

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

HUGO TOMAZETI NETO

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE COMBATE AO
TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO: DO REGIME
INTERNACIONAL DO TRABALHO ÀS ESTRATÉGIAS DE
ENFRENTAMENTO**

GOIÂNIA
2014

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS (TEDE) NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: ☒ **Dissertação** ☐ **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Autor (a):	HUGO TOMAZETI NETO		
E-mail:	tomazeti@outlook.com ; hugotomazeti@gmail.com		
Seu e-mail pode ser disponibilizado na página?	☒ Sim	☐ Não	
Vínculo empregatício do autor	UFG		
Agência de fomento:	S/N	Sigla:	
País:	UF:	CNPJ:	
Título:	AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO: DO REGIME INTERNACIONAL DO TRABALHO ÀS ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO		
Palavras-chave:	Trabalho escravo contemporâneo; Regime Internacional; Políticas Públicas		
Título em outra língua:	PUBLIC POLICIES TO COMBAT BRAZILIAN SLAVE LABOR CONTEMPORARY: REGIME INTERNATIONAL LABOUR TO COPING STRATEGIES		
Palavras-chave em outra língua:	Contemporary Slave Labor; International Regime; Public policy		
Área de concentração:	Estado, Instituições e Comportamento Político.		
Data defesa: (18/08/2014)			
Programa de Pós-Graduação:	Ciência Política		
Orientador (a):	Dra. Telma Ferreira Nascimento Durães		
E-mail:	telmamujer1@gmail.com		
Co-orientador (a):*			
E-mail:			

*Necessita do CPF quando não constar no SisPG

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM ☐ NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF ou DOC da tese ou dissertação.

O sistema da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações garante aos autores, que os arquivos contendo eletronicamente as teses e ou dissertações, antes de sua disponibilização, receberão procedimentos de segurança, criptografia (para não permitir cópia e extração de conteúdo, permitindo apenas impressão fraca) usando o padrão do Acrobat.

Assinatura do (a) autor (a)

Data: 14 / 03 / 2016

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

HUGO TOMAZETI NETO

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE COMBATE AO
TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO: DO REGIME
INTERNACIONAL DO TRABALHO ÀS ESTRATÉGIAS DE
ENFRENTAMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Telma Ferreira do Nascimento Durães

GOIÂNIA
2014

Ficha catalográfica elaborada automaticamente
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob orientação do Sibi/UFG.

Tomazeti Neto, Hugo

As políticas públicas de combate ao trabalho escravo contemporâneo: [manuscrito] : do regime internacional do trabalho às estratégias de enfrentamento / Hugo Tomazeti Neto. - 2014.
f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Telma Ferreira do Nascimento Durães.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais (FCS) , Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Goiânia, 2014.

Bibliografia. Anexos.

Inclui abreviaturas, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Trabalho Escravo Contemporâneo. 2. Regime Internacional. 3. Políticas Públicas. I. Ferreira do Nascimento Durães, Telma, orient. II. Título.

HUGO TOMAZETI NETO

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE COMBATE AO TRABALHO
ESCRAVO CONTEMPORÂNEO: DO REGIME INTERNACIONAL DO TRABALHO
ÀS ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO**

Texto apresentado em banca de defesa no Programa de pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais na Universidade Federal de Goiás, para obtenção do título de mestre, aprovada em 18 de agosto de 2014, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores: Dra. Telma Ferreira do Nascimento Durães - Universidade Federal de Goiás - Profa. Orientadora e Presidente da Banca; Dra. Andrea Freire de Lucena Universidade Federal de Goiás - Membro da Banca; Dr. João Henrique Ribeiro Roriz Universidade Federal de Goiás - Membro da Banca.

Aos que não estão, não são e ainda não viveram a sensação de se libertar das amarras sociais que tanto vilipendiam a humanidade, a pura e simples existência, tomados pela miséria humana tão propalada entre os que não se enxergam como parte do todo, como o todo. Dedicar-se aos que lutam incessantemente pelo bem maior, pela justiça social e pela valorização da vida.

AGRADECIMENTOS

É uma injustiça agradecer, por mais dedicado que seja quem escreve os agradecimentos, alguém ficará sem ter seu nome aqui escrito. Que assim seja então, o agradecimento:

Aos amigos que estiveram por perto, acompanharam todo o sofrimento e a luta diária em conciliar a necessidade de construção de um trabalho minimamente decente com a vida dura, cheia de afazeres e telefonemas insistentes, incessantes e inconvenientes, amigos de primeira hora, Danyelle Wood e Caio Tito, que acompanham e tem noção do caos pessoal que é inerente a vida de quem se atreve a escrever esse trabalho. Minha querida amiga Letycia Basso, sempre presente, lembrando-me que tudo pode ser mais sutil e simples. Pelos momentos de descontração, muita alegria e sofrimento em conjunto, agradeço a Gisele Petrillo e João Pedro Damasceno.

Ao mentor acadêmico, João Roriz cuja amizade é mais do que estimada e os conselhos sábios, remédios para angústia acadêmica sempre presente. A querida Geisa Franco, hoje uma amiga mais do que querida, a *teacher* de todos os momentos.

A família, em destaque, minha querida mãe, cuja paciência forçou-se a criar nos 24 meses de construção desse projeto acadêmico. Minha estimada irmã, que está sempre por perto, com sua delicadeza e inocência, tal qual a criança que ainda vejo me pedir água. Minha querida avó Silvecina, sempre paciente para aguentar conversas intermináveis sobre angústias que fogem a realidade fática da vida.

Em especial a minha eterna orientadora Telma Ferreira, a quem atrevo chamar de amiga, cuja função foi além dos regimentos, estando perto todo tempo, agindo como mãe, amiga e compartilhando de momentos memoráveis. Aos professores que se tornaram amigos, aceitando, a alma em construção, nos altos círculos de alegria e confraternização acadêmica.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Universidade Federal de Goiás, o Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais e aos memoráveis colegas de turma.

“Ai de mim! Até então ainda não conhecera a medida da ‘desumanidade do homem para com os seres humanos’; nem tampouco, a ilimitada extensão da maldade de que ele é capaz, por amor ao lucro.” (Trecho do do filme *12 anos de escravidão*, 2014, Steve McQueen)

RESUMO

Esta dissertação tem por escopo analisar o trabalho escravo contemporâneo no Brasil a partir de três eixos: o regime internacional do trabalho, as políticas públicas de enfrentamento e a ação governamental envolvida diretamente nas denúncias e enfrentamento. Adota metodologia de abordagem qualitativa e funda-se em pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas. O primeiro eixo busca articular a compreensão do regime internacional do trabalho e em especial o regime de combate ao trabalho escravo a partir de um levantamento da formulação em âmbito internacional das normativas diretamente ligadas ao trabalho escravo. O segundo eixo aborda propriamente as políticas públicas de combate ao trabalho escravo contemporâneo, propondo uma análise em torno dos termos propostos nos idos internos brasileiros, à luz de perspectivas teóricas e analisa o tratamento dado ao tema, sob a perspectiva da legislação do direito internacional e interna. O terceiro eixo analisa a influência nos agentes públicos e privados em relação à questão da implementação a partir do regime e normativas internacionais, privilegiando a análise das políticas de combate ao trabalho escravo por meio do levantamento de dados. Conclui que o combate ao trabalho escravo no Brasil, em última análise, ainda é deficitário. Sinaliza que a emergência de uma política de enfrentamento, consubstanciada no Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, resulta de um intenso processo de mobilização social, bem como, de pressões internacionais. No entanto o Brasil é dado como modelo de atuação frente ao tema.

PALAVRAS CHAVE:

Trabalho escravo contemporâneo; Regime Internacional; Políticas Públicas

ABSTRACT

This dissertation analyzes the contemporary slave labor in Brazil around three axes: the international labor regime, public policy and government action directly involved in reporting and facing the issue. It adopts a qualitative approach methodology and is based on bibliographic, documentary and interview research. The first axis seeks to articulate an understanding of the international labor regime and, in particular, the regime which tackles slave labor by surveying the formulation of norms directly linked to slave labor in the international scene. The second axis addresses public policies to combat modern-day slavery, proposing an analysis around the terms proposed in the Brazilian internal IDOS, in light of theoretical perspectives and, thus, examines the treatment of the issue, from the perspective of international and domestic legislation. The third axis analyzes the influences on public and private agents relating to the issue of implementation, from the international regime and norms, focusing on an analysis of policies to combat slave labor by means of data collection. It concludes that the fight against slave labor in Brazil, ultimately, is still deficient. It shows that the emergence of a confrontation policy, based on the National Plan to Eradicate Slave Labor, is the result of an intense process of social mobilization, as well as international pressures. However, Brazil is given as a role model across the theme.

KEY WORDS:

Slave Labour; International Regimes; Public Policy

LISTA DE ABREVIATURAS

AJUFE	–	Associação dos Juízes Federais do Brasil
ANPT	–	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
CEJIL	–	Center for Justice and International Law
CIDH	–	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CNA	–	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
COETRAE	–	Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo
COMTRAE	–	Comissão Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo
CONATRAE	–	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo
CONTAG	–	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPT	–	Comissão Pastoral da Terra
GEFM	–	Grupo Especial de Fiscalização Móvel
GERTRAF	–	Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado
ICC	–	Instituto Carvão Cidadão
ILO	–	International Labour Organization
ISS	–	Instituto Observatório Social
MPF	–	Ministério Público Federal
MPT	–	Ministério Público do Trabalho
MTE	–	Ministério do Trabalho e Emprego
OAB	–	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	–	Organização dos Estados Americanos
OIT	–	Organização Internacional do Trabalho
OMC	–	Organização Mundial do Comércio
OMS	–	Organização Mundial de Saúde
ONU	–	Organização das Nações Unidas
PEC	–	Proposta de Emenda Constitucional
PNETE	–	Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo
SEDH	–	Secretaria Especial de Direitos Humanos
UNAIDS	–	Joint United Nations Program on HIV/AIDS

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – “O que é trabalho escravo para os trabalhadores” (repr.)	20
Figura 1.2 – “Como se adopta una norma internacional del trabajo.” (reprod.)	28
Figura 2.1 – Global estimate by form of forced labour	31
Figura 2.2 – Dez países com o maior número de população em escravidão moderna	32
Figura 2.3 – Classificação de risco para escravidão nos países da América Latina	33
Figura 2.4 – Número estimado de vítimas de exploração em trabalho forçado na economia privada por setor e região	34
Figura 2.5 – Pesquisa de legislação nacional em tramitação no congresso nacional com o termo “escravo”	38
Figura 2.6 – Número de operações de fiscalização realizadas 1995 – 2013	40
Figura 2.7 – Número de trabalhadores resgatados 1995 – 2013	40
Figura 3.1 – Contributions to the study of implementation discussed	45
Figura 3.2 – Implementation Theory	46
Figura 3.3 – Idade do trabalhador resgatado	55
Figura 3.4 – Renda do trabalhador resgatado	56
Figura 3.5 – Naturalidade dos trabalhadores por estado	56
Figura 3.6 – IDH por Unidade da Federação do Brasil	57
Figura 3.7 – Experiência anterior como trabalhador escravo	58
Figura 3.8 – Escolaridade dos empregadores	58
Figura 3.9 – Representação do “arco do desmatamento”	59
Figura 3.10 – Propostas dos trabalhadores para erradicação da escravidão	60
Figura 3.11 – Total de empregadores na “lista suja” por estado	62
Figura 3.12 – Trabalhadores resgatados 1995- 2006	63
Figura 3.13 – Total de denúncias pelo “disque 100” ano 2011	64
Figura 3.14 – Total de denúncias pelo “disque 100” ano 2012	64

SUMÁRIO

Lista de Abreviaturas.....	viii
Lista de Figuras	ix
Introdução	12
1. O estudo e a metodologia: a construção da problemática	16
1.1. Definindo o problema, delimitando o estudo e o processo metodológico	17
1.2. Coleta e tratamento dos dados	18
1.3. Limitações do estudo	18
1.4. Conceituações iniciais.....	19
1.4.1. Conceituação de trabalho escravo contemporâneo.....	19
1.4.2. Delimitação de regime internacional: o regime internacional do trabalho e a OIT	22
1.4.3. O regime internacional do trabalho	23
1.4.4. O processo decisório na OIT	27
2. Regime internacional de trabalho e as políticas públicas: a realidade mundial e a realidade brasileira	30
2.1. Os dados mundiais acerca do trabalho escravo.....	30
2.2. O “regime internacional” de combate ao trabalho escravo.....	34
2.3. O histórico de combate ao trabalho escravo no Brasil: do GERTRAF ao II PNETE.....	37
2.3.1. O avanço nas legislações nos últimos dez anos (2002-2012).....	37
2.3.2. Dados do enfrentamento: de 1995 à 2013	39
3. A implementação do regime internacional no Brasil: o modelo doméstico de enfrentamento ao trabalho escravo	42
3.1. Políticas públicas: considerações para seu estudo	42
3.1.1. A formação da agenda	42
3.1.2. Implementação.....	44
3.2. Os níveis de análise em relações internacionais aplicados aos regimes internacionais	49
3.3. As políticas públicas brasileiras de enfrentamento e as premissas da OIT.....	51
3.4. O enfrentamento no Brasil	53
3.4.1. O perfil dos envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil	54
3.4.2. O avanço no enfrentamento no Brasil	60
3.5. A articulação federativa para o enfrentamento	65

3.6. Impacto da OIT na política nacional.....	66
3.7. O Brasil no cenário internacional e a reforma das convenções internacionais.....	67
Considerações Finais	70
Anexos.....	74

INTRODUÇÃO

Onde estamos na evolução social humana? Essa evolução realmente existe? De que forma podemos pensar as relações ser humano–ser humano em pleno século XXI? Tais perguntas ensejam uma discussão ampla sobre a humanidade e suas relações sociais e nessa perspectiva pode-se encaixar as discussões sobre o mundo do trabalho e as relações que são decorrentes dele. Tendo em vista as discussões apresentadas nos últimos tempos acerca das relações precárias do trabalho e as acerca da efetividade de políticas públicas na sociedade brasileira faz-se necessário um estudo que abarque uma discussão com foco nas políticas públicas de combate ao trabalho escravo contemporâneo e as estratégias de enfrentamento adotadas pelo Brasil.

Pode-se afirmar que o tema trabalho escravo não é assunto cotidiano entre a população brasileira, não é para menos, o tema trabalho escravo no Brasil é tão somente ventilado aos estudantes dos níveis fundamentais como fato histórico¹ superado, e superado de forma heroica, recusando os resultados malogrados que tal movimento social acabou por produzir na sociedade atual. Ora, o trabalho escravo é dado como algo que só consta em livros de história e já não mais faz parte da realidade brasileira. Estudos recentes como o Atlas do Trabalho Escravo no Brasil demonstram que essa forma atroz de tratamento de seres humanos ainda é praticada nos dias atuais tanto em zonas rurais como grandes centros urbanos.

Considerando essa realidade e a necessidade de estudar as ações que combatam essa afronta aos direitos basilares da pessoa humana, este trabalho gesta-se como uma forma de aprofundar os estudos críticos acerca das políticas públicas de combate ao trabalho escravo contemporâneo face ao Regime Internacional de Combate ao Trabalho Escravo.

Alguns fenômenos sociais não são vislumbrados por toda população nem tampouco aparecem em discussões acaloradas ou em debates corriqueiros das pessoas e seus grupos de convivência. O trabalho escravo contemporâneo é um desses temas pouco conhecidos pela sociedade. O assunto limita-se prioritariamente a debates acadêmicos e relances jornalísticos esporádicos, como fora mencionado. Ora, pode-se perceber que tal situação é deveras presente na realidade brasileira, de uma maneira talvez mais intensa e simbiótica ao “modo de produção” econômico brasileiro do que se imagina.

Pelos estudos já empreendidos² verifica-se que a amplitude da exploração de mão-de-obra “escrava” rompe as fronteiras agrícolas e se instala em capitais e grandes centros urbanos

¹ Referência à Escravidão negra nos idos da colonização brasileira.

² Vide Atlas do trabalho escravo, disponível nas referências bibliográficas.

também. E o trabalho escravo contemporâneo se mostra indubitavelmente distinto do que o praticado outrora, já que o “escravo contemporâneo” não é uma posse (no sentido de mercadoria) do escravizador. Com um número elevado de pessoas em situação de pobreza, miséria e vulnerabilidade social, tais trabalhadores são facilmente substituíveis, o que *per se* torna o modelo “moderno” de escravidão tão facilmente mantido em funcionamento. É uma realidade degradante em que a exploração dos serviços de outrem se apresenta como forma de escravidão em pleno século XXI.

Este texto discorrerá acerca dos conceitos de trabalho e como se dá a formação dos instrumentos legais no regime internacional do trabalho, usando para isso o conceito de regime além de apresentar as formulações teóricas básicas para o estudo de políticas públicas. Outrossim, apresentará as implicações desse regime no ambiente doméstico e as legislações que são decorrentes dos atos internacionais e, por fim, tentará discorrer sobre o modelo brasileiro de enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo como paradigma no âmbito internacional.

O presente trabalho divide-se em três partes principais e elementos anexos. Tendo como foco, no primeiro capítulo, a discussão teórica e o levantamento do arcabouço conceitual a ser utilizado como ferramenta no decorrer do trabalho. Conceitos como regime internacional, trabalho escravo contemporâneo e políticas públicas serão parte do objeto textual desse capítulo.

O segundo capítulo debruça-se em analisar, por meio de dados, a realidade presente no processo de formulação/implementação das políticas públicas de combate ao trabalho escravo. Partindo da análise histórica dos Planos Nacionais de Erradicação do Trabalho Escravo (PNETE), e de entrevistas com servidores do Ministério do Trabalho e Emprego, Organização Internacional do Trabalho (OIT) e membros da Comissão Pastoral da Terra, o segundo capítulo traçará uma visão focada na política pública em execução no território brasileiro com a apresentação dos dados estatísticos relacionados ao tema.

Por fim, o terceiro capítulo e as considerações finais tentarão, à luz dos conceitos e dados, apontar em quais aspectos o modelo brasileiro se aproxima, e talvez acrescente, o que é dado pelo regime internacional de combate ao trabalho escravo contemporâneo sob a perspectiva das políticas públicas.

Ora, já pode-se afirmar que existe um Regime internacional de Trabalho e isso já instiga a investigação por parte da academia, no entanto o que se propõe como inquietude acadêmico-

científica nesse trabalho é o exame da implementação das políticas públicas de combate ao trabalho escravo, tendo como base o regime internacional do trabalho.

Outrossim, conceber estudos tomando o trabalho, enquanto ato social, principalmente levando em conta o trabalho escravo contemporâneo, logo, uma “sub forma” de trabalho, gesta a necessidade de explicitar o quão ligado ao tema está a noção de direitos humanos e toda sua amplitude. É importante ressaltar que existe um Regime Internacional de Direitos Humanos e que este está intimamente ligado ao Regime Internacional de Trabalho, no entanto não será o objeto principal desse texto debruçar-se em profundidade no viés do primeiro.

Por meio de uma pesquisa envolvendo levantamentos bibliográficos, entrevistas, análise de dados estatísticos pretende-se chegar a inferências acerca das políticas públicas que se materializam no Brasil, de que forma isso se traduz por meio dos agentes envolvidos e como tal modelo pode ser considerado em âmbito internacional como paradigma. Dessa forma, utilizar-se-á da coleta de dados junto aos agentes formuladores/executores dessa política pública como uma forma de examinar a efetividade da implementação da política pública, aproveitando ainda para empreender uma discussão teórica sobre o regime internacional e a efetivação desse regime em âmbito nacional.

A situação atual em que o Brasil se encontra enseja que mais pesquisas se debrucem sobre o tema³. Trabalhos fecundos estão sendo elaborados em âmbito nacional a fim de diagnosticar com mais precisão essa realidade por vezes ignorada pela sociedade. Pode-se afirmar que há falta de informação e esclarecimento acerca da realidade experimentada pelos trabalhadores que por vezes são resgatados.

Para tanto é mister avaliar de que forma as políticas públicas de combate ao trabalho escravo contemporâneo são desenvolvidas pelo estado brasileiro além de elucidar e compreender as políticas públicas de combate ao trabalho escravo (em seu âmbito nacional) tomando por base os preceitos recomendados pela OIT, bem como avaliar de que forma o governo brasileiro gerencia suas políticas públicas tendo por base tais recomendações internacionais.

Realizar tal empreitada enseja aplicar aos conceitos “trabalho escravo” e seus derivativos uma breve reflexão a fim de balizar o termo que permeará todo o trabalho que ora se desenvolve. Da mesma forma, faz-se necessário apontar de que forma se dá a construção das diretrizes internacionais e como tal construção reflete em âmbito nacional para, por fim, responder a indagação: O regime internacional de combate ao trabalho escravo, tendo como

³ O atlas do trabalho escravo no Brasil aponta dados dignos de preocupação investigativa.

referência a atuação da Organização Internacional do Trabalho, tem seus preceitos aplicados em nível local? Por ora responde-se que o estado brasileiro desenvolveu mecanismos que corroboram com o combate ao fenômeno, no entanto, não há uma efetividade das ações tendo em vista o fato de se tratar de um problema multidimensional, dotado de fatores socioeconômicos específicos. Há que se desenvolver a estrutura textual a fim de corroborar ou refutar tal afirmação.

Existem diversas vertentes para o exame das políticas públicas, desde a formulação da agenda, a implementação e a avaliação (*de facto*). Como o objeto desse trabalho é a implementação das políticas públicas de enfrentamento ao trabalho escravo com o ^ foco será no exame dessa implementação frente ao que versa o regime interna

1. O ESTUDO E A METODOLOGIA: A CONSTRUÇÃO DA PROBLEMÁTICA

O campo teórico é sempre um caminho a desbravar-se, não poderia ser diferente com as demandas contemporâneas que nos são apresentadas pela sociedade e suas relações decorrentes. O estudo dos regimes internacionais e das políticas públicas são, sem dúvida campos a se consolidarem face a sustentação teórica e aprimoramento metodológico. Inúmeros trabalhos se desenvolvem mundo a fora e diversos autores, já renomados, no tratamento das Relações Internacionais, enquanto campo teórico, se debruçam sobre a questão dos regimes internacionais a fim de estruturar formas de se pensar esses arranjos que já estão postos e que, para muitos, são uma realidade tangível. Da mesma forma, no que se refere ao estudo das políticas públicas, percebe-se o desenvolvimento profícuo, aprimorando os estudos na área. Para os fins desse trabalho tomar-se-á definições que apontem rumo à consolidação da percepção de que os regimes existem, são visíveis, fazem parte da agenda global dos Estados e se institucionalizam.

Existem dificuldades quanto a definição do que é “regime internacional”, pode-se apontar diversas vertentes que pensam os regimes e tentam defini-los a contento. Isso decorre em parte da dificuldade de coordenação administrativa e política em âmbito internacional. Ora, a própria natureza do sistema internacional leva a essa querela, posto que parte-se do princípio de que o sistema é anárquico, ou seja, não há uma autoridade central regulatória e que detenha o monopólio da força, seja ela “*hard ou soft*”⁴.

No que tange às políticas públicas e mais especificamente suas possíveis interações com os regimes internacionais, cabe salientar que, para fins desse trabalho, algumas delimitações nos conceitos e escolhas teóricas serão necessárias garantindo que os objetivos aqui propostos sejam satisfeitos.

Nesta seção o que se propõe é realizar uma discussão teórica dos conceitos que permearão o trabalho de forma a balizar as inferências presentes nas próximas seções. Conceitos que podem parecer prontos e acabados como *regime internacional*, *trabalho escravo*, *políticas públicas* dentre outros devem ficar claros a fim de não suscitar incoerências na formulação dessa dissertação.

⁴ Para os fins desse trabalho esses conceitos referem-se ao poder de coação “*hard*” usualmente o poder militar e econômico e o poder brando “*soft*” que é o poder de cooptar por meio do poder econômico, social cultural, dentre outros. Para um aprofundamento recomenda-se a leitura de obras de Joseph Nye.

1.1. DEFININDO O PROBLEMA, DELIMITANDO O ESTUDO E O PROCESSO METODOLÓGICO

O estudo que se segue parte de uma ponderação acerca do hiato analítico que existe entre a escravidão colonial e o trabalho escravo contemporâneo. Estudos historiográficos dão conta de responder as inquietações sócio científicas referentes ao processo de exploração escravagista nos idos coloniais⁵. No entanto, o que aqui se convencionou como trabalho escravo contemporâneo ainda é passível de discussões mais aprofundadas. Análises sob diversas perspectivas e discussões teóricas que tentem dar conta de toda a problemática engendrada nesse fenômeno social.

O que se questiona nessa pesquisa é a relação entre as políticas públicas brasileiras de combate ao trabalho escravo e o regime internacional de trabalho. Ora, pode-se apontar que o regime internacional é um influenciador na maneira como a política pública se desenvolve em território nacional? O regime internacional de trabalho e sua “sub vertente” o regime internacional de combate ao trabalho escravo são relevantes no processo das políticas públicas brasileiras?

Para os fins desse trabalho é importante apontar as delimitações que o estudo traz em seu bojo. Há que se trabalhar numa linha tênue de maneira a não cometer equívocos conceituais tendo em vista que há, inclusive entre autores, divergências acerca dos conceitos utilizados nesse texto. Para além disso, existe uma limitação para a investigação científica acerca do trabalho escravo e a eficácia das políticas públicas, pois trabalho escravo ou forçado é tipificado como crime.

Dessa maneira, a mensuração acerca dos dados referentes aos trabalhadores resgatados em situação degradante e a eficácia das políticas públicas podem não representar a realidade que está além daquilo que os agentes engajados no combate, repressão e prevenção conseguem diagnosticar. Por se tratar de um crime, o trabalho escravo contemporâneo, por definição, não conta com estatísticas oficiais de números absolutos, mas tão somente com projeções que, talvez, estejam aquém da realidade.

Diante da necessidade metodológica de construir o texto acadêmico optou-se por realizar levantamentos bibliográficos e pesquisas documentais sobretudo nos organismos internacionais

⁵ Para aprofundamento recomenda-se consultar obras como: FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande e Senzala**. 48ª Edição. São Paulo: Global Editora, 2003.; PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1961.

e nas entidades da sociedade civil engajadas no combate ao trabalho escravo. Cabe ressaltar que o processo de pesquisa também contou com dados coletados por meio de entrevistas indiretas de agentes públicos ligados a formulação, execução das políticas públicas de combate ao trabalho escravo.

1.2. COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

Como parte do construto textual, é importante explicitar de que forma os dados apresentados foram elencados a fim de evitar possíveis equívocos de interpretação tendo em vista que tal pesquisa não enseja esgotar o tema proposto de maneira integral.

Selecionou-se dados oriundos de fontes oficiais de monitoramento e controle das relações de trabalho em território brasileiro, a saber o Ministério do Trabalho e Emprego, Superintendências Regionais do Trabalho, bem como o escritório regional da Organização Internacional do Trabalho no Brasil, por meio do Coordenador Nacional do Programa de Combate ao Trabalho Forçado, Sr. Luiz Antonio Machado, que concedeu uma entrevista e forneceu alguns dados correlatos à pesquisa que se desenvolve neste trabalho.

Outrossim, foram coletados dados de Organizações Não-Governamentais tanto nacionais quanto internacionais a fim de balizarem as inferências acerca do trabalho escravo contemporâneo, dando maior credibilidade e transparência, já que se somam aos dados governamentais apresentados. Optou-se por uma coleta e análise em dados secundários tendo em vista a dificuldade de coleta *in loco*. Coletar dados em ambiente de operações de fiscalização além de oferecer risco a integridade física do pesquisador, também gerariam um ônus grande que não poderia ser efetuado.

1.3. LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Existem limitações ao estudo que ora se apresenta e dificuldades em adotar ferramentas teórico-metodológicas que abarquem a necessidade de elucidação que o tema necessita. Por se tratar de um crime, o trabalho escravo contemporâneo incorre em limitações nas possibilidades analíticas necessárias para o desenvolvimento pleno da pesquisa. Enquanto crime tem-se a dificuldade em coletar dados de forma precisa, estabelecer uma diferenciação entre o que é ou não parte do crime e de que forma os agentes/ vítimas enxergam como crime.

Os dados apresentados são reflexo das operações já deflagradas e/ou concluídas no território nacional, bem como os dados acerca da escravidão contemporânea são estimados. Obviamente existem metodologias que garantem tais dados como fontes satisfatórias de pesquisa, no entanto, é sempre importante ressaltar que em se tratando de um crime pode-se deparar com uma realidade fática que está além do que se possa mensurar.

Dessa maneira, o trabalho que se segue baseia-se nos dados coletados e que serão analisados, consciente que tal messe perpassa o desafio de elaborar um trabalho que se aproxima da realidade não tendo nela tão somente a fonte de concretização empírica, já que se trabalha, em última análise, com um crime subnotificado o que enseja em dados parciais e possivelmente distantes da realidade fática. De qualquer maneira, empreende-se a pesquisa com o intuito de contribuir para a criação de ferramentas metodológicas que se aproximem cada vez mais os dados da realidade.

1.4. CONCEITUAÇÕES INICIAIS

Os conceitos são a chave para a construção de um trabalho que se pretende à discussão teórica e científica válida, daí a necessidade de explicitar os conceitos que serão basilares ao construto que se segue, bem como deixa claro qual “vertente” do conceito é utilizada de maneira a reduzir consideravelmente a possibilidade de interpretações equivocadas.

1.4.1. CONCEITUAÇÃO DE TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO

Existe uma necessidade relevante de conceituar o que se convencionou, nesse trabalho, como a categoria “trabalho escravo contemporâneo”. Tal necessidade advém dos possíveis equívocos que essa categoria pode ensejar se não bem delimitada. O próprio âmbito legislativo brasileiro ainda tem dificuldades em chegar a um consenso sobre o tema de forma que avanços legislativos não ocorrem por receio de que uma definição incorreta⁶ possa levantar proposições distantes do que se propõe originalmente na legislação brasileira. A dificuldade se estabelece justamente na definição, tendo em vista que interpretações equivocadas podem desencadear reações distantes daquilo que uma das propostas legislativas brasileira a saber, a PEC 57-

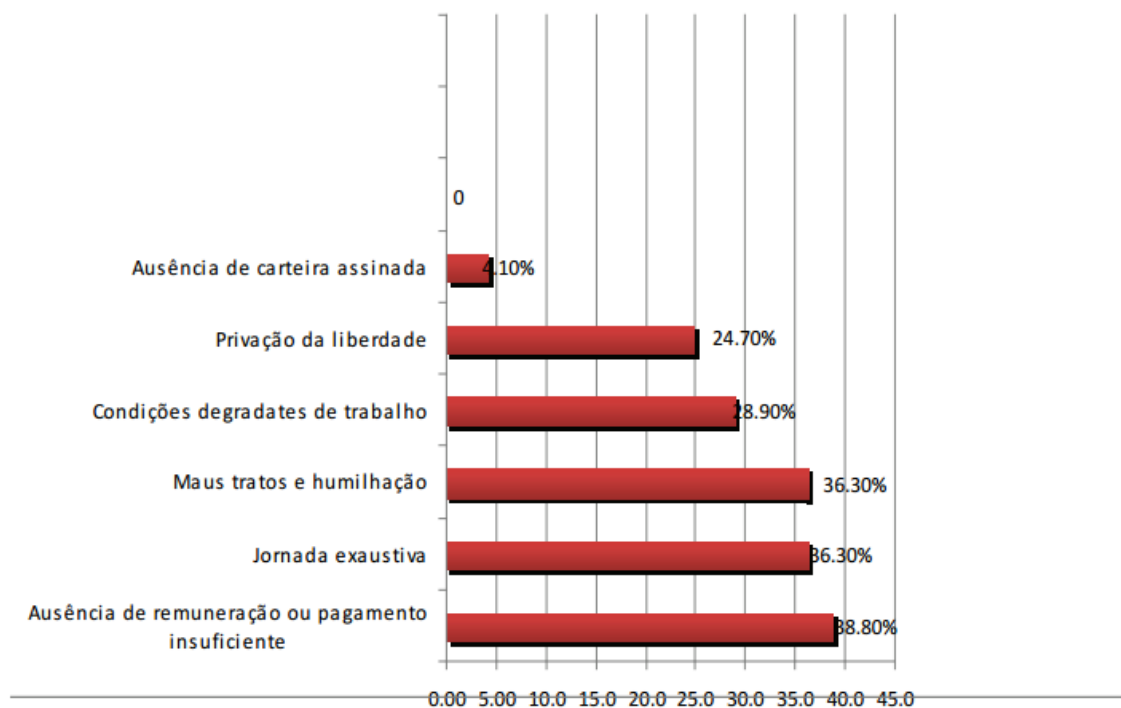
⁶ A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 57-A/1999 em tramitação há 14 anos no Congresso Nacional avançou, no entanto foi criada uma comissão específica composta por Senadores e Deputados para “criar” o conceito de trabalho escravo. Fonte: <<http://www.trabalhoescravo.org.br/noticia/70>> Acesso em 24/07/2013

A/1999, na qual há uma proposta para alteração no texto constitucional, passando a ser passivo de expropriação as terras nas quais forem flagrados trabalhadores em situação de escravidão.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) em sua convenção 29 que versa sobre o trabalho forçado no artigo 2º dispõe que “a expressão "trabalho forçado ou obrigatório" compreenderá todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente. ” Segundo a publicação da OIT intitulada *Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil* “[t]al concepção não procurou referir-se às formas específicas de trabalho escravo existentes nas diversas regiões do mundo, mas abarcar todas as formas possíveis de trabalho forçado, (...)” (OIT, 2010, p. 36)

Além das definições teóricas para trabalho escravo apresenta-se dados de uma pesquisa realizada pela OIT traçando a visão dos atores envolvidos no trabalho escravo rural.

Figura 1.1 – Gráfico “O que é trabalho escravo para os trabalhadores” (rep.)



Fonte: OIT 2011 p. 28

A Figura 1.1. apresentada acima relaciona dados de entrevistas realizadas com 121 trabalhadores resgatados onde as menções aos aspectos levantados pela pesquisa são citados⁷ pelos trabalhadores resgatados. Há claramente um nível alto de respostas que remetem a dignidade humana, ligada ao trabalho, bem como a relação econômica estabelecida no processo de escravização, ou seja, a ausência de remuneração digna. Pode-se traçar um paralelo teórico entre o que se verifica *in loco* com a visão de quem sofre o processo de escravização e os conceitos regentes para trabalho escravo contemporâneos.

Santos (2009), em uma obra versando acerca do tráfico internacional de mulheres, cita o trabalho escravo como uma das vertentes de exploração provenientes do modelo econômico e social que rege as relações humanas, e ressalta que “[...] formas de sobre-exploração não se confinaram apenas a um estágio do capitalismo. As sociedades capitalistas a nível global necessitam permanentemente destas e de outras formas de sobre-exploração [...]” (SANTOS, 2009, p. 73).

Cristova (2012) destaca que existem vários termos para designar o que se convencionou como trabalho escravo contemporâneo, posto que existe uma dificuldade para a caracterização do fenômeno além do que se trata no âmbito da escravidão colonial. A partir do momento que não há o estatuto jurídico da escravidão, legalmente tal crime deixa de existir. De fato, tal dificuldade se dá tendo em vista que a Lei Áurea⁸ extingue tal classificação no ordenamento jurídico brasileiro.

“Neoescravidão”, “escravidão branca”, “trabalho forçado”, “trabalho escravo”; “semiescravidão”, “superexploração do trabalho”; “forma degradante de trabalho”, “trabalho escravo contemporâneo”; “trabalho em condições análogas à de escravo”, além de outras, são expressões utilizadas para fazer referência àquela modalidade de exploração da força de trabalho humana ocorrente na atualidade, na qual a sua prestação se dá de forma involuntária, e que é advinda de coerção amparada em pretensa existência de dívida, predominantemente ocorrente no âmbito do trabalho rural. (FÁVERO FILHO apud CRISTOVA, 2012 p. 574)

Ora, a partir das terminologias apresentadas é pertinente deixar claro que nesse trabalho será utilizado o termo “trabalho escravo contemporâneo”, pois abarca de forma mais abrangente os objetivos desse texto. Assim sendo, é conveniente ressaltar que tal terminologia é a que

⁷ Pesquisa completa disponível em <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/perfil%20atores%20trabalho%20escravo%20rural_632.pdf> acesso em 10/05/2014

⁸ A Lei Áurea declara extinta a escravidão no Brasil. Fonte: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/L3353.htm> acesso em: 12/07/2013.

melhor serve aos objetivos desse trabalho, a qual será discutida com maior profundidade e embasamento na legislação brasileira nos capítulos posteriores.

1.4.2. DELIMITAÇÃO DE REGIME INTERNACIONAL: REGIME INTERNACIONAL DO TRABALHO E A OIT

Na ausência de uma autoridade central regulatória e monopolizante no Sistema Internacional⁹, diversos conceitos, decorrentes da ordem internacional, são passíveis de várias interpretações. Nessa perspectiva, a definição apresentada por Stephen Krasner, a despeito das críticas, contribui para explicar o que seriam esses regimes internacionais.

Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. (KRASNER, 2012, p. 93)

Ora, a partir dessa visão de que os regimes são sobretudo arranjos de interesses, pode-se chegar a discussões mais consistentes acerca do papel dos regimes e de sua importância. Críticas podem ser feitas; no entanto, os regimes já são algo posto na realidade contemporânea das relações internacionais e também na realidade doméstica dos Estados.

Partindo do que se pode extrair do conceito de Krasner, percebe-se a importância tanto teórica quanto prática do estudo dos regimes e sua aplicabilidade em âmbito doméstico. Em um nível de análise macro, os regimes podem parecer distantes da realidade social das pessoas; no entanto, há de forma substancial temas que são agenda comum dos Estados e que interferem no cotidiano das pessoas de forma incisiva. O regime internacional do comércio é um dos exemplos mais tangíveis nesse processo, decisões tomadas em âmbito internacional interferem nos preços, cotações e outras variáveis diretamente ligadas ao cotidiano social.

Os regimes, enquanto um compêndio que envolve tanto categorias visíveis quanto categorias invisíveis, a saber: instituições e normas (como exemplo da primeira categoria); comportamentos, movimentações sociais não institucionalizadas e até mesmo dinâmicas de tomada de decisão (como exemplo da segunda categoria), devem ser estudados e merecem um

⁹ Nesta pesquisa optou-se pela definição de Hedley Bull para Sistema Internacional cf. Um sistema de Estados (ou sistema internacional) se forma quando dois ou mais Estados tem suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo. (BULL, 2002, p. 15)

comprometimento maior por parte da academia a fim de dar conta de explicar, como é da ciência, a realidade posta no âmbito internacional.

Nesse ponto é importante ressaltar um erro que pode ser cometido. Ainda há que se trabalhar as conceituações acerca de regimes, no entanto não se pode incorrer na inconsistência de acreditar que todo e qualquer tipo de assunto ou demanda possa ser tratado como um regime, pois existe a necessidade de coordenação, vontade e, talvez o mais importante, seja o compartilhamento do assunto entre os entes do sistema internacional.

Segundo Lucena (2012) os regimes podem ser produto tanto da inércia quanto da ineficácia de ação isolada por parte dos Estados.

Os regimes são criados quando os Estados, ou por não poderem ou por não quererem, abrem mão de tomar decisões isoladas e independentes baseados na constatação de que os resultados conjuntos podem ser melhores do que os isolados (LUCENA, 2012, p. 23)

Decorrente desse modelo de pensamento, baseado na ação ou não-ação dos Estados, pode-se apontar duas formas de se chegar a um regime, o interesse comum e a aversão comum, baseados na teoria dos jogos segundo a visão de Stein (*apud* LUCENA, 2012). O interesse comum leva os atores a colaborar entre si a fim de obterem um resultado que seja melhor do que a ação isolada e independente dos atores. Já a aversão comum parte do princípio de ação por parte dos atores quando um dado resultado é indesejado por todos e a coordenação de ação pode evitar o indesejado. Nessa perspectiva, a colaboração visa alcançar resultados de comum interesse para os atores e a coordenação visa mitigar resultados indesejáveis a esses mesmos atores.

Diante do exposto, é necessário registrar que a que a discussão sobre o regime internacional do trabalho parte da ideia de que os atores colaboram e coordenam-se entre si a fim de alcançar resultados e evitar dissabores nas relações sociais.

1.4.3. O REGIME INTERNACIONAL DO TRABALHO

Antes de propriamente entrar no mérito da discussão acerca do regime internacional do trabalho, é importante ressaltar a categoria trabalho enquanto uma dinâmica humana e social, que vai além da concepção mecanicista e racional. O trabalho, enquanto categoria social, é imbricado de sentidos sociais, culturais, filosóficos e econômicos, o que torna tal categoria complexa à análise. Qualquer tentativa de discutir o trabalho, sobretudo quando ligado ao

conceito de regime internacional, sem levar em considerações esses aspectos multifacetados, pode gerar erros de interpretação e uma generalização desfavorável à compreensão holística que o tema merece.

O trabalho é antes de tudo social e produto do homem enquanto ser social sendo decorrente também de sua relação com a sociedade. Em poucas palavras, o que se pode dizer é que o trabalho, para os fins de um regime internacional, requer ser analisado, ser avaliado sob variados aspectos deixando de lado a visão puramente econômica.

O regime internacional do trabalho é transversal, pois lida com assuntos ligados diretamente a outro regime importante para a sociedade humana, o regime internacional dos direitos humanos. Quando da sua criação, o regime internacional do trabalho já trouxe em seu bojo discussões acerca da dignidade humana e justiça social, temas caros às discussões em âmbito internacional.

Antes, porém de apresentar o regime internacional do trabalho em si sob a perspectiva que será utilizada nessa pesquisa cabe elencar o que está disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Mesmo sem ser o objeto principal dessa pesquisa, o texto disposto na Declaração faz menção ao trabalho e é fonte para as demais elaborações presentes nos regimes internacionais e nas legislações domésticas.

Artigo 23.

1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.
2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.
3. Todo ser humano que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.
4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses. (ONU, 1948)¹⁰

Diante do exposto, tem-se a noção do que baliza os documentos decorrentes do ambiente internacional no que tange ao trabalho, as relações de trabalho e a dignidade humana ligada ao tema.

Ora, há que se perguntar se os regimes têm importância. Krasner (2012) faz essa pergunta e responde trazendo à tona o destaque acerca das variáveis intervenientes, no caso, o

¹⁰ Texto integral disponível em < <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf> > acesso em 25/05/2014

trabalho, e os resultados e comportamentos no meio de ação, ou seja, o regime não é fim em si. No entanto, ele tem a capacidade de influenciar e determinar de que maneira os comportamentos ligados ao próprio regime acontecem.

Outrossim, o regime internacional dos direitos humanos liga-se diretamente ao tema proposto nesse texto. A dignidade humana, as relações sociais baseadas na equidade e na justiça social acabam por abarcar também as relações de trabalho e poder. O texto que aqui propõe-se tem também íntima ligação com o regime internacional de direitos humanos. Foi por meio da Comissão Pastoral da Terra, bem como pelas organizações não-governamentais *Center for justice and International Law* (CEJIL) e *Human Rights Watch* (que apresentaram uma denúncia a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1994), que o tema trabalho escravo entrou na agenda governamental.

Por que a necessidade de um regime específico para tratar do trabalho? O que se pode dizer é que, tomando por base a definição apresentada anteriormente, o trabalho é um tema comum à agenda de todos os Estados e as relações de trabalho influenciam tanto o ambiente internacional quanto, de forma mais pujante, o regime doméstico. Pode-se dizer que o desenvolvimento dos Estados passa pelo trabalho, ou melhor, pelas relações de trabalho que ocorrem na sociedade.

A própria definição para Regime Internacional, segundo Krasner (2012), baseada na perspectiva de instrumentos de difusão de ações e padrões, pode ser tomada como parte na composição de um conceito específico, voltado para o Regime internacional do Trabalho. O modo com que a coordenação e coação inerentes ao processo de regulamentação do trabalho em âmbito mundial gera a consolidação da ideia ora proposta. Por meio de uma estrutura que tem suas bases alocadas nos costumes, regras e padrões internacionais e locais voltados ao fenômeno social do trabalho, não se incorre em equívoco apontar um Regime próprio que versa acerca do tema.

Após a Segunda Guerra Mundial houve uma preocupação grande acerca do futuro da humanidade, o medo de uma hecatombe que colocasse em risco a própria existência humana pairou sobre as relações internacionais a ponto de se pensar em mecanismos que mitigassem os problemas decorrentes de relações sociais conflituosas. Os riscos sociais resultantes dos conflitos mundiais tornaram o processo de entendimento entre as nações mais elaborado, corroborando com a criação de agentes supranacionais para debater os temas gerais. Daí a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, e uma série de agências e órgãos especializados em trabalhar as mais variadas questões em âmbito internacional.

Com relação ao regime internacional do trabalho, esse é anterior à criação da ONU. Pode-se dizer que o regime é produto do interesse dos signatários do Tratado de Versalhes que pôs fim a Primeira Guerra Mundial. Um dos pontos do tratado foi a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A OIT foi criada em 1919, como parte do Tratado de Versalhes, que pôs fim à Primeira Guerra Mundial. Fundou-se sobre a convicção primordial de que a paz universal e permanente somente pode estar baseada na justiça social.¹¹

E aqui vale a pena ressaltar que, apesar da criação de uma entidade internacional especializada, e dela decorrente o regime internacional, o caminho pode perfeitamente ser invertido sem prejuízo à substância do regime, ou seja, nem sempre, ou quase nunca, se cria uma instituição e dela decorre o regime; na maioria das vezes, o que se percebe é o contrário.

A partir de um assunto comum, os Estados coordenam/colaboram para a criação de um regime, que pode ou não resultar numa institucionalização. Como exemplos para esse modelo de criação de regimes a partir da coordenação ou aversão comum a temas temos o regime internacional do meio ambiente, caracterizado pela presença na agenda da maioria dos governos nacionais, no entanto ainda sem uma institucionalização a nível internacional nos moldes da OIT ou mesmo da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Ora, dada a sua institucionalização, o regime internacional do trabalho congrega alguns fatores que colaboram com a maior capilaridade das ações. A OIT, a partir da criação da ONU, tornou-se a primeira agência especializada do sistema das nações unidas.

Fundou-se sobre a convicção primordial de que a paz universal e permanente somente pode estar baseada na justiça social. É a única das agências do Sistema das Nações Unidas com uma estrutura tripartite, composta de representantes de governos e de organizações de empregadores e de trabalhadores. A OIT é responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho (convenções e recomendações). As convenções, uma vez ratificadas por decisão soberana de um país, passam a fazer parte de seu ordenamento jurídico. O Brasil está entre os membros fundadores da OIT e participa da Conferência Internacional do Trabalho desde sua primeira reunião. (OIT, 2013)

Destarte a criação de uma agência especializada, ela toma para si o processo de discussão, elaboração e interlocução intra e interestatal de maneira a empreender estudos, delimitar regras e opinar acerca da agenda nacional no que tange ao tema de sua especialidade. A OIT não foge a esse padrão, no entanto segue um modelo de procedimento decisório particular, conforme explica-se a seguir.

¹¹ Fonte: sitio da OIT-Brasil

1.4.4. O PROCESSO DECISÓRIO NA OIT

A partir do que já fora enunciado acerca da ineficácia/inércia dos Estados acerca de assuntos como, direitos trabalhistas, jornadas de trabalho entre outros, a OIT produz convenções e recomendações que são os seus produtos normativos. Além disso existem mecanismos de fiscalização e análise que partem de relatórios enviados por seus membros. As convenções têm natureza de tratados internacionais e pela sua dinâmica de criação podem ser autoaplicáveis¹², de princípios¹³ ou ainda promocionais¹⁴ (GARCIA *apud* MARTINS, 2012).

Como parte dessa estrutura é importante demonstrar de que forma se dá o processo decisório no âmbito da OIT, uma vez que ela é a principal produtora/mantenedora do regime internacional do trabalho, seja por meio das convenções ou das recomendações. A OIT é o único órgão que conta em sua estrutura com um modelo tripartite, onde Estado, Entidades patronais e de empregados tem assento e participam do processo decisório.

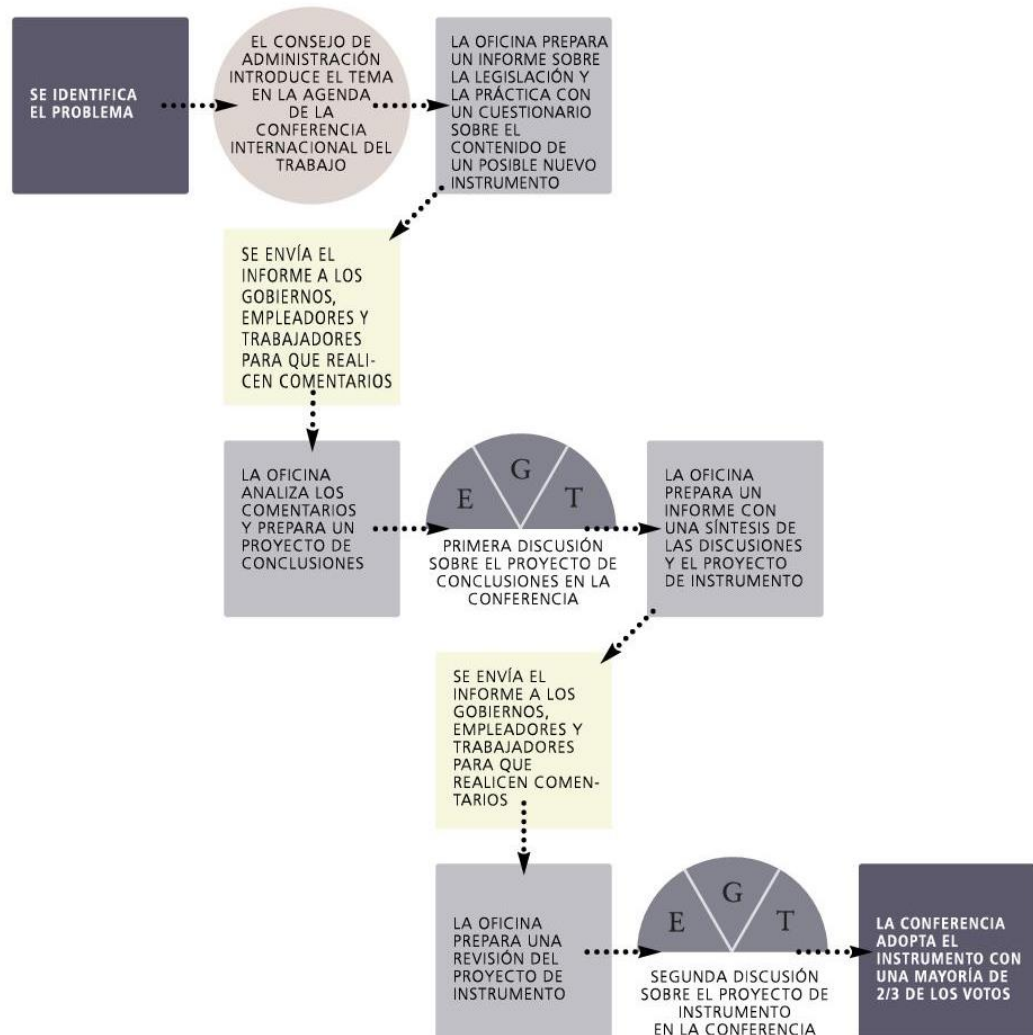
A partir dessa estrutura, a OIT emite normas para a manutenção do regime internacional. Destarte à estrutura tripartite, existe um processo para que uma convenção seja criada e adotada, tal modelo se faz necessário já que, em certa medida, parte das regras são autoaplicáveis, o que enseja sua aplicação imediata após o processo de tramitação do texto em território nacional.

¹² Sem necessidade de regulamentação

¹³ Cujas normas devem ser regulamentadas pelos Estados signatários

¹⁴ Com determinação de programas que devem ser disciplinados pelo regime doméstico

Figura 1.2 – “Cómo se adopta una norma internacional del trabajo.”



Fonte: ILO, 2009, p. 19

A Figura 1.2 elenca os passos para a adoção de uma norma internacional na dinâmica do processo decisório na OIT. Desde a identificação do problema até a adoção das regras, o caminho passa por elaborações técnicas, discussão entre os entes participantes em dois turnos e depois uma votação para a adoção do instrumento

A partir da figura acima pode-se entender de que forma se dá a construção das normas internacionais do trabalho dentro da OIT:

1. Identifica-se o problema, verificando o quão relevante ele é para o sistema internacional, a partir do diagnóstico detalhado do conteúdo relacionado ao problema coloca-se o tema na agenda da Conferência Internacional do Trabalho, que acontece anualmente¹⁵;
2. Em seguida cria-se um questionário e um guia acerca da legislação existente e a possibilidade de criação de um novo documento. Essa fase caracteriza-se pelo estudo das legislações existentes de maneira a efetivar o cumprimento do que fora acordado sem que se crie novos instrumentos com o mesmo escopo de atuação. Envia-se um informe aos governos, empregadores e trabalhadores¹⁶ para que realizem seus comentários, compilam-se as informações e, a partir disso, passa-se a primeira fase de discussão.
3. Após, cria-se um projeto de instrumento legal que passa por uma segunda discussão na estrutura tripartite, se aprovado por maioria de 2/3 a conferência adota o instrumento.

Como proposta para o próximo capítulo, pretende-se aprofundar a discussão acerca do regime internacional de combate ao trabalho escravo, discorrendo acerca dos instrumentos legais que versam sobre o tema, bem como apresentando dados nacionais e mundiais.

¹⁵ A 103ª Conferência Internacional do Trabalho ocorreu entre os dias 28 de maio e 12 de junho de 2014

¹⁶ A estrutura da OIT contempla uma divisão tripartite onde Estados, Empresas (entidades representativas) e Empregadores (Centrais sindicais) participam da formulação e acompanhamento dos instrumentos legais provindos das conferências internacionais do trabalho.

2. REGIME INTERNACIONAL DE TRABALHO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: A REALIDADE MUNDIAL E A REALIDADE BRASILEIRA

O presente capítulo debruçar-se-á no que concerne ao regime internacional e sua interface doméstica. De que forma as políticas públicas são enxergadas e quais os dados balizam tais análises.

A partir de dados secundários passa-se a expor parte da realidade que fora levantada mundo afora no que diz respeito ao trabalho escravo contemporâneo, qual o perfil principal das vítimas em diversas regiões do mundo. Apresenta-se também dados referentes a propensão ao trabalho escravo na América Latina. Isso se faz dada a breve comparação da realidade brasileira com os seus congêneres nesta região.

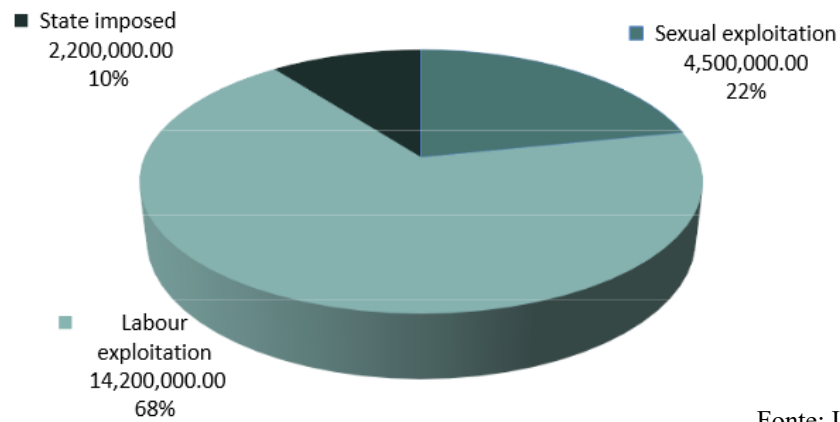
Ainda nessa perspectiva se introduz de que forma a Organização Internacional do Trabalho enxerga o tema e de que forma ele é abordado nas instâncias domésticas brasileiras, sobretudo por meio de um levantamento acerca do trato legislativo em nível federal que é dado ao mesmo quando da elaboração de legislações.

Por fim, conclui-se com dados oficiais compilados acerca da atuação por meio da repressão a partir das operações do Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (GERTRAF) bem como as operações ocorridas após implantação do 1º e 2º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo.

2.1. OS DADOS MUNDIAIS ACERCA DO TRABALHO ESCRAVO

Nessa seção pretende-se discorrer e apresentar os dados acerca da realidade do trabalho escravo contemporâneo em nível mundial. Um resumo geral da escravidão moderna pode ser verificado por meio da figura abaixo. Os dados que a compõem são produtos de um levantamento da OIT e estão disponíveis no recém lançado *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour* publicado em 2014 pelo escritório em Genebra da OIT.

Figura 2.1 – Estimativa Global das formas de trabalho forçado



Fonte: ILO, 2014, p. 7

Das formas de trabalho forçado “moderno” elencados na figura 2.1, as categorias mais usuais para fins de pesquisa são: a parcela de exploração de mão-de-obra, que representa 68% do total, seguido pela exploração sexual, com 22%, e o trabalho forçado proveniente de ações estatais oficiais 10%. O estudo que traça esse panorama faz relação entre o lucro decorrente da exploração do trabalho forçado e a rentabilidade.

A partir do que fora exposto por meio do conceito de regimes internacionais tomando por base as perspectivas que balizam o *modus operandi* de um regime, é mister apresentar os dados em nível global tendo em vista que, a partir da ótica do interesse comum, o tema trabalho escravo contemporâneo está presente em grande parte dos Estados.

A figura 2.2 abaixo elenca os 10 (dez) países com maior número estimado de população em escravidão moderna.

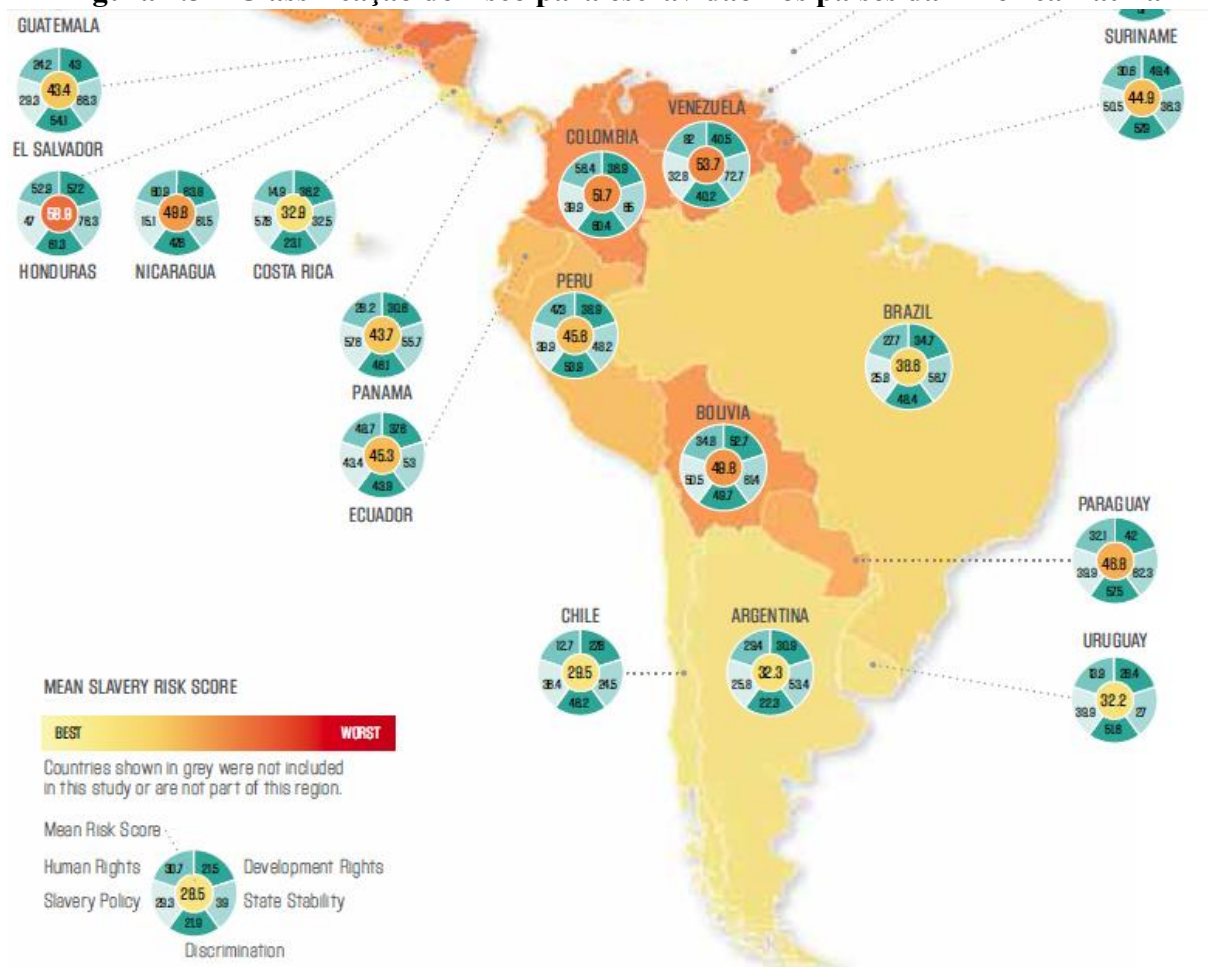
Figura 2.2 – Dez países com o maior número de população em escravidão moderna

Country Name	Population ⁶	Estimate of population in modern slavery	Lower range of estimate	Upper range of estimate
India	1,236,686,732	13,956,010	13,300,000	14,700,000
China	1,350,695,000	2,949,243	2,800,000	3,100,000
Pakistan	179,160,111	2,127,132	2,000,000	2,200,000
Nigeria	168,833,776	701,032	670,000	740,000
Ethiopia	91,728,849	651,110	620,000	680,000
Russia	143,533,000	516,217	490,000	540,000
Thailand	66,785,001	472,811	450,000	500,000
Democratic Republic of the Congo	65,705,093	462,327	440,000	490,000
Myanmar	52,797,319	384,037	360,000	400,000
Bangladesh	154,695,368	343,192	330,000	360,000

Fonte: WALKFREE FOUNDATION, 2014, p. 07

Tais dados são recentes (referentes a levantamentos do ano de 2013) e extraídos do *Global Slavery Index*, banco de dados da *Walk Free Foundation*, fundação internacional dedicada a pesquisas relacionadas ao trabalho escravo moderno. Dentre os países elencados verifica-se a ocorrência maior do fenômeno na Ásia e África. A Índia desponta como no entanto o levantamento de dados global da conta da que a escravidão moderna está presente em todos os continentes seja em maior ou menor número.

Figura 2.3 – Classificação de risco para escravidão nos países da América Latina



Fonte: WALKFREE, 2014, p. 20

A figura 2.3 que acima apresenta dados relativos a América Latina. Verifica-se que na região os índices relativos ao trabalho escravo estão presentes em todos os países com uma incidência maior na Bolívia, Venezuela e Colômbia. A composição dos dados passa por alguns indicadores a saber: Estabilidade do Estado (*State Stability*); Direitos de Desenvolvimento (*Development Rights*); Direitos Humanos (*Human Rights*); Políticas de combate a escravidão (*Slavery Policy*) e Índice de Discriminação (*Discrimination*).

Quanto maior o número, menos eficiente é a gestão do tema por parte do Estado. Antes porem de analisarmos os dados cabe ressaltar a complexidade desse *Index*, tal qual o tema do trabalho escravo contemporâneo, diversos fatores corroboram para a prevalência ou não da pratica escravagista contemporânea, prova disso é o próprio índice, bem como a relação entre a escravidão e o lucro.

A figura 2.4 apresenta os dados relativos ao número estimado de vítimas de trabalho forçado estratificados pelas regiões do globo bem como em qual setor econômico se inserem.

Nota-se que as vítimas se encontram na região Ásia-pacífico seguida da América Latina e Caribe. Vítimas concentradas sobretudo na exploração sexual

Figura 2.4 – Número estimado de vítimas de exploração em trabalho forçado por setor econômico e região

Region	Forced sexual exploitation	Forced labour exploitation	State-imposed forced labour	Total
Asia-Pacific	2,500,000	7,900,000	1,200,000	11,700,000
Latin America & the Caribbean	400,000	1,200,000	200,000	1,800,000
Africa	800,000	2,500,000	400,000	3,700,000
Middle East	100,000	400,000	100,000	600,000
Central and South-Eastern Europe & CIS	300,000	1,100,000	200,000	1,600,000
Developed Economies & EU	300,000	1,000,000	200,000	1,500,000
Total	4,500,000	14,200,000	2,200,000	20,900,000

Fonte: ILO, 2014, p. 18 (adaptado)

A partir de uma análise da variável lucro podemos observar de que forma o trabalho escravo contemporâneo se desenvolve. Como já fora dito a construção do lucro na sociedade moderna utiliza-se de subterfúgios atrativos para maximizar os ganhos. Dados da OIT dão conta de ganhos de cerca de 150 bilhões de dólares americanos por ano decorrentes do trabalho forçado privado¹⁷.

2.2. O “REGIME INTERNACIONAL” DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

O trabalho escravo é uma realidade na sociedade. Atualmente o que se percebe é uma diferenciação nesse tipo de exploração quando comparada com a que ocorria há tempos atrás

¹⁷ Dado disponível em <<http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm>> acesso em 30/06/2014

ou a chamada escravidão histórica brasileira. Na escravidão colonial brasileira, o escravo era uma propriedade de seu escravizador e era de interesse comum a manutenção das condições mínimas de sobrevivência desse escravo. Atualmente isso não acontece, pois o escravo pode ser substituído sem prejuízo ao escravizador, já que há um sem número de pessoas em situação vulnerável e que podem ser cooptadas a esse tipo de exploração. Contemporaneamente o trabalhador reduzido a condição de escravo é mera parte/peça do processo produtivo e, como tal, pode ser substituída a contento.

O regime internacional de trabalho e, por conseguinte, o “regime de combate ao trabalho escravo”, tem em seu âmago a defesa da dignidade humana e da justiça social conforme os enunciados da própria OIT o que enseja uma diferenciação no tratamento do problema da escravidão moderna, já que além de relações trabalhistas, a dignidade da pessoa humana também está em xeque.

Segundo dados,

[i]n the 2012 survey, the ILO estimated that 20.9 million people are in forced labour globally, trafficked for labour and sexual exploitation or held in slavery-like conditions. The vast majority of the 20.9 million forced labourers – 18.7 million (90 per cent) – are exploited in the private economy, by individuals or enterprises. Of these, 4.5 million (22 per cent) are victims of forced sexual exploitation, and 14.2 million (68 per cent) are victims of forced labour exploitation, primarily in agriculture, construction, domestic work, manufacturing, mining and utilities. The remaining 2.2 million (10 per cent) are in state-imposed forms of forced labour, such as prisons, or in work imposed by military or paramilitary forces. (OIT, 2014, p.7)

Disso decorre a necessidade de convenções que tratem do tema. Os dados apresentados são recentes e as convenções que versam sobre o tema já datam do século passado. As convenções 29 e 105 da OIT abordam essa demanda. Na convenção 29 sobre o trabalho forçado (1930) que dispõe sobre a eliminação do trabalho forçado ou obrigatório em todas as suas formas, admitem-se algumas exceções a essa regra, tais como o serviço militar, o trabalho penitenciário adequadamente supervisionado e o trabalho obrigatório em situações de emergência, como guerras, incêndios, terremotos, etc. (OIT, 2013)

Como artigos de maior relevância da Convenção 29 podemos elencar a definição apresentada para "trabalho forçado ou obrigatório", sendo assim: todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente.

Outro ponto importante decorrente da Convenção 29 são as exceções apresentadas:

A expressão "trabalho forçado ou obrigatório" não compreenderá, entretanto, para os fins desta Convenção:

- a) qualquer trabalho ou serviço exigido em virtude de leis do serviço militar obrigatório com referência a trabalhos de natureza puramente militar;
- b) qualquer trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas comuns de cidadãos de um país soberano,
- c) qualquer trabalho ou serviço exigido de uma pessoa em decorrência de condenação judiciária, contanto que o mesmo trabalho ou serviço seja executado sob fiscalização e o controle de uma autoridade pública e que a pessoa não seja contratada por particulares, por empresas ou associações, ou posta à sua disposição;
- d) qualquer trabalho ou serviço exigido em situações de emergência, ou seja, em caso de guerra ou de calamidade ou de ameaça de calamidade, como incêndio, inundações, fome, tremor de terra, doenças epidêmicas ou epizooticas, invasões de animais, insetos ou de pragas vegetais, e em qualquer circunstância, em geral, que ponha em risco a vida ou o bem-estar de toda ou parte da população;
- e) pequenos serviços comunitários que, por serem executados por membros da comunidade, no seu interesse direto, podem ser, por isso, considerados como obrigações cívicas comuns de seus membros, desde que esses membros ou seus representantes diretos tenham o direito de ser consultados com referência à necessidade desses serviços. (OIT, 1931)¹⁸

A convenção 105, de 1957 e que versa acerca da abolição do trabalho forçado, proíbe o uso de toda forma de trabalho forçado ou obrigatório como meio de coerção ou de educação política; como castigo por expressão de opiniões políticas ou ideológicas; a mobilização de mão-de-obra; como medida disciplinar no trabalho, punição por participação em greves, ou como medida de discriminação. (OIT, 2013)

Por se tratarem de convenções em cadeia de complementação, a convenção 105, a partir de uma reforma, apresenta novas formas de trabalho forçado que deveriam ser abolidas

Todo País-membro da Organização Internacional do Trabalho que ratificar esta Convenção compromete-se a abolir toda forma de trabalho forçado ou obrigatório e dele não fazer uso:

- a) como medida de coerção ou de educação política ou como punição por ter ou expressar opiniões políticas ou pontos de vista ideologicamente opostos ao sistema político, social e econômico vigente;
- b) como método de mobilização e de utilização da mão-de-obra para fins de desenvolvimento econômico;
- c) como meio de disciplinar a mão-de-obra;
- d) como punição por participação em greves;
- e) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa. (OIT, 1957)¹⁹

¹⁸ Texto integral da Convenção 29 disponível em
http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/oit/convencoes/conv_29.pdf acesso em 14/06/2014

¹⁹ Texto integral da Convenção 105 disponível em
http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/oit/convencoes/conv_105.pdf acesso em 14/06/2014

A partir dessas convenções criaram-se mecanismos que monitoram o cumprimento do que fora acordado. Relatórios são emitidos, dando publicidade às ações de combate, prevenção e repressão nos termos das convenções. Vale ressaltar que estas convenções são autoaplicáveis, no Brasil elas são consideradas como parte do ordenamento jurídico doméstico²⁰.

Destarte, pode-se concluir que tomando o conceito apresentado para regime internacional no início desse texto, o regime internacional de combate ao trabalho escravo é consolidado, pois parte de uma institucionalização, normas e mecanismos de monitoramento. A partir disso passa-se a apresentar o regime doméstico e a influência que o regime internacional teve na elaboração/ adequação das normas em âmbito nacional.

2.3. O HISTÓRICO DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL: DO GERTRAF AO II PNETE

O trabalho escravo é uma realidade no Brasil contemporâneo. Dados do Atlas do Trabalho Escravo apontam que há muitas regiões em que a exploração da mão-de-obra escrava é um fenômeno difícil de ser mensurado. No entanto, o Brasil conseguiu avançar em vários pontos no enfrentamento do problema que afeta a realidade brasileira.

Uma das maiores dificuldades quando se trata do trabalho escravo é a invisibilidade do fenômeno na contemporaneidade. No entanto, os dados existentes e a presença de mecanismos de enfrentamento tornam o problema passível de análise. Desta forma, o fenômeno pode ser tratados como objeto de pesquisas acadêmicas.

Do ponto de vista do sistema jurídico a legislação brasileira já evoluiu bastante quando se trata de tipificação do trabalho em condição análoga à escravidão. Apresentar-se-á em poucas palavras quais são as normas internas que tratam do assunto.

2.3.1. O AVANÇO NAS LEGISLAÇÕES NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS (2002-2012)

²⁰ Convenção 29 promulgada pelo Decreto 41.721 de 25 de junho de 1957 disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D41721.htm> acesso em 15/06/2014, revigorada pelo Decreto 95.461 de 11 de dezembro de 1987 disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D95461.htm#art2> acesso em 15/06/2014 e Convenção 105 promulgada pelo Decreto 58.822 de 14 de julho de 1966 disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D58822.htm> acesso em 15/06/2014

No período de 2002 à 2012 foram substanciais para a consolidação do enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo por parte do governo brasileiro. Como fora elencado no quadro acima, em 2003, se deu a criação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), um órgão colegiado vinculado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e com a função primordial de monitorar a execução do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (PNETE)²¹. A partir dessa criação, estabeleceu-se o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo que já está em sua segunda versão. Conjuntamente com a criação da CONATRAE foi lançado o primeiro PNETE.

A seguir apresentaremos um quadro, elaborado pelo autor, a partir da consulta aos dados dos sítios, do congresso nacional, que permite visualizar as formulações referentes a trabalho escravo em tramite no congresso. No sítio do Senado federal tem-se o seguinte resultado quando é utilizado o termo “escravo” na pesquisa, apresentado na figura 2.5.

Figura 2.5 – Pesquisa de legislação em tramitação no congresso nacional com o termo “escravo”

Proposições	Qtd.
[MPV - MEDIDA PROVISÓRIA]	[2]
[PDS - PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO (SF)]	[1]
[PEC - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO]	[4]
[PLC - PROJETO DE LEI DA CÂMARA]	[4]
[PLS - PROJETO DE LEI DO SENADO]	[20]
[PLV - PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO (CN)]	[1]
[INS - INDICAÇÃO]	[1]
[RDH - REQUERIMENTO COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA]	[7]
[RQS - REQUERIMENTO]	[9]
[SUG - SUGESTÃO]	[1]
Total	[50]

Fonte: elaboração do autor²²

²¹ O primeiro Plano nacional de erradicação do trabalho escravo, lançado em 2003 traça as diretrizes das políticas públicas de enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo no Brasil.

²² http://www.senado.gov.br/atividade/materia/consulta.asp?Tipo_Cons=8&orderby=6&hid_comissao=TOD+-+TODAS&hid_status=TOD+-+TODAS&str_tipo=&selAtivo=&selInativo=&radAtivo=S&txt_num=&txt_ano=&sel_tipo_norma=&txt_num_norma=&txt_ano_norma=&sel_assunto=&sel_natureza=&sel_tipo_autor=&txt_autor=&sel_partido=&sel_uf=&txt_relator=&ind_relator_atual=S&sel_comissao=&txt_assunto=escravo&tip_palavra_chave=T&rad_trmt=T&s

O que se pode constatar, sem mérito do conteúdo das legislações, é que há em tramitação vários projetos e proposições que tratam do tema, mas que pelos mais variados motivos ainda estão em andamento. Um importante avanço registrado no ano de 2014 é a aprovação da emenda constitucional n. 81 que altera o art. 243 da Constituição Federal e passa a prever expropriação de propriedades onde for constado a utilização de mão-de-obra escrava. No entanto, o texto sofreu modificações e tem a seguinte redação:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

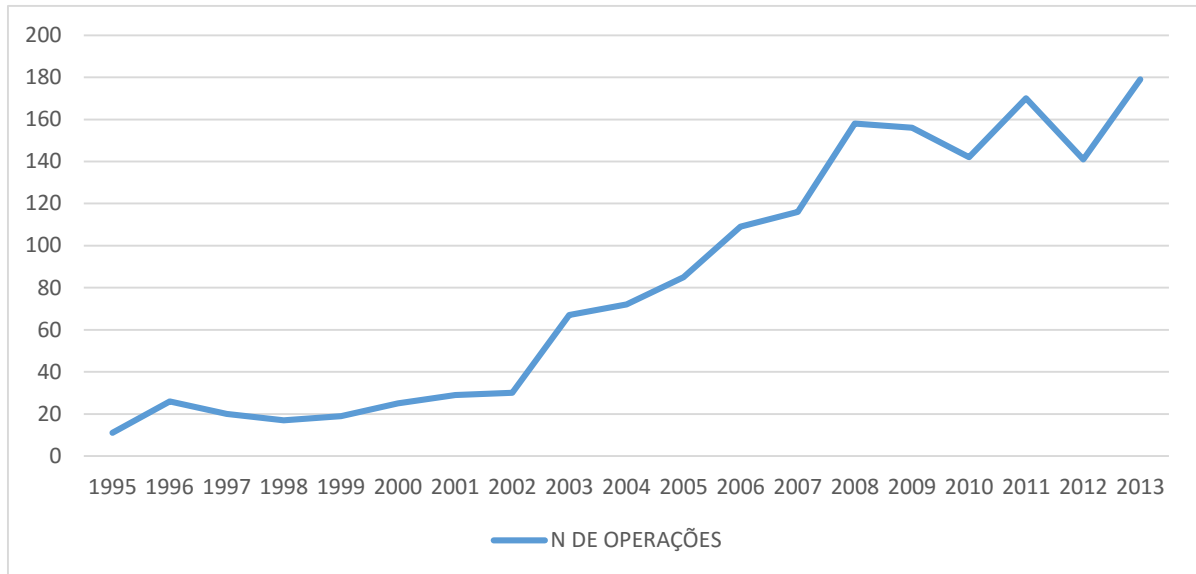
Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei." (NR) (BRASIL, EC 81-2014)

Não obstante a alteração decorrente da Emenda Constitucional n. 81, o texto não foi aprovado com seu teor original, sendo colocado a expressão “na forma da lei” no final do parágrafo único, indicando a necessidade de regulamentação e abrindo margem a interpelações judiciais quando da aplicação do dispositivo.

2.3.2. DADOS DO ENFRENTAMENTO: DE 1995 À 2013

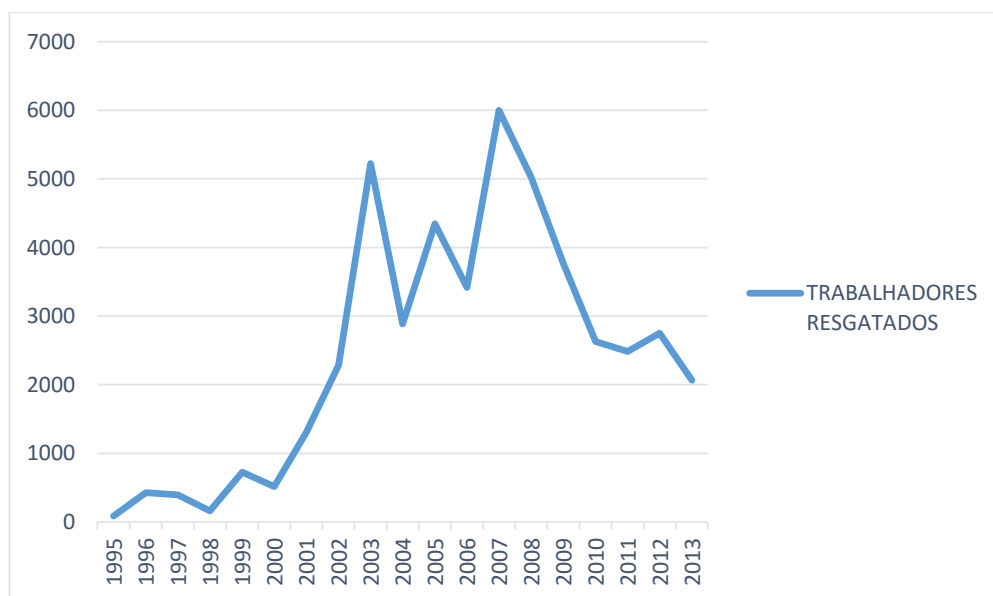
A partir de 2003 o governo brasileiro, com o apoio da OIT, adotou ações mais incisivas no combate e prevenção ao trabalho escravo. “O 1º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, elaborado pela CONATRAE e lançado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em março de 2003, constituiu-se em um modelo para iniciativas similares no resto do mundo” (OIT 2010, p. 20).

O que se percebe e será demonstrado é que, apesar da dificuldade de definição do tema, existem avanços nas operações de fiscalização desde que o 1º PNETE fora lançado.

Figura 2.6 – Número de operações de fiscalização realizadas 1995 – 2013

Fonte: dados do MTE, base de dados disponível nos anexos

A Figura 2.7 apresenta o número de operações que decorreram a partir de 1995, como fora dito somente a partir desse ano que o Brasil reconheceu o problema em território nacional. Pode-se perceber que há um aumento das operações no decorrer do percurso temporal, sobretudo a partir da estruturação, em 2003, do 1º PNETE.

Figura 2.7 – Número de trabalhadores resgatados 1995 – 2013

Fonte: dados do MTE, base de dados disponível nos anexos

A Figura 2.7. apresenta o número absoluto de trabalhadores que foram resgatados no período entre 1995 e 2013. O que percebe-se é um número crescente de resgates. Sobretudo a partir do 1º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, iniciado em 2003, o número de trabalhadores resgatados aumentou substancialmente.

O objetivo desse capítulo foi retomar alguns dados acerca dos processos envolvidos com o desenvolvimento da política pública de erradicação do trabalho escravo em âmbito nacional. Para tanto elencou-se dados mundiais e nacionais apontando a evolução nas atividades relacionadas a execução da política nacional de erradicação do trabalho escravo.

Para o capítulo que se segue propõe-se avaliar a implementação doméstica e o modelo brasileiro de combate ao trabalho escravo culminando com a indagação acerca do modelo brasileiro como paradigma replicável em nível mundial.

3. A IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL NO BRASIL: O MODELO DOMÉSTICO DE ENFRENTAMENTO AO TRABALHO ESCRAVO

3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSIDERAÇÕES PARA SEU ESTUDO

Para conceituar políticas públicas e mais claramente delimitar as linhas conceituais que embasarão esse trabalho é importante levantar os pressupostos ligados ao campo “políticas públicas” para então, chegar no exame da implementação.

O campo do conhecimento “políticas públicas” ganhou destaque acadêmico-científico nas últimas décadas a partir da necessidade decorrente da visibilidade da atuação do Estado por meio dessas políticas. Segundo Souza (2007) há três fatores que levaram a esse movimento: a adoção de políticas restritivas de gastos; novas visões sobre o papel dos governos no pós-guerra e a ausência de coalizões políticas que desempenhassem minimamente o impulso de desenvolvimento, sobretudo nos países em desenvolvimento.

O que se percebe é uma dificuldade na conceituação acerca do que é Políticas Públicas, inclusive, no que tange ao seu arcabouço analítico teórico. Por se tratar de uma área do conhecimento ainda nova, carece de sintetizações que discorram de forma mais consolidada quando do agir científico.

3.1.1. A FORMAÇÃO DA AGENDA

Como autores proeminentes para a construção do conceito de políticas públicas podemos apontar: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Segundo Souza 2007, as expressões *policy analysis* (análise de política pública) e *policy makers* (decisores públicos) foram introduzidas por Laswell (1936) e Simon (1957) respectivamente.

“Não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública” Souza (2007, p. 79). É a partir dessa ideia que passa-se a trabalhar as formulações conceituais acerca de tal conceito. Existem inúmeras maneiras de se formular definições e conceitos acerca do que é o objeto políticas públicas, em que pese essa gama a autora afirma

Pode-se, então resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo. Colocar o ‘governo em ação’ e/ ou analisar essa ação (variável

independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). (SOUZA in HOCHMAN 2007 p. 69)

O que se percebe é o *locus* ou ainda os *loci* nos quais os estudos se debruçam: o papel dos governos. Para Souza (2007) “Políticas Públicas” são multidisciplinares, pois impactam em diversas áreas tanto no trato acadêmico-científico quanto na esfera social de ação. Um dado importante a se destacar é a diferenciação necessária para o entendimento claro do campo “políticas públicas”, que se refere ao estudo focado na natureza e nos processos ligados à execução da política em si. Políticas Públicas, enquanto área de investigação, podem se debruçar em diversas questões sem necessariamente discutir o conteúdo substantivo da política em si.

Com relação a formulação e análise de políticas públicas temos alguns modelos. Como o objeto desse texto não é o estado da arte da área política pública limitar-se-á a elenca-las de forma a se ter um panorama acerca da “*agenda setting*” (formulação da agenda). Cabe ressaltar que aceita-se na academia a divisão dos estudos de políticas públicas em três subáreas: a formulação da agenda, a implementação e a avaliação.

Dentre os modelos de formulação da agenda pode-se apontar inicialmente três modelos: O *garbage can* (lata do lixo), o *advocacy coalition* (coalizão de defesa) e as “arenas sociais”. Existem outros modelos que servem como parâmetro para as análises, no entanto, foca-se nesses devido ao fato de que são modelos amplamente aceitos na academia e com vários estudos desenvolvidos em sua decorrência.

O modelo da *garbage can* desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) parte do pressuposto de que as políticas se desenvolvem como se estivessem numa lata de lixo. Logo, existem vários problemas e várias soluções que em um dado momento, por meio do “executor” de políticas públicas se encontrarão, resultando na efetivação da política pública. Um ponto importante desse modelo é o postulado de que as organizações são formas anárquicas e limitadas, trabalhando num sistema de tentativa e erro. “Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas. As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que aparecem” (SOUZA in HOCHAN, 2007, p.75). Nessa perspectiva, existem tantas soluções quanto problemas e eles são administrados pelos agentes que empreendem as políticas públicas.

No modelo da *advocacy coalition*, formulado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), a política parte de um conjunto de subsistemas relativamente estáveis. Ou seja, as variáveis ligadas ao desenvolvimento das políticas públicas são resultado da interação sistemática entre

as demandas e a formulação de respostas a essas demandas. Nesse modelo valores, crenças e ideias são importantes dimensões no processo de formulação das políticas públicas. Assim, nos subsistemas tais valores, crenças e ideias são preponderantes à formulação da agenda.

As arenas sociais, segundo Souza, enxergam a política como uma iniciativa dos “empreendedores políticos ou de políticas públicas” (SOUZA, 2007, p. 76). Nesse modelo a autora aponta que existem três mecanismos principais que geram a ação ou não do formuladores: a divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; eventos como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Para além desses mecanismos é possível que os formuladores formem redes e vínculos de maneira que exista uma integração e a verificação de padrões de ação na formulação das políticas públicas.

3.1.2. IMPLEMENTAÇÃO

Para análise nessa pesquisa, as teorias relacionadas às Políticas Públicas são importantes. Existem diversas vertentes como salienta Hill (2002) ao chamar as “teorias de implementação” como o “*missing link*” (o elo perdido), ou seja, o elo entre a formulação da agenda e a avaliação da política pública. Diversos autores, a saber, Jeffrey Pressman, Aaron Wildavsky, Donald Van Meter, Carl Van Horn, Paul Sabatier, Michael Lipsky, Susan Barret e Collin Fudge trabalham o tema da implementação. Seja por meio do modelo “top down” (de cima para baixo) ou do modelo “bottom-up” (de baixo para cima).

Dado a necessidade de se limitar a parte teórica no que concerne a estrutura dessa pesquisa, optou-se por debruçar-se prioritariamente nas obras do próprio Michael Hill, que consegue dar conta de explicações acerca dos modelos supra citados de forma mais sintética proporcionando uma visão analítica necessária ao desenvolvimento da pesquisa ora realizada.

Como fora dito, Hill aponta que nos estudos acerca das políticas públicas há um elo perdido entre a formulação e a avaliação dos resultados das políticas. Relativa negligência parte da própria academia

(...) na primeira metade do século XX, houve talvez, uma relativa, negligência com relação ao estudo dos processos pelos quais as políticas são traduzidas em ações. (...) ‘os acadêmicos pareciam frequentemente obcecados pela formação de políticas, deixando a cargo dos administradores os ‘detalhes práticos’ de sua implementação (HILL, 2006 p.61)

Ou seja, preocupava-se em estudar a elaboração da política pública e com os resultados, mas deixava-se de lado os estágios pelos quais tal política passava. Hill (2006) destaca que a distinção entre a formulação e a implementação só se destacava nas abordagens que adotavam o modelo de etapas. O autor ainda destaca que “(...) estudos sobre a implementação tem dificuldades em identificar o que está sendo implementado porque as políticas são fenômenos complexos” (HILL 2006 p.67)

O autor ainda aponta que, de certa maneira havia uma tendência a ter como dados indiscutíveis as políticas de maneira que sua implementação não envolvia uma ligação direta com o estudo da formulação e da avaliação. Em outras palavras a implementação poderia ser examinada de forma separada. Hill complementa, conforme a figura 3.1., com as contribuições teóricas provindas dos autores e os respectivos anos.

Figura 3.1 – Contributions to the study of implementation discussed

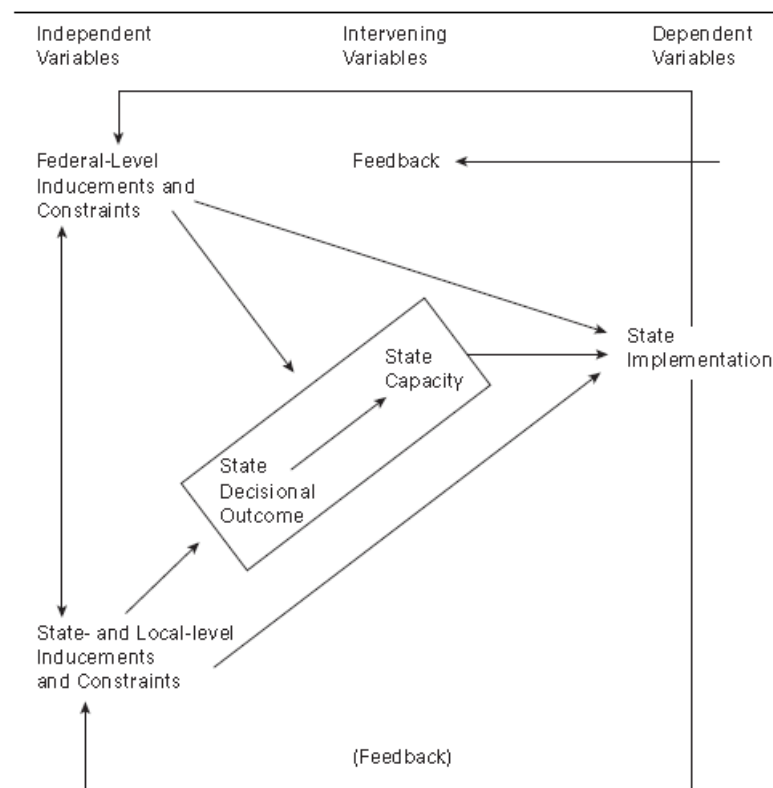
Year	Top-downers	Bottom-uppers	Synthesizers etc.
1973	Pressman and Wildavsky		
1975	Van Meter na Van Horn		
1977	Bardach		
1978	Gunn		Elmore Scharpf
1979	Sabatier and Masmanian		
1980		Lipsky Elmore	
1981		Hjern and Porter Barret and Fudge	
1982		Hjern and Hull	Ripley na Franklin
1984	Hogwood and Gunn		
1986			Sabatier O'Toole (multi-actor implementation) Lane
1987			
1990			Goggin et al. Palumbo and Calista
1991			Stoker
1995			Matland
1997			Kickert et al.
1998			Rathstein

Fonte: HILL 2002, p. 190

Tem-se claramente três correntes de autores, uma que leva em consideração aspectos teóricos baseados nos modelos de políticas pensadas a partir dos órgãos de formulação, sendo implementadas via “top down”, ou seja, políticas públicas formuladas distante da realidade fática onde a política pública se realiza e por vezes sem levar em consideração o *feedback* provindo dos executores e objetos da política pública. Uma segunda corrente que parte do pensamento “*bottom up*” analisando e pensando a política pública sobretudo a partir do locus de atuação, utilizando-se do *feedback* como mecanismo eficiente para a consolidação da política. Por fim a de sintetização, apontada por Hill (2002) como uma tendência a partir da década de 1980. Autores que conjugam uma visão “*top down*” com uma visão “*bottom up*” são mais frequentes a partir da década de 1980.

Como modelo explicativo para a implementação apresenta-se a figura abaixo que conjuga todos os processos ligados à implementação de uma política pública a partir da visão de Hill (2002).

Figura 3.2 – Implementation Theory



Fonte: HILL 2002, p. 82

A Figura 3.2. aponta para uma inter-relação que deve ser levada em consideração no exame da implementação da política pública. A partir das três variáveis envolvidas no processo: “variável independente”, “variável dependente” e “variável interveniente”. Sendo a primeira o objeto da política pública em si, a segunda os resultados decorrentes de pressões sistêmicas que influenciam diretamente a implementação da política pública e a variável interveniente, aqui encarada como fatores que gozam de prerrogativa para alterar o curso total do processo de implementação. A partir dessas variáveis cria-se uma rede a partir da formulação em nível “federal”²³ (Federal-Level), a implementação por parte do Estado (State implementation), a capacidade de implementação (State Capacity) e o elo sintetizador, o *feedback* provindo do processo de implementação além da intercomunicação entre o nível “federal” e o “*local level*”. Nessa perspectiva os níveis de interação entre a política pública, o regime internacional, enquanto variável independente e as pressões domésticas, dadas como variáveis dependentes se conjugam.

Enquanto o regime internacional, nesse contexto é prescritivo, as pressões domésticas balizam-se por meio dos interesses socioeconômicos envolvidos nos processos de construção e implementação da política pública, corroborando para a eficácia dos movimentos dos atores nos diversos níveis de análise

Pode-se observar que há uma inter-relação entre todos os fatores, ligando as variáveis, o feedback e o processo de implementação. Para dar conta dessa explicação pode-se tomar como aporte teórico a perspectiva “*top down*” e “*bottom-up*”.

A perspectiva ‘de cima para baixo’ tem suas raízes no modelo de estágios e aconselha uma distinção clara entre a formulação e a implementação de políticas. Assim Van Meter e Van Horn (1975, p.445) definem o processo de implementação como ‘as ações de indivíduos (ou grupos) privados ou públicos, direcionados à consecução de objetivos previamente estipulados por decisões políticas. (HILL, 2006 p. 63)

Ora, a implementação parte de um aparato anterior, a formulação e o ato de formular traz consigo questionamentos: “quem é o formulador? Quem é o tomador de decisões? Quem é o implementador? Se não estiverem integrados em um único ator, é necessário identificar a variedade de atores envolvidos.” (HILL 2006 p. 64)

Segundo Hill é importante destacar qual visão está se adotando, pois dependendo da perspectiva os resultados analíticos podem variar. “Pressman e Wildavsky preocupa-se com o grau que o sucesso da implementação depende dos vínculos entre diferentes organizações e

²³ Usa-se a palavra federal em consonância com o que o autor sugere em seu estudo, devendo ser encarada como instância superior de decisão

departamentos em nível local.” (HILL 2006 p. 65) Para tais autores a noção de ‘déficit de implementação’ pode ser analisada matematicamente. Essa categoria parte do pressuposto de que as políticas analisadas de “cima para baixo” tem objetivos e metas quantificáveis e que qualquer perda durante o processo de implementação pode ser contabilizado como um déficit.

Uma outra dificuldade apontada parte da premissa que nem todas as políticas ou ações do governo fazem parte de um arcabouço explícito, em que pese, a execução das políticas públicas. Tal dificuldade não é empecilho para o presente estudo, dado que a PNETE é explícita e tem resultados quantificáveis.

Todavia, cabe ressaltar que apesar de se tratar de uma política explícita é importante analisar como se dá a influência dos agentes tanto “de cima para baixo” como “de baixo para cima”, pois em um momento *t*, pode-se encontrar dificuldades em determinar onde começa a implementação e onde termina a formulação. Isso é um fato importante tendo em vista que as políticas, em sua maioria, permeiam por vários níveis governamentais, engendrando vários agentes.

Nesse ponto temos duas possibilidades, a que parte do indivíduo e das escolhas organizacionais, as quais envolvem relações de custo x benefício, amplitude dentre outros. Ou ainda, a visão que parte dos “*policy makers*” (burocratas de rua) nesse caso, os agentes responsáveis pela execução da política *in loco*. Há portanto, uma relação de causa/ efeito, que pode ser vista na perspectiva de que formula e de quem, de fato, implementa.

Numa ótica “de baixo para cima” Hill (2002) destaca que essa relação de causa/ efeito é menos provável dado que as relações estruturais se manifestam, no entanto a ação é direta com efeitos práticos, pois para os acadêmicos que advogam na ótica inversa a preocupação é se há ou não um bom resultado da política pública.

A partir dos levantamentos teóricos acerca dos níveis de análise em relações internacionais, regimes internacionais e uma breve incursão no que se refere a formulações e implementações de políticas públicas passa-se a apresentar os dados relativos à política pública de combate ao trabalho escravo, tanto em âmbito mundial como no nível doméstico. O que se propôs a realizar nesse capítulo foi um levantamento sucinto de teorias que, como fora explicitado, basicamente não encontram pontos de confluência, no entanto apontam para uma correlação quando da análise de um tema específico.

O que se apresentou como um breve escopo das conceituações acerca de políticas públicas toma-se como base para apresentar o combate ao trabalho escravo no Brasil a partir da ótica de uma política pública estruturada. Pode-se dizer que tal política atende aos preceitos

teóricos por reunir em seu bojo os elementos de formulação e implementação, além de apresentar indicadores para sua avaliação.

Todavia, pelo aspecto limitado dessa pesquisa optou-se por não aprofundar-se na análise teórica sob a ótica das políticas públicas, limitando-se a tomar a política como dada e em execução para, a partir disso, debruçar-se na premissa da influência internacional, por meio do regime internacional do trabalho, e daí apontar o quão influente o regime é/ está presente no escopo da política pública.

Ora, a partir dos conceitos e ideias aqui apresentados, pode-se traçar uma linha tênue, porém plausível entre regime internacional, jogos de dois níveis e política doméstica. Mesmo com o risco de se engendrar numa seara pouco discutida, porém presente na realidade internacional, a influência dos regimes internacionais nas decisões domésticas, aqui pensadas em termos de políticas públicas, pode ser embasada nos jogos de dois níveis. Pressões externas e internas confluindo na efetivação da política pública. De um lado o regime internacional do trabalho com prerrogativas, normativas e os atores e de outro lado o ambiente doméstico e os interesses de grupos diretamente ligados ao tema do trabalho escravo contemporâneo.

3.2. OS NÍVEIS DE ANÁLISE EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS APLICADOS AOS REGIMES INTERNACIONAIS

O ensejo da pesquisa que se desenvolve nesse texto é apontar de que forma as políticas públicas de combate ao trabalho escravo são influenciadas pelo ambiente internacional. Tão somente apresentar a formulação dos conceitos adotados domesticamente e apontar sua diferença com relação aos apontados nas recomendações internacionais não satisfaz a necessidade teórica aqui posta.

Para auxiliar na elucidação dessa questão lança-se mão de instrumentais teóricos das relações internacionais e das políticas públicas, buscando apontar em que viés teórico pode-se visualizar de que forma o doméstico e o internacional se tocam. Os níveis de análise em relações internacionais passam a ser uma possibilidade analítica plausível para dar conta da necessidade que ora se apresenta. Putnam (2010) aponta a dificuldade teórica que existe para relacionar a ligação entre a política doméstica e o meio internacional. “[...] [Q]ue a política doméstica e as relações internacionais estão sempre entrelaçadas de alguma forma e nossas teorias ainda não desvendaram esse quebra-cabeça.” (PUTNAM 2010, p. 147)

No entanto, apesar da dificuldade teórica enfrentada na resolução analítica do elo entre o doméstico e o internacional, pode-se apontar que motivações internacionais provocam alterações no campo doméstico. Não é diferente quando se diz respeito ao combate ao trabalho escravo; tomando as palavras de Putnam (2010) a partir da pressão internacional que

(...) essas mudanças de política provavelmente não teriam sido alcançadas (certamente não na mesma escala e no mesmo espaço de tempo) na ausência de acordo internacional. [...] Assim, a pressão internacional foi uma condição necessária para que essas mudanças de políticas. (PUTNAM 2010, p. 147)

Um ponto a se ressaltar quando refere-se a proposições teóricas que tratem da relação doméstico/internacional é a possibilidade de se pautar somente naquilo que Putnam (2010), P.149 aponta:

[m]uito da literatura existente sobre as relações entre questões domésticas e internacionais consiste ou em listas *ad hoc* de incontáveis ‘influências domésticas’ sobre a política externa ou em observações genéricas sobre questões nacionais e internacionais que estão de alguma forma ‘vinculadas’.

Outra vertente aponta que “[...] determinantes domésticos da política externa focalizaram fatores ‘estruturais’, particularmente a “força de Estado”. [...] o ponto crucial segundo o qual os formuladores centrais de políticas (“o Estado”) devem simultaneamente se preocupar com as pressões doméstica e internacional” (PUTNAM, 2010, p. 150). A ideia de “força de Estado” parte do pressuposto da unidade de ação e formulação política e administrativa como determinantes com foco no poder Executivo, encarado como central na análise da questão, no entanto,

[u]ma concepção mais adequada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve enfatizar a *luta política*: os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse (tanto econômico quanto não-econômicos), os legisladores e mesmo a opinião pública e as eleições – e não apenas os funcionários do poder Executivo e os arranjos institucionais. (PUTNAM, 2010, p. 150)

Ora, a figura do poder executivo é emblemática. Putnam (2010, p. 151) “aponta o papel especial do Executivo na medição das pressões domésticas e internacionais exatamente porque há exposição direta a ambas as esferas e não porque sejam unificados em todas as questões ou porque estejam insulados em relação à política doméstica”.

Para dar conta da necessidade teórica da explicação o autor aponta um caminho: a teoria dos jogos de dois níveis.

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. (PUTNAM 2010, p. 151)

Diante do exposto pode-se concluir que, para os fins dessa pesquisa, os jogos de dois níveis é um arcabouço teórico que consegue conjugar a necessidade de encarar algo iminentemente nacional (a política pública) e o regime internacional aplicado ao ambiente doméstico. Pois, no caso específico das políticas públicas de combate ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil, pode-se observar que os dois níveis propostos pelo autor, se inter-relacionam na elaboração de tais políticas.

3.3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE ENFRENTAMENTO E AS PREMISSAS DA OIT

A proposta para esse capítulo é estabelecer uma relação entre as políticas públicas de combate ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil e a atuação da Organização Internacional do Trabalho. Tendo em vista a necessidade de elucidar de que forma a Organização Internacional atua no âmbito nacional, como se dá a participação institucional nas instâncias internas e como os agentes internacionais analisam o desenvolvimento das políticas nacionais a partir das premissas da OIT.

Toma-se por base a entrevista com o Sr. Luiz Machado, coordenador do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil e as publicações da OIT resultantes do projeto para erradicação do trabalho escravo no Brasil. A partir da referida entrevista estrutura-se a argumentação que se propõe a ponderar acerca da relação entre as políticas públicas de combate ao trabalho escravo e a atuação institucional da OIT.

Criada por meio do Decreto de 31 de julho de 2003²⁴ a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo foi um marco na política nacional de combate ao trabalho escravo. Tendo como objetivos:

²⁴ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9943.htm> acesso em 20/06/2014

I - acompanhar o cumprimento das ações constantes do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, propondo as adaptações que se fizerem necessárias; II - acompanhar a tramitação de projetos de lei relacionados com o combate e erradicação do trabalho escravo no Congresso Nacional, bem como propor atos normativos que se fizerem necessários à implementação do Plano de que trata o inciso I; III - acompanhar e avaliar os projetos de cooperação técnica firmados entre o Governo brasileiro e os organismos internacionais; IV - propor a elaboração de estudos e pesquisas e incentivar a realização de campanhas relacionadas à erradicação do trabalho escravo; e V - elaborar e aprovar seu regimento interno. (Decreto de criação da CONATRAE – 31/07/2003 art. 2º)

A CONATRAE é o órgão colegiado responsável pela elaboração e acompanhamento dos Planos Nacionais de Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil. Sua criação, de acordo com o Sr. Luiz Machado é em parte produto dos estudos desenvolvidos pela OIT-Brasil a partir dos déficits diagnosticados em estudos por parte da Organização.

O Coordenador do programa de erradicação do trabalho forçado no Brasil esclareceu que a estrutura de representação oficial da OIT funciona a partir das cotas orçamentárias que são de responsabilidade de cada Estado membro, funções classificadas como “extra orçamentárias” são promovidas quando o escritório local é provocado por algum ente externo, o qual se propõe a custear um projeto/ pesquisa em áreas específicas. Esse foi o caso dos trabalhos desenvolvidos. “Desde 2001, com o apoio dos governos norte-americanos e norueguês, implementou com parceiros nacionais o Projeto de Combate ao Trabalho Escravo no Brasil.” (ILO 2010) a partir de 2001 pelo escritório da OIT no Brasil no tema do Trabalho Escravo. O departamento do trabalho do Governo dos Estados Unidos, por meio de cooperação técnica internacional, patrocinou o projeto da OIT-Brasil para estudos, diagnósticos e avaliação das políticas nacionais acerca do tema. Ainda segundo o Coordenador do programa a OIT trabalha na linha de fortalecer institucionalmente as ações desenvolvidas pelos governos locais. Com relação ao combate ao trabalho escravo, o projeto que se seguiu a partir de 2002 teve como foco inicial ponderar acerca do desenvolvimento em âmbito nacional das políticas de combate ao trabalho escravo.

Fora diagnosticado que o Brasil contava com Grupo Móvel de Fiscalização, no entanto não havia alguns entes institucionais relevantes para o desenvolvimento de políticas integrais de atenção ao tema. Faltava, uma comissão nacional que tratasse do tema, uma plano nacional, campanhas de conscientização e uma base de dados estruturada no Ministério do Trabalho e Emprego. “Os relatórios eram feitos à mão pelos agentes e não havia tratamento dos dados de maneira adequada.” Ressalta o Sr. Luiz Machado.

3.4. O ENFRENTAMENTO NO BRASIL

O Brasil atualmente, segundo dados da *Walk Free Foundation* ocupa do 13º lugar no *ranking* regional no que tange ao trabalho escravo contemporâneo e o 94º lugar no *ranking* mundial²⁵. Antes porém de discorrer acerca da situação atual do Brasil no enfrentamento do trabalho escravo cabe fazer um breve histórico das iniciativas que permearam o governo nas últimas décadas.

A primeira denúncia pública da ocorrência de trabalho escravo aconteceu em 1971, através da Carta Pastoral de D. Pedro Casaldáliga, Bispo da Prelazia de São Félix do Araguaia, no Estado do Mato Grosso.²⁶

Desde a primeira denúncia pública, o governo brasileiro só emitiu uma declaração pública sobre a existência do Trabalho Escravo e promoveu a criação da primeira estrutura oficial para discussão e adoção de medidas: em 1995. No o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu a declaração pública do problema, no âmbito nacional e internacional, a partir dessa declaração foi criado o Grupo Interministerial para Erradicação do Trabalho Forçado – GERTRAF²⁷. Ainda em 1995 fora criado o Grupo Especial de Fiscalização Móvel, no âmbito da Secretaria de Fiscalização do Trabalho, do Ministério do Trabalho cujo objetivo era acirrar as fiscalizações em ambiente rural bem como apurar as denúncias relacionadas a condições escravistas em propriedades rurais²⁸.

Após 1995 o próximo avanço significativo na política pública de combate ao trabalho escravo só ocorreu em 2002 com o desenvolvimento de um projeto por parte da OIT que tinha como objetivos:

- Criação de um sistema de dados, consolidando informações e proporcionando um diagnóstico mais preciso da realidade brasileira;
- Realização de campanha de conscientização pública, de mobilização da sociedade e de prevenção do trabalho escravo entre trabalhadores rurais;
- Elaboração de um plano nacional de combate ao trabalho escravo;

²⁵ Dados extraídos de <<http://www.walkfree.org/>> acesso em 16/06/2014

²⁶ Fonte: <. www.cptnacional.org.br. > acesso em 15/06/2014

²⁷ Criado pelo Decreto DECRETO Nº 1.538, DE 27 DE JUNHO DE 1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1538.htm> acesso em 17/06/2014

²⁸ Criado pelas portarias Portarias nº 549 e 550, de 14/6/1995 e reformado pela portaria Portaria Nº 265, de 06/06/2002 vide <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/portaria-n-265-de-06-06-2002.htm>> acesso em 16/06/2014

- Promoção da capacitação dos parceiros, para melhorar a eficiência das ações e fortalecer a capacidade das agências nacionais no combate ao trabalho escravo;²⁹

O projeto, como já fora citado, se desenvolveu pela parceria oferecida pelos governos dos Estados Unidos da América e da Noruega. O que se percebe é um notório avanço na estruturação da política pública. Até então as ações desenvolvidas pelo governo brasileiro foram isoladas e pontuais.

Em 17 de abril de 2008 a CONATRAE aprovou o 2º Plano Nacional de Combate ao Trabalho Escravo, o 2º Plano representou um avanço em relação ao 1º PNETE aumentando a formas de monitoramento e acirrando as metas para erradicação do trabalho escravo no território nacional. Atualmente as ações que pautam a agenda governamental acerca da erradicação do trabalho escravo são resultados do 2º PNETE.

3.4.1. O PERFIL DOS ENVOLVIDOS NO TRABALHO ESCRAVO RURAL NO BRASIL

Discutir o trabalho escravo contemporâneo envolve visões diferentes acerca do problema. Tais visões são decorrentes de certos fatores que podem ser elencados a partir do perfil dos envolvidos no processo de escravização. Para ilustrar, primeiramente, o perfil dos envolvidos apresenta-se dados acerca da escolaridade e caracterização socioeconômica dos trabalhadores, dos “gatos” (conceito explicado a seguir) e dos empregadores.

Antes porém de trazer a caracterização do perfil dos envolvidos no processo de exploração da mão de obra escrava cabe dedicar uma parte do texto a explicar a figura do “gato”. O “gato” cuja função na cadeia de mando se dá entre o trabalhador e o empregador e para o qual não se tem tradução em textos e trabalhos em outras línguas, dada a especificidade de sua função. “Trata-se de empreiteiros que arregimentam pequenos grupos de trabalho de trabalhadores e cuja atuação se restringe ao âmbito regional.” (OIT, 2011, p. 110) Os “gatos” também podem ser chamados de empreiteiros, no entanto a denominação de “gato” fica mais apropriada já que trata-se de um trabalhador que está na cadeia de mando, se assemelha aos escravizados, mas tem a função precípua de captar novos trabalhadores, dinamizar a logística de transporte até o local de trabalho. (OIT, 2011, p. 108) “Vale ressaltar, todavia, a diferenciação entre o “gato” e o simples “chefe de equipe”.

²⁹ Disponível em < http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/brasil/projetos/documento.php> acesso em 16/06/2014

O verdadeiro “gato” não deve ser confundido com aquele que como “empreiteiro” ou “chefe de turma”, vive as mesmas agruras do trabalhador: mora, come e trabalha como ele e, frequentemente, está em situação financeira similar ou, por vezes, até mais debilitada que a do trabalhador a ele subordinado, pois tenta honrar o combinado com os trabalhadores. (OIT, 2011, p. 109)

Com relação ao perfil dos trabalhadores envolvidos no processo de escravidão apresenta-se dados proveniente de pesquisa de campo realizada pela OIT, por meio de entrevistas.

Figura 3.3 – Idade do trabalhador resgatado



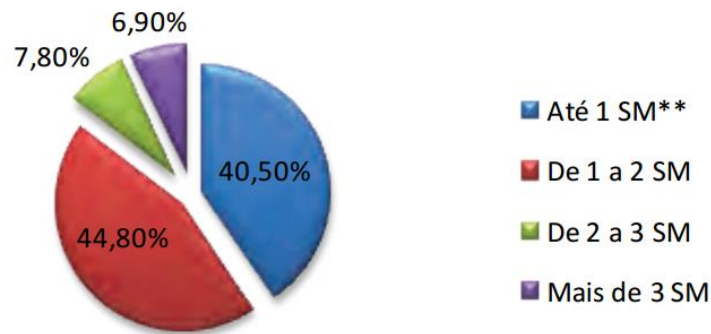
Fonte: OIT, 2011, p. 57

Segundo a figura 3.3 apresentado mais de 50% dos trabalhadores entrevistados estão na faixa etária entre 18-29 anos. Tal informação vai de encontro com a realidade social verificada. Nas regiões de onde esses trabalhadores são recrutados. O que se percebe é a falta de informações acerca do problema (os dados da naturalidade dos trabalhadores serão expostos no texto que se segue)

Com relação a renda média dos trabalhadores entrevistados pela OIT verificou-se que grande parcela está inserida nas faixas de renda de até 2 salários mínimos. “Considerando-se o conjunto de residências dos trabalhadores da pesquisa de campo, tem-se que o número médio de pessoas por residência era de 4,4 pessoas³⁰”. (OIT, 2011. P. 76). Tal dado aponta para um índice alto de pessoas em situação de pobreza. O que pode ser um indicativo para a situação/permanência no processo de escravidão.

³⁰ Fonte: IBGE, Pnad, 2006

Figura 3.4 – Renda Mensal do Trabalhador Resgatado



Fonte: Pesquisa de Campo.

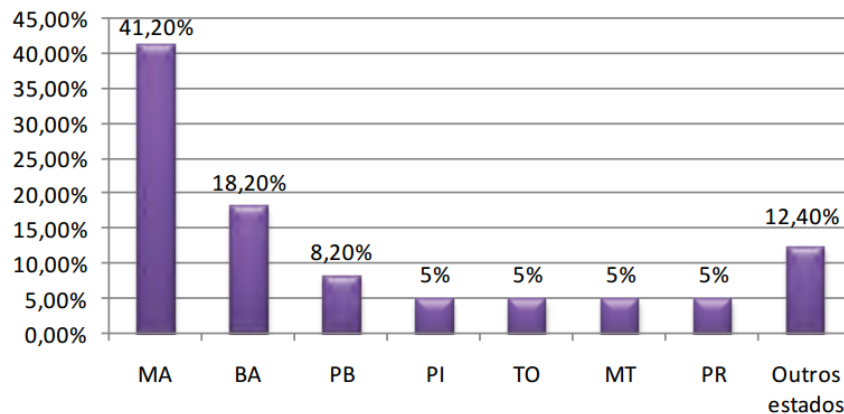
*Excluídos os trabalhadores sem informações

**Salário Mínimo (SM).

Fonte: OIT, 2011, p. 60

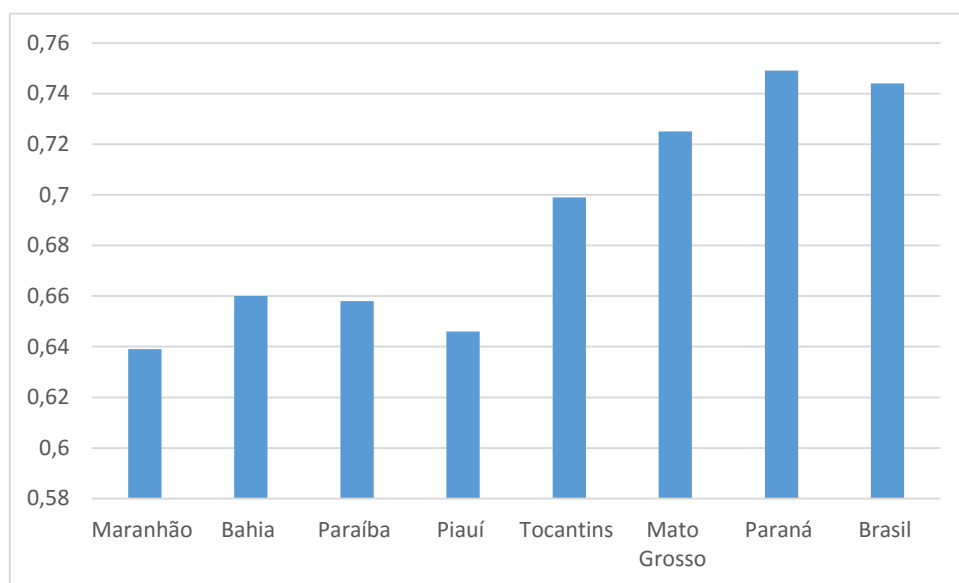
Ao levantar os dados acerca da naturalidade dos trabalhadores envolvidos no processo de escravidão percebe-se que em sua maioria são pessoas oriundas das regiões norte e nordeste do Brasil, regiões que concentram baixos índices de desenvolvimento humano³¹ em relação ao restante do país.

Figura 3.5 – Naturalidade dos trabalhadores por estado



Fonte: OIT, 2011, p. 64

³¹ Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Fonte: < http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH > acesso em 15/05/2014

Figura 3.6 – IDH por Unidade da Federação e do Brasil

Fonte: elaboração do autor³²

O gráfico acima apresenta os índices de desenvolvimento humano dos estados destacados como os de naturalidade dos trabalhadores resgatados. Sobretudo o estado do Pará que apresenta o maior índice de naturalidade dos trabalhadores pesquisados e apresenta o menor IDH entre os estados listados na pesquisa, figurando com mais de 1 p.p abaixo do IDH brasileiro.

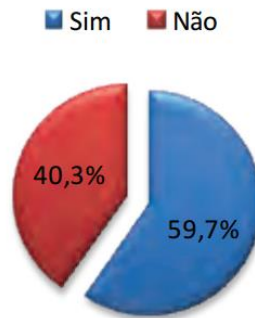
Ainda na linha de definição básica do perfil dos trabalhadores apresenta-se o nível de reincidência entre os trabalhadores por meio da figura abaixo.

O que se extrai dessa informação é o fato da reincidência estar presente no processo de escravidão. Diversos trabalhadores acabam voltando para o processo escravagista por não ter disponível condições favoráveis de vida quando da libertação.

“A presença de reincidentes da escravidão contemporânea no Brasil demonstra que a fiscalização, apesar de ser essencial não é suficiente, por si só, para atingir as causas estruturais do problema. Faltam opções de trabalho decente e alternativas de geração de renda, o que obriga os trabalhadores a se sujeitarem às mesmas condições precárias de trabalho vividas anteriormente. (OIT, 2011, p. 86)

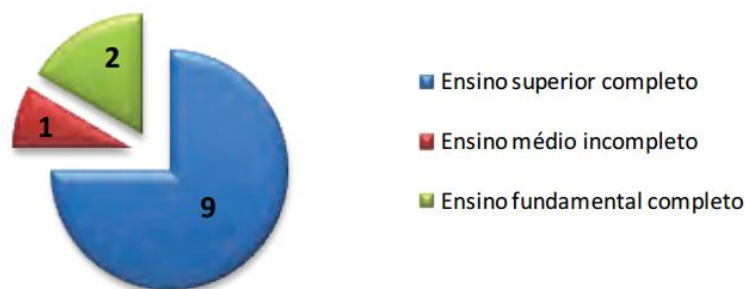
São diversos os fatores apontados para a reincidência no processo de escravidão, sob a visão dos trabalhadores, em grande medida “o acesso à terra” é dado como uma das soluções para o problema do trabalho forçado. (OIT, 2011) No entanto, o Brasil ainda não conta com uma política eficaz de reforma agrária.

³² Elaboração a partir de dados disponíveis em <[http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> acesso em 14/05/2014

Figura 3.7 – Experiência anterior como trabalhador escravo

Fonte: OIT, 2011, p. 86

Quando se trata do perfil dos empregadores, tem-se outra perspectiva. Basicamente, brancos, com alto nível de escolaridade e oriundos de diversas regiões do Brasil.

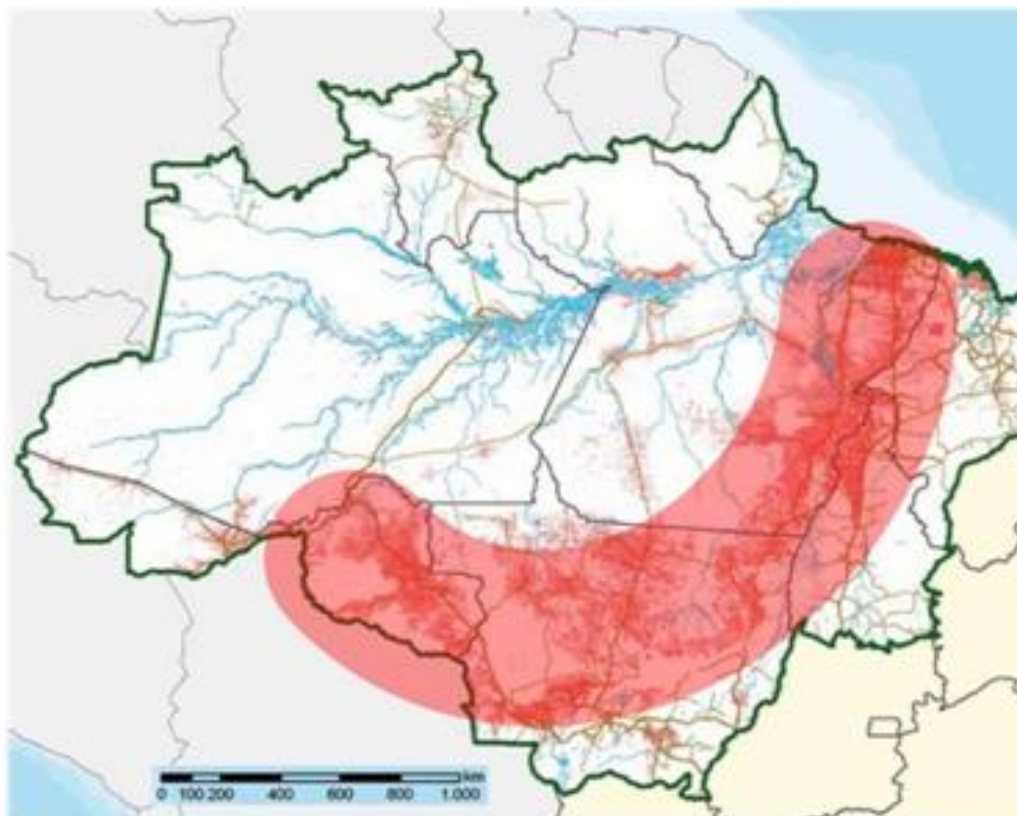
Figura 3.8 – Escolaridade dos empregadores

Fonte: OIT, 2011, p. 125

Da pesquisa de campo realizada pela OIT (2011) foram entrevistados 12 empregadores, dos quais 9 tinham curso superior completo. “A formação universitária era voltada principalmente para a administração de empresas e para atividades rurais” (OIT, 2011, p. 126. Ainda segundo a OIT (2011) dentre os pesquisados haviam engenheiro agrônomo (mestre em fitotecnia), médico veterinário e economista. Outro dado relevante refere-se ao fluxo migratório dos empregadores, em sua maioria proveniente da região Sudeste do Brasil (OIT, 2011, p.123) com atividades rurais concentradas nas regiões do “arco do desmatamento”³³

³³ Região de adensamento das atividades agropecuárias e de extração vegetal que avançam sobre a floresta amazônica.

Figura 3.9 – Representação do “arco do desmatamento”



Fonte: LUI; MOLINA, 2009, p.206.³⁴

Mesmo não sendo o objeto precípua dessa pesquisa cabe aqui fazer uma breve reflexão acerca da região do “arco do desmatamento”. Quase a totalidade dos dados aqui apresentados fazem alguma referência a esse espaço geográfico, quer seja pelo número de fazendas fiscalizadas, pelo número de trabalhadores, ou mesmo pela região socioeconômica. O arco do desmatamento representa uma fronteira que ainda precisa de uma presença estatal mais forte.

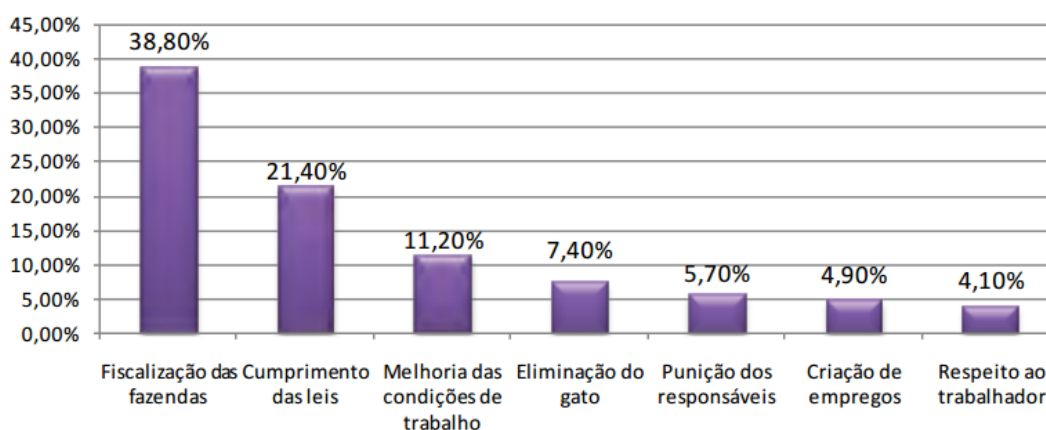
O que se propôs nessa seção foi elencar o perfil dos envolvidos no processo de escravização contemporânea, traçando o perfil dos “gatos”, trabalhadores e empregadores, como proposta para a seção seguinte discutir-se-á o avanço no enfrentamento por parte da política pública de combate ao trabalho escravo, bem como a participação de demais entidades ligadas ao tema.

³⁴ Disponível em <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/article/view/156/229>> acesso em 01/07/2014

3.4.3. O AVANÇO NO ENFRENTAMENTO NO BRASIL

Para iniciar essa seção, optou-se por tomar primeiramente a opinião de quem foi vítima do processo de escravização e fora resgatado. Tal escolha se deu tendo em vista o que já fora discutido na seção acerca das políticas públicas. Encara-se a política pública de combate ao trabalho escravo como uma formação tanto “de cima para baixo” quanto de “baixo para cima”. Ora, nessa perspectiva as visões de quem é objeto da política pública devem ser levadas em consideração.

Figura 3.10 – Propostas dos trabalhadores para erradicação da escravidão



Fonte: OIT, 2011, p. 156

Para 38,80% dos entrevistados o aumento na fiscalização seria um dos fatores para a erradicação do trabalho escravo. Essa sensação da necessidade de mais fiscalização também é compartilhada pelos técnicos do Ministério do Trabalho e Emprego. Numa entrevista por meio eletrônico realizada com o chefe da divisão de erradicação do trabalho escravo Alexandre Lyra, foi relatado a necessidade do aumento das equipes voltadas para fiscalização e autuação de empregadores.

O avanço no enfrentamento é dado como satisfatório por todas as entidades ligadas ao tema. Pode-se inclusive verificar um avanço no número de operações de fiscalização e de resgate de trabalhadores. Uma das ferramentas mais citadas como eficazes no processo de enfrentamento e erradicação do trabalho escravo no Brasil é o Cadastro de empregadores que

tenham submetido trabalhadores a condições análogas a escravo³⁵. A chamada ““Lista suja” é um dos mais eficazes mecanismos de combate à escravidão no Brasil, pois atinge economicamente os negócios das pessoas e empresas que se utilizam desse tipo de mão de obra” (OIT, 2011, p.155)

Como modelo de ação que aciona administrativamente diversos órgãos na esfera pública impedindo acesso a financiamentos públicos e outras restrições a “lista suja” figura como instrumento eficaz quando se trata do processo de repressão e punição a empregadores que utilizam de mão de obra escrava. Como se observa diversos órgãos financiadores são informados acerca da inclusão no cadastro sendo impedidos de prover qualquer tipo de financiamento ou auxílio financeiro aos empregadores.

Art. 3º O MTE atualizará, semestralmente, o Cadastro a que se refere o art. 1º e dele dará conhecimento aos seguintes órgãos:

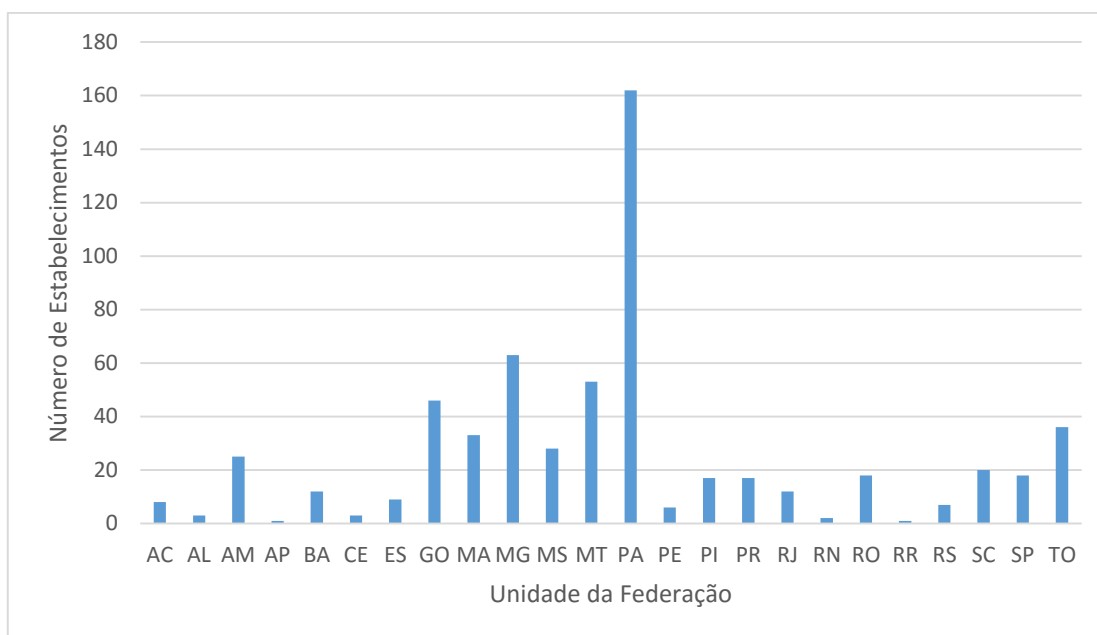
- I - Ministério do Meio Ambiente (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);
- II - Ministério do Desenvolvimento Agrário (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);
- III - Ministério da Integração Nacional (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);
- IV - Ministério da Fazenda (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);
- V - Ministério Público do Trabalho (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);
- VI - Ministério Público Federal (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);
- VII - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);
- VIII - Banco Central do Brasil (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);
- IX - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (Acrescentada pela Portaria 496/2005/MTE);
- X - Banco do Brasil S/A (Acrescentada pela Portaria 496/2005/MTE);
- XI - Caixa Econômica Federal (Acrescentada pela Portaria 496/2005/MTE);
- XII - Banco da Amazônia S/A (Acrescentada pela Portaria 496/2005/MTE); e
- XIII - Banco do Nordeste do Brasil S/A (Acrescentada pela Portaria 496/2005/MTE). (MTE, 2011)

A inclusão do empregador no cadastro enseja na permanência mínima por 2 (dois) anos, durante os quais haverá monitoramento e fiscalização a fim de se verificar o cumprimento da legislação trabalhista. “Art. 4º A Fiscalização do Trabalho realizará monitoramento pelo período de 2 (dois) anos da data da inclusão do nome do infrator no Cadastro, a fim de verificar a

³⁵

regularidade das condições de trabalho.” (MTE 2011) Findo o prazo pode ser solicitado a exclusão do empregador do cadastro desde que não haja reincidência durante o período de inclusão.

Figura 3.11 – Total de empregadores na “lista suja” por Estado



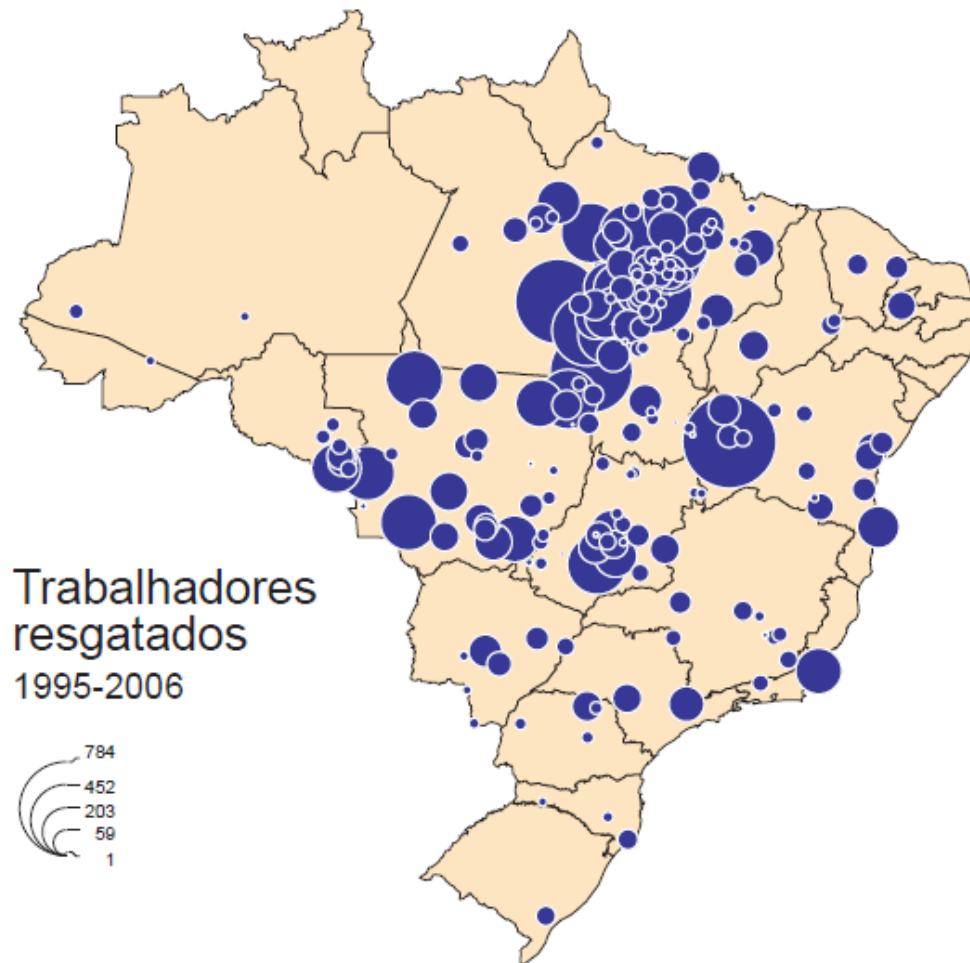
Fonte: Elaboração do autor³⁶

Atualmente o cadastro conta com 600 empregadores listados dos quais grande parte são do estado do Pará, conforme se verifica no gráfico acima. O estado do Pará é um dos maiores focos de resgate e operações de fiscalização, no entanto não se pode afirmar que o alto número de empregadores na “lista suja” ou o alto número de resgates na região seja somente pela ação incisiva dos grupos de fiscalização na região. O que se percebe é que dada a proporção do estado, de fato os números tendem a ser maiores. No entanto, estados como Minas Gerais, Goiás, Maranhão e Mato Grosso também merecem atenção devido ao número de trabalhadores resgatados e empregadores presentes na “lista suja”.

A seguir apresenta-se uma figura que ilustra o número de trabalhadores resgatados por região no Brasil, ressalta-se que tal figura baseia-se em dados de 2006 devido a fonte ser o atlas do trabalho escravo, no entanto não há prejuízo analítico tendo em vista que dados mais recentes ainda apontam para o mesmo cenário.

³⁶ Dados de base disponíveis nos anexos

Figura 3.12 -Trabalhadores resgatados 1995- 2006



Fonte: ATLAS DO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL, 2010, p.22

Além das operações de fiscalização o Brasil também conta com um sistema nacional voltado para receber denúncias acerca da violação de direitos humanos. O chamado “disque 100” ou “disque direitos humanos” é ligado a Secretaria Nacional de Direitos humanos e por meio do

Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos tem a competência de receber, examinar e encaminhar denúncias e reclamações, atuar na resolução de tensões e conflitos sociais que envolvam violações de direitos humanos, além de orientar e adotar providências para o tratamento dos casos de violação de direitos humanos, podendo agir de ofício e atuar diretamente ou em articulação com outros órgãos públicos e organizações da sociedade. As denúncias poderão ser anônimas ou, quando solicitado pelo denunciante, é garantido o sigilo da fonte das informações.³⁷

Por meio do sítio da Secretaria de direitos humanos fora elencado dados acerca de denúncias relacionadas a trabalho escravo nos anos de 2011 e 2012. O fato do Brasil contar com

³⁷ Fonte: <<http://www.sdh.gov.br/disque-direitos-humanos/disque-direitos-humanos>> acesso em 10/06/2014

um aparato sistemático que acolhe denúncias e dá encaminhamento aos órgãos de fiscalização é ressaltado pela *Walkfree Foundation* como salutar para o enfrentamento do problema, no entanto o fato do sistema não contar com atendentes que trabalhem que múltiplos idiomas é apontado como uma dificuldade a ser superada³⁸.

Figura 3.13 – Total de denúncias pelo “disque 100” ano 2011

Disque 100 - Ano 2012 - Denúncias de Trabalho Escravo, por grupo vulnerável, por violação							
Violação	Crianças e adolescentes	LGBT	Outros	Pessoa idosa	Pessoas com deficiência	População situação de rua	TOTAL
APRISIONAMENTO DO TRABALHADOR	3		8	6	3		20
CONDIÇÕES DEGRADANTES DE TRABALHO	16	2	17	20	16	1	72
JORNADA EXCESSIVA DE TRABALHO	38	3	17	26	15	1	100
OUTROS	13		4	3	10		30
RETENÇÃO DE SALÁRIOS	8		15	20	16		59
TOTAL	78	5	61	75	60	2	281

Fonte: CONATRAE, 2014

Figura 3.14 – Total de denúncias pelo “disque 100” ano 2012

Disque 100 - Ano 2011 - Denúncias de Trabalho Escravo, por grupo vulnerável, por violação						
Violação	Crianças e adolescentes	Outros	Pessoa idosa	Pessoas com deficiência	População situação de rua	TOTAL
APRISIONAMENTO DO TRABALHADOR	2	2	3			7
CONDIÇÕES DEGRADANTES DE TRABALHO	3	7	8	8	3	29
JORNADA EXCESSIVA DE TRABALHO	10	5	6	8	1	30
OUTROS	6	2	1	8		17
RETENÇÃO DE SALÁRIOS	3	8	14	8	2	35
TOTAL	24	24	32	32	6	118

Fonte: CONATRAE, 2014

³⁸ Fonte: < <http://www.walkfree.org/> > acesso em 01/07/2014

Destarte, a falta de atendentes bilíngues, o sistema registrou um número representativo de denúncias nos anos de 2011 e 2012 referentes a trabalho escravo. Cabe ressaltar que no sítio da SEDH somente os dados de 2011 e 2012 estavam disponíveis.

3.5. A ARTICULAÇÃO FEDERATIVA PARA O ENFRENTAMENTO

A partir da criação da CONATRAE, o Brasil passou a enfrentar a questão do trabalho escravo de forma articulada, diversos entes federativos e entidades da sociedade civil fazem parte de uma rede de enfrentamento.

[...] instituições nacionais comprometidas com esse tema, entre as quais se destacam: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Federal (MPF), Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), ONG Repórter Brasil, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, Instituto Carvão Cidadão (ICC), Instituto Observatório Social (IOS) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). (OIT, 2010 p. 20)

Atualmente o Brasil ainda não estruturou toda a rede nacional de enfrentamento. A ação dos governos estaduais e dos municípios e dada como importante tendo em vista que, mesmo que o crime de escravidão, seja tratado em nível federal a atuação efetiva de estados e municípios no enfrentamento é dada como um passo importante na consolidação dos processos de erradicação. O 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo elenca como uma das ações gerais inerentes ao plano o incentivo a criação e implementação das Comissões Estaduais para erradicação do trabalho escravo.

11 – Incentivar e apoiar a implementação de planos estaduais e municipais para erradicação do trabalho escravo. Nos locais onde planos já estão implementados, apoiar e acompanhar o cumprimento das ações e o trabalho das comissões estaduais e municipais para a erradicação do trabalho escravo e articular as suas atividades com as da esfera federal. (BRASIL, 2008, p. 13)

Segundo dados da CONATRAE já existem 13 COETRAES (Comissões Estaduais para Erradicação do Trabalho Escravo) nos Estados da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso Do Sul, Pará, Piauí, Rio De Janeiro, Rio Grande Do Sul, Tocantins e São Paulo, além de uma COMTRAE (Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo) na cidade de São Paulo. Destarte a criação das comissões ainda há muito o

que se fazer para concluir a estruturação federativa a fim de dar cabo na necessidade de atingir todos os territórios brasileiros para efetivação da política pública de combate ao trabalho escravo.

3.6. IMPACTO DA OIT NA POLÍTICA NACIONAL

A articulação federativa para o enfrentamento é dada como importante para o avanço da política pública de combate ao trabalho escravo em território nacional. Para além disso cabe aqui ressaltar o impacto positivo da atuação coordenada dos projetos da OIT no desenvolvimento das políticas nacionais.

A OIT enquanto organização internacional e o Brasil enquanto país membro criam entre si obrigações a partir dos instrumentos vinculantes, tratados, convenções e recomendações. Como fora exposto no decorrer da pesquisa, parte dos instrumentos dos quais o Brasil é signatário geram *per se* o envio de dados e o intercâmbio de informações não só com a organização internacional, mas também com os demais países membros.

O caminho inverso também é verificado, a OIT sobremaneira, por meio de projetos específicos influencia a política nacional. A participação como órgão consultivo nas diversas instâncias de decisão é um dos fatores que corroboram para essa afirmação. Sendo membro observador da CONATRAE e em algumas COETRAES além de órgão consultivo acionado pelo poder legislativo nacional³⁹.

Por meio de relatórios, publicações e consultas a OIT, de certa forma, auxilia na criação e mudança de padrões nacionais acerca de políticas públicas ligadas ao trabalho. O maior exemplo que se pode citar é a estruturação, a partir do projeto desenvolvido a partir de 2001, que culminou com o 1º PNETE.

No que tange ao cenário internacional diversas políticas desenvolvidas em âmbito doméstico são dadas como modelo para, guardadas as especificidades locais, serem replicadas em outros países. Não somente ao que se refere a erradicação do trabalho escravo, mas também em outras esferas ligadas a regimes e organizações internacionais. Cita-se como exemplo em que o Brasil tem suas políticas públicas dadas como exemplo para outros países o combate a AIDS. Sem demérito do desenvolvimento das políticas, elas são apontadas como estruturais para o enfrentamento dos problemas relacionados ao tema⁴⁰.

³⁹ Durante as discussões acerca da “PEC do trabalho escravo” a OIT foi consultada enquanto órgão especializado no tema.

⁴⁰ Fonte: <<http://www.unaids.org/en/>> acesso em 25/06/2014

A OIT (2010) ressalta: “Todas estas iniciativas, apesar das dificuldades e obstáculos encontrados ao implementá-las, transformam o Brasil em um exemplo a ser seguido na luta contra o trabalho escravo.” A OIT corrobora com sua afirmação do Brasil como exemplo quando aponta que “68,41% das metas estipuladas no 1º Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo foram alcançadas total ou parcialmente” (OIT, 2010, p. 182).

3.7. O BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL E A REFORMA DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

Como fora exposto o Brasil pode ser encarado como um modelo na aplicabilidade de políticas públicas, algumas podendo ser replicadas em outros países membros. O modelo adotado pelo Brasil a partir do 1º e 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo são citados como operativos em outros países e dados como exemplos. O relatório “Aliança global contra o trabalho forçado” OIT (2005) já traz destaque para a política pública brasileira e o enfrentamento realizado pelo Estado e demais entes ligados ao tema.

Os avanços legislativos também não passaram despercebidos desse relatório. A conceituação de “condição análoga à escravidão” presente no código penal brasileiro é algo visto como referencial por ser, como já fora dito nos capítulos anteriores, mais específica do que o que prescreve o regime internacional. Em 2014 durante a 103ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho foi elaborado um protocolo relativo a convenção no 29 (1930) reforçando alguns pontos do referido tratado. Segue alguns artigos

Artículo 1

1. Al dar cumplimiento a sus obligaciones en virtud del Convenio de suprimir el trabajo forzoso u obligatorio, todo Miembro deberá adoptar medidas eficaces para prevenir y eliminar su utilización, proporcionar a las víctimas protección y acceso a acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces, tales como una indemnización, y sancionar a los autores del trabajo forzoso u obligatorio.
2. Todo Miembro deberá formular, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, una política y un plan de acción nacionales a fin de lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio que prevea la adopción de medidas sistemáticas por parte de las autoridades competentes y, si procede, en coordinación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como con otros grupos interesados.
3. Se reafirma la definición de trabajo forzoso u obligatorio contenida en el Convenio y, por consiguiente, las medidas mencionadas en el presente Protocolo deberán incluir actividades específicas para luchar contra la trata de personas con fines de trabajo forzoso u obligatorio.

Artículo 2

Las medidas que se han de adoptar para prevenir el trabajo forzoso u obligatorio deberán incluir:

- a) educación e información destinadas en especial a las personas consideradas particularmente vulnerables, a fin de evitar que sean víctimas de trabajo forzoso u obligatorio;
- b) educación e información destinadas a los empleadores, a fin de evitar que resulten involucrados en prácticas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) esfuerzos para garantizar que:
 - i) el ámbito de la legislación relativa a la prevención del trabajo forzoso u obligatorio y el control de su cumplimiento, incluida la legislación laboral si procede, abarquen a todos los trabajadores y a todos los sectores de la economía, y
 - ii) se fortalezcan los servicios de inspección del trabajo y otros servicios responsables de la aplicación de esta legislación;
- d) la protección de las personas, en particular los trabajadores migrantes, contra posibles prácticas abusivas y fraudulentas en el proceso de contratación y colocación;
- e) apoyo a los sectores público y privado para que actúen con la debida diligencia a fin de prevenir el trabajo forzoso u obligatorio y de responder a los riesgos que conlleva; y
- f) acciones para abordar las causas generadoras y los factores que aumentan el riesgo de trabajo forzoso u obligatorio.

Artículo 3

Todo Miembro deberá adoptar medidas eficaces para identificar, liberar y proteger a todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio y para permitir su recuperación y readaptación, así como para proporcionarles otras formas de asistencia y apoyo.

Artículo 4

1. Todo Miembro deberá velar por que todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, independientemente de su situación jurídica o de que se encuentren o no en el territorio nacional, tengan acceso efectivo a acciones jurídicas y de reparación apropiada y eficaz, tales como una indemnización.
2. Todo Miembro deberá adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su sistema jurídico, las medidas necesarias para velar por que las autoridades competentes puedan decidir no enjuiciar ni imponer sanciones a las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio por su participación en actividades ilícitas que se han visto obligadas a cometer como consecuencia directa de estar sometidas a trabajo forzoso u obligatorio.

Artículo 5

Los Miembros deberán cooperar entre sí para garantizar la prevención y la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.

Artículo 6

Las medidas adoptadas para aplicar las disposiciones del presente Protocolo y del Convenio deberán ser determinadas por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.⁴¹

⁴¹ Texto completo disponible en < http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_249722.pdf> acceso em 14/07/2014

Ora, não se pode afirmar que o exemplo do Brasil foi decisivo para a adoção desse protocolo, mesmo porque tal documento não faz referência direta a exemplos nem tampouco a países, no entanto verifica-se traços oriundos daquilo que o Brasil desenvolveu internamente, que não estavam prescritos na Convenção 29 de 1930 e que são claramente replicáveis em outros países membros. A adoção de medidas referentes a estruturação de planos nacionais (artigo 2), campanhas de conscientização e medidas de proteção social podem ser apontados, de alguma maneira como influenciados pelo modelo de política pública brasileira. Tendo em vista que os próprios relatórios da OIT acerca do trabalho escravo lançam mão do exemplo brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

SERÁ O BRASIL UM MODELO A SER SEGUIDO?

Em que pese o que tentou-se elencar nessa pesquisa, uma pergunta persiste. O Brasil pode ser um modelo a ser seguido, quando se refere as políticas públicas de combate ao trabalho escravo? Diante do que fora exposto, da evolução do enfrentamento e das dinâmicas quer sejam em âmbito doméstico, desde o reconhecimento do problema em 1995, quer seja do auxílio internacional, a partir de 2001, o Brasil logrou resultados satisfatórios no combate ao trabalho escravo.

O avanço mais recente ocorreu em 25 de junho de 2014 quando o congresso nacional aprovou o projeto de emenda constitucional 57a/1999 alterando o texto constitucional e contribuindo para a aplicação de penas mais duras para empregadores que utilizam de mão de obra escrava. Tal avanço foi comemorado, no entanto, no bojo da execução da política pública em si, o Brasil precisa avançar em certos aspectos, dando um passo além naquilo que se propõe enquanto Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo.

Os modelos teóricos expostos nessa pesquisa para dar conta da explicação acerca da implementação da política pública de combate ao trabalho escravo apontam para o meio termo, ou seja, para a síntese entre a formulação nos altos níveis governamentais e o *feedback* que vem tanto dos trabalhadores, que aqui foram apresentados em seus perfis, origens e visão do problema, bem como dos técnicos, auditores fiscais do trabalho, promotores do trabalho, força policial e ativistas ligados a erradicação. Falta ainda uma maior participação e engajamento por parte dos elos federativos para a consecução exitosa daquilo que os planos nacionais traçaram.

A articulação federativa pode ser, talvez o elo mais fraco nesse processo, o engajamento por parte de governantes locais é necessário para a efetivação das políticas nacionais, ora, mesmo elaboradas em nível nacional as políticas ocorrem nos territórios e os governantes e agentes públicos locais são os que lidam diretamente com os problemas, tem a capacidade de denunciar e podem auxiliar na prevenção.

Destarte os embates em nível nacional acerca da legislação, o Brasil avançou substancialmente no enfrentamento ao trabalho escravo, pode dizer que a política pública brasileira de combate ao trabalho escravo conseguiu estar em consonância com os preceitos internacionais, utilizou-se do auxílio de uma organização internacional, que representa o regime

internacional de trabalho, como parceira e mais, como promotora de estruturação para a consolidação da política nacional de erradicação do trabalho escravo.

SUGESTÕES PARA PROSSEGUIMENTO DA PESQUISA

Não faltaram dificuldades para a composição dessa pesquisa, no entanto, a satisfação de escrever acerca de um tema tão atual, abrangente e que se liga a realidade fática de cerca de 12,3 milhões de pessoas pelo mundo torna a pesquisa um desafio suportável. Muito ficou sem ser falado ou elucidado, dados podem ser colocados em xeque, porém, quando se opta por trabalhar com um tema que tem seus dados revisados constantemente incorre-se no perigo do equívoco de interpretações errôneas.

Quando do início dessa pesquisa o texto da PEC 57A /1999 ainda estava em tramitação e sem previsão para votação, como fora dito o tema é dinâmico e a PEC foi promulgada. Além disso, diversos relatórios novos acerca do trabalho escravo contemporâneo foram produzidos em 2014, tentou-se atualizar o maior número de dados possíveis na pesquisa, de qualquer maneira, é possível que algum dado já careça de atualização.

Diante da necessidade acadêmica de prosseguimento nessa pesquisa, sugere-se algumas linhas que não foram ou não puderam ser abordadas com maior dedicação neste texto. Realizar uma comparação entre a política pública brasileira de combate ao trabalho escravo contemporâneo e a política de outro país membro da OIT. Empreender uma pesquisa mais profunda com os técnicos responsáveis pela elaboração das políticas públicas de combate ao trabalho escravo para averiguar o quão é importante para eles a presença do regime internacional de trabalho. Realizar uma pesquisa traçando padrões de comportamento preconizados pela OIT para o tema do trabalho forçado e comparar com países membros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 31, de 06 de junho de 2014. Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal.** In: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. On-line Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> consulta em 08/06/2014

BRASIL. **Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888.** Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/L3353.htm> acesso em 10/02/2013

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica.** Brasília: Ed. UNB/ IBRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CERQUEIRA, Gelba Cavalcante; FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; Costa, Célia Maria Leite. (Orgs.). **Trabalho escravo contemporâneo no Brasil. Contribuições críticas para sua análise e denúncia.** Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2008.

CRISTOVA, Karine Gleice; GOLDSCHMIDT, Rodrigo. **O trabalho escravo contemporâneo no brasil.** In: Anais eletrônicos do III Simpósio Internacional de Direito: dimensões materiais e eficácias dos direitos fundamentais. (on-line), 2012. Disponível em: < <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/simposiointernacionaldedireito/article/view/2255/1321> > acesso em 10/07/2013

FIGUEIRA, Ricardo Resende. **Pisando Fora da Própria Sombra: a escravidão por dívida no Brasil Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

HERVÉ, Théry; MELLO, Neli Aparecida; HATO, Julio; GIRARDI, Eduardo Paulon. **Atlas do Trabalho Escravo no Brasil.** São Paulo: Amigos da Terra, 2009. Disponível em <http://www.editoraunesp.com.br/catedra/processa-download.asp?lvr_id=6> acesso em 05 dez. 2012

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: histórias e práticas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HILL, M. **Implementação: uma visão geral.** In: Savavia, E; Ferrarezi, E. (Org.) Políticas Públicas. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. Volume 2.pp. 61-87.

_____, M; Hupe, P. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice.** Sage Publications, 2002. Caps 6,7 e 8

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, **Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo.** Disponível em:<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087691.pdf>. Acesso em 05 dez. 2012.

_____, **Profits and Poverty: The economics of forced labour.** Geneva: ILO, 2014. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_243391.pdf> acesso em 01/06/2014

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, vol. 36, 1982, p. 185-205

LUCENA, Andréa Freire. (coord.). **Regimes Internacionais: temas contemporâneos.** Curitiba: Juruá, 2012.

MATLAND, R. E. **Synthesizing the Implementation Literature.** In Journal of Public Administration Research and Theory, v05, n,02, pp 145-174, 1995.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO- SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO. **Relatórios de Ações dos Grupos Especiais de Fiscalização Móvel** (1995 a 2009).

_____. **Manual de combate ao trabalho em condições análogas às de escravo.** Brasília: MTE, 2011

_____. **Manual de Procedimentos para Ações de Combate ao Trabalho Escravo.** Brasília: Secretaria de Inspeção do Trabalho, 2005.

_____. **Trabalho Escravo Contemporâneo: Experiência Brasileira na Erradicação.** Brasília: MTE/ASCOM, 2008.

MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of public policy.** New York: Oxford University Press, 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Conferência Internacional do Trabalho. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution).** Genebra: ILO, 2007.

_____. (Organização). **Possibilidades Jurídicas de Combate à Escravidão Contemporânea.** Brasília: OIT, 2007

_____. **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil.** disponível em:<http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/pub/combatedotecontemporaneo_307.pdf> Acesso em 05 dez. 2012.

_____. **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil.** Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/perfil%20atores%20trabalho%20escravo%20rural_632.pdf> acesso em 05 dez. 2012.

ANEXOS

ANEXO 1



Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo - DETRAE

**QUADRO GERAL DAS OPERAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO PARA
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO - SIT/SRTE
1995 a 2013**

Ano	N.º Operações	N.º de estabelecimentos Inspeccionados	Trabalhadores Resgatados	Pagamento de indenização	Als Lavrados
2013	179	300	2.063	8.236.288,02	4.327
2012	141	255	2.750	9.676.387,36	3.753
2011	170	341	2.485	6.159.707,42	4.493
2010	142	310	2.628	8.786.424,89	3.976
2009	156	350	3.769	5.908.897,07	4.535
2008	158	301	5.016	9.011.762,84	4.892
2007	116	206	5.999	9.914.276,59	3.139
2006	109	209	3.417	6.299.650,53	2.772
2005	85	189	4.348	7.820.211,26	2.286
2004	72	276	2.887	4.905.613,13	2.465
2003	67	188	5.223	6.085.918,49	1.433
2002	30	85	2.285	2.084.406,41	621
2001	29	149	1.305	957.936,46	796
2000	25	88	516	472.849,69	522
1999	19	56	725	ND	411
1998	17	47	159	ND	282
1997	20	95	394	ND	796
1996	26	219	425	ND	1.751
1995	11	77	84	ND	906
TOTAL	1.572	3.741	46.478	86.320.330	44.156

ND - Não disponível (Dados não computados a época)

Atualizado em 22/05/2013

Fonte: Relatórios Específicos de Fiscalização Para Erradicação do Trabalho Escravo

LEGENDA:

Operações: constitui-se na ação de uma equipe formada por auditores fiscais do trabalho, procurador do Ministério Público do Trabalho (MPT), agentes da polícia federal (eventualmente, delegado) e motoristas, com vistas a verificar in loco denúncia de prática de trabalho análogo a de escravo. A operação também pode ser impulsionada a

Trabalhador resgatado: refere-se ao trabalhador encontrado em situação análoga a de escravo incurso em uma ou mais hipóteses do artigo 149 do Código Penal. São elas: trabalho forçado, servidão por dívida, jornada exaustiva

e/ou trabalho degradante.

Pagamento de indenização: trata-se das verbas salariais devidas ao empregado, cujo pagamento no curso da ação fiscal é decorrente do rompimento do contrato de trabalho por causa dada pelo empregador. Compreende saldo de salários, de férias, décimo terceiro (gratificação natalina), entre outros. Não se confunde com as multas

Autos de infração lavrados: documento fiscal imposto ao empregador em virtude de infração à legislação

ANEXO II



QUADRO COMPARATIVO DA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO 2003 a 2013

ANO	TOTAL DE AFT (I)	EMPRESAS FISCALIZADAS	TRABALHADORES ALCANÇADOS	EMPRESAS AUTUADAS	AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS	TREF %	TRABALHADORES REGISTRADOS SOB AÇÃO FISCAL				CRIANÇAS/ADOLESCENTES ENCONTRADOS EM SITUAÇÃO DE TRABALHO E AFASTADOS PELA FISCALIZAÇÃO (II)	RECOLHIMENTO DO FGTS			RESULTADOS DAS OPERAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO MÓVEL PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO			
							Genral (II)	Rural	Pessoas com Deficiência	Aprendizes		Notificações Lavradas	Valor Notificado (R\$ mil)	Valor Recolhido sob Ação Fiscal (R\$ mil)	Operações	Fazendas Fiscalizadas	Trabalhadores Resgatados	Pagamentos de Indenizações aos Trabalhadores (R\$)
2003	2.837	285.241	22.257.503	58.589	103.308	83,62	534.125	103.545	ND	18.145	11.897	14.403	614.343,89	183.595,49	57	188	5.223	6.085.918,49
2004	2.827	302.905	24.453.179	56.085	100.413	87,13	708.957	173.891	ND	25.215	4.040	13.404	604.988,33	223.975,72	72	275	2.887	4.905.613,13
2005	2.935	375.097	27.550.599	59.765	107.054	88,77	745.272	115.560	12.765	29.505	7.748	15.481	519.231,32	303.555,71	83	187	4.273	7.554.809,51
2006	2.872	357.319	30.651.772	61.809	115.085	86,46	670.035	110.164	19.978	44.049	12.458	15.544	592.250,43	271.819,92	103	199	3.308	6.136.944,00
2007	3.172	357.788	32.178.333	60.577	113.387	86,03	745.245	138.023	22.314	52.575	7.999	15.595	813.355,22	315.515,35	114	203	5.953	9.878.840,98
2008	3.112	399.013	30.958.946	55.644	108.732	83,53	658.857	112.536	25.844	55.637	5.757	13.165	924.650,52	316.191,85	158	301	5.016	9.011.752,84
2009	2.949	283.377	34.007.719	57.578	113.352	81,42	588.680	98.431	26.449	68.926	4.894	13.890	1.082.079,68	392.357,46	156	350	3.769	5.908.897,07
2010	3.051	255.503	30.883.740	57.258	108.253	77,77	515.376	78.218	28.752	87.823	5.617	11.745	843.352,35	335.845,64	142	310	2.628	8.786.424,89
2011	3.042	265.253	34.235.552	68.566	135.741	74,10	480.423	60.965	34.395	118.154	10.352	16.145	1.372.842,35	329.104,25	164	331	2.428	5.985.771,62
2012	2.875	265.025	35.505.936	57.960	143.026	71,83	419.183	48.448	35.420	140.900	6.353	15.875	1.355.037,19	309.012,41	120	236	2.354	8.020.050,69
2013 (IV)	2.719	275.139	38.852.952	66.231	155.941	67,50	375.459	22.541	40.897	150.256	7.432	16.001	2.038.823,35	332.193,17	152	254	1.658	7.228.132,59(V)
TOTAL		3.328.880	341.887.231	870.554	1.304.301	81,71 (VI)	6.453.812	1.082.012	248.935	801.987	84.577	181.340	10.780.895	3.317.580	1.341	2.894	39.507	78.603.186,81

(I) Exclui o número de AFT que trabalham na Secretaria de Inspeção do Trabalho.

(II) Inclui os números das três colunas seguintes.

(III) Para dados detalhados, a partir de 2008, consultar o Sistema de Informações sobre o Trabalho Infantil - SITI, no endereço eletrônico: <http://siti.mte.gov.br>. As crianças/adolescentes afastados são encaminhados para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, a fim de inserção em programa de transferência de renda.

(IV) Todos os dados de 2013 atualizados até o mês de Dezembro.

(V) Trata-se da TREF do período de 2013 e não da soma ou média dos anos desse período.

TREF - Taxa de Regularização em Estabelecimentos Fiscalizados = Relação percentual entre nº de itens da legislação trabalhista irregulares regularizados na ação fiscal / nº de itens da legislação trabalhista encontrados em situação irregular.

A TREF é o indicador do Programa Trabalho Legal (PTL 2000-2003) e Rede de Proteção ao Trabalho (RPT 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015).

(VI) Dados do trabalho escravo referentes ao mês de Janeiro atualizados com relatórios recebidos até 24.01.2014.

Fonte: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho - SFIIT/SITI/MTE e Relatórios específicos de fiscalização para erradicação do trabalho infantil e para erradicação do trabalho escravo.