação fiscal são de caráter administrativo e são tramitados no Ministério do Trabalho.

O Estado confere aos auditores fiscais do trabalho poder de polícia e autoridade para a execução das inspeções do trabalho desde quando a atividade foi prevista, em 1891. A Constituição Federal de 1988 enfatizou a relevância de o próprio Estado ser responsável por “organizar, manter e executar a Inspeção do Trabalho”, no seu artigo 21.

A perspectiva da relação trabalhista pela via administrativa também busca a responsabilização do empregador. Nesse sentido, o caso de trabalho escravo pelo qual ele é acusado é avaliado no Ministério do Trabalho por peritos, os quais são AFTs, que não tenham participado da ação de fiscalização do caso em análise. Ao longo desse processo, que pode durar mais de um ano, o acusado tem a oportunidade de se retratar e entrar com recursos. Alternativamente, ele pode estabelecer acordos com a União – isso pode incluir celebração de TACs com o MPT ou com a DPU, que buscam a reparação e a adequação de sua conduta no âmbito trabalhista. Se for mesmo comprovada a situação de trabalho escravo, após percorridas todas as instâncias e esgotados todos os recursos a que tem direito, o empregador é incluído na lista suja do trabalho escravo. Isso explica o fato de a pessoa física ou jurídica não ingressar nesse rol imediatamente após o momento da fiscalização. As etapas do processo administrativo serão detalhadas a seguir.

²¹⁷ Entrevista concedida por CAVALCANTI, Tiago. Procurador do Trabalho do Ministério Público do Trabalho. Coordenador da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo do MPT entre 2016 e 2017. 2023.

A via administrativa é a única que garante alguma resposta ao trabalhador de forma imediata e irrevogável, mas aqui se observa o estabelecimento de uma relação de tutela por parte do auditor fiscal do trabalho no curso da operação fiscal. Destaca-se, contudo, que não se trata de uma tutela jurídica.

Quando o AFT verifica a existência de trabalho escravo no local, o que ele constata é a violação máxima da relação de trabalho por meio da supressão, *de facto*, do contrato empregatício. Ainda que a carteira de trabalho do indivíduo esteja assinada, a formalidade nada vale se as condições reais de trabalho forem degradantes. Contudo, a pesquisa realizada por Haddad e Miraglia (2019) demonstrou que mais de 90% dos trabalhadores resgatados em Minas Gerais, entre 2008 e 2016, não estavam formalizados.

Na condição de trabalho escravo, a assimetria na relação entre empregador e empregado é completa; a manifestação dos interesses e a possibilidade de negociação do trabalhador são nulas. O AFT age para o *resgate* do indivíduo, que está num *status* de vítima para elevá-lo minimamente à condição de trabalhador, posição requerida para o estabelecimento da relação de emprego. O vínculo trabalhista precisa ser estabelecido para que as verbas sejam pagas e, quando elas são efetivadas, o indivíduo tem seus direitos e, sobretudo, sua identidade de trabalhador (re)constituídos.

Quando a situação do trabalhador é classificada como sendo de trabalho escravo, o primeiro procedimento adotado pelo auditor é atender o trabalhador. Busca-se o empregador para explicar a situação e suspender a atividade laboral. Em seguida, o trabalhador é retirado do local imediatamente se houver risco a sua integridade e, então, ele é hospedado provisoriamente em um lugar indicado pela auditoria. As custas dessa hospedagem são de dever do empregador, mas numa situação emergencial os auditores são autorizados a usar um cartão corporativo para gastos da fiscalização.

Haddad e Miraglia elencam outras medidas que os auditores fiscais podem tomar numa ação fiscal:

A regularização dos contratos de trabalho; e o pagamento das verbas laborais com o encerramento do contrato de trabalho. Incumbem a eles, ainda, determinar o recolhimento das contribuições para o FGTS e da previdenciária destinada ao INSS, como também o cumprimento de obrigações acessórias ao contrato de trabalho. Podem emitir CTPS provisória, se for o caso, e guias de seguro-desemprego do trabalhador resgatado. (HADDAD; MIRAGLIA, 2019, p. 25)

Ainda no curso da ação fiscal, o trabalhador recebe imediatamente suas verbas rescisórias e outros direitos que lhe são devidos pelo patrão, não dependendo de um processo judicial. O processo administrativo contra o empregador corre em paralelo e não incide sobre o recebimento dos recursos pelo trabalhador. Isso, contudo, não se trata de reparação, mas de restituição do que lhe foi usurpado, como o salário, remuneração por férias, 13º e outros adicionais, além do benefício garantido ao trabalhador resgatado de três meses de seguro-desemprego. Por esse motivo, as operações de fiscalização costumam durar, no mínimo, uma semana, que é o tempo hábil para que esses pagamentos sejam viabilizados e entregues ao trabalhador.

Assim, logo após o resgate, o indivíduo não se encontra completamente desamparado financeiramente. Esse pagamento, no mínimo, garante que ele tenha condições de retornar ao seu local de origem ou lhe dá tempo para tentar organizar a sua vida.

Naquele momento, em posse de recursos, da sua carteira de trabalho e de documentos civis de identidade - que muitas vezes nunca possuiu - há a possibilidade de alteração, ainda que sutil, da condição de vítima a um patamar mínimo de cidadania. Para que isso aconteça, o momento e a ação de restituição de direitos são feitos sob o guarda-chuva de tutela, desempenhada pelo auditor fiscal do trabalho. Diante do empregador, o auditor se coloca em nome do Estado e em favor do trabalhador, exigindo que ele arque com os seus deveres referentes à relação trabalhista.

[Considerando] um quadro de auditores do tamanho do nosso, [o empregador] se pergunta: “Por que vieram se dar o trabalho de vir aqui na minha fazenda?” Ele se sente um sorteado na loteria ao contrário. [...] Naquele momento tu representa o Estado, o governo atual. Aí ele aproveita para reclamar do governo, que é isso e aquilo, que não dá oportunidade, que os impostos estão muito altos. Então, a gente tem que ouvir isso e é normal, mas a gente tem que voltar [a resposta] para a nossa atuação restrita, que é a inspeção do trabalho. [...] a gente gasta muito mais tempo explicando o porquê de a gente estar ali... porque eles acham que tem uma motivação política, eles querem fazer relação com o prefeito da cidade, então eles confundem. Eles dizem: “Teve um fiscal que veio aqui porque queria se vingar”. [...] Não só no interior do Brasil, mas no país como um todo, a gente vê que existem as leis, mas não são todas as leis que estão para serem cumpridas, então, quando se exige que isso seja cumprido, para eles é uma afronta, é uma ofensa. (FAGUNDES, 2018)²¹⁸

²¹⁸ Entrevista concedida por FAGUNDES, Maurício Krepsky. Auditor fiscal do trabalho e chefe da Detrae desde 2017. 2022.

8.3.3 O resgate pela relação de tutela

“Resgate” é o termo que os auditores fiscais do trabalho utilizam para descrever uma situação de trabalho escravo em que os trabalhadores receberam todos os direitos que lhe são devidos e são retirados do local onde eram explorados. Essa palavra denota, portanto, a completude de todos os procedimentos que o auditor fiscal do trabalho pode executar no exercício da sua função para com a vítima/trabalhador. Nesse sentido, o “resgate” é o período em que está vigente a sua tutela sobre esses indivíduos, e essa tutela implica a retirada do indivíduo de uma indigência à condição de trabalhador, como um sujeito de direitos, ainda que por breve intervalo de tempo.

[...] se a gente só tirasse os trabalhadores [da frente de trabalho], ainda que a gente ofertasse o seguro-desemprego, e as verbas caso-a-caso não tivessem sido pagas, eu acho que a gente ia ter problema. Eu tenho essa desconfiança, porque é difícil você falar de direitos humanos, dar essa ideia [para o trabalhador]. A turma quer dinheiro no bolso. Todo mundo sabe que, pelo trabalho, tem que receber e, pelo rompimento do trabalho, tem que receber. Se a gente, o Estado, rompe aquele trabalho, e ele não recebe nada, e ele vai receber uma guia do seguro-desemprego, ele ia se sentir lesado. A nossa regra é fazer o pagamento das verbas rescisórias. Eu entendo que a credibilidade da Móvel afasta aquele trabalhador daquele ambiente hostil e desumano, mas ainda, se ele não tem referência e se você não paga, [ele pensa]: “É isso que eu tenho [de trabalho], eu estava para receber sexta-feira e eu não vou receber nada? Vão me entregar um documento, três salários-mínimos e tal, mas eu poderia estar recebendo mais e sem ruptura de contrato”. [...] Porque as consequências dos autos de infração, o trabalhador não vai acompanhar, ele quer saber o seguinte: “O que vai acontecer comigo?” (LYRA, 2018, informação verbal)²¹⁹

Não advogo aqui que essa restituição de recursos seja suficiente para alterar o curso de vulnerabilidade do trabalhador ou mesmo que o “resgate” deva ser a finalização da política de trabalho escravo. Nesse sentido, Bignami informa que a ação da auditoria não pode ser considerada um resgate, porque resgatar implica na reversão completa da situação de vulnerabilidade e precariedade do trabalhador até que ele não corra mais o risco de ser escravizado. (BIGNAMI, 2022, informação verbal)²²⁰

²¹⁹ Entrevista concedida por LYRA, Alexandre. Auditor fiscal do trabalho e chefe da Detrae entre 2011 e 2015. 2018.

²²⁰ Entrevista concedida por BIGNAMI, Renato. Auditor fiscal do trabalho da SRT-SP. 2022.

A tutela exercida pelos AFTs deve ser provisória e durar justamente o período do “resgate” e, aqui, ela não deve ser considerada com a “tutela jurídica”. Neste ponto, a expressão utilizada aqui advém da Ciência Política, a partir das teorias contemporâneas de representação política. Essa diferenciação é importante, porque Haddad e Miraglia analisam bem a condição da tutela jurídica do trabalhador resgatado:

A tutela judicial da vítima de trabalho escravo e tráfico de pessoas encontra vácuo funcional porque os auditores fiscais têm atuação limitada ao cumprimento de disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à medicina do trabalho (art. 11, I, da Lei n. 10.593/02). Sua atuação restringe-se à esfera extrajudicial, em atividade eminentemente fiscalizatória, de orientação e punitiva, quando lavra autos de infração. Por seu turno, o Ministério Público do Trabalho tem suas atividades diretamente relacionadas à tutela dos direitos metaindividuais, quais sejam, os difusos, coletivos e individuais homogêneos [...]. (HADDAD; MIRAGLIA, 2019, pp. 18-19).

Segundo a escolha conceitual de “tutela”, considero que os AFTs exercem essa relação por representar os trabalhadores. No contexto mais amplo da política pública, esse momento deve ser compreendido como uma pequena alavanca para que o indivíduo, agora, trabalhador, tenha condições de ser encaminhado para uma trajetória em que a sua vulnerabilidade seja superada. A mudança do seu *status* de vítima a trabalhador, alcançada com o resgate, tem prazo de validade: ela é perecível e não dura muito mais do que o momento que está sob a tutela do Estado. E isso ocorre porque tal tutela é capaz de restituir alguns dos direitos – no caso, os trabalhistas – que foram negados nesse contexto específico. Entretanto, é preciso ter em conta que um trabalhador, que acaba escravizado, já foi destituído de inúmeros direitos; a sua vulnerabilidade não se circunscreve apenas ao âmbito do trabalho. Vulnerabilidades e violações de diversas naturezas foram sobrepostas ao longo de toda a sua vida, de maneira que o resgate dos auditores não dará conta de vencê-las.

Se na sequência do resgate, providências não forem tomadas no sentido de se encaminhar o trabalhador para mudanças estruturais, de nada adiantará os recursos que ele recebeu; não será surpreendente que o trabalhador retorne à condição de vítima explorada sob as mesmas condições. Há casos em que trabalhadores são resgatados mais de uma vez.

Toda política social de tutela busca equalizar uma situação de assimetria em que um indivíduo se encontra desfavorecido ou dar conta de recompor uma deficiência por ter sido vítima de uma violação de seus direitos. Nesse sentido, a tutela não é necessariamente um problema; em vez disso, ela é fundamental, como parte de uma política mais ampla, mas ela não pode ser a única e última resposta do Estado para o beneficiário da política. Caso contrário, há um risco de se atribuir ao indivíduo uma condição subalterna, reforçando a destituição das suas manifestações e interesses, reproduzindo e produzindo desigualdades além daquelas que já estavam postas.

Mesmo sendo capazes de trazer alguma resposta aos trabalhadores, por meio da perspectiva do trabalho escravo como relação trabalhista, os instrumentos dos auditores não dão conta de acessar as demandas e os interesses dos trabalhadores. Para fixar um caso de trabalho escravo, o auditor não olha para o indivíduo em si, mas para as condições de trabalho sob a qual ele está e, assim, atribuem o auto de infração correspondente à violação de trabalho escravo de acordo com perspectiva trabalhista.

8.4 AS RESPOSTAS DO TRABALHADOR À POLÍTICA PÚBLICA

O trabalhador resgatado tem tentado apresentar suas vontades e interesses; ou seja, o tutelado, ao contrário do que se vem assumindo, tem voz, mas não temos tido ouvidos e canais para escutá-lo e, menos ainda, encaminhar essas demandas.

Há casos em que trabalhadores dizem que não se veem em condição de exploração, que estão trabalhando de acordo com o seu consentimento e que os AFTs estariam, inclusive, atrapalhando os seus planos e esforços, como vemos nos exemplos a seguir. Contudo, o poder de decisão dos auditores é amparado pela irrenunciabilidade de direitos, ou seja, a impossibilidade jurídica de alguém se privar dos seus direitos trabalhistas. Eles não são passíveis de negociação ou de recusa.

As pessoas que vêm para cá saem de regiões muito pobres da Bolívia. Quando chegam, só querem trabalhar. Algumas oficinas tentaram contratar por CLT, com 8 horas de trabalho. Mas os bolivianos acham ruim – preferem ganhar por produção. Estão no Brasil para ganhar dinheiro – não veem sentido em ficar cinco, seis horas sem nada pra fazer. Além disso, o patrão não tem obrigação de bancar a moradia dos costureiros. Eles dormem no trabalho porque é mais barato, pois economizam o aluguel e o transporte. (NARLOCH, L., 2015)

Auditora fiscal do trabalho: Aquela situação de barraco que vocês estavam não pode. É uma condição degradante de trabalho, que é uma das formas de

trabalho escravo.

Funcionário do governo: Vocês foram resgatados.

Trabalhador 1: Fomos resgatados? Eu me sentia bem nas minhas condições degradantes.

Trabalhador 2: Para onde vamos? Para a rua?

Auditora fiscal do trabalho: Ele vai fazer o pagamento das verbas rescisórias de vocês e vão receber o seguro-desemprego, três parcelas para vocês se manterem até conseguirem um novo trabalho.

Trabalhador 1: Não está fácil para gente. (REPÓRTER, 2019)

A necessidade de a política pública se sobrepor à vontade do trabalhador, é explicada e justificada por José Guerra, coordenador da Conatrae entre 2007 e 2014. Para ele, o Estado deve ter parâmetros mínimos em relação à defesa de direitos e, para isso, deve fazer valer o poder sobre os cidadãos.

[A intervenção do Estado] não é autoritária, é de autoridade. É diferente. É autoritária quando você sai dos preceitos legais. Toda intervenção do Estado, dentro da lei, é uma intervenção de autoridade. [...] Então, é o poder de polícia, inclusive, é o monopólio estatal, né? Pode ser violência, mas é a violência legalizada com preceitos com parâmetros seguindo princípios constitucionais de publicidade de legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade. (GUERRA, 2018, informação verbal)²²¹

E ainda que não seja possível ignorar as manifestações contrárias dos beneficiários, é preciso considerar que não representam a totalidade. Existem outras desse tipo:

No dia que o trabalhador recebeu o pagamento, a guia do Seguro Desemprego, ele pediu para tirar uma foto com a gente para mandar para esposa, porque ela queria ir junto para pessoalmente agradecer a gente, mas ela não ia poder, porque ia ficar com as crianças. E ele agradeceu muito. [...] A situação foi muito gratificante [por ele] estar agradecendo o nosso trabalho. [Ele] até chorou e se emocionou no dia. Isso foi em agosto. Quando foi em dezembro, eu recebi uma mensagem da esposa dele desejando feliz Natal. É muito bacana... [O resgate] foi em agosto e, em dezembro, eles ainda lembravam da gente. (FAGUNDES, 2018, informação verbal)²²²

²²¹ Entrevista concedida por GUERRA, José Armando. Coordenador-executivo da Conatrae entre 2007 e 2014. 2018.

²²² Entrevista concedida por FAGUNDES, Maurício Krepsky. Auditor fiscal do trabalho e chefe da Detrae desde 2017. 2022.

Maurício Fagundes conta que essa família havia sido resgatada em situação de trabalho escravo num rancho em 2015, e reencontrou a mesma família três anos, em outra inspeção coincidentemente:

Foi muito gratificante. Assim que eu desci da caminhonete a esposa do vaqueiro falou: ‘Olha, é o Maurício!’ Então, de cara, eles me reconheceram três anos depois. E foi uma satisfação muito grande encontrar eles, as crianças já estavam maiores. E foi bom perguntar para ele como é que foi e como é que tá a situação de trabalho. ‘Agora, tá ótimo. O pessoal me paga todo mês R\$ 1000,00 e mais 300 de rancho [...] Ele estava superfeliz. Ele não tava registrado em carteira, então, a gente notificou [o patrão] para formalizar, mas não havia mais aquela condição de servidão de dívida que tinha antes. (FAGUNDES, 2018, informação verbal)²²³

Renato Bignami conta outra experiência por parte de uma família que foi resgatada por ele e pela sua colega Livia Ferreira, também auditora fiscal do trabalho da SRT-SP. Esse caso lhe suscita reflexões sobre a atual política de resgates:

No último resgate que eu fiz, a mulher estava grávida. Ao final, essa criança nasceu, o pai colocou o nome dessa criança de Lívia Renata, porque estávamos eu e a Lívia trabalhando no caso. Para você ver como a pessoa se apega e como ela te vê como tábua de salvação. Eu comecei a levar fralda do meu bolso, porque o Estado não dá. Isso tudo é política pública que não existe. Por 15 dias ficaram em hotel no centro de São Paulo [depois do resgate]. Depois a Lívia Renata foi dormir em abrigo. Eu não posso dizer que resgatei [essa família]. Três anos depois, a Justiça deu ganho de caso: 200 mil reais, que a empresa não pagou. (BIGNAMI, XXX, informação verbal)²²⁴

Os atores do campo têm dificuldade de abordar o trabalhador escravizado. Para todas as entrevistas que realizei para esta pesquisa, preparei questionários distintos a depender do profissional e da sua instituição, mas apenas uma pergunta foi recorrente a todos: “quem é o trabalhador escravizado?”. A maior parte reagiu à pergunta com estranheza, demonstrando que não tinham compreendido bem o mote da questão. De assertivo, havia apenas as hesitações que introduziam as respostas. Todas elas figuravam um indivíduo genérico, sempre na sua versão masculina. A palavra mais recorrente para descrevê-lo era “vulnerável” e marcaram que ele era uma pessoa desprovida de tudo, sem

²²³ Ibid., 2022

²²⁴ Entrevista concedida por BIGNAMI, Renato. Auditor fiscal do trabalho da SRT-SP. 2022.

oportunidades, mas não foram capazes de listar demandas específicas, como seria esperado por parte de operadores da política ou por especialistas que há décadas lidam com o problema. Nenhum deles exemplificou o trabalhador com um caso real ou o nomeou.

8.4.1 Trabalhadores resgatados: as representações de si

Flávia Moura (2015), em sua tese de doutoramento, analisou as representações que trabalhadores resgatados realizam a partir da exposição a conteúdos midiáticos sobre casos de trabalho escravo. Os trabalhadores foram convidados a tecer reflexões sobre a imagem de si mesmos, enquanto indivíduos que vivenciaram aquela situação, e ao mesmo tempo lhes era requisitado a formular o significado do que era “trabalho escravo”.

De acordo com Moura, os trabalhadores se atribuem a identidade de “trabalhadores rurais” e não colocam em seu horizonte reflexivo a figura de “trabalhadores escravizados” ou “escravos”. Logo, a condição em que os colocaria como vítimas não é interiorizada por eles.

Percebemos que não há identificação, em geral, com o termo “trabalho escravo”, uma vez que os trabalhadores não se autoidentificam como “escravos”. Mas, ao expor o conjunto de situações que o caracteriza, a mídia participa da constituição das representações sobre o trabalho escravo junto aos sujeitos. (MOURA, 2015, p. 192)

Sobre o trabalho escravo, eles confirmam a caracterização do evento pelas condições precárias e degradantes de trabalho:

Em geral, há identificação dos sujeitos investigados referente a aspectos de infraestrutura precária como, por exemplo, a falta de dormitório adequado nos locais de trabalho, como questões de higiene e alimentação, levantadas em algumas reportagens. Quando os entrevistados se posicionaram sobre este aspecto, concordaram com as precariedades apontadas e, em alguns casos, acrescentaram outros fatores que não haviam sido levantados, como foi o caso de um comentário de um entrevistado que contou que só comeu carne em uma fazenda quando o gado morreu no pasto, doente. Questões relacionadas à ausência de sanitários e de água potável também foram recorrentes nas falas. (p. 188)

Entretanto, os trabalhadores sentem faltam de elementos que trazem à tona a sua individualidade – “a questão da violência (física e psicológica) dentro e fora dos locais de trabalho; o medo e a humilhação” - e informações sobre as suas trajetórias de vida, referentes ao período anterior e posterior ao da exploração, pelas quais pudessem ser abordadas as causas e consequências do trabalho escravo.

A vida antes e depois de terem sido submetidos a essas condições, segundo eles, não aparece na tela. A falta de políticas públicas básicas como o acúmulo das terras em latifúndios não são explicações recorrentes nas reportagens, segundo eles, para justificar as causas do trabalho escravo. Eles também apontaram a ausência de abordagens sobre suas vidas, após terem sido submetidos a essas condições, isto é, o que acontece com os trabalhadores após receberem as verbas rescisórias e o seguro-desemprego? Ao apontarem essas ausências no tratamento das reportagens sobre suas trajetórias de vida, antes e depois do trabalho escravo, reforçamos mais uma vez nosso entendimento, já exposto desde o início deste estudo, de que a identidade que os une não está ligada à escravidão, mas sim ao trabalho rural. Portanto, eles sentem falta de serem tratados dessa maneira e reafirmam em vários momentos das falas que a vida antes e depois do resgate das condições de trabalho escravo também apresenta outros níveis de dificuldades que, segundo eles, são pouco abordadas pela mídia. (MOURA, 2015, p. 188)

Ao acessar o nível individual dos entrevistados, o trabalho de Moura deixa patente que a correspondência entre as representações sobre trabalho escravo e a vítima não se encaixam completamente para os trabalhadores. Não se trata exatamente de encontrar a representação correta ou real, porque mesmo a imagem que têm de si é uma representação imperfeita, já que atravessada por mediações e experiências, responsáveis por filtrá-la e moldá-la. No entanto, as conclusões do trabalho de Moura nos inspiram a estender o estudo para outros grupos de trabalhadores, com perfis distintos. Ademais, o último excerto reproduzido já nos dá pistas reveladoras do que a política pública atual alcançou, as veredas pelas quais ela não percorreu e, portanto, as lacunas que ela ainda não contemplou.

Os procedimentos, os instrumentos mobilizados e os resultados para o indivíduo que é acometido pelo trabalho escravo são distintos em cada uma dessas perspectivas. Dentre os processos, apenas no administrativo a política pública traz respostas imediatas ao trabalhador explorado. Contudo, mesmo nesse âmbito, a atenção dos atores é dedicada a olhar as condições do trabalho escravo, sendo a ocorrência da exploração o foco da

atuação. O indivíduo que é alvo é pouco dimensionado, e a ele cabe manifestação restrita ou praticamente nula de suas demandas. Pouco se conhece sobre o indivíduo impactado pela política pública. Nesse sentido, os instrumentos utilizados acabam por reforçar um descolamento entre a prática, que é alvo da coibição, e o indivíduo que é acometido por ela.

8.5. INTERSECÇÃO ENTRE PERSPECTIVAS

Neste capítulo, foram apresentadas três perspectivas do trabalho escravo que orientam as estratégias e as ações dos atores e corroboram o posicionamento de suas instituições diante do problema. Apesar de distintas, elas estabelecem conexões entre si e não são excludentes. Ao contrário, a constituição de cada uma delas agrega elementos de outras, promovendo diálogos e intersecções, mas elas também produzem conflitos discursivos e de atuação entre os atores. Em comum, as perspectivas têm como pressuposto a prática de trabalho escravo como inaceitável em qualquer circunstância e, portanto, que deve ser erradicada. Os meios para isso diferem em cada uma das perspectivas. Entretanto, todas elas buscam a responsabilização da pessoa física ou jurídica e, para isso, mobilizam os instrumentos institucionais disponíveis.

Ao longo do desenvolvimento da política notamos que os atores podem mobilizar as perspectivas de acordo com as interações que estabelecem entre si. Elas podem ser complementares ou concorrentes. De forma geral, do início da formulação da política até o começo dos anos 2010, essas perspectivas se apresentavam de forma complementar nos discursos dos atores. Até a consolidação dos instrumentos que cada instituição usaria para abordar o trabalho escravo, havia uma unanimidade de que era necessário atacar o problema de forma interinstitucional. Para elas, a contraposição em relação ao setor produtivo que explorava mão de obra escrava e à bancada ruralista no Congresso Nacional só poderia ser efetiva se houvesse uma rede forte, que se articulasse e atuasse em diferentes frentes.

Assim, a possibilidade de um empregador ser processado e punido em três esferas – na justiça criminal, justiça trabalhista e na via administrativa –, além da exposição midiática, era um arsenal muito poderoso para fazer com que as empresas mudassem seu comportamento, e para que parlamentares fossem cautelosos em propor medidas que atacassem frontalmente o combate ao trabalho escravo.

Aos poucos, esse discurso deixa de ser unívoco quando conflitos passam a surgir entre os atores. Inicialmente, havia discordâncias em operações, em nível local, entre auditores e procuradores sobre os encaminhamentos de casos de trabalho escravo, mas em alguns momentos essas animosidades escalaram ao nível federal, como ocorreu durante as discussões acerca dos fluxos municipal e nacional de atendimento às vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas, como apresento no capítulo 6.

8.5.1 Comunicabilidade

As vias que buscam responsabilizar o trabalho escravo são independentes, mas há alguma comunicação entre elas e, por isso, há situações em que há intervenção de uma esfera sobre a outra.

Antes de tratar dos pontos de intersecção entre as vias, chamo a atenção para uma constatação de Haddad e Miraglia (2019). Para eles a “Justiça do Trabalho e a Justiça Federal falam linguagens diferentes quando o tema é trabalho escravo” (HADDAD; MIRAGLIA, 2019, p.177) por verificar a existência de casos em que a primeira reconhece a prática do trabalho escravo e a segunda absolve o acusado. De acordo com os pesquisadores, isso se daria sobretudo por causa da valoração da prova que pode ser distintamente produzida para os dois juízos. “Tem-se a impressão de que o reconhecimento da responsabilidade civil/trabalhista encontra menos resistência do que o da responsabilidade penal, que sempre possui caráter subjetivo” (p. 180).

Nesse sentido, os relatórios de fiscalização, produzidos pelos auditores fiscais do trabalho, parecem ter força probatória e poder de convencimento distintos para cada uma das justiças. Em um dos casos analisados pelos autores, o relatório de fiscalização foi descartado pela Justiça por considerá-lo como “impressões pessoais [dos auditores] e registros lançados em folhas de papel que não podem suplantar a realidade promanada da prova oral judicial” (HADDAD; MIRAGLIA, 2019, p. 190).

O artigo 935 do Código Civil brasileiro estabelece a incomunicabilidade ou independência entre as instâncias criminal e trabalhista. Assim, é possível que haja uma condenação do mesmo caso de trabalho escravo na Justiça Trabalhista e não haja na Justiça Criminal. Por exemplo, se o juiz criminal absolver o réu por falta de provas; nesse caso, é possível que haja condenação na área trabalhista de forma independente. Contudo,

há uma exceção: se o juiz criminal decidir que houve trabalho escravo, essa decisão irá repercutir na área trabalhista que seguirá o que foi decidido na esfera criminal.

Outra situação em que há “diálogo” entre os dois processos são os casos de contestação de ingresso na lista suja por parte da pessoa física ou jurídica acusada. Uma vez incluída nesse rol, aquele que foi flagrado e comprovado com trabalho escravo no processo administrativo do Ministério do Trabalho tem a possibilidade de questionar, na Justiça do Trabalho, o auto de infração que classificou o caso como sendo de trabalho escravo. Se a Justiça do Trabalho decidir em favor do requerente e “derrubar” o auto, do ponto de vista jurídico, não há nada que justifique que aquela situação era uma de trabalho escravo e, então, por liminar, a empresa ou a pessoa é retirada da lista suja.

Essa tem sido uma estratégia frequente por parte dos empregadores flagrados com trabalho escravo, principalmente as grandes empresas que, geralmente, são as que utilizam os canais de contestação previsto no processo administrativo do Ministério do Trabalho.

8.5.2 Conflitos institucionais

Procuradores do trabalho podem dar encaminhamento aos casos de trabalho escravo de duas formas: seja judicializando a questão por meio de Ações Civis Públicas (ACPs), seja por meio de recurso extrajudicial com os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs). No primeiro caso, o procurador ingressa com uma ACP na Justiça do Trabalho e o processo será julgado, podendo haver sanções, além da interrupção das atividades.

A decisão do MPT de estabelecer um TAC muitas vezes contrariava a determinação dos AFTs de interditar o local de trabalho, quando os últimos entendiam que não havia possibilidade de manter o lugar em funcionamento, principalmente quando julgavam haver riscos à integridade física do trabalhador. Ademais, os AFTs consideravam que uma medida extrajudicial não era compatível com a gravidade do caso de trabalho escravo, e, por isso, deveria haver judicialização sem qualquer tipo de negociação.

Havia ainda situações de discordância entre AFTs e o MPF na abordagem das vítimas, por exemplo. Os AFTs já criticaram a postura de procuradores da República que instrumentalizariam os trabalhadores apenas para atender os requisitos dos processos criminais, sem que tomassem o devido cuidado, por exemplo, em oitivas. As abordagens

criminais, para muitos auditores, reiteram processos de revitimização e, não raro, de criminalização, principalmente quando os trabalhadores são migrantes internacionais em situação irregular no país.

Grande parte dos conflitos se deve a situações em que um ou outro ator realiza uma fiscalização sem a presença do outro, e isso teria implicações para a condução da fiscalização e o desfecho do caso, principalmente para a vítima. Por exemplo, a Superintendência Regional do Trabalho de São Paulo afirmava que a presença da auditoria nas fiscalizações era imprescindível para garantir o direito dos trabalhadores resgatados a partir do pagamento das verbas rescisórias e dos direitos trabalhistas. Contudo, muitas operações eram realizadas exclusivamente pelo Ministério Público do Trabalho e, em grande parte, delas com o apoio da força policial. Havia também casos que apenas a polícia promovia “batidas policiais”. Os auditores apontavam que esse tipo de ação reforçava apenas o viés criminal da política pública.

Além disso, a auditoria em São Paulo apontava como estratégia que as operações fossem baseadas em trabalho de inteligência. Como a maior parte dos casos na capital paulista se refere ao trabalho nas oficinas de costura, segundo, os auditores seriam impossível e inútil buscar fiscalizá-las de forma aleatória. Era preciso que a ação visasse à estrutura produtiva, por isso era interessante realizar fiscalizações em oficinas que estivessem ligadas a grandes marcas, o que poderia garantir repercussão do caso para chamar atenção do poder público, sociedade e, sobretudo, do setor produtivo. O objetivo era causar um efeito pedagógico por meio do escândalo de casos como a Zara. (PYL, HASHIZUME, 2011) Assim, a Superintendência Regional de São Paulo costumava realizar um trabalho prévio de investigação antes da fiscalização.

Essa iniciativa, contudo, fazia com que denúncias pontuais não tivessem pronto atendimento por parte da auditoria. Quando essas, então, chegavam a MPT ou às polícias militar e civil, os órgãos tratavam de iniciar as diligências e executar a ação fiscal. Em muitas situações, o MPT precisou recorrer a forças policiais para realizar essas investigações e, em muitas delas, ocorrem retirada de trabalhadores que estão em situação de trabalho escravo. Contudo, a garantia de verbas rescisórias e o benefício do seguro-desemprego não é imediatamente garantido a esses trabalhadores, porque, em tese, dependem do trabalho do auditor. Nessas circunstâncias, o procurador precisa judicializar o pedido desses recursos para que o trabalhador os receba.

A despeito das discordâncias procedimentais, os conflitos também são gerados por concorrência por protagonismo individual e institucional, como explica, Tiago Cavalcanti, procurador do trabalho:

Isso [o conflito] me parece que acontece historicamente independentemente do período. Essa disputa entre instituições acontece sempre. Essa disputa por tudo: por atribuição, visibilidade, por protagonismo. E essa disputa por protagonismo tem diversos fatores, e eu vejo muito no combate ao trabalho escravo contemporâneo, e eu sou crítico de determinadas políticas internas do MPT. Atribuição gera protagonismo. Protagonismo gera retorno em termos de visibilidade e em termos remuneratórios. Ou seja, quanto mais importante eu for, mais eu vou ganhar. Quanto mais protagonismo eu tiver, mais a sociedade vai me ver como importante, como necessário, mais eu vou ter como reivindicar benesses. E isso tem muito dentro do MPT. E a gente viu que a pauta do trabalho escravo é muito importante do ponto de vista dessas reivindicações que fazemos no Congresso Nacional. Quando vamos ao Congresso Nacional para pedir aumento, para pedir qualquer coisa que seja, a bandeira que a gente levanta é a do enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo. A gente não fala mais nada, só fala disso, porque eles [os congressistas] não têm como lutar contra isso. Eu sou um cara muito crítico à mídia brasileira, oligopolizada, altamente neoliberal, mas no que diz respeito ao trabalho escravo contemporâneo, ela sempre esteve do nosso lado. Inclusive muito do que a gente conseguiu no enfrentamento ao governo Temer, depois do golpe, foi decorrente da mídia. Eu cansei de dar entrevista para Globo. Aparecia no Fantástico, Globo News, JN. Eu estava me sentindo um global, porque é uma pauta que a mídia abraça como nenhuma outra do MPT. Então, a gente viu que essa pauta é importante para a sociedade, que a gente consegue muito; então, a gente não quer perder o nosso protagonismo. [...] A gente teve, sobretudo em São Paulo, embates entre MPT e auditoria fiscal do trabalho que não cessaram até os dias atuais, muito por conta de vaidade de pessoas, porque um apareceu, o outro deu entrevista, o outro marcou uma coletiva que não avisou para outro. Então a gente tem essas divergências, embates. Historicamente, isso piorou em 2016 por causa da politização, mas isso a gente tem muito e continuamos a ter. (CAVALCANTI, 2023, informação verbal)²²⁵

Os conflitos entre as instituições se tornaram mais salientes na última década. De forma geral, dois elementos combinados colaboraram para que as diferenças entre as instituições se convertessem muitas vezes em desavenças. O primeiro se refere ao fortalecimento das instituições e dos seus instrumentos ao longo do desenvolvimento da política pública. Isso fez com que as capacidades das instituições possibilitassem a sua atuação individual, ainda que essa não seja a forma ideal de se executar a política pública. O segundo se deve ao contexto político mais conservador que implicou restrições, principalmente à Inspeção do Trabalho.

²²⁵ Entrevista concedida por CAVALCANTI, Tiago. Procurador do Trabalho do Ministério Público do Trabalho. Coordenador da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo do MPT entre 2016 e 2017. 2023.

No âmbito do trabalho escravo, a Inspeção do Trabalho se fortaleceu como um órgão com posicionamento e atribuições bem definidas na burocracia do Poder Executivo. Sua prerrogativa de realizar as fiscalizações foi preservada a despeito das oscilações políticas. Contudo, essa autonomia não a tornou completamente impermeável às intervenções políticas. A partir do governo Temer e, com mais assertividade no governo Bolsonaro, ela sofreu cortes orçamentários expressivos e sucateamento da sua infraestrutura: faltaram veículos, combustível e, sobretudo, AFTs para realizar inspeções; o valor das diárias de viagem eram insuficientes e o ministério burocratizou procedimentos dificultando a realização de ações emergenciais. Logo no início do governo Temer, o chefe da Detrae foi exonerado, o que repercutiu publicamente de forma muito negativa para o governo, como narrado no capítulo 6.

A resposta dos AFTs, nesses últimos anos, foi continuar realizando as operações de trabalho escravo como forma de resistência, ao mesmo tempo em que mantinham seus posicionamentos, por meio de notas técnicas, para conduzir processos administrativos contra grandes empresas. Eles se colocaram como categoria fechada em discursos e posicionamento, e em mesas de negociação e eventos públicos reiteravam a importância e a prerrogativa funcional da fiscalização contra o trabalho escravo.

Em contextos contrários, os espaços de atuação são restritos e os atores podem se sentir impelidos a reiterar posicionamentos de forma mais assertiva por causa da concorrência com outros e pela opressão por parte de atores contrários à sua categoria e atuação. Conflitos, contudo, nunca são gerados sozinhos, mas dependem da disposição dos atores de interagir nesse diapasão.

Os procuradores do MPT gozam de autonomia funcional, e a instituição tem dotação orçamentária própria. Atualmente também podem fiscalizar locais denunciados e retirar trabalhadores de condições de trabalho escravo. Como já mencionado, as possibilidades de dar encaminhamento aos casos de trabalho escravo por meio de recursos judiciais e extrajudiciais deram grande liberdade para a instituição atuar no âmbito da política e lograr resultados que lhes conferiram legitimidade de ação mesmo em contextos adversos. Rodrigues e Oliveira destacam essa autonomia do MP.

O MP é uma instituição dinâmica, essencial ao processo de judicialização e à defesa de direitos prestacionais (ASENSI, 2010). Nas palavras de Sadek (2009, p. 133), “o Ministério Público, diferentemente das demais instituições do sistema de Justiça, tem controle da agenda, ou seja, pode definir o que vai fazer,

como vai fazer e quando vai fazer; ao que dará prioridade e ao que não dará prioridade”. O MP pode agir de forma independente, não necessariamente como autor de ações judiciais; a atuação judicial é apenas uma faceta entre as diversas possibilidades de controle das políticas públicas, propiciando que o MP aja com quase ou nenhum controle externo e interno. (RODRIGUES, OLIVEIRA, 2022)

No Ministério Público do Trabalho também houve um processo de fortalecimento e especialização acerca do tema do trabalho escravo, por exemplo, com a criação da Conaete (Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo) em 2002 para tratar do tema do trabalho escravo.

O MP se criou enquanto instituição pela atuação em searas que não havia até então experimentado; e o tema do trabalho escravo foi um desses novos terrenos que deu oportunidade para que seus membros planejassem e criassem uma versão da instituição a que pertenciam, mobilizassem instrumentos do seu escopo de atuação e, principalmente, elaborassem um entendimento próprio da instituição sobre o que é trabalho escravo. Da porta para fora, esses servidores também não deixam de reafirmar a sua missão institucional e a atuação na política.

Assim, as perspectivas sobre o trabalho escravo pavimentaram condições para que a prática fosse abordada pelos atores da política pública nacional, mas também criaram argumentos que reiteram posturas corporativistas.

Sobre o MPF é importante fazer uma observação. No processo de agendamento da política pública, os procuradores da República foram muito atuantes e fundamentais. Até o início dos anos 2000, a presença nos debates e na implementação das ações era muito constante, mas ela passa rarear daí em diante. Hoje, sua participação nas fiscalizações é bastante reduzida. Seria necessário fazer ainda mais investigações sobre isso, mas a avaliação é de que o protagonismo da instituição empalideceu por causa dos poucos resultados que a justiça criminal logrou em relação à responsabilização dos empregadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas primeiras páginas desta tese, anunciei que há mais de uma década lido com o tema do trabalho escravo como pesquisadora e profissional da sociedade civil. E esse duplo papel tem se retroalimentado ao longo dos últimos anos. Assim, esse material é resultado dessa trajetória e contempla também uma dupla preocupação. Ao longo das minhas investigações e da escrita desta pesquisa, busquei agregar contribuições teóricas aos estudos dedicados a processos de institucionalização de políticas públicas, mas também procurei respostas para questionamentos que são frequentes entre os atores do campo sobre a política pública de erradicação do trabalho escravo.

Para mim, o fazer científico ganha especial sentido quando ele é aplicado na prática, e a Ciência Política dispõe de ferramentas, metodologias e teorias para melhorar as políticas públicas. Nesse sentido, considero que essa pesquisa, que se debruçou sobre o histórico de um processo de cinco décadas, traz insumos para compreendermos as conquistas, os erros e os desafios da política contra o trabalho escravo. Outra pretensão foi fazer desse estudo um ponto de partida para reflexões acerca de outras políticas sociais desenvolvidas no Brasil em circunstâncias semelhantes a esta.

A seguir, elenco alguns pontos que merecem comentários.

O conceito do trabalho escravo *versus* escravidão

A importância de fundamentar e compreender essa diferenciação não se deve somente a um rigor conceitual, mas se refere à escolha de estratégias apropriadas para resolver o problema que enfrentamos hoje. Os instrumentos da política pública que dispomos para combater o trabalho escravo não teria sentido se estivéssemos lutando com uma versão contemporânea da escravidão. Da mesma forma, as demandas abolicionistas não encontram conexão com o trabalho escravo.

Nesse sentido, a argumentação no capítulo 2 faz uma recuperação histórica para explicar a diferença entre “trabalho escravo” e “escravidão”. Fica claro que ambos são conceitos socialmente construídos, e esses nomes são a tradução de visões de mundo de atores para circunscrever dinâmicas em tempos e contextos específicos.

É preciso compreender que o trabalho escravo não é um resquício do passado, um acidente de percurso que calhou de acontecer em algum lugar remoto e inacessível, aonde o marco civilizatório não chegou. Não. O trabalho escravo é contemporâneo, faz parte de um sistema de produção e encontra legitimidade em classes sociopolíticas importantes, que o sustentam em seus discursos, costumes e sobretudo posições. O trabalho escravo tampouco é uma exceção. Ele está em todos os estados brasileiros, incluindo as suas capitais, e em praticamente todos os setores econômicos. Arrisco dizer que ele está em todos os países do mundo.

Assim, utilização de “escravidão” como sinônimo de “trabalho escravo” contempla apenas uma abordagem sensacionalista, encontrada geralmente em conteúdos jornalísticos, e corrobora um entendimento mediano do problema, que deveria estar superado por parte de especialistas e atores do campo.

Recentemente ouvi uma pesquisadora e juíza dizer que o artigo 149 do Código Penal era reformista e atenuava a gravidade da prática do trabalho escravo por não assumir a palavra “escravidão” em seu texto, sugestionando que o legislador coadunava com a normalização da exploração laboral ao denominar o problema como “redução a condição análoga à de escravidão” em vez de simplesmente nomeá-lo como “escravidão”. Essa conclusão demonstra o desconhecimento do histórico da política pública e a incapacidade de diferenciação técnica e histórica entre as duas dinâmicas.

O aprimoramento de uma política pública exige o conhecimento do seu percurso para não incorrer em estratégias equivocadas e não reincidir em erros já cometidos. Se compreendemos que o texto do artigo 149 é um problema, deveríamos, então, focar as nossas ações em alterá-lo, sendo que ele foi construído com base nas ações precursoras de fiscalização?

A relação entre sociedade civil e Estado

No início dessa tese, afirmo que a política pública contra o trabalho escravo é resultado de um processo de interação entre atores da sociedade civil e do Estado. Essa afirmação é confirmada ao longo da pesquisa por meio da abordagem processual que utilizo para contar o histórico de sua elaboração.

Entre os capítulos 2 e 6, é possível acompanhar as etapas de agendamento, consolidação, capilarização e resistência da política pública, e a interação dos atores ao longo do tempo, em diferentes contextos. Cada qual tem a sua experiência e o seu aprendizado, e tudo isso é complementar e mutuamente constitutivo. Há muitas nuances nessa relação que não pode ser compreendida como totalmente antagônica ou cooperativa. Em dado momento da política, o antagonismo não se dava mais entre Estado e sociedade civil, mas entre aqueles que eram a favor e contra a política. E havia atores dos dois lados para as duas posições. Da mesma forma, há disputas entre aqueles que estão do mesmo lado.

A possibilidade de captar esses matizes só foi possível a partir de uma construção baseada em entrevistas que fugiram da narrativa protocolar, a qual representantes de instituições costumam adotar. As suas histórias, confiadas a mim, superavam os marcos históricos, os registros formais e estabeleciam os elos que eu não encontrei em outras pesquisas ou em qualquer material relativo ao tema do trabalho escravo no Brasil. E a literatura de institucionalização, somada aos conceitos das teorias de representação política contemporânea, deu subsídios para extrair as informações desse material bruto e propiciar uma análise, que agrega inovações a essa própria literatura.

Assim, a política pública de trabalho escravo é um exemplo de como as instituições não apenas produzem os “encaixes”, mas se encaixam aos somar as suas capacidades de forma complementar. O estudo deixa claro que essa atuação conjunta beneficiou a política pública, mas também ampliou as capacidades das instituições do Estado, mas também da sociedade civil.

Quando me propus a olhar para os dois lados das relações socioestatais, um dos meus objetivos era jogar luz sobre os atores da sociedade civil. porque eles precisam ser abordados de uma forma distinta de como tem feito a literatura. Em geral, trata-se da “sociedade civil” como uma categoria única, mas ela é muito diversa, da mesma forma como o “Estado” não é monolítico. Por isso, busquei tratar desses atores como instituições. Obviamente, essas se diferem daquelas estatais, mas elas também possuem estruturas e lógicas internas que dizem respeito sobre o seu lugar no mundo e as suas estratégias. E são escassos os estudos que fazem esse tipo de abordagem.

A sociedade civil tem uma capacidade impressionantemente criativa e resiliente de se renovar. Já há algum tempo não é possível crer que os movimentos e as organizações

sejam grupos desregrados. Eles próprios passam por fortes processos de institucionalização, e isso requer profissionalização e especialização dos seus quadros e de suas atividades. Há algo do mundo corporativo importado para esse universo? Diante disso, como a sociedade civil se mantém líquida e fluida para continuar se adequando a contextos, principalmente os mais ásperos e hostis, e ao mesmo tempo constituir fortalezas para se proteger e não dançar ao sabor do vento? Avento que a sociedade civil brasileira não é a mesma de uma década atrás e, muito menos, daquela do período da redemocratização. E, por isso, a sua atuação e os desafios impostos a ela são outros.

Não raro, a sociedade civil é abordada como coadjuvante de um processo conduzido pelo Estado. Na construção da política pública contra o trabalho escravo, os atores da sociedade civil são protagonistas desde a fase do agendamento do problema, e isso é reconhecido pelos atores estatais, que entendem que há ações que apenas os primeiros podem realizar porque detêm capacidades e que eles jamais poderão dispor. Por esse motivo, a existência de muitos espaços, como as instâncias participativas, só faz sentido e ganham eficácia se a sociedade civil estiver presente. E não basta participar, ela precisa ter espaço para protagonizar ações.

Nos capítulos 2 e 3 da tese, é evidente que os atores estatais empreendem ações dedicadas ao combate do trabalho escravo por causa da pressão e da sensibilização da Comissão Pastoral da Terra. As estratégias são diversas, como denúncias à imprensa e fóruns internacionais, interlocução direta com órgãos estatais e até a elaboração de uma publicação, o “Caderno de Conflitos no Campo”.

A sociedade civil cumpre o seu papel quando ela é a vanguarda do processo, quando ela enxerga o que o Estado ainda não vê. As burocracias tendem à letargia quando estão imersas na omissão ou na negligência, mas também quando estão surfando no sucesso de uma política pública. E, nesses momentos, é preciso uma contraposição, por isso a sociedade civil tem que ser constantemente a consciência crítica de um processo de desenvolvimento da política pública, retomando as primeiras motivações para nos questionarmos: “Estamos alcançamos mesmo aquilo que almejamos um dia?”. Contudo, é preciso se atentar para o fato de que as instituições da sociedade civil possuem também interesses e motivações. Nesse sentido, há um ponto ótimo e capcioso que ela deve encontrar na sua relação com o Estado, balanceando-se num fino equilíbrio entre a crítica e a cooperação. O ataque constante é inócuo e destrutivo, mas o consentimento irrevogável é improfícuo porque nada acrescenta.

No caso da política pública do trabalho escravo, os atores da sociedade civil desempenham outra função relevante: guardar a memória da política pública. As trocas de governos ocasionam substituições de cargos, rotatividade da burocracia e até a desconstrução de estruturas fixas, como ocorreu com o Ministério do Trabalho em 2019, quando este foi desmantelado. Assim, ainda que a política continue funcionando, há descontinuidades de ação estatal no meio do percurso. A sociedade civil, ao contrário, continuou atuando ao longo de toda a sua existência e, em diversos momentos, foi ela que articulou transições, inseriu os novos burocratas na pauta e lhe apresentou os paradigmas do domínio de agência. A memória é também uma capacidade técnica e um capital valioso. Nas organizações sociais mais relevantes, como a CPT e a Repórter Brasil, a rotatividade dos seus quadros costuma ser baixa, por isso as mesmas pessoas podem ocupar os mesmos cargos por décadas e, assim, transitar por esse período alongado nos espaços de formulação de política pública.

Do outro lado, a experiência da política também nos ensina que não é possível prescindir do Estado para o avanço das pautas sociais. Ele dispõe da magnitude de recursos para mudar as macroestruturas. Dessa forma, a institucionalização de instrumentos é fundamental para dar permanência e, então, garantir continuidade da política pública, mesmo em condições adversas. Ao longo da história da política pública é possível constatar que a institucionalização é uma decorrência da ação dos atores, mas também os atores e suas ações passam a ser produtos dessa institucionalização. No capítulo 7, por meio das análises dos relatórios de fiscalização dos auditores fiscais do trabalho, é possível verificar que regras, normas, leis e convenções incidem na atividade laboral cotidiana desses profissionais. Mas, ao mesmo tempo, o ato de fiscalizar é subsídio para elaborar e institucionalizar esses instrumentos. É um processo criativo cíclico entre criador e criatura.

Um dos entrevistados me disse que, no Brasil, temos uma tradição “civilista”, porque tudo precisa de lei, tudo precisa estar escrito para se justificar. Em alguma medida, ele tem razão. Quando práticas arraigadas, como o trabalho escravo, são colocadas em xeque, é preciso de um marco proibitivo ao qual o próprio Estado recorre para fazer valer e justificar as suas ações. No entanto, é preciso ponderar que leis podem ser vazias e ineficazes. Nesse sentido, há algo dentro do Estado, para além das estruturas formais e concretas, que incidem no agir dos atores estatais e, conseqüentemente, na política.

Durante as entrevistas, ficava claro que os atores acreditavam na política pública como algo que incontestavelmente deveria ser executada. Eles não a julgavam suficiente tampouco perfeita, mas eram convictos que ela é o caminho certo para erradicar o trabalho escravo. Então, nos seus discursos, estava presente a avaliação de que o que eles fazem como atores do campo é importante, porque contribuem para melhorar as condições dos trabalhadores. Creio que eu mesma compartilho disso.

As políticas públicas são mais do que leis e normas, ela é uma ideia, uma sedimentação de valores. Assim, elas guardam motivações, interesses e pontos de vista dos atores. A compreensão da sua forma de execução, bem como as suas lacunas e ganhos, passa por captar essa dimensão simbólica sobre a qual trato no capítulo 8.

Nesse sentido, as burocracias podem se constituir fortes e criar mecanismos de autoproteção durante o processo de institucionalização de uma política. Assim, elas são também resilientes e criativas. Mas elas não são impermeáveis às demandas da sociedade civil e às investidas do próprio Estado. Assim, instituições são fixas, mas também maleáveis.

Nesse ponto, os organismos internacionais públicos merecem uma consideração. Eles não são a sociedade civil ou o Estado. Análises mais aprofundadas podem iluminar aspectos ainda pouco discutidos acerca do papel dessas instituições na formulação e execução de políticas sociais brasileiras. Da experiência da política contra o trabalho escravo, frequentemente a OIT é apontada como relevante, como indico no capítulo 3, devido a transferência de capacidades técnicas, apoio financeiro e, sobretudo, o fato de ela emprestar a sua neutralidade para fortalecer o agendamento de pautas em prol da política pública. No caso analisado, a organização serviu o espaço doméstico, mas é preciso se atentar que outros organismos internacionais atualmente disputam o domínio de agência e nem sempre assumem discursos e posturas “decoloniais”, para usar o termo da moda.

A tutela do trabalhador

Uma das principais motivações pessoais para me engajar nessa pesquisa de doutorado era o incômodo que eu sentia ao saber que muitos trabalhadores resgatados refutam a política pública. No momento do resgate, eles diziam aos auditores e procuradores que não estavam sendo explorados. Frequentemente se mantinham

trabalhando até as autoridades firmemente impedirem que eles continuassem a atividade laboral. Nesse momento, costumavam perguntar se iriam ficar sem trabalho e para aonde iriam. Não raro, já se ouviu deles que a fiscalização atrapalhava não apenas o trabalho que estavam realizando, mas também os planos que tinham e diziam que era escolha deles as condições sob as quais estavam submetidos, porque eles as consentiram. Diante de situações como essa, me perguntava se nada valia a voz e a vontade do trabalhador. Como uma política pública se justifica e se sustenta sem a validação do beneficiário?

No meu trabalho e nas conversas com os entrevistados, que não se resumiram somente ao momento da entrevista, compreendi que se há trabalhadores que refutam a política, há tantos outros que são gratos por terem sido resgatados, salvos.

O trabalho escravo é uma prática arraigada, arcaica no seu formato e contemporânea nas suas engrenagens. Nesse sentido, a sua erradicação ainda passa por desconstruir a ideia de que é uma prática razoável, passível de aceitação, seja por parte do empregado, seja por parte do empregador. E, apesar de há mais de cinco décadas, estarmos trabalhando nessa percepção, não é possível esperar que essa violação seja evitada espontaneamente. Enquanto isso não acontece, o Estado de Direito tem a incumbência de agir. E um dos entrevistados me ensina que a imposição de uma política que prima pela defesa de direitos humanos é um ato de autoridade e não de autoritarismo.

O Estado não apenas tem o monopólio da força e da violência para impedir um trabalhador de continuar se dando a atividades laborais em condições aviltantes e degradantes, mas também de estabelecer parâmetros civilizatórios mínimos para uma sociedade e agir pedagogicamente para que esse marco seja efetivado.

No capítulo 8, levanto questionamentos sobre como a política atual traz respostas ao trabalhador resgatado. Certamente, há muitas lacunas e aspectos para serem repensados e aperfeiçoados, o que temos é insuficiente e já obsoleto. No entanto, do que temos estruturado, considero que a tutela é necessária, quando o indivíduo se encontra em situação de vulnerabilidade e exposto a diversas violações. E o Estado tem o dever de providenciar essa tutela em prol da segurança e bem-estar do trabalhador em todos os seus aspectos. Contudo, essa tutela deve ser provisória e não um *status* permanente e contínuo desse indivíduo.

Ao longo da pesquisa vimos que o trabalhador recebe diferentes atribuições: vítima, libertado, retirado, resgatado. O sucesso da política se dará quando o trabalhador for tão somente “trabalhador”, e o seu trabalho perder a sua adjetivação “escravo”.

Nesse sentido, devem-se considerar dois pontos que atualmente são lacunares e impedem o avanço dos instrumentos da política. Primeiramente, os atores da sociedade civil e do Estado devem refletir o que é essa tutela – que deve ir muito além a ideia de tutela jurídica - e como ela deve ser ofertada ao trabalhador. E, posteriormente, eles devem traçar estratégias para que esse trabalhador possa deixar a sua condição de tutelado. Chegamos, então, ao ponto que as mudanças necessárias são estruturais e esse certamente é o ponto mais difícil da trajetória da política e para o trabalhador.

Confesso que uma reflexão sobre isso é um tanto desanimadora e me parece pouco plausível enxergar saídas possíveis, porque os recursos para isso apontam para a reversão de problemas estruturais no âmbito da educação, trabalho, habitação, saúde etc. Tudo isso se torna ainda mais complexo quando aplicados em situações relativamente novas, como o resgate de trabalhadoras doméstica. Além de questões de raça e gênero, que a política pública até então não conseguiu contemplar, como dar autonomia a uma pessoa que, por décadas, foi refém de um aprisionamento de todos os aspectos da sua existência?

Por outro lado, creio que tenha sido pouco plausível, na década 1970, imaginar que o Estado um dia buscaria trabalhadores escravizados em viaturas itinerantes que rompem não apenas as fronteiras da floresta amazônica, mas limites de ordem política, econômica e social.

O momento atual da política

Qual o momento em que estamos da política pública e o que faremos daqui em diante?

Até 2022, mais de 60 mil pessoas foram resgatadas do trabalho escravo. Esse número se refere àquelas que tiveram a sorte (sim, sorte) de serem encontradas pelo Estado. Da mesma forma que o auditor diz que o fazendeiro tem a sensação de que ele ganhou na loteria ao contrário quando ele é fiscalizado, não posso imaginar o sentimento do trabalhador quando ele é resgatado. E essa pesquisa não conseguiu tratar disso. Seria preciso ainda falar das mortes e daqueles de quem não sabemos e talvez nunca saibamos.

Se o trabalho escravo não é uma exceção, a libertação de trabalhadores também não pode ser. Já compreendemos que jamais vamos conseguir fiscalizar todos os lugares e postos de trabalho; isso não é mais um objetivo. Logo, a erradicação não pode seguir somente pelo caminho do resgate, e temos reiteradamente falado disso há mais de uma década. Na última década, certamente, retrocedemos porque não avançamos muito mais do que já tínhamos.

Se por um lado esse número de resgatados pode ser indicativo da eficiência do sistema de combate ao trabalho escravo, ele também nos envergonha. Não é possível conceber como normal que a cada ano ainda sejam resgatadas cerca de duas mil pessoas em condições semelhantes àsquelas dos anos 1990. A política também deve ter um braço preventivo que evite que um indivíduo passe pela experiência traumática e indelével do trabalho escravo. Precisamos reconhecer que o que temos, não é mais suficiente já há muitos anos e talvez não sejamos mais tão bons como éramos há uma década, porque já não inovamos mais.

Em março de 2023, o trabalho escravo ganhou espaço na mídia como há muitos anos não acontecia, após um resgate de mais de 100 trabalhadores em vinícolas no Rio Grande do Sul, fornecedoras de uvas para três grandes marcas de vinho brasileiro. Apesar de nunca ter havido um registro de trabalho escravo nesse setor econômico, o caso não foi surpreendente para mim inicialmente, porque não era tão diferente dos absurdos e das condições que acompanho ao longo dos anos. Contudo, ele ganhou repercussão incomum nos jornais. Não tenho certeza se isso se deveu pelo envolvimento de marcas famosas, por causa de uma nota do setor produtivo que dizia que trabalhadores não querem mais trabalhar porque preferem receber benefícios sociais ou devido às declarações xenofóbicas de um deputado gaúcho que alertava os produtores a não contratar nordestinos porque esses seriam preguiçosos. A repercussão, então, provocou uma reação do Ministério dos Direitos Humanos, que convocou uma reunião extraordinária após 20 dias depois da fiscalização. Por sua vez, o ministro do Trabalho se manteve em silêncio sobre o caso nas semanas seguintes.

Apresento essa pequena anedota, às vésperas dos 100 dias do governo Lula, porque ela é reveladora do momento em que se encontra o trabalho escravo e a situação da política.

Indubitavelmente, os trabalhadores estavam submetidos à situação de trabalho escravo, sofriam agressões físicas e xenofobia. No entanto, o que chama a atenção é a quantidade de trabalhadores resgatados numa mesma frente de trabalho. Nos últimos anos, tem sido incomum encontrar mais de dezenas de pessoas escravizadas numa mesma operação. Alguns dias depois, outra fiscalização libertou 200 cortadores de cana. Isso corrobora a explicação de Leonardo Sakamoto, presidente da ONG Repórter Brasil, de que a quantidade de trabalhadores nos resgates e a recorrência dos casos explodem durante a retomada do crescimento econômico, porque é o momento em que há recrutamento de trabalhadores para suprir a demanda de produção. Uma vez que, no período precedente, o desemprego e a crise econômica ampliaram o contingente de mão de obra vulnerável, mais gente fica suscetível ao aliciamento e à exploração laboral.

Assim, os atuais resgates não traduzem uma piora ou um crescimento do trabalho escravo no Brasil, o problema não é inédito e as operações de fiscalização não estavam represadas, como foi aventado. O destaque ao caso acontece primeiramente porque os órgãos de fiscalização, como o Ministério do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho, sentem-se mais confortáveis no atual governo em chamar a atenção para o problema e, sobretudo, para a atividade que exercem. A divulgação na mídia é uma estratégia para isso. Nos últimos anos, os atores societais haviam adotado a tática de manter as suas ações e, conseqüentemente, a política pública vigente, operando discretamente “abaixo do radar” para chamar pouca atenção do Estado e do setor produtivo para evitar represálias e contra-ataques.

As declarações do setor produtivo e do parlamentar no caso das vinícolas refletem o passivo pernicioso e destrutivo do governo anterior, que não apenas foi permissivo, mas incitou a adoção de posturas e discursos preconceituosos e fascistas, que passaram a ser proferidos com naturalidade e sem qualquer possibilidade de sanção. Bolsonaro promoveu a quebra do pacto democrático e de interdições no plano simbólico, fazendo com que não haja constrangimento em ser racista, extremista e xenófobo.

Diante disso, onde e como cabe uma pauta de direitos humanos quando uma onda ultraconservadora toma o poder? O conservadorismo deveria fazer parte de um contexto democrático, no qual fosse possível uma discussão com atores conservadores para a construção de pautas positivas sobre coisas que deveriam ser um consenso. A luta contra o trabalho escravo, enquanto uma pauta de direitos humanos, deveria estar acima de

questões políticas, não deveria, portanto, ser uma pauta exclusivamente progressista ou da esquerda.

O que vemos desde 2014 foi um ataque severo da direita a regras básicas de defesa e proteção da dignidade e liberdade de indivíduos. Se estão atacando mecanismos que combatem o trabalho escravo, há pessoas que são a seu favor?

Nas interlocuções que tive ao longo do meu trabalho, ninguém nunca defendeu o trabalho escravo abertamente, mas disseram que exagerávamos ou tentaram justificar o empregador. Certa vez, numa palestra, perguntei quem tinha animal de estimação e se teria coragem de dar a carne da foto ao bicho. Ao final da fala, disseram que eu fui muito incisiva. Se incomoda cogitar que um animal se alimenta daquilo que é ofertado ao trabalhador, porque ainda há pessoas que relativizam as condições degradantes, dizendo que o trabalhador está acostumado a receber esse tipo de tratamento e que faz parte da sua cultura? A pobreza do trabalhador não pode ser justificativa para a sua exploração. A pobreza não é um estilo de vida, mas uma condição imposta e de opressão.

Ainda sobre a repercussão do caso, não é a primeira vez que marcas famosas se envolvem com o trabalho escravo. Grifes de roupa, empresas de construção civil e marcas de gênero alimentício já tiveram suas cadeias produtivas rastreadas, e foi comprovado que estavam sujas com violações socioambientais, e hoje existem mecanismos que constroem o setor produtivo, como a lista suja. A discussão atual sobre “empresas e direitos humanos” deve considerar que o setor produtivo tem a sua obrigação em zelar por práticas de transparência e sustentabilidade, mas o Estado não pode esquecer da sua função de fiscalizar e punir e, portanto, não basta ser um mero mediador e contemporizador de interesses corporativos *versus* direitos do trabalhador.

Por fim, o comportamento dos ministérios alerta para como o governo se situa em relação à política pública. O MDH se mostrou surpreso com o caso como se fosse um ator que opera fora da política pública, agindo reativamente à exposição midiática. Os atuais gestores devem se apropriar do histórico e dos instrumentos disponíveis e já vigentes da política pública para evitar que as ações patinem sem planejamento e encaminhamento de ações concretas ou incorram em erros que já estavam superados. Por fim, é preciso compreender que as instâncias participativas, como a Conatrac, não é domínio contínuo do Estado, mas é um espaço de articulação entre atores socioestatais.

Em relação ao silêncio do Ministério do Trabalho é uma postura incompatível com o protagonismo que essa instituição deve ter, considerando a responsabilidade da auditoria fiscal do trabalho na política pública. Nos últimos anos, vimos a desconexão entre a cúpula desse ministério e a Inspeção do Trabalho. Esse descompasso terá continuidade daqui em diante? Quais forças e interesses serão predominantes neste governo nas políticas dedicadas ao mundo do trabalho?

As demandas que temos apresentado em 2023 parecem ser as mesmas de 2008. Nesse sentido, os atores da sociedade civil precisam colocar a barra mais alta para o Estado, que, por sua vez, precisa fazer uso dos ganhos que adquiriu na última década para inovar no seu modo de operar. É preciso cobrar mais alto do setor produtivo; já não é o bastante ele se comprometer com mecanismos que possam identificar o trabalho escravo em suas cadeias produtivas. Hoje, ele deve implementar formas de antecipar e, assim, evitar que o problema veia a ocorrer.

Avalio que nos encontramos em condições mais favoráveis para que as instituições dos dois lados revisem os seus limites e os da política pública para ampliarem as suas capacidades novamente.

Espero que essa pesquisa nos incite a sermos ousados, irreverentes e destemidos como foram os agentes pastorais da CPT em plena ditadura. Que sejamos estratégicos, inteligentes e desafiadores como os agentes do Estado que enfrentaram o campo e as suas instituições. Que possamos continuar intercambiando esses adjetivos ao longo das nossas interações de cooperação e conflito, mas sempre compartilhando o mesmo horizonte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. Prefácio. In: Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. EdUERJ, 2018. p. 13-18.

ABRAMO, Laís W. Prólogo. In: OIT. Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil. Brasília: OIT, 2011. p. 5-7.

ACKER, Antoine. "O maior incêndio do planeta": como a Volkswagen e o regime militar brasileiro acidentalmente ajudaram a transformar a Amazônia em uma arena política global. Revista Brasileira de História, v. 34, p. 13-33, 2014.

ALBUQUERQUE, M. do C. Analisando impactos do movimento social na construção da política socioeducativa: coalizões de defesa e encaixes. In: LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., and SZWAKO, J., comps. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, p. 211-251. Sociedade e política collection. ISBN: 978-85-7511-479-7. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788575114797>.

ALEXIM, João Carlos. Trabalho forçado. Trabalho escravo no Brasil contemporâneo. São Paulo: Loyola, 1999. p. 77-80.

ALMEIDA, Debora C. Representação política: a virada construtivista e o paradoxo entre criação e autonomia. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33, 2018.

ANTERO, Samuel A. Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. Revista de Administração Pública, v. 42, p. 791-828, 2008.

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e política no Brasil. 2002. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

ARANTES, Rogério Bastos.; MOREIRA, Thiago Marques Queiroz. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. Opinião Pública, v. 25, p. 97-135, 2019.

ARBEX, Alexandre; GALIZA, Marcelo; OLIVEIRA, Tiago Chaves. A política de combate ao trabalho escravo no período recente. Brasília: Ipea, 2018. (Boletim Mercado de Trabalho n. 64)

BARATTA, Alessandro. Criminología crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídico-penal. [S.l.]: Siglo XXI, 1986.

BARROS, Carlos Juliano Marcondes. O sonho se faz a mão e sem permissão. Escravidão temporária e reforma agrária no sudeste do Pará. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal, Vol. 2: Parte Especial - Crimes Contra a Pessoa. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BLANCHETTE, Thaddeus Gregori; SILVA, Ana Paula. A vítima designada. Representações do tráfico de pessoas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais. V.33, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Qs4tqjsbrSJ5xXbSFrp67nJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 22 jun. 2023.

BRASIL. Raio-X das ações judiciais de trabalho escravo de 2008 a 2019. Brasília, 2020

BRASIL. Decreto nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891. Estabelece providências para regularizar o trabalho de menores empregados nas fábricas da Capital Federal. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1313-17-janeiro-1891-498588-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940(a). Código Penal. Artigo 132. Perigo para a vida ou saúde de outrem. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm - art132. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940(b). Código Penal. Artigo 203. Frustração de direito assegurado por lei trabalhista. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm - art203. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940(c). Código Penal. Artigo 237. Conhecimento prévio de impedimento. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm - art237. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.257, de 26 de novembro de 1991. Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8257.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003. Altera o art. 149 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.803.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.948, de 16 de junho de 2009. Constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11948.htm. Acesso em: 27 mai. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual de Combate ao Trabalho em Condições análogas às de escravo. Brasília: MTE, 2011. Disponível em <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/comissoes-e-grupos-de-trabalho/escravidao-contemporanea-migrado-1/notas-tecnicas-planos-e-oficinas/combate%20trabalho%20escravo%20WEB%20MTE.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014. Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc81.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017(a). Institui a Lei de Migração. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Portaria nº 1.129, de 13 de outubro de 2017(b). Dispõe sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2-C da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990; bem como altera dispositivos da PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016. Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19356195/do1-2017-10-16-portaria-n-1-129-de-13-de-outubro-de-2017-19356171. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Portaria nº 3.484, de 6 de outubro de 2021. Torna público o Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo no Brasil. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.484-de-6-de-outubro-de-2021-350935539>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Subsecretaria de Inspeção do Trabalho; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Atuação da Inspeção do

Trabalho no Brasil para a erradicação do trabalho análogo ao de escravo: Balanço 2020. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/areas-d-e-atuacao/relatorio-2020-sit-oit-1.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023

BRITO FILHO, José Cláudio. Trabalho em condições análogas às de escravo: os bens jurídicos protegidos pelo artigo 149 do Código Penal Brasileiro. In: A Universidade discute a escravidão contemporânea: práticas e reflexões. Rio de Janeiro: Mauad X, 2015, p. 441-452.

BUCLET, Benjamin. Entre tecnologia e escravidão: a aventura da Volkswagen na Amazônia. *O Social em Questão*, v. 13, p. 5, 2005.

CARDOSO, Lys Sobral. Políticas públicas de prevenção e assistência às vítimas de trabalho escravo no Brasil. 169 f. Dissertação (Programa Stricto Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2018.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. Racismo e Imigração: o modelo ideal do homem trabalhador no campo e na cidade, 1930-1945. In: *TRA DUE CRISI: urbanizzazione, mutamenti sociali e cultura di massa negli anni Trenta e negli anni Settanta*. Bologna: CLUEB, 2013. p. 111-137. DOI: 10.1400/206008. Disponível em: <http://digital.casalini.it/10.1400/206008>. Acesso em: 11 abr. 2023.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci; CROCI, Federico; FRANZINA, Emilio. História do trabalho e histórias da imigração: trabalhadores italianos e sindicatos no Brasil, séculos XIX e XX. São Paulo: EDUSP, 2010.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci; TAKEUCHI, Márcia Yumi. Imigrantes japoneses no Brasil. Trajetórias, imaginários e memória. São Paulo: EDUSP, 2010.

CARVALHO, Adilson Santana de. A PEC do trabalho escravo: o processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 81 de 2014. 2018. 66 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

CARVALHO, Sérgio. Trabalho escravo e fotografia: pequenos relatos vividos no Grupo Móvel. In: *Resgates: combate ao trabalho escravo contemporâneo*. Org.: RIBEIRO, Claudia; CAMPOS, Marcelo; LEITÃO, Marcio. Belo Horizonte: 2021. p. 127-135.

CASALDÁLIGA, Pedro et al. Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social. *São Félix do Araguaia*, v.10, 1971.

CASEMIRO, Poliana; MOREIRA, Matheus. Portal G1. Vinícolas pagarão R\$ 9.661 a cada trabalhador em indenização por trabalho escravo. G1 Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 10 mar. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/03/10/vinicolas-pagarao-r-9661-a-cada-trabalhador-em-indenizacao-por-trabalho-escravo.ghtml>. Acesso em: 21 jun. 2023.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. Em busca de uma definição jurídico-penal de trabalho escravo. Trabalho escravo no Brasil contemporâneo. São Paulo: Loyola, 1999. p. 81-100.

COELHO, V. S.; LAVALLE, A. G. Os movimentos negro e indígena e a política de saúde e de HIV/AIDS: institucionalização e domínio de agência. In: LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., and SZWAKO, J., comps. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, p. 331-373. Sociedade e política collection. ISBN: 978-85-7511-479-7. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788575114797>.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). Pastoral e Compromisso. Petrópolis, Brasil: Vozes, 1983.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). Inoperância de repressão ao trabalho escravo. in Trabalho escravo hoje. Estudos Avançados 14 (38), 2000

CONFORTI, Luciana Paula. Interpretações do conceito de trabalho análogo a de escravo: a luta pelo direito ao trabalho digno e pelo direito fundamental de não ser escravizado no Brasil. 2019. 379 f., il. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

CORREIA, Lelio Bentes. Um fenômeno complexo. Trabalho escravo no Brasil contemporâneo. São Paulo: Loyola, 1999. p. 77-80.

COSTA, Flora Oliveira da. Moinho de Homens que nem Jerimuns Amassados: Análise Crítica das Ações Penais em Matéria de Trabalho Escravo no Estado de Pernambuco. In: FIGUERA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria Galvão. (Org.). Escravidão: Moinho de gentes no século XXI. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, v. 1, p. 149-172.

CUNHA, Euclides da. À margem da história. São Paulo: Martin Claret, 2006.

DAHL, Robert. Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control. México: Alianza Editorial/Conaculta, 1991.

DEBERT, G.; GREGORI, M. Violência e Gênero – Novas Propostas, Velhos Dilemas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 23, n.66, 2008. p. 165-211,

DELGADO, G.; RIBEIRO, A. Os Direitos Sociotrabalhistas como Dimensão de Direitos Humanos. Revista TST. v.79, n. 2, Brasília, 2013. p.199-219.

DOWBOR, M. Escapando das incertezas do jogo eleitoral: a construção de encaixes e domínio de agência do movimento municipalista de saúde. In: LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., and SZWAKO, J., comps. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, p. 89-118. Sociedade e política collection. ISBN: 978-85-7511-479-7. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788575114797>.

EDITOR, O. Trabalho escravo no Brasil: depoimento de Walter Barelli e Ruth Vilela. *Estudos Avançados*, [S. l.], v.14, n. 38. 2000. p. 7-29. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9502>. Acesso em: 13 jan. 2023.

ESTERCI, Neide. Campesinato e peonagem na Amazônia. *Anuário antropológico*, v.3, n.1, 1979. p. 117-139

ESTERCI, Neide. Peonagem na Amazônia. *Dados*, v.20. Rio de Janeiro, 1979. p. 123-133.

ESTERCI, Neide. A dívida que escraviza. *Trabalho escravo no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Loyola, 1999. p. 101-126.

ESTERCI, Neide. Conflito no Araguaia: peões e posseiros contra a grande empresa. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2008a.

ESTERCI, Neide. Escravos da desigualdade: um estudo sobre o uso repressivo da força de trabalho hoje. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2008b.

FAGUNDES, M. Trabalho Escravo Doméstico: o perfil social das vítimas resgatadas pela Inspeção do Trabalho. No prelo.

FELIZARDO, Nayara. ‘Exagero’ e ‘realidade rústica’: leia o que escrevem desembargadores e juízes ao inocentar patrões acusados de trabalho escravo, 2023. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2023/04/03/exagero-e-realidade-rustica-leia-o-que-escrevem-desembargadores-e-juizes-ao-inocentar-patroes-acusados-de-trabalho-escravo>. Acesso em: 11 abr. 2023.

FERREIRA, L.; BIGNAMI, R. Trabalho escravo na indústria da moda. Brasília: Sinait, 2021.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. Pisando fora da própria sombra: a escravidão por dívida no Brasil contemporâneo. Editora Record, 2004.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. A Escravidão Contemporânea no Brasil: de 1985 a 2009. 2009. Disponível em: <http://www.social.org.br/dh%20no%20brasil%202009.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. Séculos de escravidão e tráfico humano legais e ilegais. *Combate ao Trabalho Escravo: conquistas, estratégias e desafios*. São Paulo: Ltr, p. 75-94, 2017.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. Entrevista concedida a DW. A Volks sabia o que acontecia na fazenda. 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/a-volks-sabia-o-que-acontecia-na-fazenda-afirma-autor-de-den%C3%B4ncias-de-trabalho-escravo/a-62131304>. Acesso em: 11 abr. 2023.

FREITAS, P. T. de. A entrada dos novos imigrantes na política local de São Paulo: domínio de agência e disputa partidária. In: LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., and SZWAKO, J., comps. *Movimentos sociais e institucionalização*:

políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, p. 119-163. Sociedade e política collection. ISBN: 978-85-7511-479-7. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788575114797>.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 10ª. Edição revista. São Paulo, Editora, 1971.

GOMES, Ângela M. de Castro. Código Penal e trabalho análogo ao de escravo. A universidade discute a escravidão contemporânea: práticas e reflexões. Rio de Janeiro: Mauad X, 2015.

GOMES, Angela Maria de Castro; GUIMARÃES NETO, Regina Beatriz. Trabalho escravo contemporâneo: tempo presente e usos do passado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

GOMES, Rafael de Araújo. Introdução. In: GOMES, Rafael de Araújo et al. A Responsabilidade Social das Instituições Financeiras e a Garantia dos Direitos Humanos. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

GREGORI, Maria Filomena. The misfortunes of victimism. Revista Estudos Feministas. Ano 7, 1999. p. 116-124.

GURZA LAVALLE, Adrian; Szwako, José. “Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate”. Opinião Pública, v. 21, n.1, 2015, pp. 157-87.

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monica; SZWAKO, José. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 411p.

HADDAD, Carlos H. B.; MIRAGLIA, Livia. Trabalho escravo. Entre os achados da fiscalização e as respostas judiciais. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2018.

HASHIZUME, Maurício, CAMARGO, Beatriz. Fiscais resgatam 831 indígenas de usina de cana-de-açúcar no MS. Repórter Brasil, 2007. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2007/11/fiscais-resgatam-831-indigenas-de-usina-de-cana-de-acucar-no-ms/>. Acesso em: 11 abr. 2023.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. In: Dicionário Houaiss da língua portuguesa. 2001. p. lxxiii, 2922-lxxiii, 2922.

IANNI, Octavio. A luta pela terra: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia. Petrópolis: Vozes, 1978.

INSTITUTO TRABALHO DIGNO. Reflexões e propostas para a construção do trabalho digno no Brasil. 2021

KALIL, Renan Bernardi; RIBEIRO, Thiago Gurjão Alves. Trabalho escravo contemporâneo e proteção social. Revista direitos, trabalho e política social, v.1, n.1. 2015. p. 15-38.

LOCATELLI, Piero; LAZZERI, Thais. Medida do governo Temer coloca em risco combate ao trabalho escravo. Repórter Brasil, 2017. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2017/10/medida-do-governo-temer-coloca-em-risco-combate-ao-trabalho-escravo>. Acesso em: 11 abr. 2023.

LOCATELLI, Piero; SAKAMOTO, Leonardo. Temer distorce ação de resgate de escravos ao justificar nova portaria. Repórter Brasil, 20 de outubro de 2017. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2017/10/temer-distorce-acao-de-resgate-de-escravos-ao-justificar-nova-portaria>. Acesso em: 11 abr. 2023.

LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. Brasília: Ipea. 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. Brasília: Enap, 2014.

MARTINS, José de Souza. A reprodução do capital na frente pioneira e o renascimento da escravidão no Brasil. Tempo social, v. 6, 1994. p. 1-25.

MARTINS, José de Souza. A escravidão nos dias de hoje e as ciladas de interpretação: reflexão sobre riscos de intervenção subinformada In Comissão Pastoral da Terra. Trabalho Escravo no Brasil Contemporâneo. Goiânia; São Paulo, Ed Loyola e CPT - Comissão Pastoral da Terra, 1999.

MATTOS, Hebe; GRINBERG, Keila. Código penal escravista e Estado. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz; DOS SANTOS GOMES, Flávio (Eds.). Dicionário da escravidão e liberdade: 50 textos críticos. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018. p. 163-168.

MONTEIRO, Lilian Alfaia. Políticas públicas para erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil: um estudo sobre a dinâmica das relações entre os atores governamentais e não-governamentais. 2011. 183f. Dissertação de Mestrado (Mestrado Acadêmico em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2011.

MORAIS, Fernando. Corações sujos: a história da Shindo Renmei. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2000.

MOURA, Flávia de Almeida. Representações do trabalho escravo a partir da mídia: olhares de trabalhadores rurais maranhenses. 2015. 245 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Faculdade de Comunicação Social, Pós-Graduação em Comunicação Social, PUCRS, Porto Alegre, 2015.

NARLOCH, Leandro. “Parem de dizer que somos escravos”, pede líder dos bolivianos em São Paulo. Veja.com. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/cacador-de-mitos/parem-de-dizer-que-somos-escravos-pede-lider-dos-bolivianos-em-sao-paulo>. Acesso em: 11 abr. 2023

OESP. Presidente admite que pode fazer ajustes na portaria do trabalho escravo. São Paulo, 20 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/temer-admite-em-entrevista-rever-pontos-da-portaria-do-trabalho-escravo/>. Acesso em: 11 abr. 2023.

OFFE, Claus. Capitalismo desorganizado. São Paulo: Brasiliense, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/udhr.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças. Nova York, 2000.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção 29. Trabalho Forçado ou Obrigatório. Genebra, 1930.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção 105. Abolição do Trabalho Forçado. Genebra, 1957.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Trabalho Escravo no Brasil do século XXI. Brasília, 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil. Brasília, 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil. Brasília, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). ILO Indicators of forced labour. Special Action Programme to combat Forced Labour (SAP-FL): Genebra. 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). O conceito de trabalho decente. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 11 abr. 2023.

PEREIRA, Daniel Giovanni Malaguti. A luta dos libertados: influências da educação e das políticas públicas na (re)inserção social de pessoas resgatadas de trabalho escravo no Brasil. 2018. 83f. Tese de Mestrado (Programa Lato Sensu em Estudos Latinoamericanos) - Universidade de Leiden, Leiden, 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, v. 52, p. 734-769, 2009.

PITKIN, Hanna F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

PLANT, Roger. *Modern slavery: the concepts and their practical implications*. Genebra: Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2014. 30 p. (Working paper).

PYL, Bianca; HASHIZUME. Roupas da Zara são fabricadas com mão de obra escrava. *Repórter Brasil*, 2011. Disponível em <https://reporterbrasil.org.br/2011/08/roupas-da-zara-sao-fabricadas-com-mao-de-obra-escrava/>. Acesso em: 22 jun. 2023.

REPÓRTER BRASIL. *As condições de trabalho na construção civil*. São Paulo, 2014. Disponível em <https://escravonempensar.org.br/biblioteca/as-condicoes-de-trabalho-na-construcao-civil-2>. Acesso em: 11 abr. 2023.

REPÓRTER BRASIL. *Cova Medida: a terra da morte anunciada*. 2021. São Paulo. Disponível em <https://reporterbrasil.org.br/covamedida/podcasts>. Acesso em: 11 abr. 2023.

REPÓRTER BRASIL. *Mc Donald's: as pegadas de um gigante*. *Monitor*, 13. São Paulo, 2022. Disponível em <https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/03/220309-Monitor-McDonalds-PT-13.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

REPÓRTER BRASIL. *Profissão Madeireiro*. 2017. Disponível em: <https://youtu.be/zbzUGykPy9Q>. Acesso em: 11 abr. 2023.

REPÓRTER BRASIL. *Programa Escravo, nem pensar! Educação para a prevenção ao trabalho escravo*. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://escravonempensar.org.br/wp-content/uploads/2023/03/LIVRO-ES CRAVO-NEM-PENSAR-2022-WEB.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

REPÓRTER BRASIL. *Trabalho escravo e gênero: quem são as trabalhadoras escravizadas no Brasil?*. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://escravonempensar.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Fasciculo-Trabalho-escravo-e-genero.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

REPÓRTER BRASIL. *Pureza*. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rDIMx8HD7wU>. Acesso em: 11 abr. 2023.

REPÓRTER BRASIL. *Grupo José Pessoa é excluído de Pacto contra escravidão*. 2008. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2008/07/grupo-jose-pessoa-e-excluido-de-pacto-contra-escravidao>. Acesso em: 11 abr. 2023.

REPÓRTER BRASIL. *Voz da liberdade: história de um trabalhador resgatado*. 2019. Disponível em: <https://escravonempensar.org.br/biblioteca/voz-da-liberdade-historia-de-um-trabalhador-resgatado>. Acesso em: 11 abr. 2023

REPÓRTER BRASIL. Fome, saudades e trabalho escravo: a travessia dos venezuelanos no norte do Brasil. 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xAFu_UTkdFs. Acesso em: 11 abr. 2023.

RIBEIRO, Ana Maria Motta; FREITAS, Emmanuel Oguri. A CPT e as denúncias sobre trabalho escravo no Pará: o papel dos religiosos e seus saberes na construção de estratégias de enfrentamento à violência. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 77, 2020, p. 19-42.

RODRIGUES, Marta Cristina Langkammer. Política de combate ao trabalho escravo no Brasil: uma análise dos programas do Ministério do Trabalho e Emprego (1995-2006). Monografia (Bacharelado em Serviço Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

RODRIGUES, Rayane Vieira; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em saúde. Revista Direito GV, v. 18, 2022.

ROMERO, Adriana Mourão; SPRANDEL, Márcia Anita. Trabalho escravo: algumas reflexões. Revista CEJ, v. 7, n. 22, p. 119-132, 2003.

ROSSI, Camila; SAKAMOTO, Leonardo. Trabalho escravo é uma realidade também na cidade de São Paulo. Repórter Brasil, 2005. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2005/04/trabalho-escravo-e-uma-realidade-tambem-na-cidade-de-sao-paulo>. Acesso em: 11 abr. 2023.

ROZIERS, Henri Burin des. Apaixonado por justiça: conversas com Sabine Rousseau e outros escritos. São Paulo: Editora Elefante. 2018.

SADEK, Maria Teresa. Cidadania e Ministério Público In: SADEK, Maria Teresa (org.). Justiça e Cidadania no Brasil. São Paulo: Sumaré. 2000.

SAKAMOTO, Leonardo. 1.200 escravos são libertados no MT; Severino fez lobby pela destilaria. Repórter Brasil, 2005. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2005/06/1-200-escravos-sao-libertados-no-mt-severino-fez-lobby-pela-destilaria>. Acesso em: 11 abr. 2023.

SAKAMOTO, Leonardo. Justiça determina que governo volte a divulgar “lista suja” da escravidão. Repórter Brasil, 2016. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2016/12/justica-determina-que-governo-volte-a-divulgar-lista-suja-da-escravidao>. Acesso em: 11 abr. 2023.

SANTINI, Daniel. Após setor têxtil, CPI do Trabalho Escravo de São Paulo quer investigar construção civil. Repórter Brasil, 2014. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2014/10/apos-setor-textil-cpi-do-trabalho-escravo-de-sao-paulo-pretende-investigar-construcao-civil>. Acesso em: 11 abr. 2023

SANTOS, Cecilia McDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Sur* 24, Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 4, n. 7, jan. 2007.

SÃO PAULO. Lei nº 14.946, de 28 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a cassação da inscrição no cadastro de contribuintes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, de qualquer empresa que faça uso direto ou indireto de trabalho escravo ou em condições análogas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2013/lei-14946-28.01.2013.html>. Acesso em: 11 abr. 2023.

SARNEY, José. Palavras do presidente José Sarney, 15 de março a 30 de junho de 1985. v1. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1985.

SAWARD, Michael. *The representative claim*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. *Trabalho escravo: a abolição necessária: uma análise da efetividade e da eficácia das políticas de combate à escravidão contemporânea no Brasil*. São Paulo: Ltr, 2008.

SCHMITTER, Philippe. Still the Century of Corporatism? *Review of Politics*, 1974, n. 36, pp. 85-131.

SECRETO, María Verónica. *Soldados da borracha: trabalhadores entre o sertão e a Amazônia no governo Vargas*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

SENADO NOTÍCIAS, Senadores questionam auditoria sobre trabalho escravo na usina Pagrisa e sugerem investigação da PF. 2007. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/09/21/senadores-questionam-auditoria-sobre-trabalho-escravo-na-usina-pagrisa-e-sugerem-investigacao-da-pf>. Acesso: 11 abr. 2023.

SEVERO, Fabiana Galera. “Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil: Possibilidades de repercussão em favor das vítimas de trabalho escravo no processo penal brasileiro. *Boletim Ibccrim*, 335, 2020. Disponível em: <https://ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/94>. Acesso em: 11 abr. 2023.

SILVA, Moisés Pereira da. *O trabalho escravo contemporâneo e a atuação da CPT no campo (1970 - 1990)*. 2016. 264 f. Tese (Doutorado em História) - Programa de Estudos Pós-Graduados em História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SKOCPOL, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

SUZUKI, Natália Sayuri. *A mobilização dos atores políticos para a luta contra o trabalho escravo: um caso de ativismo jurídico transnacional*. *Trabalho escravo contemporâneo: estudos sobre ações e atores*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017, p. 65-84.

SUZUKI, Natália Sayuri. Análise da ADI 5209/DF. Trabalho apresentado para a avaliação da disciplina Constitucionalismo e Justiça do Departamento de Ciência Política da USP. São Paulo, 2017.

SUZUKI, Natália Sayuri. Bolivianos em cortiços? Onde e como vivem os imigrantes submetidos ao trabalho escravo na cidade de São Paulo. Rio de Janeiro: Mauad x, p. 147-163

SUZUKI, Natalia Sayuri. Intermediações nas políticas públicas de combate do trabalho escravo: As vozes do trabalhador. In: FIGUERA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria Galvão. (Org.). Escravidão: Moinho de gentes no século XXI. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, v. 1.

SUZUKI, Natalia Sayuri. DALLABRIDA, Poliana. HARARI, Isabel. A Responsabilização da Cadeia Produtiva da Carne no Brasil: Estudos de Caso da ONG Repórter Brasil, no prelo.

SUZUKI, Natália Sayuri. KALIL, Renan. O papel do Ministério Público no desenvolvimento de políticas sociais: revisão bibliográfica de artigos acadêmicos (2015 a 2020). Revista Direito UFMS. Edição Especial, 2023. p.463 – 478. Disponível em <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/issue/view/878>. Acesso em: 22 jun. 2023

SZWAKO, José; GURZA LAVALLE, Adrian. “Seeing like a Social Movement”: Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. Novos estudos CEBRAP, v. 38, 2019. p. 411-434.

VANNUCHI, Paulo. Apresentação. In: II Plano Nacional para Erradicação ao Trabalho Escravo. Brasília, 2008. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/novoplanonacional.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

VEDOVA, Gabriela Prioli della. A influência da repressão penal sobre o usuário de crack na busca pelo tratamento. 340 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

VIANNA, Giselle Sakamoto Souza. Ser e não ser livre: a morfologia do trabalho escravo contemporâneo em Mato Grosso. 339 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2019.

WROBLESKI, Stefano. Fiscais flagram trabalho escravo em obra da OAS para ampliação do Aeroporto Internacional de Guarulhos (SP). Repórter Brasil, 2013. Disponível em <https://reporterbrasil.org.br/2013/09/fiscais-flagram-trabalho-escravo-em-obra-da-oas-para-ampliacao-do-aeroporto-internacional-de-guarulhos-sp>. Acesso em: 11 abr. 2023.

ZAREMBERG, Gisela; GUARNEROS-MEZA, Valeria; GURZA LAVALLE, Adrian (Ed.). Intermediation and representation in Latin America: actors and roles beyond elections. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2017.

ANEXO 1. Lista de entrevistados²²⁶

Nome	Cargo	Instituição	Ano	Tempo de entrevista
Adilson Santana de Carvalho	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamentale coordenador geral da Conatrae entre 2016 e 2018	Ministério de Direitos Humanos	13/12/2018	50:15
Alexandre Lyra	Auditor fiscal do trabalho, chefe da Detrae entre 2011 e 2015	Ministério do Trabalho	1/10/2018	97:11
Andrea Bolzon	Coordenadora nacional do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil (2000) e da Unidade de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas (2006-2009), da OIT.	Organização Internacional do Trabalho	26/11/2019	48:22
Antonio Carlos Mello	Oficial de projetos do Programa de Combate Forçado da OIT entre 2015 e	Organização Internacional do Trabalho	27/07/2022	71:29

²²⁶ Além dessas entrevistas listadas, houve uma realizada com Andreia Minduca, atual coordenadora executiva da Conatrae, em 16/9/2021. A gravação e a transcrição dessa entrevista, cuja duração foi de cerca de uma hora, foram perdidas por problemas técnicos, por isso citações referentes a ela não puderam ser incluídas, mas as informações adquiridas nessa conversa foram essenciais para a composição de várias passagens dessa pesquisa. Por causa disso, peço desculpas à entrevistada e agradeço seu tempo e as informações concedidas.

	2019			
Carlos Eduardo Silva	Assessor jurídico da Contag entre 2010 e 2017 e da Contar entre 2017 e 2019	Contag/Contar	28/06/2022	112:58
Dante Viana	Auditor fiscal do trabalho e coordenador geral da Conatrae entre 2018 e 2020	Ministério da Família, Mulher Direitos Humanos	30/11/2020	82:46
Ela Wiecko Castilho	Subprocuradora da República	Ministério Público Federal	27/11/2019	55:45
Fabiana Galera Severo	Defensora Pública Federal	Defensoria Pública da União	31/08/2022	85:37
Fernanda Carvalho	Oficial de Projetos do Programa de Combate ao Trabalho Forçado da OIT entre 2014 e 2022	Organização Internacional do Trabalho	19/07/2022	47:11
Frederico Toledo	Assessor de relações do trabalho da CNA entre 2013 a 2020	Confederação Nacional da Agricultura	15/07/2022	78:25
José Armando Guerra	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e coordenador geral da Conatrae entre 2007 e 2014	Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República	28/11/2018	67:44

Leonardo Sakamoto	Presidente da ONG Repórter Brasil	ONG Repórter Brasil	6/1/2023	25:00
Luciano Maduro	Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental e assessor da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho entre 2005 e 2011	Ministério do Trabalho e Emprego	3/9/2019	55:06
Luís Antonio Camargo	Procurador do trabalho	Ministério Público do Trabalho	3/9/2019 10/3/23	81:30 38:00
Marcelo Campos	Auditor fiscal do trabalho	Ministério do Trabalho	28/11/2019	60:16
Maurício Krepsky Fagundes	Auditor fiscal do trabalho, chefe da Detrae desde 2017	Ministério do Trabalho	29/11/2018 19/7/2022	54:21 64:25
Raquel Dodge	Subprocuradora da República	Ministério Público Federal	26/11/2019	80:35
Renato Bignami	Auditor fiscal do trabalho	Ministério do Trabalho	03/06/2022	90:35
Ricardo Rezende Figueira	Professor da UFRJ e agente pastoral da CPT entre 1977 e 1996.	Comissão Pastoral da Terra	18/09/2019	91:55
Rogenir Costa	Consultora para gerenciamento de projetos entre 2005 e 2018	Catholic Relief Service	27/11/2019	46:20

Sebastião Caixeta	Procurador do trabalho	Ministério Público do Trabalho	28/11/2019	49:47
Tiago Cavalcanti	Procurador do trabalho	Ministério Público do Trabalho	7/6/2023	40:05
Xavier Plassat	Frei e Coordenador da Campanha Nacional de Combate ao Trabalho Escravo da CPT	Comissão Pastoral da Terra	16/11/2019	43:50

ANEXO 2. Análise comparativa dos relatórios

8.2.2 Categorias de análise

8.2.2.1 Caracterização do trabalho escravo

- Nomes para o fenômeno

Os primeiros relatórios de fiscalização incluíam cópias de um documento intitulado “Relatório de Inspeção Rural”. Este documento reunia informações básicas sobre o empregador e sobre as condições de trabalho dos empregados. Nele constam categorias para a caracterização da denúncia recebida, tais como “trabalho escravo”, “trabalho forçado” e “trabalho degradante”, o que mostra que não havia um entendimento consolidado sobre esses conceitos, que viriam a ser enquadrados posteriormente no art. 149 - ver op. 25/1996 p. 38 (Cláudia Brito); op. 13/1997 p. 70 (Valderez Rodrigues), op. 1/1998 p. 85 (Maurício Lopes da Silva). Esse documento deixa de constar nos relatórios por volta do ano 2000. Com isso, a voz do trabalhador passa a ser cada vez mais considerada. (op. 13/2000 - Valderez Rodrigues; op. 3/2000 - João Batista; op. 20/2001 - Marinalva Dantas).

- Elementos do trabalho escravo

- ❖ Análise intra coordenador

- Cláudia Britto (PA): Nas primeiras fiscalizações (op. 25/1996, op. 24/2000 e op. 26/2001), as irregularidades encontradas são apresentadas de maneira sumária no resumo narrativo do relatório. Não aparece fundamentação legal para caracterização de trabalho escravo, mas os indicadores do que viriam a ser os quatro elementos de TEC aparecem de maneira difusa. A partir de 2002 (op. 13/2002), e em 2003 (op. 52/2003) antes da reformulação do art. 149 do Código Penal, começa a aparecer a fundamentação no art. 149 para caracterização de trabalho escravo e continua aparecendo os indicadores dos elementos da nova redação do artigo 149. Aparece ainda o art. 203 do Código Penal. Trechos de depoimentos dos trabalhadores passam a ser utilizados para fundamentar a decisão.
- Virna Damasceno (PA): Na primeira operação coordenada pela AFT (op. 1/2002), não há qualquer menção ao termo “trabalho escravo” ou equivalente, seja na caracterização das violações identificadas, seja nos autos de infração lavrados. Há somente a descrição de uma série de irregularidades, dentre as quais poderia se inferir que dizem respeito a condições degradantes. Na op. 62/2003, realizada no

fim de novembro (pouco antes da promulgação da Lei que altera o art. 149), há um tópico conclusivo da parte narrativa do relatório, em que diz expressamente que conclui pela caracterização de “roço em situação análoga à de escravo”, mencionando como justificativa elementos que dizem respeito a trabalho forçado, condições degradantes e servidão por dívida, sem, contudo, se referir a esses termos expressamente. Além disso, a denúncia veio da CPT e nela já constava que os trabalhadores estariam sob situação de “trabalho escravo”. Na op. 61/2004, consta na denúncia do CDVDH que os trabalhadores estariam em condição de “trabalho degradante”. A caracterização das irregularidades identificadas passa a ser categorizada sob o tópico “Condições de saúde e segurança nas carvoarias”. Nas considerações finais, ou em qualquer outra parte do relatório, não há menção expressa a trabalho escravo. Nas considerações finais consta somente que a coordenação conclui que o empregador mantinha os trabalhadores em “situação contrária às disposições de proteção do trabalho”. Na op. 16/2005, também há menção ao “trabalho degradante” na denúncia do CDVDH. A auditoria constata que os trabalhadores estavam em “condições degradantes de vida e trabalho”. No entanto, ainda não aparece fundamentação específica de trabalho escravo. Nas considerações finais da op. 34/2007, há menção explícita à caracterização de “condição análoga à de escravo, haja vista a degradação de vida e trabalho a que estavam submetidos.”. Na op. 108/2008, também consta a mesma caracterização, com a adição de uma fundamentação mais detalhada do porquê condições degradantes são um dos elementos de trabalho escravo. Nesse aspecto, a auditora recorre à literatura acadêmica para fundamentação deste elemento enquanto parte do que se entende por trabalho escravo. Nas op. 56/2010 e 4/2011, a auditora fundamenta o TEC especificamente no art. 149 do Código Penal, dividindo as condições encontradas em tópicos de acordo com os elementos do CP (servidão por dívida e condições degradantes).

- Humberto Célio (PA): nas primeiras fiscalizações (op. 63/2003, op. 57/2004 e op. 15/2005) já fundamenta a caracterização no art. 149. A operação 63/2003 acontece logo após a promulgação da nova redação do art. 149 (semanas depois). Fundamenta a decisão também na CF art. 5, em literatura acadêmica do direito e no Manual de procedimentos para ações fiscais de combate ao trabalho escravo, de 2004. A partir de 2006 (op. 92/2006), aparece pela primeira vez o uso do termo “truck system” no tópico que descreve a caracterização de servidão por dívida. Aparece ainda a tabela do Kevin Bales para diferenciar trabalho escravo contemporâneo de escravidão. Por fim, é interessante notar que o auditor levanta nos relatórios, desde 2003, uma discussão sobre como os agentes envolvidos no combate debatiam e divergiam sobre o conceito antes de 2003, reforçando a importância da delimitação dos quatro elementos no dispositivo legal.
- Luís Fernando Duque: No primeiro relatório, op. 41/2004, o auditor apresenta os elementos do art. 149 como tópicos da situação encontrada. No entanto, não há

fundamentação legal expressa para a caracterização de trabalho escravo. No relatório seguinte, op. 43/2005, já há maior detalhamento dos elementos de caracterização de trabalho escravo e de infrações trabalhistas, sendo que cada tópico diz respeito a uma infração ou indicador de TEC. Aparece a fundamentação legal no art. 149 e na CF. No relatório seguinte, op. 33/2006, além da fundamentação legal anterior, aparecem também as convenções da OIT (29 e 105), a convenção da escravatura e o pacto de san José. No relatório op. 41/2007 é mencionado os art. 149, 203 e 207 do CP. No relatório de op. 43/2008 não aparece nem o art. 149 expressamente. No entanto, o avanço em relação a separação por tópicos que dizem respeito a indicadores/infrações permanece. Os relatórios de 2007 e 2008 são de São Paulo, do setor sucroalcooleiro. Os anteriores são do Pará.

- Benedito de Silva e Lima Filho (PA): Na op. 3/2007, consta tabela no início do relatório com checklist de elementos que confirmam condições degradantes. Consta ainda a relação de tópicos das irregularidades constatadas, dentre as quais estão indicadores de condições degradantes. Não há fundamentação legal de trabalho escravo. Na op. 140/2011, há fundamentação no art. 149 CP, nas convenções 29 e 105 da OIT, no pacto de san José e na convenção da escravatura de 1926. Relação de tópicos das irregularidades constatadas, dentre as quais estão indicadores de condições degradantes. Na op. 61/2014, consta a relação de irregularidades por ementa de auto de infração, dentre as quais estão indicadores de condições degradantes. Não menciona expressamente a fundamentação legal de trabalho escravo.

❖ Análise entre coordenadores

1996-2001

Marinalva Dantas (op. 20/2001): Não há fundamentação legal específica de TEC. Destaca elementos que virão a ser indicadores de condições degradantes, trabalho forçado e servidão por dívida.

João Batista (op. 3/2000): Não há fundamentação legal específica de TEC. Destaca elementos que virão a ser indicadores de condições degradantes, trabalho forçado e servidão por dívida.

Maurício Lopes da Silva (op. 1/1998): Não há fundamentação legal específica de TEC. Destaca elementos que virão a ser indicadores de condições degradantes, trabalho forçado e servidão por dívida.

2005-2010

Diana Bernardes (op. 42/2006): Fundamentação no art. 149 nas considerações finais, menção às convenções 29 e 105 da OIT, ao pacto de san José e à convenção da escravatura de 1926. Os elementos estão categorizados por infração trabalhista e por irregularidade relacionada à dimensão “condições de saúde e segurança dos trabalhadores”, muitos dos quais são indiretamente indicadores de condições degradantes. Menciona o art. 203 do CP também.

Virna Damasceno (op. 35/2006): Não há fundamentação expressa nos art. 149 ou 203 do CP. Os elementos estão categorizados por infração trabalhista e por irregularidade relacionada à dimensão “condições de saúde e segurança dos trabalhadores”, muitos dos quais são indiretamente indicadores de condições degradantes.

Klinger Moreira (op. 2/2007): A narração das condições é fundamentada no art. 149, separado por cada um dos quatro elementos identificados. Menciona o art. 203 do CP também.

2015-2020

Geraldo Fontana (op. 3/2017): Fundamentação em condições degradantes do art. 149 CP, nas convenções 29 e 105 da OIT, no pacto de san José e na convenção da escravatura de 1926, além do art. 2C da lei 7998/1990 (SD). Os elementos estão categorizados por infração trabalhista e por irregularidade relacionada à dimensão “condições de saúde e segurança dos trabalhadores”, muitos dos quais também são indiretamente indicadores de condições degradantes.

André Wagner (op. 14/2019): Fundamentação no art. 149 CP, nas convenções 29 e 105 da OIT, no pacto de san José e na convenção da escravatura de 1926. Caracterização de condições degradantes por cada indicador previsto na IN 139/2018 da SIT.

❖ Análise das Superintendências Regionais do Trabalho

- As fiscalizações da SRT-SP rural começam em 2007. A primeira fiscalização na capital/região metropolitana (costura) é de 2010. Amostras da SRT-SP entre 2011 e 2020 mostram que o TEC é sempre fundamentado no artigo 149 do CP (op. 113/2011 - SRT-SP; op. 39/2016 - SRT-SP; op. 66/2020). Na primeira fiscalização têxtil em SP (op. 140/2010) não há menção expressa ao art. 149, nem outra fundamentação legal expressa de TEC, apesar da fiscalização ter

nominalmente concluído por TEC. Há ainda menções às convenções 29 e 105 da OIT (op. 103/2010 - SRT-SP; op. 35/2012 - SRT-SP; op. 2015/112 - SRT-SP; op. 115/2017 - SRT-SP).

- Autos de infração para deportação: Na op. 140/2010 - SRT-SP, a PF tinha passado uma semana antes da inspeção no local emitindo autos para deportação para os migrantes indocumentados, apesar de estarem em situação de exploração laboral. A SRT encaminhou p/ DPU para ajudá-las na regularização migratória com base no acordo de residência do Mercosul; Na op. 17/2013, a PF havia emitido a esses mesmos trabalhadores auto de infração para deportação de migrante indocumentado em 2011, apesar de estar em situação de exploração laboral. Não há menção à RN do Cnig que impede a deportação nesses relatórios. No primeiro caso, a RN 93 ainda não tinha sido emitida (foi criada em dez de 2010).
- Fundamentação de caracterização do tráfico de pessoas: op. 113/2011 - SRT-SP (menção ao TP, mas sem fundamentação legal); op. 35/2012 - SRT-SP (menção ao TP, mas sem fundamentação legal); op. 139/2014 - SRT-SP (protocolo de palermo); op. 141/2018 - SRT-SP (protocolo de palermo); op. 66/2020 - SRT-SP (protocolo de palermo e art. 149-A);
- No caso da SRT-PA, não há recorrência de fundamentação no art. 149 na série histórica, apesar dos elementos que fazem parte do artigo estarem sempre presentes (op. 71/2004 - SRT-PA; op. 110/2010 - SRT-PA; op. 131/2019 - SRT-PA). A partir de 2017, verifica-se com recorrência a fundamentação do art. 2 C da Lei 7988/1990 [fundamenta o resgate com base no Seguro-Desemprego. Essa lei foi atualizada em 2002 p/ inclui SD p/ resgatado], convenções 29, 105, 110 e 111 da OIT, convenção escravatura 1926, pacto de san jose (op. 45/2017 - SRT-PA; op. 139/2018 - SRT-PA; op. 131/2019 - SRT-PA).

8.2.2.2 Classificação de trabalhadores

- Libertados *versus* resgatados

- No início das fiscalizações, até 2003, é mais comum os auditores se referirem aos trabalhadores como ‘libertados’ (op. 25/1996 - Cláudia Brito; op. 13/1997 - Valdez Rodrigues; op. 3/2000 - João Batista). A partir de 2004 identifica-se também com recorrência o termo ‘resgatado’ (op. 63/2003 versus op. 57/2004 - Humberto Célio; op. 41/2004 versus op. 43/2005 - Luis Fernando Duque), e ‘retirado’ (op. 23/2004 - Calisto Torres Neto). Com o passar do tempo, prevalece o termo ‘resgatado’ (op. 61/2014 - Benedito de Lima; op. 92/2015 - José Weyne; op. 34/2017 - André Wagner). A SRT-SP utiliza o termo “resgatado” desde a primeira inspeção em oficinas de costura, em 2010 (op. 140/2010).

- Valderez Rodrigues (1997 e 2003): Na op. 13/1997 consta o termo “libertado”, já na op. 2/2003 consta o termo “retirado”.
- Categorias para trabalhadores

Há relatórios de um mesmo coordenador que sistematizam os dados dos trabalhadores envolvidos na operação conforme lógicas distintas. Além disso, diferentes coordenadores possuem lógicas de registros distintas num mesmo período, sobretudo no início das fiscalizações, na década de 1990, e nos primeiros anos de maior institucionalização da política (2003).

❖ Análise intra coordenador

Cláudia Brito: Na op. 25/1996, não há sistematização dos trabalhadores envolvidos. Eles são categorizados na parte narrativa entre “encontrados na fazenda”, “trabalhadores permanentes” e os que “trabalham no roço de juquirá”, além daqueles que “manifestaram o desejo de sair da fazenda”. Na op. 24/2000 os dados ainda não são sistematizados, mas é mencionado na parte narrativa do relatório o número de trabalhadores ‘libertados’ e ‘registrados’, sem outras desagregações. Na op. 52/2003 há uma seção dedicada a “providências adotadas”, em que são sistematizados o número de ‘libertados’ e de ‘registrados’, ainda sem outras desagregações.

Valderez Rodrigues: Na op. 13/1997, os dados de trabalhadores estão sistematizados no início do relatório entre ‘empregados atingidos’, ‘empregados libertados’, ‘empregados que estavam no acampamento Sudoeste, haviam trabalhado na fazenda flor da mata, e, não tendo recebido seus salários compareceram para receber seus saldos’ e ‘registros realizados sob ação fiscal’, em referência aos trabalhadores que tiveram a carteira de trabalho assinada. Não há espaço para indicação de eventuais mulheres, adolescentes ou crianças resgatadas. Na op. 13/2000, divide os dados de trabalhadores em tabelas por gênero, faixa etária (adultos, 0 a 16 anos e 16 a 18 anos), ‘empregados atingidos’, ‘empregados fixos’, ‘trabalhadores sazonais’ e ‘trabalhadores libertados’. Na op. 7, de 2003, faz a divisão dos dados de empregados por ‘fixos’, ‘sazonais’, ‘mulheres’ e ‘menores’, sendo que não há especificação de idade para essa última categoria.

❖ Análise entre coordenadores

- Humberto Célio: Na op. 63/2003, divide os dados de trabalhadores por ‘alcançados’, ‘registrados’ e ‘libertados’, além de incluir categorias para ‘mulheres’, ‘adolescentes’ (indicando a separação entre menor de 16 anos e de 16 a 18 anos), e ‘crianças’ (indicando a idade de 5 a 8 anos). Virna Damasceno: na op. 62/2003, divide os trabalhadores entre ‘alcançados (fixos e sazonais)’ e

‘libertados’. Marinalva Dantas: na op. 6/2003, divide os trabalhadores entre ‘número de empregados’, ‘retirados’, ‘retirados sob ação fiscal’, ‘mulheres’ e ‘menores (crianças e adolescentes)’.

- A partir do processo de institucionalização da política, começa haver uma padronização dos dados a serem sistematizados, com foco em ‘alcançados’, ‘registrados’ e ‘libertados/resgatados’, além da eventual menção a mulheres e a adolescentes (0 a 16 anos e 16 a 18 anos): op. 4/2004 - Virna Damasceno; op. 72/2005 - Calisto Torres Neto; op. 52/2006 - Elierci da Cunha Cazzuol; op. 7/2007 - Humberto Célio.
- Em 2006 há a primeira identificação de trabalhadores imigrantes escravizados pela fiscalização, cuja intensificação se dá a partir de 2010. Com isso, começa a haver espaço na sistematização de dados dos relatórios para esses grupos (op. 109/2011 - SRT-SP; op. 18/2012 - Maria Inês Chagas de Almeida (PA); op. 24/2013 - SRT-SP).
- Na SRT-SP, consta na op. 135/2018 somente uma menção ao termo “estrangeiro”, mas é mais utilizado o termo “migrante” ou “imigrante”. Na op. 66/2020 não há menção ao termo estrangeiro, prevalecendo “migrante” ou “imigrante”.

8.2.2.3 Lista suja e cadeia produtiva

- Financiamento por instituições públicas
- Uma das razões para a criação do cadastro surge da identificação por parte dos auditores fiscais do trabalho de que as propriedades em que TEC era identificado recebiam benefícios fiscais do governo. Essa preocupação pode ser constatada em relatórios de fiscalização que apresentam como foto de capa outdoors das fazendas fiscalizadas, atestando que recebiam incentivos fiscais (João Batista Gomes da Silva, op. 3/2000; Valdez Rodrigues, op. 7/2003; Cláudia Brito - op. 9/2003; Paulo César, op. 73/2005; op. 16/2007 - SRT-PA; op. 44/2007 - Humberto Célio).
- Responsabilização da cadeia produtiva
- A responsabilização da tomadora aparece em casos rurais no PA fundamentada na relação de emprego prevista pela CLT (art. 2 e 3) (op. 57/2004 - Humberto Clélio; op. 15/2005 - Humberto Clélio; op. 75/2006 - Virna Damasceno; op. 19/2010 - Klinger Moreira).

- Discussão mais bem fundamentada sobre terceirização ilegal começa a surgir em 2007 e 2008 com as operações na cana-de-açúcar com grandes empresas (op. 41/2007 - Luís Fernando Duque [Cosan]; op. 43/2008 - Luís Fernando Duque). Fundamentação na súmula 331 do TST, em literatura acadêmica especializada sobre o tema. Depois, passa a fazer parte do setor têxtil em SP, com adição de jurisprudência sobre subordinação estrutural (op. 103/2010 - SRT-SP; op. 113/2011 - SRT-SP; op. 35/2012 - SRT-SP).
- Carvoarias: op. 10/2004 (Calisto Torres Neto): vínculo empregatício fraudulento entre empreiteiro e siderúrgica. Siderúrgica foi responsabilizada. Fraude identificada pela insuficiência de idoneidade financeira do empreiteiro em cumprir obrigações trabalhistas, falta de autonomia do empreiteiro em na comercialização dos produtos, exclusividade de destinação da produção à siderúrgica. O depoimento do empreiteiro é usado como prova e sua declaração consta na íntegra. Não consta fundamentação legal específica para terceirização ilegal. Na op. 40/2005 (Virna Damasceno) o caso é similar. Também não consta fundamentação legal específica para terceirização ilegal.
- Setor têxtil: estão entre os elementos de fundamentação da responsabilidade da tomadora, desde o início das operações: literatura acadêmica, depoimentos dos trabalhadores e de empregados da tomadora, visitas às sedes da tomadora para validação da relação contratual com a prestadora, documentos orientativos sobre a produção emitidos pela tomadora; documentos de aprovação de peças-piloto; jurisprudência sobre subordinação reticular; dados de faturamento da contratada; notas fiscais de demanda de produção da tomadora; contratos de prestação de serviços (op. 103/2010 - SRT-SP p. 36; op. 35/2012 - SRT-SP; op. 112/2015 - SRT-SP; op. 66/2020 - SRT-SP).
- Nos relatórios da SRT/SP é nítida a preocupação em colher e registrar a íntegra dos depoimentos dos donos das oficinas e dos funcionários da tomadora do serviço. Aparentam ser elementos utilizados como fundamentação de responsabilização da tomadora pela prática (op. 17/2013 - SRT-SP; op. 119/2016 - SRT-SP; op. 69/119 - SRT-SP; op. 66/2020 - SRT-SP).
- Nas operações da SRT-SP são realizadas visitas não somente às oficinas em que o TEC foi constatado, mas também às empresas intermediárias e à grande marca responsabilizada. Os documentos que atestam a relação entre as empresas e as oficinas, bem como os depoimentos de funcionários das oficinas, empresas intermediárias e a tomadora do serviço são utilizados como prova do vínculo empregatício (exemplos: op. 39/2016 - SRT-SP: Neste caso é mencionado no relatório a entrevista com os funcionários das oficinas, da intermediária e da tomadora de serviço. Consta na íntegra em anexo somente o depoimento de um oficineiro; op. 115/2017 - SRT-SP: Neste caso é mencionado no relatório a

entrevista com todos os funcionários das oficinas e das empresas, mas nos anexos consta somente a íntegra do depoimento de oficineiros e trabalhadores de oficinas; op. 66/2020 - SRT-SP: Neste caso constam trechos do depoimento da funcionária da tomadora (PROGRAM), bem como a íntegra das declarações dos trabalhadores resgatados.

❖ Análise das Superintendências Regionais do Trabalho

- No caso da SRT-SP, não parece haver um padrão sobre a cópia da íntegra do depoimento do trabalhador no relatório de fiscalização. As declarações constam na op. 66/2020, mas não constam na op. 39/2016, embora constem na op. 35/2012 a declaração de alguns trabalhadores, mas não todos. No entanto, é claro em todas as operações que o depoimento dos trabalhadores é levado em consideração na comprovação de TEC, ainda que sejam mencionados na parte narrativa de forma indireta.
- No caso da SRT-PA, a íntegra dos depoimentos dos trabalhadores são encontrados em casos de momentos distintos da política (op. 40/2004; op. 59/2010; op. 139/2018). No entanto, não é padrão encontrar a cópia da declaração de todos os trabalhadores, ou de alguns trabalhadores, em todos os relatórios. Há relatórios em momentos distintos em que esse documento também não consta.

- Reação ao ataque à lista suja em 2017

Até 2016, não havia um auto de infração específico sobre trabalho escravo que deveria ser obrigatoriamente lavrado. No entanto, muitos auditores utilizavam o AI 001396-0, cuja descrição é “Manter empregado trabalhando sob condições contrárias às disposições de proteção no trabalho” como referência para incluir os elementos que caracterizaram o crime (op. 33/2006 - Luís Fernando Duque; op. 65/2012 - José Weyne (PA); op. 139/2014 - SRT-SP). A partir de 2016, a nova portaria da lista suja obriga a criação do AI 001727-2. “Manter empregado trabalhando sob condições contrárias às disposições de proteção do trabalho, quer seja submetido a regime de trabalho forçado, quer seja reduzido à condição análoga à de escravo”. Este auto passa a fundamentar o TEC e tem como capitulação o art. 444 da CLT e o art 2o da Lei 7.998/1990 (seguro desemprego ao trabalhador resgatado). (exemplos constam na op. 39/2016 - SRT-SP; op. 71/2018 - José Weyne (PA); op. 131/2019 - SRT-PA).

8.2.2.4 Acolhimento de vítimas de trabalho escravo

- PA: A partir de 2017, na maioria dos casos há encaminhamento para a assistência social: op. 3/2017 - Geraldo Fontana Filho; op.24/2018 - André Wagner; op. 32/2018 - Adalto Araújo de Oliveira Júnior; op. 42/2018 - Adalto Araújo de Oliveira Júnior; op. 14/2019 - André Wagner. Não constam muitos registros de encaminhamento à CPT após 2017. Na op. 14/2019, a CPT Tucuruí foi chamada pela coordenação para fornecer orientações aos trabalhadores. Além disso, nessa op. eles foram encaminhados ao CREAS de Tucuruí. Encaminhamento ao Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo-PA: (op. 54/2019 - André Wagner (PA))
- SRT-SP: op. 140/2010; op. 109/2011; op. 113/2011: acompanhamento do caso pelo Núcleo de TP vinculado à secretaria de justiça do estado; operações realizadas no âmbito do PACTO contra a precarização no setor têxtil. SRT-SP: op. 75/2013, op. 24/2013: acompanhamento do caso pela COETRAE-SP. Encaminhamento ao CAMI nas op. 14/2012 e op. 35/2012. A partir de 2017, os trabalhadores costumam ser encaminhados ao CRAI (op. 115/2017; op. 129/2017; op. 66/2020).
- Caso Monsenhor Gil: Op. 21/2004. Em relação à CPT, consta no relatório somente que os trabalhadores receberam ação de “educação social” por parte da Aninha Souza Pinto e da AFT Maria Inês Chagas de Almeida.

8.2.2.5 Participação da CPT

A CPT sempre foi um importante ator para o encaminhamento de denúncias de trabalho escravo ao Ministério do Trabalho, sobretudo no início da política. (op. 24/2000 - Cláudia Brito; op. 57/2004 - Humberto Clélio; op. 72/2005 - Calisto Torres Neto; op. 63/2006 - Benedito de Lima e Silva Filho; op. 75/2006 - Virna Damasceno; op. 4/2011 - Virna Damasceno). Tenho a impressão que nos últimos anos há uma diminuição expressiva das menções às operações decorrentes de denúncias da CPT. Não encontrei nenhuma menção à denúncia encaminhada pela CPT em todos os relatórios entre 2017 e 2019. Me parece que o GEFM passa a realizar também um trabalho de inteligência próprio. Ou seja, as operações não são somente guiadas por denúncias, mas sim por diligências em áreas consideradas estratégicas, de acordo com um planejamento próprio ou da DETRAE (op. 3/2017 - Geraldo Fontana; op. 31/2017 - José Weyne; op. 74/2017 - Geraldo Fontana; op. 32/2018 - Adalto Araújo). Também há menção a denúncias recebidas pela DETRAE (op. 54/2019). Em outros casos, é mencionado que a fiscalização é objeto de denúncia, mas não é especificado de quem exatamente. Não consta também a íntegra da denúncia no relatório (op. 87/2014 - SRT-PA), como costumava constar antigamente (op. 13/1997 - Valderéz Rodrigues; op. 52/2003 - Cláudia Brito; op. 56/2010 - Virna Damasceno).

- Os relatórios mostram que as operações da SRT-SP são geralmente motivadas por monitoramento realizado pela própria superintendência, ou seja, o trabalho de

inteligência, e não por denúncias na maioria das vezes. (op. 35/2012; op. 112/2015; op. 39/2016; op. 115/2017).

8.2.2.6 Voz do trabalhador

A dimensão do trabalhador enquanto indivíduo não é considerada de modo aprofundado em nenhum momento da política pública. A menção aos trabalhadores segue relativo padrão desde as primeiras fiscalizações até as mais recentes, tanto no Pará como em SP. O foco está na prática perpetrada. Nesse aspecto, os depoimentos colhidos pela inspeção tem sempre como objetivo colher informações a respeito do processo de aliciamento e das condições de trabalho, o que pode ser identificado em diferentes momentos e com coordenadores distintos. Isso é válido tanto para brasileiros nas fiscalizações no PA como para migrantes em SP. (op. 13/2000 - Valdevez Rodrigues; op. 13/2002 - Claudia Brito; op. 15/2005 - Humberto Clélio; op. 41/2007 - Luís Fernando Duque; op. 87/2014 - SRT-PA; op. 113/2011 - SRT-SP; op. 35/2012 - SRT-SP; op. 69/2019 - SRT-SP; op. 66/2020 - SRT-SP).

As primeiras fiscalizações davam pouco espaço aos depoimentos dos trabalhadores como comprovação da caracterização de TEC. O Formulário para Verificação Física inicialmente continha um pequeno espaço para comentários sobre as declarações dos trabalhadores (op. 25/1996 - Cláudia Brito; op. 13/1997 - Valdevez Rodrigues; op. 1/1998 - Maurício Lopes da Silva). A partir de 1999 há uma mudança neste documento, que passa a incluir o “termo de declaração do trabalhador”. Com isso, a voz do trabalhador passa a ser cada vez mais considerada. (op. 13/2000 - Valdevez Rodrigues; op. 3/2000 - João Batista; op. 20/2001 - Marinalva Dantas). Com a institucionalização da política, torna-se padrão considerar o depoimento dos trabalhadores na fundamentação de TEC (op. 41/2007 - Luís Fernando Duque; op. 3/2015 - André Wagner; op. 66/2020 - SRT-SP).

❖ Análise intra coordenador

Virna Damasceno (2002, 2006, 2011):

Op. 21/2002: menciona na parte narrativa a denúncia de parte dos trabalhadores, o processo de aliciamento dos resgatados e transcreve os depoimentos de alguns trabalhadores, que dizem respeito substancialmente à arregimentação para o trabalho e as condições às quais eram submetidos.

Op. 75/2006: menciona na parte narrativa a denúncia de parte dos trabalhadores, o processo de aliciamento dos resgatados e transcreve os depoimentos de alguns trabalhadores, que dizem respeito substancialmente à arregimentação para o trabalho e as condições às quais eram submetidos. Além disso, a transcrição dos depoimentos busca provar o vínculo empregatício com o verdadeiro responsável pela prática. Anexa os

termos de declaração completos de alguns trabalhadores, em que relatam aliciamento e condições de trabalho.

Op. 4/2011: menciona na parte narrativa a denúncia de parte dos trabalhadores e o processo de aliciamento dos resgatados. **Não** transcreve trecho de depoimentos na fundamentação da caracterização das violações. A íntegra de alguns depoimentos de trabalhadores consta em anexo, em que relatam aliciamento e condições de trabalho.

Cláudio Secchin (2003, 2008, 2013):

op. 53/2003: consta a íntegra do depoimento do trabalhador para a CPT, que foca no processo de aliciamento e nas condições de trabalho. **Não** transcreve trecho de depoimentos na fundamentação da caracterização das violações. Anexa os termos de declaração completos de alguns trabalhadores, em que relatam aliciamento e condições de trabalho.

op. 37/2008: Transcreve trechos de depoimentos na fundamentação da caracterização das violações. Anexa os termos de declaração completos dos trabalhadores, em que relatam aliciamento e condições de trabalho.

op. 73/2013: Transcreve trechos de depoimentos na fundamentação da caracterização das violações. Anexa os termos de declaração completos dos trabalhadores, em que relatam aliciamento e condições de trabalho.

8.2.2.7 Tecnologia

Até o início dos anos 2000, os autos de infração eram preenchidos à mão. A partir de, por volta de 2003, 2004, passaram a ser gradualmente digitalizados.

Autos de infração preenchidos à mão: op. 21/2002 - Virna Damasceno; op. 41/2004 - Luís Fernando Duque; op. 53/2003 - Cláudio Secchin

Autos de infração digitados: op. 35/2006 - Virna Damasceno; op. 43/2005 - Luis Fernando Duque; op. 93/2007 - Cláudio Secchin

CD contendo arquivos da operação: op. 44/2007 - Humberto Clélio; op. 65/2012 - José Weyne; op. 91/2016 - José Weyne

Filmagem da operação: op. 33/2006 - Luís Fernando Duque; op. 43/2008 - Luís Fernando Duque

Mensagens de WhatsApp entre tomadora e prestadora no setor têxtil são utilizadas para fundamentação da responsabilização da tomadora: op. 66/2020 - SRT-SP.

8.2.2.8 Rural x urbano

Caracterização do trabalho escravo

- Nomes para o fenômeno

André Roston: op. 74/2013 (PA): trabalho análogo ao de escravo; op. 23/2013 (SP): IDEM

Marcelo Campos: op. 64/2017 (PA): trabalho análogo ao de escravo; op. 122/2020 (SP): IDEM

- Elementos de trabalho escravo

André Esposito Roston: op. 24/2013 (SP): Convenções OIT 29 e 105; Convenção sobre Escravatura de 1926; Convenção Americana sobre Direitos Humanos; art 2C da Lei 7998/90; op. 74/2023 (PA): Convenções OIT 29 e 105; Convenção sobre Escravatura de 1926; Convenção Americana sobre Direitos Humanos; art 2C da Lei 7998/90. Nesse caso, a operação de SP é na confecção, enquanto a operação no PA é na pecuária. Ainda assim, a caracterização de condições degradantes segue a lógica do meio rural, por meio da análise das normas de saúde e segurança, como aquelas mencionadas no caso de Luis Fernando Duque. É possível observar o esforço do auditor em explicar esse fato, como nos trechos a seguir do relatório da op. 23/2013: “o veículo por meio do qual a degradação se concretiza é o ambiente de trabalho que, para efeitos de caracterização do estado de degradação, há de ser avaliado sob os mais diversos aspectos e não apenas sob a ótica da degradação da área de vivência, que, diga-se de passagem, é o aspecto mais visível e mais evidente do meio ambiente impróprio ao trabalho. O corpo e, por decorrência, a saúde do trabalhador sofrem os efeitos da degradação quando os aspectos relacionados à área de vivência são negligenciados. Quando, por exemplo, não há condições de higiene adequadas e, por conta disso, os trabalhadores são expostos a moléstias, doenças e todos os males advindos de um meio-ambiente comprometido”.

Classificação para trabalhadores

- Libertados *versus* resgatado

O termo “resgatado” consta de todas as operações observadas após 2007 no caso da análise entre coordenadores em dois estados.

- Categorias para trabalhadores

As categorias utilizadas no sumário são idênticas para fiscalizações em ambos os estados.

Lista suja e cadeia produtiva

- Responsabilização da cadeia produtiva

José Weyne: op. 12/2014 (SP - setor têxtil): Aqui chama a atenção a diferença entre essa operação e a maioria daquelas realizadas pela SRT-SP à época (op. 139/2014 - RENNER; op. 161/2014 - UNIQUE CHIC; 80/2014 - AS MARIAS). No caso em análise, o gerente da oficina foi o empregador responsabilizado pela prática de trabalho escravo pelo GEFM. Nos casos coordenados pela SRT-SP, a maioria visa à responsabilização das marcas ou empresários responsáveis pela comercialização das roupas. Tal fato indica que a ação do GEFM no setor têxtil pode ser orientada pela fiscalização de denúncias e não necessariamente pelo trabalho de rastreamento de cadeias produtivas, como aquele realizado pela SRT-SP. Por outro lado, é preciso mencionar que há casos, ainda que residuais, em que o gerente da oficina foi responsabilizado pela SRT-SP. Ao mesmo tempo, há casos coordenados pelo GEFM (op. 24/2013 - André Roston), em que a empresa de confecção foi responsabilizada administrativamente pela prática. Por outro lado, não há registro de responsabilização de nenhuma grande marca pelo GEFM.

Acolhimento de vítimas de trabalho escravo

André Roston: op. 44/2015 (SP) CAMI; op. 4/2015 (PA) Não há encaminhamento

José Weyne: op. 12/2014 (SP) CAMI; op. 92/2014 (PA) Não há encaminhamento

Voz do trabalhador

André Roston: op. 44/2015 (SP) Depoimento sobre condições de trabalho; op. 4/2015 (PA) IDEM

José Weyne: op. 12/2014 (SP) Depoimento sobre condições de trabalho; op. 92/2014 (PA) IDEM
