

A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL: DESAFIOS ANTIGOS PARA VELHOS PROBLEMAS

Sandro Pereira Silva*
Gladstone Leonel da Silva Junior**

1 INTRODUÇÃO

Com o objetivo de avançar na luta pela erradicação do trabalho análogo ao de escravo no Brasil, foi dado em 2012 um novo e importante passo. Finalmente, após oito anos, desde a sua primeira votação, foi aprovada na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 438, de 2001, que prevê o confisco, para fins de reforma agrária ou uso social, de propriedades que forem flagradas com a prática de trabalho escravo, após trânsito em julgado.

Este texto trata da análise da trajetória legislativa travada por esse novo instituto, bem como dos arranjos jurídicos e das disputas políticas que envolvem uma questão que remete a um passado triste da história brasileira, mas que, embora “invisibilizado”, ainda está presente em nosso cenário socioeconômico.

2 CONTEXTO NORMATIVO E O TRÂMITE LEGISLATIVO DA PEC 438

A legislação brasileira define crime de exploração do trabalho escravo no Artigo 149 de seu Código Penal, nos seguintes termos: “Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto”. A lei prevê pena de dois a oito anos de prisão e pagamento de multa, que pode ser agravada em alguns casos específicos, como, por exemplo, se o crime for praticado contra crianças ou adolescentes.

Além de sua legislação própria, o Estado brasileiro também é signatário de duas convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que se correlacionam com esse tema. A primeira delas foi a Convenção nº 29 de 1930, sobre trabalho forçado ou obrigatório, ratificada pelo Brasil em 1957. Nos termos dessa convenção, entende-se por “trabalho forçado” todo aquele que é “exigido de uma pessoa sob ameaça e sanção e para o qual ela não tiver se oferecido espontaneamente”. A segunda foi a Convenção nº 105 de 1957, sobre abolição do trabalho forçado, ratificada em 1965.

No Brasil, uma forma comum de exploração do trabalho escravo é aquela originária de uma dívida, por isso conhecida como “escravidão por dívida”. Sob essa modalidade, a

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

** Professor e doutorando em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

escravidão se baseia na existência de uma dívida, em geral, “contraída pela vítima por transporte até o local de trabalho e gastos na compra de alimentos e ferramentas de trabalho na cantina do próprio empreiteiro ou da própria fazenda” (Figueiras, 2000, p. 35). Atualmente, a intensificação da fiscalização do trabalho tem aumentado as autuações de trabalho escravo pela modalidade “trabalho degradante”,¹ introduzida no Código Penal por meio da Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003, que modificou o seu Artigo 149.² A nova redação do Artigo 149 tipifica penalmente a exploração do trabalho em condição análoga à de escravo em quatro condutas específicas: *i*) sujeição da vítima a trabalhos forçados; *ii*) sujeição da vítima a jornada exaustiva; *iii*) sujeição da vítima a condições degradantes de trabalho; e *iv*) restrição, por qualquer meio, da locomoção da vítima em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto. Cada uma dessas formas previstas na lei pode ser verificada de maneira combinada entre si nas relações de trabalho que são objeto das autuações.

A PEC nº 438/2001 foi apresentada originariamente no Senado Federal pelo senador Ademir Andrade – Partido Socialista Brasileiro-Paraná (PSB-PA). Em dois anos ela foi votada e aprovada nos dois turnos no Senado, seguindo então para apreciação na Câmara dos Deputados. Entretanto, desde o início ela sofreu uma forte resistência, ainda que não abertamente, de parte dos parlamentares, especialmente daqueles ligados à Frente Parlamentar da Agricultura. Apesar disso, a PEC nº 438/2001 foi à votação em primeiro turno na Câmara e foi aprovada no dia 11 de agosto de 2004. Por ser uma PEC, são necessários no mínimo 308 votos para sua aprovação, em dois turnos. O resultado do primeiro turno foi: 326 votos a favor, dez contra e oito abstenções.

A partir de então, a resistência política contra sua aprovação em segundo turno tornou-se ainda mais aguda. A prática utilizada pelos parlamentares contrários era, basicamente, alegar a “falta de objetividade” na legislação brasileira para a definição de trabalho escravo, que seria fruto da falta de compreensão da natureza do trabalho rural e de um “preconceito” contra os produtores agrícolas, como afirmou um dos líderes da bancada ruralista, o deputado Luis Carlos Heinze – Partido Progressista-Rio Grande do Sul (PP-RS).³ Essa suposta indefinição da lei resultaria, segundo opinião do deputado, em insegurança jurídica para que os produtores rurais executassem suas contratações de acordo com a demanda de mão de obra em suas propriedades.⁴

Tal argumento, no entanto, carece de fundamentação: em primeiro lugar, a definição legal de trabalho escravo já existe no Brasil há muito tempo, e não se pode dizer que não seja “objetiva”; em segundo lugar, a fiscalização não opera pela via da “subjetividade”, mas segundo critérios objetivos, fundados nas normas de segurança do trabalho, dos direitos trabalhistas etc.;⁵ em terceiro lugar, não se pode dizer que os fiscais estão “desin-

1. Essa forma de caracterização gera protestos dos setores patronais por alegarem arbitrariedade da fiscalização na tipificação dos casos.

2. O infrator estará sujeito à pena de reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

3. O texto do deputado pode ser lido em: <<http://www.trabalhoescravo.org.br/noticia/9>>.

4. Ademais, a demora em municiar-se de maiores garantias jurídicas possibilita a continuidade dessas atividades caracterizadoras do trabalho escravo em diversos rincões do Brasil. Um relatório da OIT, fundamentado em estudos da Comissão Pastoral da Terra (CPT), indica que, entre 1996 e 2003, mais de 90% dos criminosos envolvidos em trabalho escravo no sul do Pará sequer foram denunciados pelos crimes (OIT, 2012).

5. O *Manual de combate ao trabalho em condições análogas às de escravo*, elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), pode ser conferido em:

<<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC88201350B7404E56553/combate%20trabalho%20escravo%20WEB.PDF>>.

formados” sobre a “natureza do trabalho rural”, uma vez que, além de terem obrigação de conhecê-la por ofício, eles seguem denúncias de sindicatos e movimentos sociais, que compreendem muito bem as relações de trabalho no meio rural, por conviverem com essa realidade constantemente. Outro ponto interessante quanto a isso se refere aos resultados de um estudo recente da própria Confederação Nacional de Agricultura (CNA), órgão representativo do segmento patronal agrícola, que, a partir de visitas realizadas a 1.020 propriedades rurais, constatou que somente 1% delas cumpria os direitos trabalhistas integralmente.⁶ E mesmo após o retorno da equipe de pesquisadores, apenas 18% das propriedades haviam corrigido as irregularidades inicialmente verificadas (Ipea, 2010). Dessa forma, o alegado “preconceito” contra os produtores consiste, na verdade, na constatação cabal de pessoas e organizações diretamente envolvidas na dinâmica do meio rural brasileiro da inobservância de alguns empregadores do setor agrícola (pessoas físicas e jurídicas) da garantia de direitos humanos e trabalhistas elementares.

É importante frisar que não houve pressão apenas de grupos contrários à sua aprovação. Ocorreram também mobilizações favoráveis: no Senado, com a criação em 2007 da Subcomissão Temporária do Trabalho Escravo, aprovada na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa; na Câmara, no mesmo ano, com a criação de uma Subcomissão Temporária de Combate ao Trabalho Escravo, Degradante e Infantil, que foi aprovada na Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados; e, mais recentemente, uma ação conjunta envolvendo não apenas parlamentares, mas também vários grupos da sociedade, inclusive artistas e acadêmicos, que culminou na entrega ao presidente da Câmara de uma lista de mais de 280 mil assinaturas em apoio à aprovação da PEC.

A votação da PEC nº 438 em segundo turno na Câmara ocorreu em 22 de maio de 2012, após uma série de protelações e manobras legislativas que seguiu esse projeto por oito anos. O resultado final apontou para a sua aprovação, com 360 votos a favor, 29 contra e 25 abstenções, em um total de votantes de 414 parlamentares.⁷ Todos os partidos declararam-se a favor da aprovação. Agora, o projeto volta ao Senado, já que houve alterações em seu texto aprovado na Câmara, ao incluir também a possibilidade de desapropriação de propriedades em áreas urbanas que forem flagradas com a prática de trabalho escravo.

3 AÇÕES EM CURSO E CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

Uma das ações mais importantes e que até hoje apresenta resultados bem efetivos foi a criação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel,⁸ no âmbito da então Secretaria de Fiscalização do Trabalho, do MTE. De início, ele foi criado para servir como um “braço operacional” do Grupo Interministerial para a Erradicação do Trabalho Forçado (GERTRAF), criado no mesmo ano pelo Decreto nº 1.538, mas que posteriormente passou a ter vida própria (Brasil, 2011).

O Grupo Móvel surgiu com a incumbência de investigar as denúncias de trabalho escravo que chegavam principalmente por meio de sindicatos de trabalhadores e organizações sociais, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Ao longo de seus mais de quinze anos de atividades,

6. As visitas foram realizadas em sete estados: Alagoas, Tocantins, Maranhão, Bahia, Mato Grosso do Sul, Goiás e Pará. O resumo dos resultados desse estudo, que contou com a participação de professores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV), pode ser conferido na coluna da jornalista Mônica Bergamo, do jornal *Folha de S. Paulo*, de 26 mar. 2010, ou pelo endereço eletrônico: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2603201007.htm>>.

7. A lista com a votação de cada um dos parlamentares pode ser conferida em: <<http://trabalhoescravo.org.br/noticia/52>>.

8. Portarias nº 549 e nº 550, de 14 de junho de 1995.

o Grupo Móvel já executou 1.240 operações no Brasil todo, com mais 40 mil trabalhadores resgatados de condição análoga ao trabalho escravo, e possibilitando o pagamento de quase R\$ 70 milhões em indenizações trabalhistas por parte dos infratores. Embora os casos tenham maior incidência no meio rural, também ocorre exploração de trabalho escravo em áreas urbanas, sob formas variadas, sobretudo na construção civil e com a utilização de imigrantes ilegais em atividades de confecção. A tabela 1 mostra a evolução desses números agregados ano a ano no país.

TABELA 1
Brasil: resultados das ações do grupo móvel (1995-2011)

Ano	Número de operações	Número de estabelecimentos inspecionados	Trabalhadores resgatados	Pagamento de indenização (R\$)
2011	164	331	2.428	5.985.771,62
2010	142	310	2.628	8.786.424,89
2009	156	350	3.769	5.908.897,07
2008	158	301	5.016	9.011.762,84
2007	116	206	5.999	9.914.276,59
2006	109	209	3.417	6.299.650,53
2005	85	189	4.348	7.820.211,26
2004	72	276	2.887	4.905.613,13
2003	67	188	5.223	6.085.918,49
2002	30	85	2.285	2.084.406,41
2001	29	149	1.305	957.936,46
2000	25	88	516	472.849,69
1999	19	56	725	ND
1998	17	47	159	ND
1997	20	95	394	ND
1996	26	219	425	ND
1995	11	77	84	ND
Total	1.246	3.176	41.608	68.233.718,98

Fonte: MTE.

Elaboração: ONG Repórter Brasil. Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.com.br/conteudo.php?id=40>>.

Desde 2004, por meio da Portaria nº 540, o MTE tem divulgado o Cadastro dos Empregadores autuados nas ações do Grupo Móvel, popularmente chamado de Lista Suja do Trabalho Escravo.⁹ O cadastro tem como objetivo disponibilizar informações às empresas signatárias do Pacto Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo¹⁰ para que elas não fechem negócios com grupos econômicos que fazem uso dessa prática. Além disso, o cadastro visa também impedir que essas empresas tenham acesso a financiamento público, bem como exigir dos infratores o pagamento de débitos trabalhistas e previdenciários.

Os dados de fiscalização do MTE também serviram para a elaboração do *Atlas do trabalho escravo no Brasil* (Théry *et al.*, 2009).¹¹ Trata-se de um estudo sobre as dinâmicas e os principais

9. Refere-se ao cadastro público de empresas acusadas de submeter trabalhadores à situação análoga à escravidão. A lista com o cadastro pode ser conferida em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/atualizada-a-lista-suja-de-trabalho-escravo/palavrachave/escravo.htm>>.

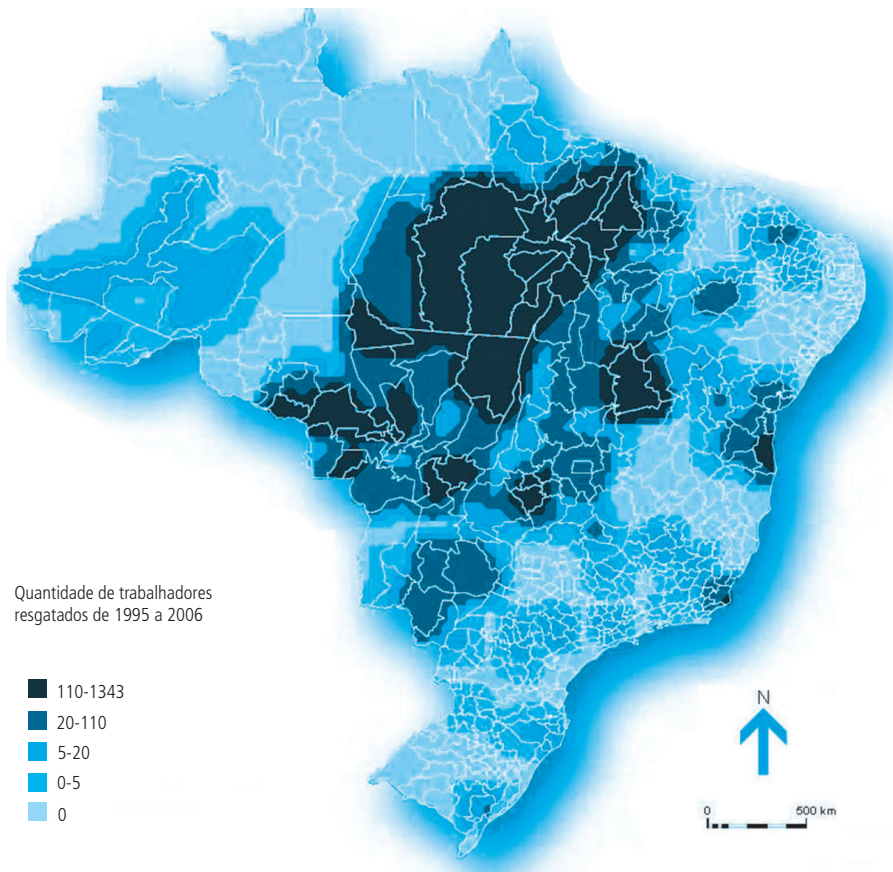
10. O Pacto Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, sob iniciativa da ONG Repórter Brasil e da OIT, foi assinado, a princípio, por cem entidades empresariais em 2005.

11. Esse documento pode ser acessado na íntegra no seguinte endereço eletrônico:

<http://amazonia.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Atlas-do-Trabalho-Escravo.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2012.

determinantes demográficos, sociais e econômicos do trabalho escravo. Segundo os autores, as vítimas desse fenômeno são predominantemente homens, provenientes de outras regiões do país que não aquela onde são escravizados. De maneira geral, essas pessoas são aliciadas “e saem de seus lugares por desconhecerem as condições reais de trabalho que os esperam, ou pela falta de alternativa em seus lugares de origem, mesmo conscientes das condições aviltantes que vão enfrentar” (p. 15). Em termos territoriais, constatou-se que o fenômeno do trabalho escravo foi apurado em praticamente todos os estados da federação,¹² mas os maiores índices de incidência foram registrados no Pará, no Mato Grosso, na Bahia e em Goiás (figura 1). Já quanto à origem desses trabalhadores, ou seja, sua residência até o momento do aliciamento, embora também se verifique que eles advêm de todas as regiões, nota-se que a maioria deles procede principalmente dos estados do Maranhão, do Piauí, do extremo norte do Tocantins (região conhecida como Bico do Papagaio), do nordeste paraense e de áreas do Polígono das Secas, configurando um fluxo Leste-Oeste no território nacional (figura 2). Sobre esses dois processos, origem dos trabalhadores e local de registro da ocorrência, os autores mostraram que, embora haja maior predominância da prática do trabalho escravo em alguns recortes territoriais específicos, ela não está restrita aos bolsões de miséria no Brasil.

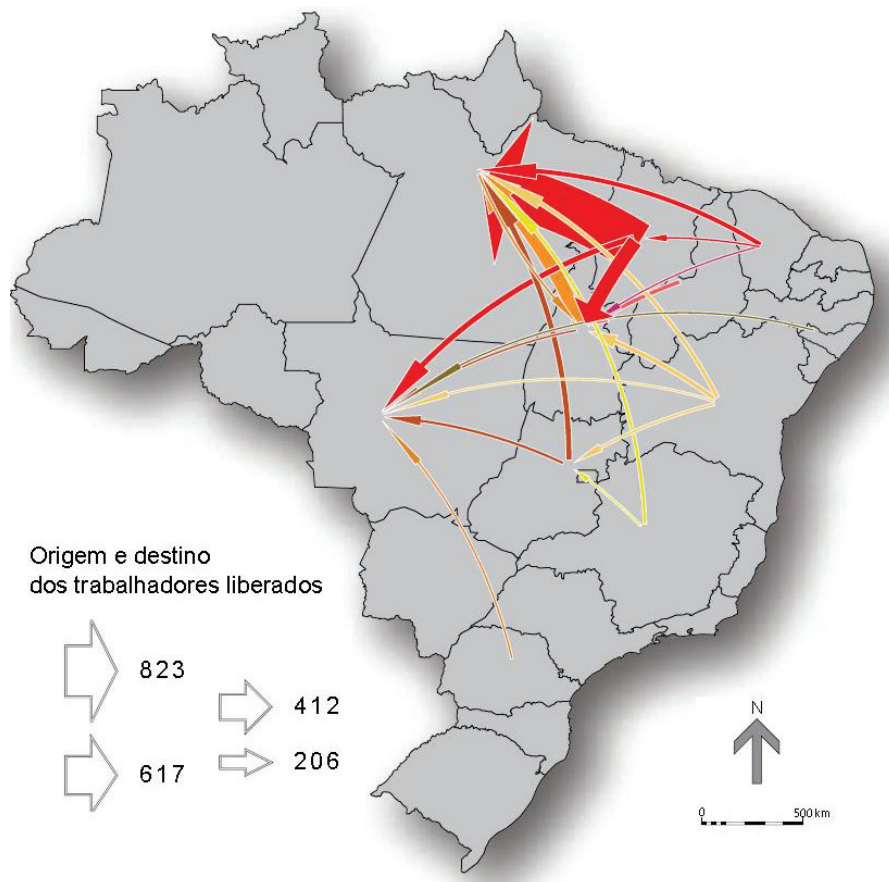
FIGURA 1
Regiões de ocorrência de resgate de trabalho escravo



Fonte: Théry *et al.* (2009).

12. Apenas cinco estados não haviam registrado casos durante o período de pesquisa (1995 a 2006). São eles: Roraima, Amapá, Pernambuco, Alagoas e Sergipe.

FIGURA 2
Fluxo dos trabalhadores escravos



Fonte: Théry *et al.* (2009).

Porém, são muitos os desafios para que o cadastro se efetive de fato como instrumento político e econômico de combate ao trabalho escravo. Entre os proprietários notificados ao longo desses anos, muitos deles são financiadores de campanha de parlamentares, seja como pessoa física ou grupo empresarial. Os acusados também se resguardam em outras esferas de poder, como no caso do fazendeiro Antério Mânica, que exercia o mandato de prefeito de Unaí (Minas Gerais) quando foi acusado pelo assassinato de três fiscais do trabalho e o motorista que os guiava para uma inspeção em sua propriedade, em 2004, caso conhecido como a Chacina de Unaí. O detalhe é que, mesmo preso, ele foi reeleito prefeito do município, após conseguir *habeas corpus* que lhe garantiu aguardar em liberdade o processo que se arrasta já há mais de oito anos sem que se chegue a um desfecho.

Outro caso digno de nota refere-se à inclusão da empresa Cosan em 2009 na Lista Suja, após ser constatada pela fiscalização a existência de violações trabalhistas em uma empresa terceirizada que operava uma usina de processamento de cana em Igarapava, interior do estado de São Paulo. Ocorreu então que a Cosan, uma das maiores empresas do complexo agroindustrial brasileiro, obteve em seu favor uma decisão liminar por parte do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) para retirar seu nome do cadastro. Em resposta a casos como esse, a Advocacia Geral da União (AGU) sempre recorre para garantir a efetividade das medidas previstas pelo governo para coibir práticas dessa natureza. Entretanto, nesse caso específico, a AGU não recorreu e o governo federal resolveu o impasse por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Com esse acordo, o nome da Cosan foi excluído da Lista Suja, o que possibilitou ao grupo retomar

as relações com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para um novo financiamento no valor de R\$ 630 milhões, destinado à construção de uma nova usina. Além disso, logo após o acordo, o grupo que já havia adquirido os ativos de distribuição de combustíveis e lubrificantes da ExxonMobil, anunciou a criação de uma *joint-venture* em parceria com a multinacional de combustíveis Shell. O ineditismo de um acordo dessa natureza, com favorecimento, por intermédio do governo, de uma empresa atuada por exploração de trabalho análogo ao de escravo, abriu um perigoso precedente em benefício de outras empresas flagradas em desrespeito com a legislação trabalhista em suas estruturas de produção (Ipea, 2012).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fatos debatidos neste texto mostram o quão complexo é o conflito pela definição em torno de um tema que ainda hoje envolve diferentes interesses e relações locais de poder. E como a PEC nº 438 ousou tocar na pedra fundamental do antigo, porém tão vivo, poder coronelista no Brasil, que é a propriedade fundiária, a disputa ganha ainda mais contornos de dramaticidade.¹³

A aprovação da PEC nº 438 permite maiores avanços, não só no âmbito jurídico, mas também uma maior apropriação e debate da sociedade sobre a temática, evidenciando questões ainda importantes para a modificação da estrutura agrária, como a necessidade da reforma agrária e do cumprimento da função social da terra. Ademais, trata de coibir, cada vez mais, a conduta de políticos, empresários e grandes proprietários rurais que impedem a consolidação de uma política de direitos humanos ao inviabilizarem propostas de lei como esta.

De acordo com as orientações iniciais do governo, espera-se que a votação no Senado ocorra em breve, para que então possa se chegar ao desfecho de mais de uma década de trâmite legislativo relativo a um problema que, de maneira alguma, se coaduna com a busca pelo desenvolvimento sustentável e a consolidação do novo papel que o país vem assumindo na geopolítica mundial.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Cronologia dos fatos e atos relativos ao trabalho escravo rural. *In*: MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Trabalho escravo no Brasil em perspectiva: referências para estudos e pesquisas**. Brasília: MTE, 2011.

FIGUEIRAS, R. R. Por que o trabalho escravo? *Revista estudos avançados*, v. 38, n. 14, 2000.

HOFFMANN, R. Distribuição da renda e da posse da terra no Brasil. **Dimensões do agronegócio brasileiro**. Brasília: NEAD, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, n. 20, 2012.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Combate ao trabalho escravo – Documentos**. Comissão Especial destinada a dar parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 438-A de 2001. Disponível em: <www.oit.brasil.org.br/trabalho_forcado/brasil/documentos/parecer_pec_438a_2.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2012.

THÉRY, H. *et al.* **Atlas do trabalho escravo no Brasil**. São Paulo: Amigos da Terra, 2009.

13. A questão agrária no Brasil sempre foi tema de intensas disputas, mas nunca perdeu seu caráter extremamente desigual e concentrador. O Censo Agropecuário de 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostrou que o grau de concentração de terras permanece praticamente inalterado desde 1985. O índice de Gini para desigualdade de terra registrado em 2006 foi de 0,854, praticamente o mesmo índice obtido nos anos 1995 e 1985: 0,856 e 0,857. Ambos estão muito próximos do pior cenário possível em termos de desigualdade, que é um índice igual a 1. Hoffmann (2007, p. 172) classificou a elevada concentração de terras como “um dos condicionantes básicos da desigualdade da renda no país”.