

A POLÍTICA DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO NO PERÍODO RECENTE

Alexandre Arbex¹
Marcelo Galiza²
Tiago Oliveira³

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo resgata a história de institucionalização da política de erradicação do trabalho escravo no Brasil e analisa seu desempenho nos últimos anos. Conforme se apresentará, trata-se de uma política pública recente, que se estruturou em um contexto de acirrada disputa política, e que alcançou amplo reconhecimento internacional. Ao longo desse virtuoso processo, o inovador conceito contemporâneo de trabalho análogo à escravidão foi conformado simultaneamente à construção e à operacionalização da política para combatê-lo, à medida que os desafios concretos experimentados nas ações fiscais se avolumavam e exigiam encaminhamentos, o que será ressaltado na próxima seção.

Apesar de o Brasil ter se tornado “um exemplo a ser seguido na luta contra o trabalho escravo” (OIT, 2010, p. 181), isso não significa que tal política está consolidada, livre de disputas e imune a retrocessos. Pelo contrário, a terceira seção ressalta que o atual momento político do país coloca em risco vários dos avanços já conquistados. Os dados do Ministério do Trabalho (MTb) e da Comissão Pastoral da Terra (CPT), apresentados na quarta seção, revelam que os resultados da política retraíram-se substancialmente diante do cenário adverso.

Por fim, as considerações finais retomam as principais questões que se têm colocado no debate público relativas à configuração atual da política e ao seu futuro, lembrando que, além do desafio de evitar retrocessos, há ainda importantes lacunas no arcabouço legal e institucional que foi possível construir até o presente momento.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <alexandre.valadares@ipea.gov.br>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental lotado na Disoc do Ipea. *E-mail*: <marcelo.galiza@ipea.gov.br>.

3. Doutor em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e bolsista na Disoc do Ipea. *E-mail*: <tiago.oliveira@ipea.gov.br>.

2 TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL: EVOLUÇÃO CONCEITUAL E CONSTRUÇÃO DO APARATO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA COMBATÊ-LO

Uma análise da trajetória de construção e de implementação da política de combate ao trabalho escravo no Brasil dificilmente deixaria de reconhecer que tal política adquiriu alguma relevância na agenda política brasileira somente no início do século atual, mais precisamente a partir de 2003. Antes disso, sobretudo anteriormente à década de 1990, os avanços experimentados por esta política praticamente se restringiram a iniciativas no campo jurídico-normativo, com desdobramentos muito limitados em termos de criação e de consolidação de uma capacidade estatal efetiva de combate ao trabalho escravo. De qualquer forma, é importante reconhecê-los e pontuá-los, na medida em que explicitam como se conformaram o conceito contemporâneo de trabalho análogo à escravidão e o aparato legal e institucional para combatê-lo.

O crime de reduzir alguém à condição análoga de escravo apareceu pela primeira vez no Código Penal brasileiro, em sua redação original de 1940. Os Artigos 197 e 198 do Código, respectivamente, tipificavam como crime constranger alguém, mediante violência ou ameaça, “a trabalhar” ou a “celebrar contrato de trabalho”, e estabelecia a pena de reclusão de dois a oito anos para esta prática.

A ratificação pelo Brasil, em 1957, da Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, e, em 1965, da Convenção da OIT nº 105 sobre a Abolição do Trabalho Forçado, são dois outros marcos dignos de nota. A Convenção nº 29 comprometeu os Estados-membros da OIT que a ratificaram a suprimirem “o emprego do trabalho forçado ou obrigatório sob todas as suas formas no mais curto prazo possível”. Para tanto, partia do entendimento de que a expressão “trabalho forçado ou obrigatório” designava “todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade” (OIT, 2011a).

A Convenção nº 105, por seu turno, tentou delimitar mais precisamente o conceito de trabalho escravo, especificando cinco situações nas quais o caráter “forçado” ou “obrigatório” do trabalho se caracterizava. Segundo o Artigo 1º da Convenção nº 105, qualquer membro da OIT que a ratificasse comprometer-se-ia a suprimir o trabalho forçado ou obrigatório, e a não recorrer a ele como:

- a) medida de coerção, ou de educação política ou como sanção dirigida a pessoas que tenham ou expressem certas opiniões políticas, ou manifestem sua oposição ideológica à ordem política, social ou econômica estabelecida;
- b) método de mobilização e de utilização da mão de obra para fins de desenvolvimento econômico;
- c) medida de disciplina de trabalho;
- d) punição por participação em greves;
- e) medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa (OIT, 2011b).

A Convenção nº 105 avançou, portanto, ao elencar e dar visibilidade a práticas e métodos coercitivos que não necessariamente estavam associados à noção “usual” de escravidão àquela época. Esse, desde então, parece ser o principal desafio relacionado ao tema: *evidenciar que um problema social que se supunha superado ou reduzido a uma reminiscência arcaica reproduz-se e atualiza-se na sociedade contemporânea*. Apesar do relevante progresso, entretanto, o conceito de trabalho escravo ainda aparecia exclusivamente assentado em seu caráter compulsório, preso a um estereótipo “colonial” de escravidão, o que se mostrou insuficiente para compreender e lidar com o fenômeno da escravidão contemporânea, conforme se argumentará a seguir.

A ratificação de tais convenções, pelo Brasil, na verdade surtiu poucos resultados práticos àquela época. Convenções internacionais propõem-se a fornecer um amparo conceitual e legal deliberadamente abrangente, dando-lhes a plasticidade necessária para se moldarem a diferentes contextos nacionais. As Convenções nºs 29 e 105, nesse sentido, encorajavam que Estados-membros reconhecessem a existência do trabalho escravo em seus territórios e, a partir daí, implementassem uma legislação nacional mais condizente com as peculiaridades próprias ao seu contexto socioeconômico, possibilitando, assim, a sanção penal dos infratores e o efetivo combate à disseminação do trabalho escravo contemporâneo.

A redação dada pelo Artigo 149 do Código Penal, entretanto, notabilizava-se por ser altamente genérica, não cumprindo, a rigor, com o objetivo acima especificado, qual seja, o de ser um elo entre os princípios presentes nas convenções internacionais pelo país e a realidade local. Nesse contexto, até o final do século passado, raros foram os casos de identificação, investigação e punição de culpados associados ao crime de redução do trabalhador a uma situação análoga à de escravo.

Em 1971, a carta pastoral *Uma Igreja da Amazônia em Conflito com o Latifúndio e a Marginalização Social*, escrita por D. Pedro Casaldáliga, bispo da Prelazia de São Felix do Araguaia, Mato Grosso, apresentou uma denúncia pública da persistência de práticas de exploração do trabalho no campo análogas à escravidão. O documento lançava luz sobre a atualidade do problema social da escravidão no país, e foi seguido por dois importantes desdobramentos: a promulgação, em 1973, da Lei nº 5.889, que estabelecia novas normas reguladoras do trabalho rural, e a criação, em 1975, da CPT, entidade que desde então exerce papel essencial na definição das estratégias de combate ao trabalho escravo desenvolvidas em âmbito federal e no levantamento de informações que, ano a ano, reportam a dimensão social da exploração dos trabalhadores em regime análogo à escravidão.

Em termos práticos, o perfil de empregado agrícola que a Lei nº 5.889/1973 definia, parcialmente equiparável ao do empregado urbano, acabou por esmaecer-se ante o processo de acelerada transformação tecnológica da agricultura brasileira nos anos 1970. Conhecido por modernização conservadora, na medida em que mudou a base técnica da produção, mantendo a estrutura fundiária concentrada, esse processo abrangeu um conjunto de políticas de Estado – expansão do crédito agrícola, incentivos fiscais e subsídios à aquisição de insumos – que, da perspectiva do mundo do trabalho, geraram

duas consequências de grande monta: o êxodo rural, com expulsão de amplos contingentes de trabalhadores das fazendas, desassistidos de qualquer direito, e o crescimento intensivo do trabalhador temporário (boia-fria), excluído das garantias trabalhistas trazidas pela Lei nº 5.889/1973, cujo conceito de “empregado” restringia-se à figura do prestador de serviços de caráter não eventual (FGV, [s.d.]).

A criação da CPT, contudo, foi um evento importante para o reconhecimento da existência do trabalho escravo contemporâneo no país. Desde então, as denúncias sobre a existência de tais práticas adquiriram ampla repercussão pública. A mais emblemática, nesse sentido, e que se constituiu em um marco no processo de construção da política pública de combate ao trabalho escravo contemporâneo no país, foi a tentativa de fuga do trabalhador rural José Pereira e de seu colega apelidado de “Paraná”, em 1989, da fazenda Espírito Santo, localizada no sul do estado do Pará, motivados por trabalho forçado sob condições degradantes e sem remuneração. Por ter sido considerado “um caso exemplar de omissão do Estado Brasileiro em cumprir com suas obrigações de proteção dos direitos humanos, de proteção judicial e de segurança no trabalho” (OIT, 2010, p. 28), o episódio provocou, em 1994, a denúncia da CPT e de Organizações Não Governamentais (ONGs) internacionais – a Center for Justice and International Law (Cejiil) e a Humans Rights Watch – à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Em 1992, a convite da Federação Internacional de Direitos Humanos, a CPT já havia denunciado, em discurso no plenário da Subcomissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), o uso do trabalho escravo no Brasil. À repercussão internacional causada por esse pronunciamento somou-se o pedido de explicações encaminhado ao governo brasileiro pela OIT na esteira dos compromissos inscritos na Convenção nº 29: o relatório, apresentado em 1993, arrolava 8,9 mil denúncias de trabalho escravo procedentes do Brasil e recebidas pela entidade desde 1985.

O Congresso Nacional respondeu à pressão internacional instituindo um grupo de trabalho com a CPT, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Procuradoria-Geral da República (PGR) e outras organizações com vistas à construção de um Projeto de Lei (PL) que estabelecesse um conceito penal mais rigoroso de exploração do trabalho escravo em meio rural.⁴ Em março de 1994 foi editada, no âmbito do MTb, a Instrução Normativa Intersecretarial nº 1, que dispunha, pela primeira vez, dos “procedimentos da inspeção do trabalho em área rural” e definia (no seu anexo I) como “forte indício de trabalho forçado” (Brasil, 1994) a situação em que:

o trabalhador é reduzido à condição análoga à de escravo por meio de fraude, dívida, retenção de salários, retenção de documentos, ameaças ou violência que impliquem no cerceamento da liberdade dele e/ou dos seus familiares, em deixar o local onde presta seus serviços, ou mesmo quando o empregador se negar a fornecer transporte para que ele se retire do local para onde foi levado, não havendo outros meios de sair em condições seguras, devido às dificuldades de ordem econômica ou física da região (Brasil, 1994).

4. Grande parte das referências cronológicas ao processo de institucionalização da política de combate ao trabalho escravo citadas nesta seção foram extraídas do artigo *Direitos Humanos e Trabalho Escravo Contemporâneo*, de Márcia Lazzari (2016, p. 62-82).

A mesma Instrução Normativa (IN) oferecia, em seu anexo, uma conceituação sucinta da prática de “aliciamento de mão de obra” – recrutamento, por meio de contratação irregular, de trabalhadores para prestar serviços em localidades distantes de seu domicílio – e prescrevia um conjunto de estratégias às Delegacias Regionais do Trabalho para a realização de ações fiscais especificamente em áreas rurais, “identificando as atividades econômicas rurais” a partir das “peculiaridades locais, sazonais e das denúncias encaminhadas”, incluindo “representante sindical de trabalhadores rurais” nas equipes, a fim de colaborar na seleção dos estabelecimentos a serem inspecionados, e exigindo, “em caso de recrutamento de mão de obra”, a comprovação documental de que as contratações se dão de modo regular (Brasil, 1994).

Na esteira da publicação da IN, o governo brasileiro proferiu, em 1995, a primeira declaração oficial sobre a existência de trabalho escravo no país, e criou, por meio das Portarias nºs 5.497 e 5.508, o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), no quadro da Secretaria de Fiscalização – atual Secretaria de Inspeção – do Trabalho, do MTb, atribuindo-lhe a competência específica de apurar as denúncias de exploração do trabalho escravo no meio rural. Essa medida marca a federalização da política de combate ao trabalho escravo.

Em funcionamento desde então, o GEFM é composto por auditores-fiscais do Trabalho, agentes da Polícia Federal e procuradores do Ministério Público do Trabalho (MPT), agregando eventualmente representantes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Na maioria dos casos, as operações do GEFM têm como ponto de partida o recebimento de uma denúncia. A instalação e a coordenação do GEFM em âmbito federal contribuem para minorar as pressões sobre a fiscalização local e preservar o sigilo da apuração das denúncias.⁵ Em linhas gerais, quando uma operação confirma a ocorrência de trabalho escravo, os trabalhadores são libertados e assistidos; além das multas, o explorador da mão de obra é obrigado a efetuar o pagamento de salários e encargos e das despesas de transporte relativas ao encaminhamento dos trabalhadores aos seus locais de origem.

Ainda no curso do processo de institucionalização da política, a Lei nº 9.777, promulgada no final de 1998, aumentou as penas imputadas no Código Penal e adicionou aos artigos que mencionam o trabalho escravo elementos normativos típicos da exploração do trabalho análogo à escravidão em áreas rurais. O Artigo 203, por exemplo, passou a considerar crime contra o direito ao trabalho obrigar ou coagir “alguém a usar mercadorias de determinado estabelecimento para impossibilitar o desligamento do serviço em virtude de dívida” (Brasil, 1988, Artigo 203, § 1º), bem como “impedir alguém de se desligar de serviços de qualquer natureza, mediante coação ou por meio da retenção de seus documentos” (*Ibid.*, Artigo 203, § 2º). O Artigo 207, por sua vez, recebeu um parágrafo que qualifica como crime o recrutamento “de trabalhadores fora da localidade de execução do trabalho (...) mediante fraude ou cobrança de qualquer quantia do trabalhador”, sem “assegurar condições do seu retorno ao local de origem” (*Ibid.*, Artigo 207).

5. De acordo com Figueiras (2004), poucas denúncias chegavam a ser apuradas antes da criação do Grupo Móvel, fosse pela falta de segurança para as operações, fosse pelos constrangimentos diversos a que as equipes ficavam expostas em razão da proximidade com as esferas de poder local.

Esses acréscimos, em certa medida conferindo substância normativa às definições “administrativas” da IN nº 1/1994 do MTb, visavam coibir práticas típicas – e interligadas – da exploração do trabalho em condições análogas à de escravo: a arregimentação com fraude e a servidão por dívida. O método segue um roteiro comum.⁶ Aliciadores de mão de obra, chamados “gatos”, propõem a um trabalhador um contrato de trabalho para prestação de serviços em estabelecimentos agropecuários geralmente distantes de suas cidades de origem. A situação de pobreza compele o trabalhador a aceitar espontaneamente a oferta, combinada quase sempre com um “adiantamento” do salário para financiar débitos com o deslocamento e com a alimentação e a estadia em pensões em que ele – por vezes, com a família – ficará à espera do trabalho. Ao iniciar na atividade, o trabalhador é cobrado pelas despesas relativas às ferramentas, ao alojamento, à alimentação no local de serviço, além de ser obrigado a comprar “fiado” gêneros alimentícios e outros produtos necessários à subsistência de sua família, não raro a preços superiores aos de mercado, em estabelecimentos comerciais indicados pelo empregador e com o aval deste. A dívida, crescente, logo excede o salário prometido – do qual é descontada – e o trabalhador vê-se forçado a seguir trabalhando para saldá-la. O empregador, então, a título de “garantia” da dívida, passa a reter os documentos do trabalhador e, por vezes, a vigiá-lo com segurança armada.

À coação moral da dívida somam-se, então, a coação psicológica – ameaças, xingamentos e humilhações – e a coação física, com o impedimento explícito do trabalhador de deixar o local de trabalho, em geral isolado dos centros urbanos e desassistido de vias ou transporte público. É frequente, por exemplo, que o trabalhador em situação análoga à escravidão seja pago por produção (como nos contratos de safra), ao final da tarefa e segundo medidas fixadas pelo empregador. Essa regra não só pode acarretar remunerações abaixo do salário mínimo, como, ainda, pode permitir ao empregador “ajustar” o valor a ser recebido pelo trabalhador em função das dívidas que o obrigou a assumir.

Conforme se observa, as alterações normativas propostas ao longo do processo de institucionalização da política visavam “ajustar” o conceito de trabalho escravo contemporâneo à medida que a política pública se desenvolvia e se deparava com os desafios concretos que a realidade impunha.

A estrutura administrativa constituída para dar corpo à política de fiscalização do trabalho escravo revelou-se, todavia, insuficiente, sobretudo a partir de 2003, quando o governo federal comprometeu-se a encaminhar “medidas de prevenção que abarcam modificações legislativas, medidas de fiscalização e repressão do trabalho escravo no Brasil, além de medidas de sensibilização e informação da sociedade acerca do problema” (OIT, 2010, p. 29) para não apenas combater, mas erradicar práticas análogas à escravidão no país.⁷ Neste ano, foi lançado o primeiro Plano de Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil e instituída a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae).

6. O resumo que se segue foi elaborado a partir das informações constantes no Manual de Combate ao Trabalho em Condições Análogas à de Escravo, publicado pelo Ministério do Trabalho em novembro de 2011 (Brasil, 2011b).

7. A respeito dessa interpretação, ver Prates (2007). Complementarmente, ver Zimmermann (2006).

O plano declarou a erradicação do trabalho escravo como prioridade do Estado brasileiro e listou, entre suas propostas,⁸ o aperfeiçoamento da estrutura logística dos grupos de fiscalização móvel – com criação de carreira, dotação de recursos, capacitação de agentes e outras iniciativas –, a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 438 (discutida a seguir), e a instalação de varas itinerantes da Justiça do Trabalho e de Delegacias do Trabalho em localidades com notícia frequente de práticas de exploração do trabalho escravo, notadamente o interior do Pará, de Mato Grosso e do Maranhão.

As dificuldades não se atinham apenas aos limites de pessoal e de recurso para organizar um aparato de fiscalização capaz de cobrir os rincões – toda a franja da expansão da fronteira agrícola – de um território de dimensões continentais como o Brasil: o fato é que as sanções administrativas imputáveis aos empregadores circunscreviam-se às multas previstas na legislação trabalhista, cujo valor não necessariamente representava um ônus econômico suficientemente alto para inibir a exploração do trabalho escravo. A compreensão de que era preciso instituir uma punição econômica, além de penal, mais severa a fim de fortalecer o combate ao trabalho escravo já havia inspirado, em 2001, a elaboração da PEC nº 438, que previa, em sua redação original, a expropriação dos imóveis rurais em que fosse constatada, pela fiscalização, a exploração de trabalho análogo à escravidão.

Outro grande entrave ao combate a esse tipo extremado de exploração residia no alto grau de generalidade de sua tipificação, dada pelo Artigo 149 do Código Penal brasileiro, conforme já se argumentou. Os avanços conquistados em relação à construção e à operacionalização do conceito de trabalho escravo contemporâneo ao longo da história de institucionalização da política pública ainda pareciam insatisfatórios para amparar seus operadores diante da realidade experimentada nas ações fiscais. Desta forma, foi encaminhada, em 2003, por meio da Lei nº 10.803, a modificação da redação do referido artigo com o intuito de melhor especificar as formas pelas quais tal prática manifesta-se no país nos dias de hoje. Para tanto, de um lado, procurou-se desconstruir definitivamente o estereótipo do “escravo colonial” que “rondava” todas as definições anteriores, e, de outro, diferenciar tais situações da simples burla à legislação trabalhista, permitindo, assim, o enfretamento do problema de forma objetiva.

Com isso, passou-se a tipificar a exploração de trabalho análogo à escravidão também pela “jornada exaustiva” e pelas “condições degradantes de trabalho”. A servidão por dívida e a restrição à liberdade, caracterizada agora pela vigilância ostensiva, pela retenção de documentos pessoais ou pelo cerceamento do uso de meios de transporte (Brasil, 2003, § 1º, incisos I e II), seguiram valendo como critérios definidores de trabalho escravo, mas a ampliação do conceito para abranger situações de jornada exaustiva e de condições degradantes significou um avanço crucial na medida em que fixou um limite penal a práticas que atentam contra a dignidade humana, antes puníveis apenas pela legislação trabalhista.

8. O plano reunia 75 propostas, divididas em seis seções, abrangendo desde melhorias na estrutura administrativa do grupo de fiscalização móvel, da ação policial e do próprio Ministério do Trabalho, até alterações legislativas e ações de promoção da cidadania e de sensibilização. Uma avaliação da OIT feita cinco anos depois apontou que 70% dessas propostas tinham sido atingidas total ou parcialmente. Ver: <<https://goo.gl/rfwdfG>>. Acesso em: 28 fev. 2018. A íntegra do plano pode ser acessada por meio do seguinte endereço: <<https://goo.gl/ZUsCui>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

A punição aos envolvidos na prática do trabalho escravo passou a contar ainda, a partir da Portaria nº 540/2004, com a inclusão dos empregadores infratores, pessoas física ou jurídica, no cadastro de empregadores infratores, conhecido também como lista suja. Vigente desde então, o cadastro opera com duas regras básicas: a inclusão dá-se apenas após a conclusão do processo administrativo iniciado com os autos de infração; a exclusão dá-se pelo pagamento das multas fiscais e dos débitos trabalhistas e pela não reincidência no crime ao longo de dois anos.⁹ A mesma portaria (Artigo 3º) determinou que o cadastro fosse encaminhado aos ministérios e ao sistema bancário a fim de coibir que empresas autuadas se beneficiassem de créditos públicos ou fossem contratadas pelo Estado.¹⁰ Assim, a divulgação da lista tornou-se um importante instrumento de repressão à utilização do trabalho escravo, pois produz tanto impactos econômicos diretos, pela impossibilidade de o infrator acessar financiamento público, quanto indiretos, pelo desgaste causado sobre a imagem pública de indivíduos e empresas presentes na lista.

Paralelamente, um importante passo foi dado no campo da regulação das condições de trabalho em empreendimentos agropecuários com a edição da Norma Regulamentadora (NR) 31, do MTb, publicada no início de março de 2005.¹¹ A NR 31 cumpria o objetivo de estabelecer os critérios de organização do ambiente de trabalho para que a atividade agrícola remunerada se desenvolvesse em conformidade com os requisitos de segurança e saúde do trabalho. Entre suas principais determinações, constam, como obrigações do empregador:

- a) prevenir acidentes de trabalho – mantendo material médico de primeiros socorros no estabelecimento, fornecendo equipamento de proteção individual aos trabalhadores e garantindo a remoção deles ao centro de saúde mais próximo, quando necessário;
- b) disponibilizar instalações sanitárias acessíveis e em boas condições de uso;
- c) garantir pausas para descanso dos empregados que trabalham de pé;
- d) providenciar ferramentas adequadas e gratuitas ao trabalho;
- e) ofertar água potável e fresca em quantidade suficiente;
- f) manter abrigos nas frentes de trabalho para alimentação e proteção dos trabalhadores;
- g) utilizar veículo regular e seguro para o transporte dos empregados (Brasil, 2005).

O rol de determinações da NR 31 passou a municiar a fiscalização de uma referência adicional e circunstanciada das condições que seriam desejáveis em um ambiente de trabalho rural. A inobservância dessas exigências básicas de saúde e segurança permitiu indicar a existência de trabalho em condições degradantes.

Quanto aos trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo, desde dezembro de 2002, uma inovação fundamental foi instituída: a Lei nº 10.608 conferiu a eles o direito a receber três parcelas do seguro-desemprego, no valor de 1 salário mínimo, com encaminhamento à qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho.

9. A última versão da lista suja, publicada em 24 de novembro de 2017, registra 130 empresas ou empregadores, incluídos entre 2010 e 2017 (sete em cada dez, de 2014 a 2017), e reúne, além de empresas agropecuárias (oito em cada dez do total), também confecções e empreiteiras.

10. A Portaria nº 1.150/2003, do Ministério da Integração Nacional (MI), recomendava que os bancos administradores dos fundos constitucionais e regionais de financiamento se abstivessem de conceder crédito às empresas relacionadas na lista suja.

11. Atualizada pontualmente em 2011 e em 2013. Ver a íntegra em: <<https://goo.gl/GQqbxm>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

A medida ampliou significativamente o escopo protetivo dos trabalhadores resgatados. O atendimento inicial a esse quesito ficou a cargo dos auditores-fiscais do Trabalho, a partir de procedimentos regulamentados pela Portaria nº 1.153, já de 2003.

Em 2008, foi lançado o II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, com o intuito de atualizar o primeiro plano. Para tanto, partiu-se do diagnóstico de:

que o Brasil caminhou de forma mais palpável no que se refere à fiscalização e capacitação de atores para o combate ao trabalho escravo, bem como na conscientização dos trabalhadores sobre os seus direitos. Mas avançou menos no que diz respeito às medidas para a diminuição da impunidade e para garantir emprego e reforma agrária nas regiões fornecedoras de mão-de-obra escrava (OIT, 2008).

Conseqüentemente, neste segundo plano priorizou-se as ações voltadas para estas duas últimas áreas.

Neste quesito, é digna de nota a aprovação, em 2014, da já mencionada PEC nº 438, que determinou a expropriação de imóveis urbanos e rurais flagrados na prática de reduzir o trabalhador a uma situação análoga à de escravo e a destinação de suas áreas para a reforma agrária ou para programas de habitação popular. Tal instrumento, associado à ampliação do conceito de escravidão contemporânea, ocasionou, contudo, uma grande disputa em torno da PEC, que acabou não tendo efeito prático imediato, uma vez que os senadores condicionaram o ato de expropriação aos termos de uma lei complementar, ainda hoje não editada.

3 ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO: UM DESAFIO AINDA PRESENTE

Conforme se destacou na introdução deste artigo, os avanços conquistados no processo de construção da política de erradicação do trabalho escravo contemporâneo foram reconhecidos e propagandeados pela comunidade internacional. A OIT, por exemplo, passou a tratar do caso brasileiro, apesar de todas as dificuldades e dos obstáculos enfrentados, como “um exemplo a ser seguido na luta contra o trabalho escravo” (OIT, 2010, p. 181).

Os progressos experimentados, todavia, não significam que a política de erradicação do trabalho escravo contemporâneo está consolidada, livre de disputas e imune a retrocessos. Pelo contrário, as disputas em torno do conceito de trabalho escravo, da competência das ações fiscais e das penalidades devidas por aqueles que a praticam são permanentes e têm se acirrado no interior dos Três Poderes da República no período recente.

Um relevante fato incitador do endurecimento da resistência aos caminhos traçados pela institucionalização da política de erradicação do trabalho escravo foi, em 2011, a instituição da IN 91, da Secretaria de Inspeção do Trabalho. A IN 91 exprimiu um novo esforço do MTb para instituir critérios mais detalhados das ações de fiscalização, em resposta à crítica de representantes do agronegócio quanto ao caráter “subjetivo” das inspeções e à insegurança jurídica que elas levavam aos empregadores, embora, como foi visto, já existisse um conjunto de normas e de conceitos legais presidindo à atuação dos fiscais. Nesse contexto, a IN 91 declarava a exploração do trabalho escravo como atentado aos “direitos humanos” e reiterava o conceito de trabalho escravo inscrito no Código Penal em 2003, listando suas situações típicas – trabalho forçado, jornada exaustiva, condições degradantes, restrição da locomoção (também em razão de dívida), vigilância

ostensiva, retenção de documentos – e oferecendo definições-chave para cada um desses elementos (Brasil, 2011c, Artigo 2º, § 1º, alíneas de “a” a “g”). A reação dos setores políticos ligados ao agronegócio,¹² visando barrar novos avanços legais e enfraquecer a atuação dos órgãos e agentes da fiscalização do trabalho, se fortaleceu.

O PL nº 3.842/2012¹³ propôs excluir da definição de exploração do trabalho escravo, introduzida no Artigo 149 do Código Penal, as expressões “jornada exaustiva” e “condições degradantes”, mantendo apenas o trabalho forçado e a restrição da locomoção do trabalhador (por dívida) como elementos tipificadores do crime. A despeito de toda a regulamentação produzida no processo de institucionalização da política de combate ao trabalho escravo, as justificativas que constam do PL reincidentem no argumento da “insegurança jurídica”, causada pela ausência de “referenciais claros” do que configurariam jornadas exaustivas e condições degradantes de trabalho, para modificar a legislação. Efetivadas, essas mudanças tenderiam a ampliar as possibilidades de exploração do trabalho escravo e restringiriam fortemente o escopo de atuação da fiscalização.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 432, de 2013, a pretexto de antecipar a regulação do futuro dispositivo de expropriação de terras em que fosse constatada a exploração de trabalho escravo, também propôs incidentalmente uma definição de trabalho escravo limitada à restrição forçada – por dívida ou violência – de liberdade, excluindo os conceitos de “jornada exaustiva” e “condições degradantes” de sua tipificação (Brasil, 2013, Artigo 1º, § 1º, incisos I-IV). Além disso, o PLS nº 432 previa que o imóvel somente poderia ser expropriado após trânsito em julgado de sentença penal condenatória, o que não só dilatava indefinidamente o prazo para que a expropriação se efetivasse, como, ainda, submeteria a decisão final sobre a destinação da terra à punibilidade por um crime que praticamente não registra condenações judiciais no país.

O processo político que, em 2014, precedeu à aprovação da PEC nº 438, absorveu o espírito de reação aos avanços da política de combate ao trabalho escravo. Conforme já se ressaltou, em sua redação final – a Emenda Constitucional (EC) nº 81 ao Artigo 243 da Constituição –, o dispositivo que autoriza a expropriação e a destinação à reforma agrária de propriedades rurais em que for constatada a exploração de trabalho escravo incorporou ao enunciado a expressão “na forma da lei”, que, em termos práticos, suspendeu a aplicação imediata da norma, colocando-a sob dependência de uma regulamentação complementar. No fim daquele ano, outro fato agravou o retrocesso em curso: em decisão liminar,¹⁴ o Supremo Tribunal Federal (STF) impediu a divulgação da lista suja de trabalho escravo, com base no argumento de que a portaria que a instituía carecia de respaldo na legislação. Em consequência, já no início de 2015, os bancos públicos – como a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹⁵ – anunciaram a suspensão do veto à concessão de empréstimo às empresas

12. Para uma análise mais detalhada desse momento, ver Rangel (2016).

13. Apensado ao PL nº 2.464/2015, que tem o mesmo teor e encontrava-se, no momento de finalização deste texto, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, da Câmara dos Deputados.

14. Publicada em 23 de dezembro de 2014 a partir de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) impetrada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc).

15. Mais informações em: <<https://goo.gl/F8KZRj>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

que figurassem na lista. Essa orientação tornou ineficaz um dos principais instrumentos de coibição da exploração de trabalho escravo.

Um episódio ocorrido em setembro de 2015 ilustrou, no entanto, de maneira mais clara, a mudança que se tinha operado na correlação de forças no ambiente político, com a crescente hegemonia dos interesses do grande setor agropecuário na pauta legislativa. Dias após o Incra ter publicado a IN nº 83, que previa (Artigo 3º) incorporar ao programa de reforma agrária imóveis rurais listados no cadastro de propriedades com autuação por trabalho escravo, a Advocacia-Geral da União (AGU), atendendo ao pleito da Frente Parlamentar da Agropecuária¹⁶ – a bancada ruralista –, determinou, por despacho, a suspensão do dispositivo, sob o argumento de que não havia amparo legal para a criação de novas regras de desapropriação.¹⁷ A expropriação dos imóveis rurais que mantêm trabalhadores em condições análogas à escravidão, com sua destinação à reforma agrária, conferiria aplicabilidade concreta aos requisitos constitucionais da função social da propriedade, que fixavam ao proprietário o dever de observar as disposições que regulam as relações de trabalho e de promover uma exploração econômica que favoreça o bem-estar dos trabalhadores (Brasil, 1988, Artigo 186, incisos III e IV).

Em 27 de abril de 2016, a Frente Parlamentar da Agropecuária entregou ao então vice-presidente da República Michel Temer, que assumira o governo após o afastamento da então presidente da República Dilma Rousseff – em um contexto político no qual a bancada ruralista ampliava sua força e a pauta relacionada a direitos sociais começava a retroceder –, um conjunto de reivindicações do setor, intitulado *Pauta Positiva*.¹⁸ Na seção dedicada às relações trabalhistas, o documento lista, como reivindicações do setor, o estabelecimento da “diferenciação entre trabalho escravo, condições degradantes de trabalho e jornada exaustiva” e de “limites aos auditores do trabalho e às Normas Regulamentadoras do Trabalho (NRs)”.¹⁹ Tal recomendação, atalhando o andamento geralmente mais moroso da tramitação de PLs no Poder Legislativo, viria desembocar na Portaria nº 1.129, do MTb, publicada em 16 de outubro de 2017. A pretexto de disciplinar a forma de concessão de seguro-desemprego aos trabalhadores resgatados pela fiscalização, a portaria reformulou o conceito de trabalho escravo, subordinando a caracterização da “jornada exaustiva” e das “condições degradantes” à existência de privação ou cerceamento do direito de ir e vir e à inexistência de “consentimento” do trabalhador em relação à sua situação (Brasil, 2017a, Artigo 1º, incisos I a III).

Uma vez que a portaria destinava-se aos fiscais, ela esterilizaria, no âmbito administrativo, a política de enfrentamento à exploração do trabalho escravo, antecipando aí os efeitos pretendidos pelos PLs que visam modificar as definições legais do crime. A reação de entidades

16. Mais informações em: <<https://goo.gl/eyC4ow>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

17. Apenas em 29 de abril de 2016, quando o cenário apontava para a destituição da então presidente Dilma Rousseff – a Câmara aprovara o afastamento da presidente em 17 de abril daquele ano –, a AGU publicou parecer (0013/2016. NUP: 70000.003860/201575) reconhecendo a constitucionalidade da IN nº 83/2015; a conjuntura subsequente, todavia, iria demonstrar que as condições político-institucionais que dariam efetividade à IN nº 83 tinham se perdido.

18. Ver: <<https://goo.gl/7enr9q>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

19. O documento reivindica, ainda, a aprovação da Lei da Terceirização, uma matéria intrinsecamente relacionada à exploração do trabalho escravo no campo. Os limites deste artigo, no entanto, não permitem que se dê profundidade a essa questão. Para uma análise do tema, ver Rangel (2016).

sindicais, movimentos e organizações sociais, como a CPT, além das duras críticas feitas pelo MPT²⁰ e da manifestação da PGR em favor da revogação da Portaria nº 1.129, obrigou o governo a rever sua posição. O pronto posicionamento da comunidade internacional também contribuiu para esta reversão.

Para a OIT, em particular, a edição de tal portaria colocaria em risco a trajetória de sucesso da política brasileira de combate ao trabalho escravo, considerada um modelo para a região e para o mundo. Na avaliação desta instituição:

a gravidade da situação está no possível enfraquecimento e limitação da efetiva atuação da fiscalização do trabalho, com o conseqüente aumento da desproteção e vulnerabilidade de uma parcela da população brasileira já muito fragilizada. Além disso, a OIT também lamenta o aumento do risco de que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU não sejam alcançados no Brasil, no que se refere à erradicação do trabalho análogo ao de escravo (OIT, 2017b).

Especialistas em direitos humanos da ONU também manifestaram a sua preocupação com as mudanças promovidas pelo governo brasileiro no campo do combate ao trabalho escravo. Para Urmila Bhoola, relatora especial da ONU sobre a escravidão contemporânea:

é essencial que o Brasil tome ações decisivas agora para evitar o enfraquecimento das medidas anti-escravidão que foram implementadas na última década, o que enfraquece a proteção das populações pobres e excluídas que são vulneráveis à escravidão. (...) Também estamos preocupados com outras ações, incluindo cortes orçamentários para inspeções do trabalho, que desempenham um papel fundamental na detecção de vítimas e na erradicação da escravidão (OIT, 2017a).

Assim, o governo editou, em dezembro de 2017, a Portaria nº 1.293: o novo dispositivo restabelecia os conceitos de jornada exaustiva e condições degradantes de trabalho, cuja descrição, na forma da lei, prescinde da coação direta contra a liberdade de ir e vir. Esse recuo político reiterou a definição moderna de trabalho escravo, introduzida no ordenamento jurídico brasileiro após mais de uma década de intensos embates e caracterizada por sete critérios gerais: a) trabalho forçado; b) jornada exaustiva; c) condições degradantes de trabalho; d) restrição de locomoção (em razão de dívida); e) cerceamento do uso de meios de transporte; f) retenção de documentos ou objetos pessoais; e g) vigilância ostensiva (Brasil, 2017b, Artigo 2º).

Complementando o movimento de reconvergência entre as normas administrativas e a legislação constitucional e infraconstitucional, e respondendo, em certa medida, às críticas relativas à suposta subjetividade da atuação fiscalizatória, a SIT/MTb publicou, logo em 22 de janeiro de 2018, a IN nº 139,²¹ que, além de manter os elementos

20. Ver: <<https://goo.gl/p15Duw>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

21. Ver: <<https://goo.gl/vDvnjm>>. Acesso em: 28 fev. 2018. Poderiam caracterizar, por exemplo, condições degradantes de trabalho: a não disponibilização de água potável, ou disponibilização em condições não higiênicas ou em quantidade insuficiente para consumo do trabalhador no local de trabalho ou de alojamento; a inexistência, nas áreas de vivência, de água limpa para higiene, preparo de alimentos e demais necessidades; a reutilização de recipientes destinados ao armazenamento de produtos tóxicos; a inexistência de instalações sanitárias ou instalações sanitárias que não assegurem utilização em condições higiênicas ou com preservação da privacidade, entre outras situações. Caracterizariam a jornada exaustiva: supressão não eventual do descanso semanal remunerado; restrição ao uso de instalações sanitárias para satisfação das necessidades fisiológicas do trabalhador; trabalho executado em condições não ergonômicas, insalubres, perigosas ou penosas, especialmente se associado à aferição de remuneração por produção etc.

determinantes de trabalho escravo consolidados pela Portaria nº 1.293/2017, listou mais de sessenta situações que poderiam representar, nos ambientes de trabalho inspecionados pela fiscalização, práticas de exploração de trabalho escravo. Embora não pretenda ser um rol exaustivo, a lista da Nota Técnica (NT) nº 139/2018, ampliando a visibilidade de recomendações que já constavam nos manuais públicos de atuação dos fiscais, fortaleceu os requisitos gerais de caracterização do trabalho escravo ao relacioná-los a situações concretas e típicas da prática em área rural.

De certo modo, os protestos suscitados pela Portaria nº 1.129/2017, partindo de diferentes atores com diversas inserções institucionais, mostraram que o repúdio ao trabalho escravo atingiu um significativo grau de consenso social. Sem dúvida, este é um importante indicador de êxito da política, uma vez que o primeiro obstáculo à sua institucionalização era a necessidade de o país reconhecer que o problema social da escravidão reproduzia-se e atualizava-se na sociedade contemporânea.

A despeito disso, contudo, a imagem do que é socialmente compreendido como trabalho escravo ainda permanece em disputa. Esta, por seu turno, não se faz apenas no embate específico sobre o conceito de trabalho escravo, mas também sobre o que é considerado “legítimo” em termos de exploração do trabalho. Não à toa, parte do grande empresariado agrícola e não agrícola (ligado ao setor têxtil, ao comércio varejista, à construção civil etc.)²² segue reivindicando, mesmo após a reforma trabalhista e a Lei da Terceirização,²³ uma desregulamentação ainda maior das relações de trabalho, que, insistindo em argumentos como a “insegurança jurídica” e a “ausência de critérios objetivos” na ação da fiscalização, tende a ampliar os limites legais de exploração do trabalho, subordinando os princípios constitucionais da dignidade humana e do valor social do trabalho à lógica de mercado.

4 O DESEMPENHO RECENTE DA POLÍTICA: RETRAÇÃO DOS GRUPOS MÓVEIS E “DESRURALIZAÇÃO” DAS AÇÕES FISCAIS

Se o acirramento das disputas em torno da normatização e da institucionalização da política de erradicação do trabalho escravo nos anos recentes revelam uma mudança na correlação de forças no ambiente político, com a crescente hegemonia dos interesses do grande setor agropecuário, os indicadores de desempenho da política expressam que tal contexto contaminou decisivamente sua operacionalização.

De 1995 a 2016, foram resgatadas, pela fiscalização do MTb, 52 mil pessoas que trabalhavam em condições análogas à escravidão. Desde o início da política, houve significativas mudanças no perfil de trabalho escravo – quanto às atividades, ao porte e ao tempo das empreitadas ou frentes de trabalho e quanto à dinâmica da fiscalização – que são, em certa medida, perceptíveis tanto nos dados do próprio

22. A esse respeito, convém consultar: <<https://goo.gl/AhhL4g>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

23. Para a análise dos efeitos da reforma e da terceirização sobre as relações de trabalho no campo, ver Valadares, Galiza e Oliveira (2017).

ministério quanto nos da CPT.²⁴ Para efeitos de comparação, este estudo centrará suas análises apenas no período mais recente – de 2008²⁵ a 2016 –, ao longo do qual parte importante dos efeitos dessas mudanças pode ser identificada.

A tabela 1 apresenta os dados do MTb referentes ao número de trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão, para os anos de 2008 a 2016.

TABELA 1

Resultados das operações de fiscalização do trabalho escravo – Brasil (2008-2016)

Ano	Operações	Estabelecimentos	Trabalhadores regularizados	Trabalhadores resgatados
2008	163	302	3.035	5.016
2009	160	352	3.418	3.707
2010	150	310	2.747	2.634
2011	177	344	2.012	2.495
2012	150	259	1.566	2.771
2013	189	313	1.963	2.808
2014	175	292	1.158	1.752
2015	143	257	817	1.010
2016	115	191	576	885
Total	1.422	2.620	17.292	23.078

Fonte: Dados do MTb, anos 2008 a 2016.²⁶
Elaboração dos autores.

Os dados acima apontam duas principais tendências no período: redução do número de trabalhadores resgatados – de 5,02 mil, em 2008, para 885, em 2016, uma queda de 82,3% – e redução dos números de operações e de estabelecimentos inspecionados – de 163 para 115, no primeiro, e de 302 para 191, no segundo, quedas de 29,4% e de 36,7%, respectivamente. Tais tendências estão, certamente, relacionadas: a redução do número de operações e inspeções implica a redução do número de trabalhadores resgatados – e, adicionalmente, conforme mostra a tabela, a redução do número de trabalhadores cuja situação contratual foi regularizada por ação da fiscalização (-81% no período), uma vez que o conjunto de estabelecimentos fiscalizados é o mesmo para as duas categorias.

Em grande parte, a redução do número de operações pode ser atribuída à retração da capacidade do Estado de apurar as denúncias de trabalho escravo que chegam ao conhecimento da fiscalização. Alguns fatos ocorridos ao longo do período analisado

24. As duas instituições são as principais produtoras de informações sobre o trabalho escravo contemporâneo no país. A metodologia utilizada por cada uma dessas instituições, com destaque para suas diferenças, é apresentada no apêndice que acompanha o presente artigo.

25. A opção de iniciar a análise a partir de 2008 obedeceu a dois motivos principais: primeiro, o Atlas do Trabalho Escravo no Brasil já cobre o período anterior (1995 a 2008), com grande densidade de informação e detalhamento analítico, de sorte que as questões atinentes aos anos precedentes podem ser facilmente sanadas em consulta àquela publicação (disponível em: <<https://goo.gl/KN8wVX>>); em segundo lugar, no momento em que este artigo começou a ser escrito, os relatórios *Conflitos no Campo no Brasil*, da CPT, não disponibilizavam, na sua versão aberta (disponível em: <<https://goo.gl/ix46jT>>), os dados de conflito em formato convertível para Excel até 2007, impondo, pois, um esforço de recuperação das informações incompatível com o prazo para a produção deste artigo e com a proposta de oferecer uma leitura tão atualizada quanto possível dos dados de trabalho escravo.

26. Mais informações em: <<https://goo.gl/7V7ynQ>>. Acesso em: 1º abr. 2018.

(2008-2016) respaldam essa suposição. Em junho de 2014, uma ação civil pública movida em face de União Federal pelo MPT²⁷ chamou a atenção para a acelerada diminuição do número de auditores fiscais do Trabalho em atividade: em 1996, quando a política de combate ao trabalho escravo começava a ganhar institucionalidade, havia 3.464 fiscais em atividade (para todas as áreas); em 2013, esse número reduzira-se a 2.740.²⁸ A situação agravou-se sob o contexto de restrição orçamentária que dominou os últimos anos: das nove equipes de fiscalização do grupo móvel atuantes em 2008, restavam, em 2016, apenas quatro, e estas passaram a dispor de um número reduzido de componentes. As greves e mobilizações dos auditores entre 2015 e 2017 acentuaram as insuficiências crescentes da fiscalização.²⁹ Esse parece ser o argumento central para explicar a acentuada queda observada nos indicadores. De todo modo, é prudente analisar o fenômeno sob outras perspectivas.

Os dados específicos da CPT sobre conflitos trabalhistas envolvendo trabalho escravo apontam que a redução do número de operações fez-se acompanhar, também, da redução do número de denúncias: em 2008, o relatório *Conflitos no Campo*, da CPT, registrava 280 denúncias de trabalho escravo em todo o país, envolvendo 6.997 trabalhadores; em 2012, eram 168 denúncias, envolvendo 2.952 trabalhadores; em 2016, esses totais haviam se reduzido a 68 denúncias de trabalho escravo e 751 trabalhadores envolvidos.³⁰ Diante desse quadro, poder-se-ia argumentar que as fiscalizações reduziram-se, também, em função da queda do número de denúncias. Ou, supostamente, em função da redução no número de trabalhadores submetidos à condição de trabalho escravo no Brasil. É apropriado analisar tais hipóteses com cautela.

Em primeiro lugar, as denúncias de trabalho escravo que o MTb recebe não são exclusivamente da CPT e, adicionalmente, nunca foram fiscalizadas em sua totalidade, nem no período anterior às restrições fiscais atualmente impostas à política nem no atual período.³¹ Assim, uma queda no número de denúncias não acarretaria, de imediato, uma queda na quantidade de operações, mas uma elevação no percentual de denúncias apuradas. Em 2011, um subprocurador do Trabalho declarou, em reunião da Frente Parlamentar Mista pela erradicação do trabalho escravo, que, “por falta de pessoal e infraestrutura, somente 50% das denúncias sobre trabalho escravo no Brasil foram apuradas nos últimos anos” (Mugnatto, 2011). Em janeiro de 2018, em contexto de

27. Disponível em: <<https://goo.gl/gN1Rp3>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

28. A ação civil pública cita que, nos relatórios anuais de avaliação do Plano Plurianual (PPA) de 2004 a 2007, o MTb admitia que, para adequar-se a padrões internacionais da OIT, o Brasil deveria ter 4.500 fiscais do trabalho.

29. Ver: <<https://goo.gl/fSVZiM>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

30. Não estão computados os números referentes à superexploração ou a desrespeito à legislação trabalhista, que a CPT apura separadamente. A CPT registra, em seu relatório, apenas as denúncias de trabalho escravo no meio rural (agrícola e não agrícola), razão pela qual o número destas, desde 2013, tem ficado abaixo mesmo do total de operações de fiscalização realizadas pelo MTb, que incluem atividades em espaço urbano.

31. Em 2011, um subprocurador do Trabalho declarou, em reunião da Frente Parlamentar Mista, pela erradicação do trabalho escravo, que, “por falta de pessoal e infraestrutura, somente 50% das denúncias sobre trabalho escravo no Brasil foram apuradas nos últimos anos” (Brasil, 2011a). Em janeiro de 2018, em contexto de restrição orçamentária muito mais grave, o coordenador nacional da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo do MPT afirmou que, de cada dez denúncias de trabalho escravo, apenas uma era investigada. Mais informações em: <<https://goo.gl/ZdblUj>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

restrição orçamentária grave, o coordenador nacional da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo do MPT afirmou que, de cada dez denúncias de trabalho escravo, apenas uma era investigada (Angelo, 2017).

Em segundo lugar, não se deve ignorar que a queda das fiscalizações pode impactar negativamente as denúncias: se, por um lado, as fiscalizações são motivadas pelas denúncias, estas, por outro lado, tendem a crescer ante a percepção social de que o Estado está atuando para apurá-las.

Feitas essas ponderações, importa mencionar dois fenômenos:

- a) a redução da mão de obra ocupada no setor canavieiro: em virtude do veloz processo de mecanização da colheita,³² a produção canavieira paulista, que chegara a empregar 388,7 mil trabalhadores em 2008, não empregava mais que 62,1 mil em 2016.³³ Esse dado é importante porque a atividade canavieira respondia por 31,1% do total de trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo relacionadas pela CPT entre 2008 e 2011, passando a representar apenas 6,8% do total no período de 2012 a 2016. O perfil dos trabalhadores libertados de condições análogas à escravidão reforça a evidência: em 2008, 48% deles trabalhavam no setor canavieiro; em 2016, apenas 5%;³⁴
- b) a mudança no perfil do trabalho escravo no país: segundo o MTb, há poucos anos, em um único estabelecimento, a fiscalização podia encontrar até quinhentos trabalhadores em regime escravo, ao passo que, hoje, “os maiores resgates giram em torno de 40 trabalhadores por estabelecimento” (Velasco e Reis, 2018). Os dados da tabela 1 refletem tal diferença: a proporção entre trabalhadores resgatados e estabelecimentos fiscalizados era, em 2008, de 16,6, passando a 10,7 em 2012 e a 4,6 em 2016. Aparentemente, para burlar a fiscalização, as situações envolvendo trabalho escravo no rural têm-se caracterizado cada vez mais por empreitadas de curto prazo com emprego de um número menor de trabalhadores, o que dificulta não apenas a ocorrência da denúncia como o próprio planejamento das operações do grupo móvel.³⁵

Sem dúvida, os dois fenômenos também influenciam os resultados analisados na tabela 1. Entretanto, ainda que se possa dizer que à redução do total de ocupados na cana-de-açúcar, em decorrência do bem-vindo processo de mecanização, correspondeu, também, a redução de ocorrências de trabalho escravo no setor, com impacto sobre o total de denúncias, tais ilações não nos autorizam concluir que a queda no número de denúncias no período recente decorre de uma redução da incidência de trabalho escravo no país. A redução do número de trabalhadores resgatados por estabelecimento tampouco

32. O referido processo foi ampliado a partir do Protocolo Agroambiental do Setor Sucrenergético, acordo firmado entre o governo de São Paulo, maior estado produtor do país, e a União da Indústria da Cana, em 2007, com vistas a eliminar progressivamente a safra por queima e mecanizar toda a colheita.

33. Informações da base do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged/MTb).

34. Dados da CPT a partir da base do MTb.

35. O frei Xavier Plassat, coordenador da Campanha pela Erradicação do Trabalho Escravo no Campo, da CPT, ouvido pelos autores deste artigo, confirma esse diagnóstico, acrescentando que o aperfeiçoamento técnico do monitoramento remoto das áreas florestais, ao modificar a prática predatória do desmatamento – atividade com alta incidência de trabalho escravo –, substituindo o corte raso pelo corte mais espaçado de madeiras selecionadas, também teve impacto sobre a evolução do número de denúncias e resgates.

nos permite supor que o contingente de trabalhadores escravizados no país se reduziu. Tais informações são claramente insuficientes para qualquer uma das inferências.

As informações disponíveis, contudo, sustentam duas proposições: em primeiro lugar, parece indiscutível que a redução dos grupos móveis – decisão discricionária do governo federal diante do contexto de austeridade fiscal – impactou seriamente o número de operações e de trabalhadores resgatados. Como já se argumentou, o número de denúncias não apuradas pelo MTb sempre foi alto, o que invalida o pressuposto de que a redução da política deu-se em decorrência da diminuição das denúncias. Adicionalmente, os fenômenos mencionados parecem revelar que as estratégias de operação dos grupos móveis precisam de reorientação periódica. A submissão de trabalhadores a condições análogas à escravidão, sendo um crime, corresponde a uma realidade que se esforça por permanecer invisível. Parece importante que a política monitore e planeje ações estratégicas para identificar novos espaços e novas “formas” de trabalho escravo no país.

Além da cana-de-açúcar, outras seis atividades – desmatamento, pecuária, roça de pasto (ou juquirá), carvão vegetal, mineração e lavouras temporárias³⁶ – representam três quartos do total de 30,9 mil trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo, recolhidas pela CPT entre 2008 e 2016. A tabela 2 apresenta esses indicadores.

TABELA 2

Total de trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo, por atividades selecionadas – Brasil (2008-2016)

Ano	Pecuária	Roça de pasto	Carvoaria	Mineração	Cana	Desmatamento	Lavoura temporária	Total selecionado (A)	Total geral (B)	A/B (%)
2008	329	1.406	685	35	2.553	146	399	5.553	6.997	79,4
2009	371	1.266	475	351	1.911	212	286	4.872	6.231	78,2
2010	491	575	324	106	577	114	388	2.575	4.163	61,9
2011	333	587	369	65	1.599	109	157	3.219	3.929	81,9
2012	446	266	558	203	193	128	323	2.117	2.952	71,7
2013	527	8	180	53	50	38	289	1.145	1.716	66,7
2014	331	7	163	917	49	84	509	2.060	2.493	82,6
2015	191	37	42	336	330	0	186	1.122	1.760	63,8
2016	261	30	45	0	44	42	128	550	751	73,2
2008 a 2016	3.280	4.182	2.841	2.066	7.306	873	2.665	23.213	30.992	74,9

Fonte: Relatórios *Conflitos no Campo no Brasil*/CPT (2008 a 2016).
Elaboração dos autores.

As informações dão conta não apenas da queda da proporção de trabalhadores envolvidos em trabalho escravo na cana no período considerado, mas, ainda, denotam que as atividades ligadas à abertura de pastagens e à pecuária têm forte incidência, ao menos até 2013 e,

36. Algodão, arroz, feijão, milho, mandioca, soja e tomate.

depois, em 2016, nos totais das denúncias captadas pela CPT.³⁷ A análise das denúncias coletadas pela CPT no período, especificamente em área rural, denota que a dinâmica de exploração do trabalho escravo está fortemente imbricada com a dinâmica de expansão das áreas de fronteira agrícola: de 2008 a 2016, a soma do número de trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo na pecuária, na roça de pasto, na atividade carvoeira e no desmatamento equiparou-se a 33,2% do total. Os registros administrativos dos trabalhadores resgatados que acessam o seguro-desemprego, organizados pelo MPT no Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil, oferecem, ainda que bastante incompletos quanto a esse quesito,³⁸ uma informação adicional com respeito à atividade que eles desempenhavam sob condições análogas à escravidão: considerando apenas registros válidos para os anos de 2008 a 2016, atividades ligadas à pecuária e ao desmatamento correspondem a um quarto do total (incluindo na conta as atividades urbanas).³⁹

A associação entre trabalho escravo e a expansão da fronteira agrícola, com o desmatamento, a extração da madeira, a produção de carvão vegetal, o roçado e a abertura de pastagens, é uma dinâmica recorrente do processo de acumulação primitiva que caracteriza o apossamento de terras devolutas (ou indígenas), tipicamente na Amazônia Legal. De maneira esquemática,⁴⁰ esse processo inicia-se pela ação de pequenos posseiros, que, expulsos de áreas mais valorizadas nas quais a atividade agropecuária consolidou-se, penetram a floresta com a abertura de culturas de subsistência em meio à vegetação nativa; em seguida, grandes fazendeiros avançam sobre essas áreas, removendo a vegetação, comercializando a madeira (com emprego de mão de obra precária ou escrava, em empreitadas de curto prazo, dado que se trata de atividade ilegal) e reivindicando a propriedade – não raro, por meio de grilagem – da terra; para consolidar o apossamento, ocupam a terra com pecuária extensiva, uma atividade de baixo custo; novamente expulsos, os pequenos posseiros adentram mais a floresta, reiniciando o ciclo. Essa dinâmica que articula trabalho escravo e apossamento ilegal de terras públicas, com devastação da cobertura original, rebaixa os custos de instalação ou de ampliação de um empreendimento agropecuário e permite que os grandes agricultores se capitalizem.⁴¹

37. O formato oficial com que o MTb divulga os dados de resgates de trabalhadores pela fiscalização (cujos números estão na tabela 1) não sistematiza informações discriminadas sobre as atividades. Os dados da CPT de trabalhadores libertos nos relatórios *Conflitos no Campo no Brasil*, embora relacionem as atividades, não são coincidentes com os do MTb, seja em razão das diferenças quanto ao processamento das denúncias (exclusão dos urbanos), seja pela inclusão de trabalhadores resgatados pela Polícia Federal e pelo MPT, que não se enquadram nos registros da SIT/MTb. Por isso, optou-se aqui por empregar apenas os dados das denúncias coletadas pela CPT para dimensionar, de maneira aproximada, a distribuição do trabalho escravo por atividade. Dadas as diferenças entre as bases, sequer é possível considerar, para o período em análise, que o total de denúncias coligidas pela CPT corresponda ao “universo” do trabalho escravo, do qual a fiscalização do MTb cobriria apenas uma parte.

38. Ver: <<https://goo.gl/hG4XpB>>. Dos 20.006 registros dessa base, especificamente referentes aos anos de 2008 a 2016, apenas 42,3% trazem informação sobre a atividade. Verifica-se, ainda, uma ampla falta de registros para os anos recentes (de 2012 em diante).

39. Em razão do predomínio de registros mais antigos nessa base, conforme indicado na nota anterior, as atividades ligadas à cana-de-açúcar respondem pela maioria dos registros: 34,5%, para o período 2008 a 2016.

40. Essa interpretação encontra-se bastante consolidada tanto na historiografia agrária – ver, por exemplo, Passos (1979, p. 242) e Silva (1980) – quanto na pesquisa sociológica recente – ver Sakamoto (2006).

41. Atualmente, entretanto, essa sucessão se processa de modo mais veloz e massivo, já em patamar tecnológico avançado, e a pressão política do grande setor agropecuário organizado por aumento da disponibilidade de terras tem ganhado expressão em instrumentos normativos que promovem a privatização de terras públicas (como as Leis nºs 13.001/2014 e 13.465/2016) ou que procuram restringir as políticas de demarcação de terras indígenas ou quilombolas.

A redução do número de grupos móveis nos últimos anos, contudo, traz dúvidas sobre a capacidade de o Estado acompanhar a dinâmica territorial descrita. Conforme já mencionado, das nove equipes de fiscalização do grupo móvel atuantes em 2008, restavam, em 2016, apenas quatro, e estas passaram a dispor de um número reduzido de componentes. Nesse quadro, as ações fiscais de combate ao trabalho escravo passaram a depender mais do engajamento das superintendências, em seu trabalho rotineiro de fiscalização dos empreendimentos sob sua jurisdição, do que do trabalho realizado pelos grupos móveis, planejado e organizado especificamente para este fim. Com isso, a proporção do número de fiscalizações de atividades não agrícolas aumentou em relação ao de fiscalizações de atividades agrícolas: a título de comparação, vale apontar que, em 2014 e 2015, o total de trabalhadores resgatados pela fiscalização oficial do MTb em espaços urbanos superou pela primeira vez o total de resgates em áreas rurais.⁴² De acordo com a CPT, em todo o período de 2003 a 2012, as fiscalizações em atividade não agrícola – construção civil, confecção etc. – representaram cerca de 13% do total, enquanto, no período de 2013 a 2016, elas corresponderam a cerca de um terço do total.

A redução das ações de fiscalização de trabalho escravo nas áreas rurais, sobretudo nos anos mais recentes, torna menos visíveis nos dados, portanto, os efeitos da dinâmica de expansão das fronteiras agrícolas na atualidade, mas, do ponto de vista estrutural, ela segue na base das práticas de exploração do trabalho escravo. O Atlas do Trabalho Escravo (Théry *et al.*, 2009), cobrindo os números do trabalho escravo até 2008, aponta que o perfil típico do “escravo brasileiro do século XXI é um migrante maranhense, do norte de Tocantins ou oeste do Piauí, de sexo masculino, analfabeto funcional, levado para as fronteiras móveis da Amazônia, em municípios de criação recente, onde é utilizado principalmente em atividades vinculadas ao desmatamento”. O relatório da OIT *Combatendo o Trabalho Escravo Contemporâneo: o exemplo do Brasil*, de 2010 (Costa, 2010, p. 61), assinala que a expansão da pecuária é “uma das principais causas de desmatamento da Amazônia” e que, ao lado da “precária regularização fundiária” e da “apropriação de terras públicas mediante falsas escrituras”, a “contratação irregular de mão-de-obra” destaca-se como “aspecto frequente na região”.⁴³

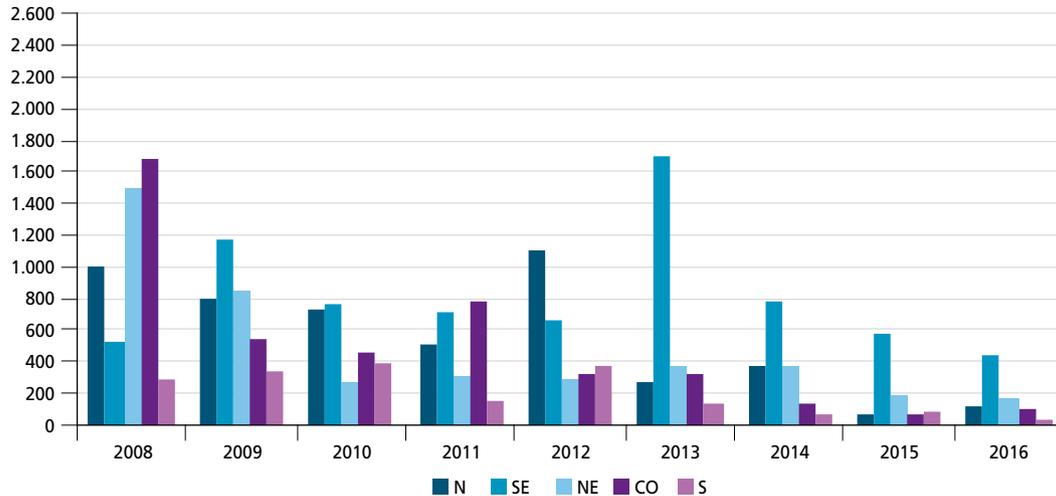
Uma contraposição entre os dados oficiais do MTb e os dados de denúncias de trabalho escravo no campo, organizados pela CPT, permite verificar de que maneira a fiscalização tem se concentrado cada vez mais no Sudeste – refletindo o aumento das inspeções em área urbana e dando à região a liderança no *ranking* de trabalhadores resgatados –, e, ao mesmo tempo, de que maneira as denúncias recebidas pela CPT, em queda em todas as regiões, reduziram-se abruptamente no Norte, entre 2008 e 2016, embora a região responda pelo maior número de denúncias de trabalho escravo rural. Os dois gráficos a seguir dão conta dessas diferenças.

42. Construção civil e mineração lideraram essas estatísticas: em 2015 correspondiam, somadas, a 49% do total de resgatados; em 2014, a construção civil respondeu, sozinha, por um quarto do total. Para 2014, ver: <<https://goo.gl/KseJHd>>. Para 2015, ver: <<https://goo.gl/D6gBni>>.

43. A *Pesquisa sobre a Cadeia Produtiva do Trabalho Escravo* (OIT e Repórter Brasil, 2007) revela que 62% dos trabalhadores resgatados dos estabelecimentos que constavam na “lista suja” até 25 de janeiro de 2007 realizavam trabalhos de “cuidados com o pasto”.

GRÁFICO 1

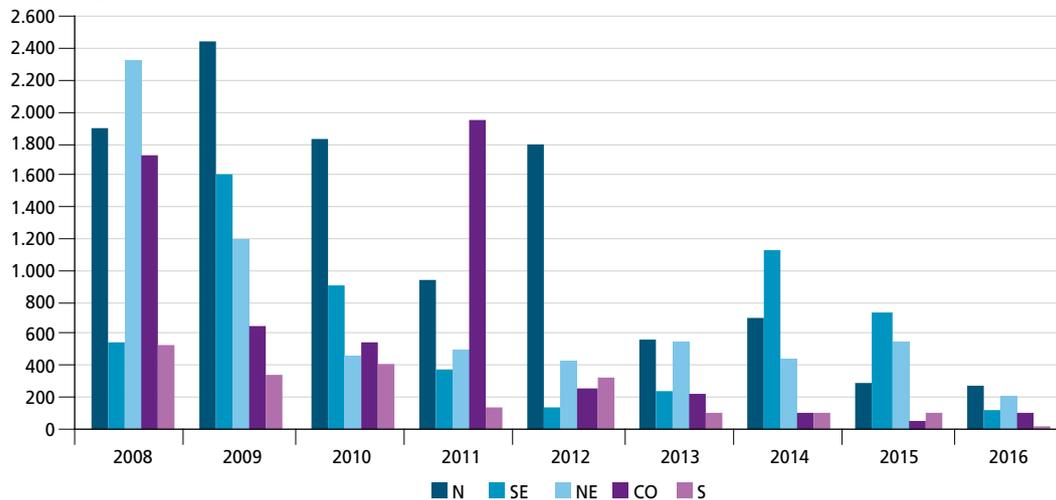
Número de trabalhadores resgatados pela SIT/MTb – Grande Região (2008-2016)



Fonte: Dados do MTb, anos 2008 a 2016.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Número de trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo no campo – Grande Região (2008-2016)



Fonte: Relatórios *Conflitos no Campo no Brasil/CPT* (2008 a 2016).
Elaboração dos autores.

Além da queda acentuada tanto dos números oficiais de trabalhadores resgatados quanto de denúncias, pode-se observar, no gráfico 2, que as denúncias relativas à região Norte perdem força a partir de 2013 e que, em 2014 e 2015, predominam as denúncias no Sudeste; essa tendência emula, de certo modo, a dos dados do MTb no gráfico, em que se vê que o total de trabalhadores resgatados no Sudeste é superior ao das demais regiões desde 2013. Essa aparente convergência pode ser atribuída, como foi dito mais atrás, à influência que a atuação fiscalizadora do Estado tem sobre a produção de denúncias em uma região. Entretanto, considerando o período de 2008 a 2016,

as regiões tipicamente rurais, Norte e Nordeste, respondem pela maioria do total de trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo rural no país, segundo a CPT: 34,6% e 21,5% (10,7 mil e 6,6 mil), respectivamente, contra 18,8% (5,8 mil) do Sudeste. Esta região, por outro lado, abrange o maior número de trabalhadores resgatados pelo MTb de 2008 a 2016 – 32% (7,4 mil) do total, com o Norte registrando 21,7% (5,0 mil), em segundo lugar. Embora não seja metodologicamente adequado contrapor esses resultados, pode-se apontar, apenas para oferecer uma dimensão hipotética das diferenças entre as regiões – e, por aproximação, entre rural e urbano –, o déficit da fiscalização em relação às denúncias coligidas pela CPT. Entre 2008 e 2016, a diferença entre o número de trabalhadores envolvidos em denúncias (CPT) e o número de trabalhadores resgatados (MTb) gira em torno de 7,9 mil: no Norte, essa diferença é de 5,7 mil, e, no Nordeste, de 2,3 mil trabalhadores a mais, envolvidos em denúncias de trabalho escravo no campo, em relação ao total de resgatados pelo MTb (que inclui urbanos e rurais); em contrapartida, no Sudeste, o número de trabalhadores resgatados (MTb) no período supera em 1,5 mil o de trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo rural.

É importante ponderar que os relatórios da CPT não apresentam dados individualizados dos trabalhadores envolvidos em denúncias de trabalho escravo, de sorte que o contraponto sugerido acima deve ser tomado meramente como um exercício de equiparação de ordens de grandeza. De resto, a diversidade das fontes de informação sobre trabalho escravo, cada qual traduzindo um modo próprio de atuação institucional, colhendo dados específicos e parciais e apresentando totais discrepantes, restringe a amplitude analítica entre elas.

O mesmo não pode ser dito a respeito da possibilidade de identificar, pelos dados, o fluxo geográfico do trabalho escravo contemporâneo a partir dos dados oficiais dos resgates do MTb e dos dados de trabalhadores resgatados que acessaram o seguro-desemprego, de acordo com o registro do Observatório do Trabalho Escravo no Brasil: enquanto, para o período de 2008 a 2016, registra-se um total em torno de 23 mil trabalhadores resgatados pelo MTb, o número dos que acessaram o seguro-desemprego no período é de 20,0 mil. Verificando que, por um lado, a maioria dos resgatados pela fiscalização é natural do Maranhão (16,2%), seguida dos nascidos na Bahia (11,3%) e em Minas Gerais (11,2%), e que, por outro, a maioria dos resgates ocorreu no Pará (13,4%), em Minas Gerais (12,8%) e em Goiás (10,3%), pode-se supor que o fluxo forte dos trabalhadores que saem do Nordeste para trabalhar na fronteira agrícola no Pará, já identificado pela literatura,⁴⁴ ainda se mostra relevante mesmo em um período em que predominam atuações em área urbana. Mas, considerando que, de 2008 a 2016, o total de resgatados no Pará e em Goiás reduziu-se em mais de 90%, ao passo que, em Minas, a queda foi de apenas 43%, pode-se dizer que um fluxo interno de trabalhadores explorados em condições análogas à escravidão se desenha nesse estado.⁴⁵

44. Ver Théry *et al.* (2009). Entretanto, para caracterizar melhor essa situação, seria necessário aprofundar a análise ao nível dos municípios, o que excederia os limites deste artigo.

45. E, em sua maior parte, em atividades especificamente agrícolas, como pecuária e lavoura.

Os dados do seguro-desemprego⁴⁶ permitem agregar outras características a esse perfil: sempre tendo por base o período de 2008 a 2016, pode-se observar que 95% dos trabalhadores resgatados são do sexo masculino, 47,6% tinham entre 15 e 29 anos, e três quartos do total tinham até 39 anos de idade no momento do resgate; 65,6% não haviam chegado a completar o quinto ano (equivalente à antiga quarta série) e 80,1% (16,0 mil) declaravam, no momento de acessar o seguro, que desempenhavam atividades ligadas à agropecuária. Este último dado revela que, mesmo com o aumento recente de autuações em área urbana e atividades não agrícolas, o trabalho escravo segue tendo uma matriz fortemente rural.

Cumpra, por fim, advertir que as dimensões socioeconômicas da exploração de trabalho em condições análogas à escravidão não se esgotam nos dados da fiscalização: o trabalho escravo constitui, por certo, o termo extremo da exploração, mas sua ocorrência, em vez de ser compreendida como uma excepcionalidade estranha ao mundo do trabalho rural, pode apenas expressar a acentuação de um regime de exploração que é marca estrutural do assalariamento agrícola precário: em outras palavras, não se trata de uma diferença de natureza da relação de trabalho, e sim de uma diferença de grau de exploração, delimitada pelos critérios de jornada exaustiva e condições degradantes. Pode-se aduzir, como evidência indireta disso, que, em 2015, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 200,1 mil empregados agrícolas (permanentes e temporários) trabalhavam mais de quarenta e quatro horas semanais por uma remuneração inferior a 1 salário mínimo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais de duas décadas depois do início do processo de institucionalização da política de combate ao trabalho escravo, algumas questões importantes, relativas à configuração atual da política e ao seu futuro, têm sido colocadas no debate público em torno do tema.

Os grupos de fiscalização móvel, coordenados a partir da esfera federal e integrados por auditores de diversas regiões do país, têm tido atuação mais restrita em razão dos cortes orçamentários e da redução do quadro de auditores. Com isso, aumentou o peso relativo da participação das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs) – antigas Delegacias Regionais do Trabalho – na política de fiscalização do trabalho escravo. Tal mudança sinaliza para duas consequências: de um lado, pode significar que algumas SRTEs absorveram o compromisso de enfrentamento do trabalho escravo a partir da experiência dos grupos móveis e tornaram-se, pois, uma alternativa institucional de “baixo custo” para dar continuidade à política; de outro lado, porém, essa crescente desfederalização reabre a possibilidade de expor as instâncias regionais de fiscalização à influência dos poderes locais, algo que se intentou debelar precisamente com a criação dos grupos de fiscalização móvel. Como resultado mais patente desse processo, o presente artigo sublinhou que as fiscalizações em áreas rurais aparentemente perderam prioridade.

Outro ponto de incerteza gira em torno da regulamentação do dispositivo constitucional, que determina a expropriação de imóveis rurais em que a fiscalização

46. Ver: <<https://goo.gl/HGgX1Y>>. Acesso em: 1º abr. 2018.

flagrar exploração de trabalhadores em condições análogas à escravidão. Como visto, o PLS nº 432/2013 propõe condicionar a aplicação da regra à existência de uma sentença penal condenatória transitada em julgado. Embora a atuação da fiscalização da SIT/MTb consiga assegurar uma assistência inicial aos trabalhadores resgatados e o pagamento de multas e indenizações trabalhistas, a experiência tem demonstrado que as denúncias, quando chegam à esfera penal, raramente geram alguma condenação. Diante disso, é plausível supor que a exigência jurídica colocada pelo PLS nº 432 para expropriação de imóveis rurais com trabalho escravo praticamente esvazia de toda efetividade essa sanção.

Um terceiro tema relevante na política hoje diz respeito às formas de reparação, assistência e qualificação que devem estar à disposição dos trabalhadores resgatados para que eles, superando o estado de vulnerabilidade que os sujeitou à exploração do trabalho escravo, não sejam novamente aliciados ou constrangidos a trabalhar sob tal condição. Algumas SRTes e organizações têm começado a realizar o acompanhamento de trabalhadores resgatados nas suas respectivas regiões de atuação, mas não existe, em âmbito nacional, nenhuma política, exceto a de seguro-desemprego, que promova tal acompanhamento de forma sistemática. Lembrando que as políticas de assistência individual, de inegável importância, têm pouca efetividade quando não acompanhadas por medidas que visem modificar as condições estruturais e ambientais que forjam um ambiente propício ao surgimento e à proliferação do trabalho escravo, como, por exemplo, a pobreza extrema, a ausência de serviços públicos adequados e um tecido econômico minimamente dinâmico.

Por fim, mesmo que se queria apostar, a partir dos dados – e contra as ressalvas que este artigo levantou –, que os índices declinantes de denúncias e resgates apontam para a redução real do trabalho escravo no país, é preciso admitir que o cenário futuro que se projeta guarda expressivas diferenças em relação ao período que a presente pesquisa cobre. A aprovação da reforma trabalhista e da Lei da Terceirização, com os eventuais impactos sobre o emprego agrícola,⁴⁷ deve reverberar sobre o mundo do trabalho rural com um todo, rebaixando remunerações, estendendo jornadas e, eventualmente, agravando a precarização de condições de atividade dos trabalhadores a níveis mais próximos daqueles que caracterizam a exploração de trabalho escravo.

REFERÊNCIAS

ANGELO, Maurício. De cada 10 denúncias de trabalho escravo, MPT só tem condições de investigar uma. Rede Brasil Atual, 28 ago. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Xmm9qA>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Instrução Normativa Intersecretarial nº 1, de 28 de março de 1994. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1994.

_____. Lei nº 9.777, de 29 de dezembro de 1998. Altera os arts. 132, 203 e 207 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998.

47. Para uma análise mais detalhada desses efeitos, ver Valadares, Galiza e Oliveira (2017).

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Norma Regulamentadora 31**. Brasília: MTE, 2005.

_____. Câmara dos Deputados. Falta de pessoal dificulta apuração de denúncias de escravidão. **Câmara Notícias**, 3 fev. 2011a. Disponível em: <<https://goo.gl/erxh3B>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual de Combate ao Trabalho em Condições Análogas à de Escravo**. Brasília: MTE, 2011b. Disponível em: <<https://goo.gl/ZWHLRZ>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Instrução Normativa no 91, de 5 de outubro de 2011**. Dispõe sobre a fiscalização para a erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo e dá outras providências. Brasília: MTE, 2011c.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado no 432, de 2013**. Dispõe sobre a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde se localizam a exploração de trabalho escravo e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2013.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 1.129, de 16 de outubro de 2017. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017a.

_____. Portaria nº 1.293, de 28 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os conceitos de trabalho em 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 2º-C da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e trata da divulgação do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, estabelecido pela Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017b.

COSTA, P. M. (Org.). **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil**. Brasília: OIT, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/QgyxY4>>.

FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Estatuto do Trabalhador Rural**. Rio de Janeiro: FGV, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/uH86xM>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

FIGUEIRA, R. R. **Pisando fora da própria sombra: a escravidão por dívida no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

LAZZARI, M. Direitos humanos e trabalho escravo contemporâneo. **Passagens – Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 62-82, 2016.

MUGNATTO, Rachel Librelon e Sílvia. Falta de pessoal dificulta apuração de denúncias de escravidão. **Câmara Notícias**, 3 fev. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/nHuJXX>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **2o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo**. Brasília: OIT, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/7wsyKR>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

_____. **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil**. Brasília: OIT, 2010.

_____. **Convenção no 29 – Trabalho Forçado ou Obrigatório**. Brasília: OIT, 2011a. Disponível em: <<https://goo.gl/GtQPim>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

_____. **Convenção no 105 – Abolição do Trabalho Forçado**. Brasília: OIT, 2011b. Disponível em: <<https://goo.gl/n6fHhq>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

_____. **Brasil deve agir com urgência para evitar enfraquecimento da luta contra a escravidão moderna, alertam especialistas da ONU**. Brasília: OIT, 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/ZmPF3o>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

_____. **Nota do Escritório da OIT no Brasil sobre as mudanças no combate ao trabalho análogo ao de escravo**. Brasília: OIT, 2017b. Disponível em: <<https://goo.gl/jdUmhF>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO; REPÓRTER BRASIL. **Pesquisa sobre a cadeia produtiva do trabalho escravo**. São Paulo: OIT; Repórter Brasil, 2007.

PASSOS, A. **A crise agrária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 242.

PRATES, D. M. O trabalho escravo, ainda perto de nós? **Boletim Científico da ESMPU**. Brasília, ano 6, n. 24/25, p. 195-212, jul./dez. 2007.

RANGEL, L. A. (Ed.). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 24, p. 361-428, 2016.

SAKAMOTO, L. (Org.). **Trabalho escravo no Brasil**. Brasília: OIT, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/Vd4XpX>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

SILVA, J. G. **O que é a questão agrária?** São Paulo: Brasiliense, 1980. cap. 2 e 3.

THÉRY, H. *et al.* **Atlas do Trabalho Escravo**. São Paulo: Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/UzXp1c>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

VALADARES, A.; GALIZA, M.; OLIVEIRA, T. A reforma trabalhista e o trabalho no campo. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 95-112, 2017.

VELASCO, C.; REIS, T. Nº de operações contra trabalho escravo cai 23,5% em 1 ano; total de resgatados é o menor desde 1998. **G1**, 17 jan. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/LZwzfQ>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

ZIMMERMANN, T. PEC 483: um fim ao trabalho escravo no Brasil! **Repórter Brasil**, 11 jul. 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/gfvsh1>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

APÊNDICE

AS FONTES DE DADOS SOBRE O TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL

Duas fontes de dados têm servido nos últimos vinte anos à produção de conhecimento e mensuração acerca da exploração de trabalho em condições análogas à escravidão: os relatórios anuais da CPT sobre os conflitos no campo e as informações oficiais do MTb relativas às ações de fiscalização.

De modo geral, as fontes iniciam sua apuração a partir de denúncias, e seguem, como critério de caracterização, a definição de trabalho escravo dada pelo Artigo 149 do Código Penal. Conforme foi visto, apenas uma parte das denúncias, a depender dos recursos disponíveis e das condições de segurança da ação, é efetivamente averiguada *in loco* pelos grupos de fiscalização móvel. Os dados do MTb refletem apenas os resultados das denúncias efetivamente investigadas, apresentando o número de operações, o número de estabelecimentos inspecionados, o total de trabalhadores informais ou precários cuja situação foi regularizada e o total de trabalhadores resgatados de relações de exploração análogas à escravidão.⁴⁸

A CPT acrescenta aos seus registros os casos de desrespeito à legislação trabalhista e de superexploração dos trabalhadores, que dizem respeito a horas de trabalho não pagas; como, no meio rural, esses casos estão frequentemente associados a condições precárias de moradia e trabalho, a soma desses com os casos de exploração de trabalho escravo propriamente ditos perfaz o total de conflitos trabalhistas levantados em cada ano. Os dados da CPT reportam as denúncias recebidas pelos agentes pastorais de campo, os locais – estabelecimentos agropecuários ou minerários – a que elas se referem, com a respectiva indicação do município, o total de trabalhadores envolvidos e, nos casos de trabalho escravo, o total de trabalhadores resgatados pelo Estado.

Embora não destoem acentuadamente, os números do MTb e da CPT guardam diferenças significativas, que devem ser imputadas à natureza diversa de suas tarefas e de seus objetivos. As informações do MTb têm caráter oficial e derivam dos registros administrativos alimentados pelos fiscais no contexto das autuações; esses registros são, como se verá a seguir, complementados pela base de dados do seguro-desemprego, que abrange os trabalhadores resgatados que tiveram acesso ao benefício. Os dados da CPT nem sempre se atêm à anualidade: é comum, por exemplo, ocorrer registros de casos relativos a anos anteriores cujas denúncias chegaram a conhecimento apenas depois. Em compensação, cada registro tem um histórico circunstanciado, respaldado por fontes primárias (agentes de campo) e secundárias (documental), é apontado em formulário específico e processado informaticamente. Em linhas gerais, as variações podem ser explicadas, primeiramente, pelo fato de os dados da CPT conterem denúncias que não chegaram a ser apuradas, ao passo que os dados do MTb dizem respeito a denúncias efetivamente averiguadas que geraram registro administrativo; em segundo lugar, a depender das situações de campo, os dados da CPT podem não conter denúncias

48. Os dados do MTb apontam, ainda, os totais pagos em multas e indenizações, mas esses números não serão analisados nesta seção.

encaminhadas apenas ao MTb (via Delegacias e Superintendências Regionais); por fim – e principalmente – os dados da CPT excluem as denúncias relativas a trabalho escravo urbano, que são regularmente incluídas nas bases do MTb e que, nos últimos anos, mostraram-se mais frequentes.

É importante sublinhar, como regra geral, que as informações relativas a trabalho escravo, qualquer que seja fonte, são incompletas e, provavelmente, subestimadas em relação ao universo. As dificuldades de levantamento de dados e de produção de estimativas são intrínsecas ao tema, uma vez que a submissão de trabalhadores a condições análogas à escravidão, sendo um crime, corresponde a uma realidade que se esforça por permanecer invisível. Também por essa razão e, sobretudo, pelas condições de risco em que se dão as denúncias e se realizam as inspeções – sempre na margem do possível –, os dados não necessariamente expressam padrões ou obedecem a uma linearidade no tempo.

