

# **Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa**

## **Avaliação de Políticas Públicas**

(Art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal e Requerimento nº 26, de 2017, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa)

## **Relatório de Avaliação de Políticas Públicas de Erradicação do Trabalho Escravo**

Presidente: **Senadora Regina Sousa (PT/PI)**

Vice-Presidente: **Senador Paulo Paim (PT/RS)**

Relator: **Senador Paulo Rocha (PT/PA)**

Brasília, dezembro de 2017

## **1. APRESENTAÇÃO**

Com amparo no art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, e nos termos do Requerimento nº 26, de 2017, aprovado em 4 de abril de 2017 pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), este colegiado selecionou a política pública de erradicação do trabalho escravo como objeto de sua avaliação anual.

Essa avaliação envolve o conceito de trabalho escravo, a análise das diretrizes adotadas para a sua erradicação, as estratégias desenvolvidas a partir dessas diretrizes e as medidas postas em prática para executar essa estratégia, bem como os resultados produzidos.

A avaliação tem o objetivo de aferir a eficácia da referida política pública, identificando seus aspectos que têm surtido os efeitos desejados, tais como redução do número de trabalhadores em condições de trabalho análogas à escravidão e a punição dos responsáveis por essas práticas, e avaliando possíveis causas dos eventuais insucessos, de modo a auxiliar a encontrar caminhos para o aperfeiçoamento das atividades e das normas pertinentes.

## **2. IMPORTÂNCIA DA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO**

Em princípio, a escravidão, que nada mais é do que a supressão da dignidade do trabalhador perante a vontade de quem o explora, além de ser uma marca vergonhosa da nossa história, é um problema tristemente atual

ainda neste início do Século XXI. Por mais que tenhamos evoluído como sociedade, ainda grassa o barbarismo de explorar pessoas como se fossem coisas desprovidas de humanidade.

O trabalho indigno, servil, marca profundamente o trabalhador. Em condição análoga à escravidão a pessoa tem sua liberdade tolhida e sua dignidade suprimida. Os direitos fundamentais, entre os quais estão os direitos sociais, são a base da ordem democrática e o Estado não pode tolerar que abusos como esse persistam, pois são antagônicos aos seus princípios mais valiosos. Por essa razão, é dever do Estado combater ativamente os criminosos que submetem trabalhadores a condições de trabalho análogas à escravidão.

Falamos, atualmente, em analogia, pois a imagem da escravidão está fortemente associada ao tráfico e ao cativeiro de africanos e indígenas para trabalho na América colonial. A mera palavra “escravidão” evoca imagens de grilhões, senzalas, pelourinhos e chibatas. Mas a essência da escravidão antiga – quando não sua forma detestável – vive nas práticas contemporâneas que suprimem a dignidade do trabalhador, cristalizada em direitos sociais duramente conquistados. Esses direitos, além de visar a garantia das necessidades materiais mínimas do trabalhador, protegem sua condição de ser humano, que não pode ser tratado como máquina ou “peça” desprovida de dignidade e de vontade, sujeito aos desmandos de seu patrão. O neoescravagismo não repete exatamente as condições da escravidão colonial, mas brota do mesmo amálgama de ganância e desprezo à dignidade humana.

O combate ao trabalho em condições análogas à de escravo se dá mediante a articulação de políticas públicas que previnam e reprimam esse crime, responsabilizem os violadores e resgatem a dignidade das vítimas. O trabalhador precisa conhecer seus direitos e ter acesso aos remédios legais contra quaisquer violações, além de apoio para reinserção social que evite sua revitimização. O violador deve ser investigado, perseguido e punido. Para que isso ocorra, a ação estatal é indispensável.

### **3. O TRABALHO EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS À ESCRAVIDÃO NO BRASIL**

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estima<sup>1</sup> que existam ao menos 40 milhões de pessoas submetidas à escravidão contemporânea, das quais 71% são mulheres e meninas. Desse total, 25 milhões são submetidas a trabalho degradante, sendo as outras 15,4 milhões de pessoas escravizadas no contexto matrimonial, que inclui casamentos forçados e servidão marital, tanto laboral quanto sexual. Uma de cada quatro vítimas é criança e os trabalhadores migrantes (internos ou externos) e indígenas são particularmente vulneráveis.

---

<sup>1</sup> <http://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-escravo/lang--pt/index.htm> Acesso em 11 de dezembro de 2017

No continente americano, a OIT estima que 1,9 pessoa a cada 1000 tenha sido submetida a alguma forma de servidão degradante em 2016.<sup>2</sup>

Muitos pensam que a escravidão terminou, no Brasil, com a Lei Áurea, de 13 de maio de 1888. Essa Lei, que extinguiu a escravidão até então existente como instituto legal, foi o ponto culminante da proscrição legal iniciada em 1850 com a Lei Eusébio de Queirós, que proibiu o tráfico negreiro, passando em 1871 pela célebre Lei do Ventre Livre e pela Lei Saraiva-Cotegipe, de 1885, que libertava os escravos com idade igual ou superior a 60 anos. Contudo, o substrato econômico e moral que sustentava a escravidão não foi eficazmente erradicado com um singelo gesto da augusta pena da Princesa Regente Isabel. O que era legal, até então, continuou a existir como prática clandestina, jamais tendo desaparecido por completo.

Os números atuais da escravidão no Brasil são alarmantes, sob qualquer perspectiva. Quem não tem familiaridade com o assunto geralmente se assusta com os dados avolumados anos após ano. Quem conhece esses números ainda se revolta, exatamente por ter consciência do que isso representa em termos de violência e de miséria humana.

---

<sup>2</sup>

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@ipec/documents/publication/wcms\\_597871.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipec/documents/publication/wcms_597871.pdf) Acesso em 11 de dezembro de 2017

No Brasil, ainda segundo a OIT, mais de 50 mil trabalhadores foram resgatados de situações análogas à escravidão desde 1995. Desses,

95% são homens, 83% têm idade entre 18 e 44 anos e 33% são analfabetos. Tradicionalmente, a pecuária bovina era o setor que mais concentrava casos de escravidão moderna, mas foi observado um aumento de casos em setores como a construção civil e o de confecções, de modo que, desde 2013, vimos a escravidão contemporânea passar a ser, no Brasil, predominantemente urbana. Continuando essa tendência, em 2015, 607 dos 1010 trabalhadores resgatados, ou 61% do total, foram encontrados no meio urbano.

Tratando-se de um fenômeno atual, e não de um problema do passado encapsulado num diorama, é necessário tratar a escravidão conforme sua face presente, e não pretérita. O trabalho degradante, a servidão ou a limitação da liberdade de ir e vir em razão de dívida e a jornada exaustiva são, ao lado do trabalho forçado, o núcleo essencial do conceito contemporâneo escravidão. Essas são as principais formas mediante as quais patrões inescrupulosos, não podendo escravizar legalmente, violam a dignidade de trabalhadores, seja suprimindo a sua liberdade de escolher se permanecem ou não na atividade, ou a liberdade de locomoção, ou violando direitos trabalhistas fundamentais. Ameaças e subterfúgios servem, muitas vezes, tanto quanto a violência física para submeter o trabalhador ao arbítrio.

#### **4. A EXPERIÊNCIA RECENTE DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL**

Em 1995, o governo brasileiro reconheceu formalmente a existência de trabalho em condição análoga à escravidão no país e criou, mediante portaria<sup>3</sup>, uma ferramenta que, desde então, provou ser eficaz na busca e no resgate dos trabalhadores atingidos: o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), integrado por auditores fiscais do trabalho, procuradores do trabalho e policiais federais. Estruturado dessa forma, o GEFM consiste em política pública diretamente voltada para a erradicação do trabalho escravo. Mais de 50 mil trabalhadores foram resgatados pelo GEFM desde a sua criação<sup>4</sup>. O sucesso do GEFM fez com que seu modelo passasse a ser adotado como referência internacional.<sup>5</sup>

Também a legislação brasileira avançou notavelmente nas últimas décadas. O reconhecimento de direitos trabalhistas e sociais como direitos fundamentais, pela Constituição de 1988, foi um grande passo que estruturou novos e marcantes avanços. Este Relator teve a feliz oportunidade de ser o autor da proposição que deu origem à Lei nº 9.777, de 29 de dezembro de 1998, que atualizou o conceito antiquado de trabalho escravo do Código Penal, então vigente, aproximando-o do melhor entendimento

---

<sup>3</sup> Portaria nº 550, de 14 de junho de 1995, publicada no Diário Oficial da União de 16 de junho de 1995.

<sup>4</sup> <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/05/acoes-contra-trabalho-escravo-resgatam-50-mil> Acesso em 11 de dezembro de 2017

<sup>5</sup> Vide página 8 do relatório da OIT disponível em [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@ipec/documents/publication/wcms\\_597871.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipec/documents/publication/wcms_597871.pdf) Acesso em 11 de dezembro de 2017

contemporâneo sobre esse tema, abrangendo aspectos como o aliciamento de mão-de-obra, a servidão por dívida, a coação, a retenção de documentos pessoais ou contratuais e o agravamento de pena quando a vítima for pessoa idosa, gestante, indígena ou com deficiência.

Foi marcante, ainda, a aprovação da Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014, que prevê a expropriação, sem indenização, das propriedades rurais e urbanas nas quais for identificada a exploração de trabalho escravo.

Contudo, apesar da atuação do GEFM e do aprimoramento legislativo, observamos que nenhuma condenação em caráter final foi concluída pelo Poder Judiciário, o que deixou a política brasileira de erradicação do trabalho escravo num estado de seminafrágio: trabalhadores eram resgatados, mas os responsáveis não eram criminalmente punidos, como se fosse um crime com vítimas, mas sem autores.

## **5. O CASO FAZENDA BRASIL VERDE**

Em outubro de 2016, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) julgou o caso nº 12.066, resultante de controvérsia entre os trabalhadores da Fazenda Brasil Verde e o Estado brasileiro.

A CIDH verificou, nesse processo, que o Brasil não garantiu o direito de liberdade, violado pela submissão a trabalho escravo, na medida em que não adotou providências para prevenir a forma contemporânea de escravidão a que foram submetidas mais de uma centena de pessoas.

Especificamente, a CIDH observou que a demora na tramitação do processo penal brasileiro levou à prescrição da pretensão punitiva do Estado, o que acarretou a impunidade dos autores do crime. Ocorre que a CIDH, cuja jurisdição o Brasil reconhece e à qual se submete, nos termos do Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002, considera imprescritíveis os crimes de escravidão e suas formas análogas, tendo em conta sua natureza de crimes contra a humanidade.

Diante disso, na parte dispositiva da sentença, a CIDH determinou que:

“11. O Estado deve, dentro de um prazo razoável a partir da notificação da presente Sentença, adotar as medidas necessárias para garantir que a prescrição não seja aplicada ao delito de Direito Internacional de escravidão e suas formas análogas, no sentido disposto nos parágrafos 454 e 455 da presente Sentença.”

Por sua vez, os mencionados parágrafos 454 e 455 dispõem:

“454. Quanto à imprescritibilidade do delito de escravidão, a Corte concluiu no capítulo VIII-1 que a aplicação da figura da prescrição no presente caso representou uma violação ao artigo 2 da Convenção Americana, pois foi um elemento decisivo para manter a impunidade dos fatos constatados em 1997. Além disso, a Corte constatou o caráter imprescritível do delito de escravidão e de suas formas análogas no Direito Internacional, como consequência de seu caráter de delitos de Direito Internacional, cuja proibição alcançou o status de *jus cogens* (par. 249 supra). Ademais, a Corte recorda que, de acordo com sua jurisprudência constante, os delitos que representem graves violações de direitos humanos não podem ser objeto de prescrição. Consequentemente, o Brasil não pode aplicar a prescrição a este caso e a outros similares.

455. A Corte considera que a alegada amplitude do tipo penal previsto no artigo 149 do Código Penal brasileiro não modifica a

conclusão anterior como pretende o Estado (pars. 307 a 314 supra). Neste caso, a Corte não declara imprescritível, de maneira geral, um delito previsto no ordenamento jurídico brasileiro (o citado artigo 149), mas unicamente as condutas que constituam escravidão ou uma de suas formas análogas, em conformidade com o disposto nesta Sentença. A decisão da Corte possui, obviamente, o efeito de declarar que a escravidão e suas formas análogas são imprescritíveis, independentemente de estas corresponderem a um ou mais tipos penais de acordo com o ordenamento interno brasileiro. Portanto cabe a este Tribunal ordenar ao Estado que, dentro de um prazo razoável a partir da notificação da presente Sentença, adote as medidas legislativas necessárias para garantir que a prescrição não seja aplicada à redução de pessoas à escravidão e a suas formas análogas, no sentido disposto nos parágrafos 269 a 314 da presente Sentença.”

Além disso, a CIDH reafirmou o – óbvio – dever do Estado Brasileiro de fiscalizar o trabalho escravo e prestar apoio às suas vítimas, conforme consta explicitamente no parágrafo 319:

319. No tocante à obrigação de garantir o direito reconhecido no artigo 6 da Convenção Americana, a Corte considera que isso implica no dever do Estado de prevenir e investigar possíveis situações de escravidão, servidão, tráfico de pessoas e trabalho forçado. Entre outras medidas, os Estados têm a obrigação de: i) iniciar, de ofício e imediatamente, uma investigação efetiva que permita identificar, julgar e punir os responsáveis quando exista denúncia ou razão fundadas para crer que pessoas sujeitas à sua jurisdição se encontrem submetidas a uma das situações previstas no artigo 6.1 e 6.2 da Convenção; ii) eliminar qualquer norma que legalize ou tolere a escravidão e a servidão; iii) tipificar criminalmente estas figuras, com punições severas; iv) realizar fiscalizações ou outras medidas de detecção destas práticas; e v) adotar medidas de proteção e assistência às vítimas.

Delineava-se, a partir dessa condenação, um caminho com dois eixos que o Brasil deveria seguir: i) tornar efetivas as condenações por trabalho escravo, postergadas indefinidamente por disputas jurisdicionais

internas e pelo instituto da prescrição; e ii) intensificar, ou ao menos manter, a política de fiscalização e centrada no GEFM.

Pode-se discutir, juridicamente, se o primeiro desses eixos estaria satisfeito sem necessidade de alteração legislativa, em face do caráter supralegal das disposições constantes de tratados e convenções internacionais de que o Brasil seja signatário. A cautela orienta a trazer expressamente para o direito interno tais disposições, de modo a disseminar o conhecimento da norma e a evitar conflitos hermenêuticos. Porém, o que ocorreu ao longo do ano de 2017 lançou esse debate por terra e praticamente neutralizou a atuação do GEFM – o segundo eixo – tendo em vista os notáveis retrocessos patrocinados pelo governo brasileiro.

## **6. MUDANÇAS EM 2017**

A Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) da União para o quadriênio 2016-2019, prevê para o Ministério do Trabalho a meta de aumentar em 20% as ações do GEFM. Somado esse fato à condenação pela CIDH no caso da Fazenda Brasil Verde, é de uma clareza solar que as atividades de fiscalização deveriam ser robustecidas.

Ocorre que verificamos exatamente o contrário disso: o funcionamento do GEFM foi obstruído de modo sórdido e eficaz, mediante restrição orçamentária e neutralização do arcabouço normativo que amparava sua atuação.

As restrições impostas ao GEFM são mais nitidamente apreciáveis se compararmos os dados dos últimos anos<sup>6</sup>. Chegando a dezembro de 2017, houve apenas 18 operações, com 30 inspeções e 73 trabalhadores resgatados. Não apenas são os menores números da série histórica inaugurada em 2003, com o lançamento do I Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, como são absolutamente pífios, sem exagero algum. A média anual de operações de 2003 a 2016 (ano esse em que já se observava uma queda da ordem de um terço) era de 130, ou sete vezes mais do que tivemos neste ano; o número médio de inspeções no mesmo período era de 263, o que é mais de oito vezes superior às realizadas em 2017; o número de trabalhadores resgatados anualmente desde 2003 chegava à média de 3.096, com pico de 5.999 em 2007, tendo caído à ínfima cifra de 73 indivíduos em 2017. Dito de outra forma, o desmantelamento da política de combate ao trabalho escravo no ano de 2017 resultou numa queda de 98,6% da eficácia dessas ações, diante da média histórica de pessoas resgatadas.

Enquanto o Brasil tinha a missão expressa de aprimorar os mecanismos, inclusive normativos, de combate eficaz ao trabalho escravo, o Poder Executivo fez precisamente o contrário disso. Indiferente à condenação do País pela corte continental especializada, aos objetivos expressamente declarados desde os primeiros artigos de nossa Constituição

---

<sup>6</sup> Disponíveis em <https://observatorioescravo.mpt.mp.br/> Acesso em 12 de dezembro de 2017

Cidadã e aos imperativos éticos e morais que orientam a conduta de qualquer nação ou pessoa minimamente comprometida com a proteção da dignidade fundamental do ser humano, o governo brasileiro desfigurou as normas que sustentam a atuação do GEFM e protegem o trabalhador.

Os esforços do governo pela ampliação das hipóteses de terceirização, tanto no projeto relativo à terceirização quanto na reforma trabalhista, deixam mais trabalhadores expostos a condições degradantes. Isso já era prenunciado, por exemplo, em audiência pública realizada por esta CDH em 13 de abril de 2015 para debater a terceirização, quando a Sra. Lilian Marques, representante do DIEESE, apresentou dados alarmantes, que mostram que 6 em cada 7 trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão em dez grandes operações de fiscalização eram terceirizados. Informou, ainda, que durante o ano de 2013, a maior parte dos mortos em acidentes de trabalho eram terceirizados.

Contudo, o golpe mais contundente contra a política de combate ao trabalho escravo foi desferido com a publicação da Portaria nº 1.129, de 13 de outubro de 2017, do Ministério do Trabalho. Essa Portaria passa a considerar trabalho escravo apenas as situações nas quais houver trabalho forçado, cerceamento do direito do trabalhador de ir e vir, coação ou efetiva punição, retenção do trabalhador endividado mediante emprego de vigilância armada ou retenção de documentos. Todo o conceito de trabalho em condições degradantes, solidamente construído ao longo de anos de estudos e fiscalizações, ficou limitado à coação e à coerção do trabalhador. O acesso do trabalhador resgatado ao seguro desemprego, fundamental para sua

reinserção social e para impedir sua revitimização, foi severamente restrinido.

Ademais, essa Portaria impõe entraves burocráticos às operações de fiscalização e restringe, consequentemente, a publicação do Cadastro de Empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas à escravidão, mais conhecida como Lista Suja do Trabalho Escravo, um importante instrumento não apenas de transparência, como também uma ferramenta de sanção jurídica e moral aos exploradores de trabalho em condições análogas à escravidão.

A Portaria nº 1.129, de 1 de outubro de 2017, foi questionada por diversos peticionários perante o Supremo Tribunal Federal, tendo a Ministra Rosa Weber decidido liminarmente, em uma das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), pela suspensão de seus efeitos, além de um Projeto de Decreto Legislativo apresentado nesta Casa, sustando o efeito da referida Portaria.

## **7. CONCLUSÃO**

As políticas públicas de erradicação do trabalho escravo começaram o ano de 2017 sob pressões opostas: de um lado, o Poder Executivo, responsável pela sua execução, restringia os meios para efetiva fiscalização realizada pelo GEFM e promovia um retrocesso histórico na conceituação do trabalho escravo; de outro lado, o Estado Brasileiro era exortado e condenado a aprimorar esses mesmos instrumentos

administrativos e normativos que, como se viu, foram efetivamente mutilados.

O atropelo dos fatos ao longo deste ano, sobretudo no segundo semestre, quando seriam desenvolvidas as atividades de avaliação aprovadas por esta CDH, criaram um ambiente de profundas confusão e incerteza, com paralisações voluntárias de trabalhos pelos agentes fiscalizadores, suspensão de atos por decisão liminar da nossa Suprema Corte, exoneração de integrantes do governo, alegações de improbidade administrativa, protestos e, registre-se, regozijo dos setores mais atrasados e reacionários do agronegócio brasileiro, que tiveram nesse desastroso retrocesso social e humanitário a recompensa do apoio que venderam ao governo.

A política de erradicação do trabalho escravo, antes um motivo de orgulho nacional, foi sacrificada à assim chamada “governabilidade”, criando uma profunda vergonha para o País e, o mais grave, deixando uma lacuna precisamente num momento de gravíssima crise econômica e social, quando os trabalhadores mais pobres ficam ainda mais vulneráveis aos métodos predatórios de patrões inescrupulosos e aliciadores.

Não obstante ainda pairar elevado grau de incerteza sobre a continuidade ou, oxalá, a restauração e o aprimoramento das experiências exitosas de combate ao trabalho escravo, propomos que as atividades de avaliação previstas para este ano tenham continuidade em 2018, quando os efeitos dos fatos ora relatados poderão ser percebidos com mais nitidez.

Dessa forma, com fundamento no que foi exposto neste Relatório, concluímos pela apresentação do seguinte **requerimento** para que a política de combate ao trabalho escravo seja objeto de avaliação deste colegiado em 2018:

**Sala da Comissão, em 17 de dezembro de 2017**

**Senadora REGINA SOUZA, Presidente**

**Senador PAULO ROCHA, Relator**