

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

A PEC DO TRABALHO ESCRAVO

O processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 81 de 2014

Brasília, julho de 2018

ADILSON SANTANA DE CARVALHO

A PEC DO TRABALHO ESCRAVO

O processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 81 de 2014

Orientador: Professor Doutor Cristiano Otávio Paixão Araujo Pinto

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Brasília

2018

Sumário

Introdução	4
A segunda Lei áurea	6
Capítulo I - A evolução do aparato de proteção contra o trabalho escravo	9
Contexto Histórico	9
Evolução da Política	10
Fundamentação Jurídica no Direito Interno	16
Fundamentação Jurídica no Direito Internacional	19
Capítulo II - A batalha pela aprovação da PEC do Trabalho Escravo	24
Histórico da Tramitação	24
A primeira aprovação no Senado - 2001	29
A aprovação na Câmara em primeiro turno – 2004	33
Aprovação na Câmara em segundo turno – 2012	38
Aprovação no Senado – 2014	43
Capítulo III - A situação pós-promulgação: a retomada da luta pelo conceito	50
Comemoração contida	50
A articulação conservadora para esvaziar o conceito de trabalho escravo	51
A reação política e o reequilíbrio temporário	54
Equilíbrio precário	56
Considerações Finais	62
Referências Bibliográficas	63
Atos normativos	63
Publicações	64
Apêndice - Lista de Entrevistados	66

Introdução

Nos processos de estudo ou de aplicação das leis, na doutrina jurídica ou nas manifestações formais dos magistrados e demais operadores do direito, é comum o uso da expressão “vontade do legislador”, como uma referência ao suposto ente responsável pela elaboração das leis. Essa imagem unificada de um ente personificado, cuja vontade estaria consignada nos textos legais, é, na verdade, uma ficção conceitual, que, ao mesmo tempo em que simplifica o entendimento da lógica representativa também esconde a complexidade do processo de elaboração legislativa. Na maioria das vezes, o resultado final do processo de gênese das leis, a lei efetivamente criada, é resultado de uma intensa batalha entre diversos atores, com interesses e recursos de poder diferentes.

Essa visão menos formalista e mais realista do processo legislativo, definido como o resultado do embate constante de forças diversas e de interesses divergentes, encontra respaldo na teoria política contemporânea no pensamento de Robert Dahl, a partir da ideia de poliarquia. Segundo o pensamento de Dahl, a prometida democracia, como governo genuinamente do povo, seria um ideal raramente concretizado no mundo real, e o que mais se aproximaria disso nas experiências reais seria a poliarquia, caracterizada pela presença de uma multiplicidade de polos de poder no espaço político, sem que nenhum deles seja capaz de impor sua dominação duradoura a toda a sociedade política.

Luiz Felipe Miguel, em um artigo intitulado *Representação Política em 3D*, sintetiza o pensamento de Dahl da seguinte forma.

Em suma, se não podemos contar com o governo do povo ou mesmo com o governo da maioria, podemos ao menos ter um sistema político que distribua a capacidade de influência entre muitas minorias¹

Nesse trabalho, parte-se do pressuposto de que, no caso brasileiro, tanto a representação de forças políticas no Congresso Nacional, quanto a interação deste com outros centros de poder e influência, como o governo e a sociedade civil, podem ser compreendidos a partir do modelo poliárquico de Robert Dahl. Pressupõe-se, a partir desse modelo, a composição do Congresso como um conjunto de forças

¹ Miguel, Luiz Felipe. *Representação em 3D: elementos para uma teoria ampliada da representação política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 18, 2003. Pagina 12.

políticas e interesses diversos em interação dinâmica, sem que nenhum grupo consiga dominação absoluta sobre os demais, e que esse centro de poder seja, no processo de produção legislativa, influenciado por forças externas, como o governo e a sociedade civil.

Tendo como referência analítica essa base teórica, este trabalho busca, de modo exploratório, uma aproximação com o processo legislativo que culminou com a aprovação da Emenda Constitucional nº 81/2014, conhecida publicamente como a PEC do Trabalho Escravo, que alterou o texto do artigo 243 da Constituição Federal, para incluir a utilização de mão de obra escrava nas hipóteses de perdimento da propriedade por expropriação.

De modo mais específico, o que se buscará com este trabalho, admitindo-o previamente como uma aproximação exploratória do tema, que certamente necessitará de maior esforço de pesquisa, será, em primeiro lugar, uma descrição cronológica, ainda que superficial, dos principais eventos do processo político-legislativo que levaram à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição, desde a sua apresentação, em 1995, à sua promulgação, em 5 de junho de 2014. Nesse percurso, buscarei compreender e explicitar os principais movimentos políticos dos atores que mais influenciaram o processo, notadamente os patrocinadores da causa no Congresso Nacional, especialmente a Frente Parlamentar Agropecuária (bancada ruralista), de um lado, e atores da sociedade civil que militam pelo combate ao trabalho escravo, do outro. Ao final dessa trajetória, espera-se lançar alguma luz sobre o processo de aprovação da PEC como um todo, sobre as interações entre os atores e sua influência no texto final aprovado, o que permitirá, a partir da compreensão sobre o atual estado do processo legislativo, suscitar hipóteses acerca dos possíveis desdobramentos do processo de regulamentação.

Um registro que se faz necessário para a melhor compreensão do processo de construção deste texto é a explicitação do lugar de fala do autor. Como servidor público federal, tive a rica oportunidade de trabalhar na Coordenação Geral de Combate ao Trabalho Escravo do Ministério dos Direitos humanos, de março de 2015 a setembro de 2016 como assessor, e daí em diante até fevereiro de 2018, no cargo de Coordenador Geral de Combate ao Trabalho e da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo. Essa condição me permitiu, além de participar pessoalmente de alguns eventos relevantes citados neste trabalho, acesso facilitado a

documentos sobre o tema e, principalmente, fácil acesso às pessoas entrevistadas para a pesquisa, sem as quais certamente esse trabalho não seria possível.

Para levar a cabo o trabalho, as principais fontes utilizadas foram as notas taquigráficas do processo legislativo, disponíveis nos *websites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e entrevistas gravadas com diversos atores do Governo Federal, do Congresso Nacional e da sociedade civil que participaram do processo.

A segunda Lei Áurea

Em 5 de junho de 2014, o Congresso Nacional realizou sessão solene, para marcar, de modo um tanto festivo, a promulgação da Emenda Constitucional número 81/2014, conforme determina § 3º do art. 60 da Constituição Federal nesses casos.

A promulgação do texto, aprovado pela Proposta de Emenda à Constituição nº 57A/99, deveria ser o ápice de um processo civilizatório, que envolveu, ao longo de décadas, esforços de atores diversos, do Estado e da sociedade civil, na busca pela abolição definitiva da escravidão no Brasil.

Uma Carta lida no dia da cerimônia pela atriz Leticia Sabatella em nome do Movimento Humanos Direitos (MHuD)² sintetiza de certa forma esse sentimento de conquista histórica, ao lembrar que a promulgação da PEC ocorria no mês em que a Lei Áurea completava 126 anos e que a mudança constitucional era considerada por muitos a segunda abolição da escravidão no Brasil. O texto do MHuD também deixava transparecer, no entanto, que o aparente consenso pela abolição definitiva do escravismo, manifestado na sessão solene, escondia tensões não resolvidas durante o processo legislativo de aprovação da PEC e apontava para movimentos de reação conservadora já em curso no Congresso Nacional.

A expressão “segunda Lei Áurea”, além disso, parece um tanto inapropriada para descrever o processo da PEC do Trabalho Escravo, haja vista que a alteração do texto não visava suprir a lacuna deixada pela falta de medidas de inclusão social que promovessem a abolição efetiva dos trabalhadores libertados da escravidão clássica.

² Carta escrita por Leonardo Sakamoto, da ONG Repórter Brasil, em parceria com o Movimento Humanos Direitos. Disponível em <http://www.humanosdireitos.org/atividades/historico/793-BR--Hoje--Promulgacao-da-PEC-do-Trabalho-Escravo.htm>. Consultada em 25/06/17.

O texto da PEC, diferentemente, centra-se no endurecimento da sanção ao escravocrata, pela previsão de expropriação.

De qualquer maneira, o mote da segunda lei áurea mostrou-se bastante efetivo como estratégia de comunicação, aumentando o custo político de quem se colocava contra a aprovação da PEC.

A sobriedade do conteúdo do texto assinado pelo MHuD - aliás, escrito pelo ativista Leonardo Sakamoto, presidente da organização não-governamental Repórter Brasil - deixa antever o que se constata pela análise da atuação dos diversos atores empenhados na aprovação da PEC e pelos desdobramentos que se seguiram à promulgação da Emenda 81: que a celebração pela difícil vitória da aprovação definitiva da PEC não escondia a preocupação de que as tensões não resolvidas no processo poderiam tornar a alteração constitucional inócua ou, no pior cenário, representar um retrocesso na política de combate ao trabalho escravo.

É quase unânime, de fato, no conjunto de pessoas entrevistadas para a realização deste trabalho, a avaliação de que, a despeito da importância histórica da aprovação da PEC, pela forma como se deu o processo, a ideia de uma nova abolição poderia não se concretizar, principalmente porque duas questões haviam ficado em aberto e dependeriam da relação de forças que se estabeleceria no futuro: a aplicação concreta do dispositivo constitucional e a efetiva expropriação das propriedades dos escravocratas e a garantia da manutenção do conceito de trabalho escravo, que é a base para operacionalização de toda a política de repressão ao trabalho escravo.

Xavier Plassat, por exemplo, membro da Comissão Pastoral da Terra, afirma que, em primeiro lugar, não acreditava que a PEC pudesse ser mesmo aprovada, considerada a força dos interesses contrários a uma medida desse tipo no Congresso Nacional. Além disso, pondera que sempre entendeu “que era o tipo de ação que nunca viria a ser aplicada, mesmo que aprovada, porque, observando a lentidão dos processos judiciais e a quase certeza de que a decisão de expropriação dependeria do julgamento em definitivo de uma ação caracterizando trabalho escravo, a gente já podia imaginar que isso nos levaria a calendas gregas.”³

Leonardo Sakamoto, presidente da Repórter Brasil, vai na mesma linha. “Quem iria ter coragem de votar contra um projeto que é considerado a segunda Lei

³ PLASSAT, Xavier. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 27 de junho de 2017.

Áurea?”⁴ A avaliação era de que a mobilização feita e o grau de exposição que o tema ganhou elevaram o custo político de se posicionar explicitamente contra a PEC, de modo que mesmo sendo contrária ao conteúdo do texto, a bancada ruralista teve de apoiar a aprovação, como de fato fica evidente em todas as seis rodadas de votação.

A sequência de votações expressivas, portanto, a despeito do que possa parecer em uma visada superficial, não autoriza a conclusão de que tenha havido consenso sobre o conteúdo do texto ou sobre a necessidade da alteração legislativa. Muito ao contrário, todo o percurso de tramitação da PEC, desde a primeira proposta encabeçada pelo deputado Paulo Rocha em 1995 até a aprovação final em 2014, foi marcado por disputas intensas de forças políticas.

Essas tensões, como se verá adiante, não se resolveram com a promulgação da Emenda 81, apenas prolongaram o embate e o transferiram para o processo de regulamentação da PEC.

⁴ SAKAMOTO, Leonardo. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 31 de maio de 2017.

Capítulo I

A evolução do aparato de proteção contra o trabalho escravo

Contexto Histórico

A Carta lida no dia da cerimônia pela atriz Letícia Sabatella em nome do Movimento Humanos Direitos (MHuD) sintetiza de certa forma um sentimento ambíguo de conquista histórica, pela simbologia da data de promulgação da Emenda, o mês em que a Lei Áurea completava 126 anos, e de apreensão, pela compreensão compartilhada de que a promulgação seria o início de uma longa batalha pela abolição efetiva do escravismo.

Antes, entretanto, de analisar o processo específico que levou à aprovação da PEC do Trabalho Escravo, como ficou publicamente conhecida a proposta de alteração do art. 243 da Constituição, é necessário situar o tema do trabalho escravo no arcabouço normativo brasileiro, tanto no direito interno quanto na esfera internacional, assim como faz-se necessário recapitular historicamente a evolução legislativa sobre tema.

A promulgação da Emenda Constitucional 81/2014, como se demonstrará a seguir, foi o ponto alto de um processo social e político, com reflexos diretos no campo jurídico, que, no rigor de uma cadeia de causalidade mais completa, tem suas origens nas relações de produção e de exploração de mão de obra escrava institucionalizadas nas relações econômicas anteriores a 1888. Até a edição da Lei Áurea, o instituto da escravidão, da exploração de mão de obra escrava nas cadeias produtivas, era não só legalizado como foi por diversas décadas a principal forma de relação trabalhista.

Para os objetivos deste trabalho, entretanto, será suficiente a atualização histórica da evolução na legislação e dos instrumentos institucionais ocorridos nos últimos anos do século XX e primeiros do seguinte, que prepararam o terreno e culminaram na aprovação da PEC 57A/99. Importa, todavia, lembrar que a sociologia já registra pelo menos desde a década de 1950 que a abolição formal da escravatura, além de não

significar a integração do negro à sociedade brasileira, não acarretou, como seria de esperar, o fim efetivo da exploração de mão de obra escrava.

Segundo Ângela de Castro Gomes,⁵ a inclusão do tipo referente ao trabalho escravo no Código Penal de 1940, apesar de ter sido uma demanda reformadora da elite que tomou o poder em 1930, auto reconhecida como modernizadora, foi também resultado do fato de a questão estar socialmente ainda mal resolvida, uma vez que a escravidão estava formalmente prosrita há mais de meio século e, no entanto, remanesciam nas relações trabalhistas situações que se assemelhavam às relações dominiais do instituto. Daí, segundo a autora, teria nascido a terminologia que ainda hoje sobrevive no texto do art. 149 do Código Penal, que descreve o crime como a submissão de alguém a condição “análoga à de escravo.”

Evolução da Política

De toda sorte, para efeitos deste trabalho, a previsão do tipo penal descrito no art. 149 do Código Penal é a primeira referência normativa relevante na cronologia dos fatos políticos e criações legislativas que culminariam com a aprovação da PEC do trabalho escravo. No Decreto-Lei nº 2.848/40 (Código Penal) passou a constar desde o Estado Novo a descrição da conduta típica relacionada ao trabalho escravo, nos seguintes termos.

Art. 149 - Reduzir alguém a condição análoga à de escravo:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos.

Como registra documento referencial publicado pela Organização Internacional do Trabalho em 2012,⁶ no processo de ocupação das regiões Norte e Centro-Oeste em meados da década de 50, aprofundado depois pelos governos militares, já se davam

⁵ CASTRO GOMES, Ângela de. *Código Penal e trabalho análogo ao de escravo*. In: A universidade discute a escravidão contemporânea. Rio de Janeiro: Mauad X, 2015. Pag. 375-379.

⁶ Organização Internacional do Trabalho. *Trabalho Escravo no Brasil: referências para estudos e pesquisas*. 2012. Página 2. Disponível em: http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/retrospec_trab_escravo.pdf. Consultado em 29/06/2017.

notícias do uso de práticas de trabalho escravo, sobretudo pela utilização da servidão por dívida, em que o trabalhador é obrigado, pelas circunstâncias de seu recrutamento, a se comprometer com o patrão ou seu preposto com dívidas que se tornam impagáveis e impedem sua livre locomoção.

No ano de 1957, o Estado brasileiro começa o processo de comprometimento com a legislação internacional sobre o tema, ao ratificar a Convenção 29 da OIT sobre Trabalho Forçado ou Obrigatório (que é de 1930). Em 1965, o Brasil também ratifica a Convenção 105 da OIT, sobre a Abolição do Trabalho Forçado (editada em 1957).

Com o agravamento das condições de trabalho no campo pelo avanço do processo de exploração no Norte e no Centro-Oeste, a discussão sobre as condições de trabalho escravo nessas frentes ganha corpo e, em 1971, o problema do trabalho escravo é exposto publicamente, por meio de Carta Pastoral do Bispo de São Félix do Araguaia, D. Pedro Casaldáliga. A Carta *Uma Igreja da Amazônia em Conflito com o Latifúndio e a Marginalização Social*⁷ ficou conhecida na literatura sobre trabalho escravo como o primeiro texto a chamar atenção de forma mais contundente para o problema da escravidão contemporânea, ao denunciar a situação e cobrar soluções do governo brasileiro.

No ano de 1975, como parte do processo incipiente de mobilização da sociedade civil contra a escravidão, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) criou a Comissão Pastoral da Terra (CPT), que passou a ter na estrutura da Igreja Católica a missão de atuar na coleta de denúncias e na assessoria aos trabalhadores e trabalhadoras vítimas do trabalho escravo.

Apesar do crescimento das demandas da sociedade civil por uma resposta do Estado ao problema da escravidão nas décadas de 70 e 80, o governo permaneceria silente e insensível ao problema até o término da Ditadura Militar. Somente com a aceleração do reestabelecimento da democracia, a partir da instalação do primeiro governo civil,

⁷ Disponível em <http://servicioskoinonia.org/Casaldaliga/cartas/1971CartaPastoral.pdf>. Consultado em 26/06/2017.

em 1985, começou um processo lento mas persistente de organização governamental para enfrentar o problema.

Em 1986, foi assinado em Marabá um protocolo de intenções entre os Ministérios da Reforma Agrária e do Trabalho, que pretendia concentrar esforços para combater o trabalho escravo nos estados do Pará, Maranhão e Goiás. O documento previa a desclassificação da condição de empresa rural dos imóveis em que se constatasse trabalho escravo.

Em 1988, com a promulgação da nova Constituição, uma série de mecanismos jurídicos foram criados no ordenamento brasileiro, com reflexos diretos no combate ao trabalho escravo, como o princípio fundamental da dignidade humana, a função social da propriedade, a proibição do trabalho degradante, entre outros, que serão tratados em seção específica mais adiante.

De qualquer maneira, o clima produzido pela nova Carta Magna e pelo restabelecimento da democracia, contribuiu para que aumentassem as pressões sobre o governo, exigindo medidas contra o trabalho escravo. Seguindo esses apelos, no ano de 1991 foi criada uma Comissão Especial no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), vinculado ao Ministério da Justiça, para investigar os casos de violência no campo e as denúncias de trabalho escravo.

No ano seguinte, em iniciativa que Maria José Souza Moraes⁸ classificaria como a gênese da futura Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), foi criada na Procuradoria Geral da República o Fórum Nacional Permanente contra a Violência no Campo, espaço de discussão e articulação de ações sobre o combate ao trabalho escravo. O Fórum abrigava mais de trinta instituições do Estado e da sociedade civil, entre elas a CNBB, a OAB, a CUT, a Contag, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho. Foi ainda no interior

⁸ MORAES, Maria José Souza. Trabalho escravo: da omissão do estado à Conatrae, passando pela bicicleta do Padre Canuto. Disponível em: http://www.gptec.cfch.ufrj.br/pdfs/trabalhoescravo_genese_out2007.pdf. Consultado em 26/06/17.

desse fórum, que durou até 1998, de acordo com estudo da OIT⁹, que ocorreram as primeiras discussões sobre a necessidade de medidas mais duras contra proprietários que utilizavam mão de obra escrava, ideia que redundaria na aprovação da PEC do Trabalho Escravo em 2014.

A partir de 1992, além das movimentações em âmbito nacional, começam a se intensificar as pressões contra o governo brasileiro na esfera internacional. Em 1992, em reunião da Subcomissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, a Comissão Pastoral da Terra cobrou do governo brasileiro providências para combater o trabalho escravo em seu território. No mesmo ano, em sua Conferência Anual, a OIT também cobrou medidas do governo do Brasil. No ano seguinte, a própria OIT relatava ao mundo a existência de 8.986 denúncias de trabalho escravo no território brasileiro.¹⁰

Em dezembro de 1994, as organizações não-governamentais Américas Watch e o Centro da Justiça e Direito Internacional (Cejil) apresentaram petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra o Brasil, denunciando a prática de trabalho forçado (submissão de outrem a condições análogas à de escravo), além de violação ao direito à vida e à justiça no sul do estado do Pará, no caso que ficou conhecido como caso “José Pereira.”

Como resposta a toda essa pressão, tanto no Brasil quanto no plano internacional, o governo saiu da inércia e, em 1995, no início do Governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu o reconhecimento público, no âmbito nacional e internacional, da existência de trabalho escravo no Brasil. Concomitante a isso, o governo editou o Decreto que criou o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (Getrarf)¹¹ e o Grupo Móvel de Fiscalização, para investigação de denúncias de trabalho escravo, como braço operacional do Getrarf.

⁹ Organização Internacional do Trabalho. *Trabalho Escravo no Brasil: referências para estudos e pesquisas*. 2012. Página 5. Disponível em: http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/retrospec_trab_escravo.pdf. Consultado em 29/06/2017.

¹⁰ Idem. Página 5.

¹¹ Decreto 1.538/95. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1538.htm. Consultado em 26/06/17.

No mesmo ano, o então deputado federal Paulo Rocha (PT-PA), encabeçou uma lista de deputados que apresentaram a primeira Proposta de Emenda à Constituição, prevendo a alteração do art. 243 da Constituição Federal, para a expropriação de terras onde se utilize mão de obra escrava. Em 1999, o senador Ademir Andrade (PT-PA), em estratégia articulada com o deputado Paulo Rocha, encabeçou a apresentação também no Senado de proposta de emenda com o mesmo conteúdo. A PEC apresentada no Senado teve tramitação mais ágil e, em 2001, foi aprovada em primeiro turno naquela casa legislativa.

No âmbito da legislação penal, em 1998 foi sancionada a lei 9.777/98, que alterou os artigos 132, 203 e 207, tornando mais duras as punições para condutas relacionadas ao trabalho escravo, mas sem alterar nada no art. 149, que tipifica a conduta específica de submeter alguém à condição análoga à de escravo. Essa alteração, no entanto, não tardaria a acontecer. Já no ano de 2002 começava a tramitação do Projeto de Lei que visava atualizar o conceito penal de trabalho escravo e dar à persecução criminal maior operacionalidade. No ano de 2003, foi sancionada a Lei 10.803/03, que deu ao conceito de trabalho escravo sua atual redação.

Os anos de 2002 e 2003, aliás, ficariam marcados com o período de avanços mais significativos na institucionalização da política de combate ao trabalho escravo no Brasil. Ainda em 2002, uma alteração na Lei 7.998/90, a Lei do Seguro Desemprego, passou a assegurar o pagamento de três parcelas de seguro aos trabalhadores e trabalhadoras resgatados da condição de escravidão. Essa alteração legislativa ocorreu por meio da Lei 10.608/02.

Em 2003, por meio de Decreto Presidencial, foi instituída a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo. A Conatrae, de composição paritária entre governo e sociedade civil, nasceu com a competência de articular os atores envolvidos com a política de combate ao trabalho escravo e com a missão de acompanhar as ações do Primeiro Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (I PNETE), também lançado naquele ano pela Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

Ainda em 2003, foi lançada a primeira conformação normativa¹² do que seria o “Cadastro de Empregadores” que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo, popularmente conhecido com Lista Suja do Trabalho Escravo.¹³

Boa parte das alterações legislativas e dos instrumentos institucionais criados nos anos de 2002 e 2003 foram respostas do Brasil às negociações travados no curso da Denúncia apresentada à CIDH no Caso José Pereira. Como resume Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff¹⁴, nos termos do Acordo de Solução Amistosa assinado entre o Brasil e a Comissão, o Estado brasileiro não só reconhece “sua responsabilidade internacional pelas violações apontadas no caso, ainda que estas não tenham sido causadas por agentes estatais,” como também se compromete a institucionalizar uma série de instrumentos que hoje caracterizam a política de combate ao trabalho escravo, como a Conatrae, a Lista Suja e o Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, que está em sua segunda edição.

Na esteira desse momento promissor para a política de combate ao trabalho escravo, em que o tema consegue grande repercussão na opinião pública e espaço na agenda política, a Câmara dos Deputados aprova em primeiro turno, no ano de 2004, a PEC 57A/99, que já havia sido aprovada no Senado em 2001. A tramitação da proposta na Câmara foi influenciada pela enorme repercussão do assassinato de três auditores fiscais do trabalho e um motorista em missão de fiscalização em uma Fazenda no Município de Unaí, Minas Gerais, em 2004, evento que ficou conhecido como Chacina de Unaí.

¹² Portaria 1.234/03, do Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGaos/MTE/Portaria/P1234_03.htm. Visitado em 26/06/17.

¹³ Portaria 540/04, do Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGaos/MTE/Portaria/P540_04.html. Visitado em 26/06/17.

¹⁴ SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. Estudo do caso - José Pereira: o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *In*: Revista Acadêmica Direitos Fundamentais. Osasco, 2010. Páginas 205/206. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/492-1518-1-pb.pdf>. Consultada em 29/06/2017.

A apreciação da PEC 57A/99 em segundo turno na Câmara ainda teria de esperar mais oito anos. Em 2012, a proposta foi aprovada em segundo turno e, em maio de 2014, foi aprovada em segundo turno e em definitivo no Plenário do Senado Federal.

Fundamentação Jurídica no Direito Interno

O trabalho escravo contemporâneo, ou seja, a conduta de se apropriar de outra pessoa para o fim de exploração econômica de sua mão de obra, além de ser moralmente inadmissível e socialmente escandalosa, também é absolutamente incompatível com a ordem jurídica brasileira, sobretudo após a Constituição Federal de 1988.

O texto constitucional, logo de saída, ao tratar dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, elege em seu art. 1º, III, a “dignidade da pessoa humana” como um dos fundamentos de nossa ordem jurídica e de nossa sociedade política. Ao afrontar diretamente a Constituição pelo comprometimento evidente da dignidade daquele que é submetido à escravidão, o trabalho em condições análogas à de escravo, em qualquer de suas formas, torna-se incompatível com o direito constitucional brasileiro. O mesmo art. 1º da Constituição ainda reforça essa ideia ao elencar também como um de seus fundamentos “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”, que também são afrontados pela situação de escravização.

O trabalho escravo também não se coaduna com o projeto social idealizado para a República brasileira, o que fica explicitamente claro pela simples leitura do Art. 3º, I, que determina que um dos objetivos fundamentais de nossa ordem política é “construir uma sociedade livre, justa e solidária.”

A defesa absoluta da dignidade humana é uma vez mais contemplada pelo texto constitucional por meio do art. 5º, III, que estabelece que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante.”

Esse conjunto já farto de dispositivos jurídicos protetivos da dignidade humana e contrários a qualquer forma de escravidão seria por fim aperfeiçoado com o art. 243, em sua redação atualizada a partir da aprovação da PEC 57A/99 em 2014, que passou

a prever a expropriação de propriedades rurais e urbanas onde se constate a exploração de trabalho escravo.

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.

No âmbito da legislação infraconstitucional, conforme mencionado na seção anterior, a maior referência normativa do direito brasileiro para o trabalho escravo segue sendo o art. 149 do Código Penal. Esse dispositivo legal é a base para a atuação do Ministério Público e do Judiciário nas ações de persecução penal, já que descrevem a conduta típica, as penas a ela atribuídas e as situações agravantes que servirão de referência para o processo penal. Mas é também o texto do art. 149 que orienta toda a política de repressão ao trabalho escravo contemporâneo, uma vez que o conceito ali definido, na versão atualizada pela Lei 10.608/03, fornece o conteúdo e o limite da atuação do Ministério do Trabalho, nas ações de fiscalização e na publicação do Cadastro de Empregadores que utilizam mão de obra escrava, e do Ministério Público do Trabalho, nas ações de responsabilização por dano moral coletivo.

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I - contra criança ou adolescente;

II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

O Código Penal, no entanto, não é o único registro normativo legal sobre trabalho escravo. A Lei 7.998/90 foi alterada em 2002 pela Lei 10.608/02, para passar a contemplar as vítimas resgatadas do trabalho escravo com o benefício de três parcelas de seguro desemprego, no valor de um salário mínimo cada.

Art. 2º-C O trabalhador que vier a ser identificado como submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo, em decorrência de ação de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, será dessa situação resgatado e terá direito à percepção de três parcelas de seguro-desemprego no valor de um salário mínimo cada, conforme o disposto no § 2º deste artigo.

No nível normativo infralegal destaca-se o Decreto Presidencial s/n de 31 de julho de 2003, que cria na estrutura da então Secretaria Especial de Direitos Humanos a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, órgão colegiado e paritário entre governo e sociedade civil, que tem a função de fazer a articulação dos atores envolvidos na política de combate ao trabalho escravo, além de acompanhar as ações do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo e as mudanças legislativas que impactem na política. A Conatrae teve papel fundamental no processo de aprovação da PEC do trabalho escravo por sua função de local de discussão, elaboração estratégica e coordenação de ações.

Outra norma administrativa de grande importância para o combate ao trabalho escravo é a Portaria Interministerial nº 4/2016, que regulamenta o Cadastro de Empregadores autuados por utilização de mão de obra escrava, popularmente conhecido como Lista Suja do trabalho escravo. Registre-se que no momento em que escrevo, a Portaria Interministerial nº 4/2016 encontra-se sob análise do Supremo Tribunal Federal, em razão da Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental nº 509, proposta pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc).

Registre-se, por fim, no âmbito da legislação nacional, as Instruções Normativas 91 e 124/16 do Ministério do Trabalho e Previdência Social, que dispõem sobre os

procedimentos da fiscalização para a erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo e serve de base para as autuações por trabalho escravo feitas pelos auditores fiscais do trabalho nas fiscalizações de campo.

Fundamentação Jurídica no Direito Internacional

No âmbito do direito internacional há uma lista extensa e robusta de legislações a que o Brasil se encontra vinculado e que por força de fundamentos principiológicos ou de regras mais concretas proíbem a exploração de mão de obra escrava no território nacional.

O primeiro instrumento internacional de alcance global a proibir a escravatura moderna aparece em 1926, ainda no âmbito da Liga das Nações, que precedeu a Organização das Nações Unidas, a qual só seria criada em 1948, após a catástrofe política e humanitária que representou a Segunda Guerra Mundial. Trata-se da Convenção sobre a Escravatura, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Presidencial nº 58.563 de 1º de junho de 1966, junto com a Convenção Suplementar de 1956.

As Altas Partes contratantes se comprometem, na medida em que ainda não hajam tomado as necessárias providências, e cada uma no que diz respeito aos territórios colocados sob a sua soberania, jurisdição, proteção, suserania ou tutela:

- a) A impedir e reprimir o tráfico de escravos.
- b) A promover a abolição completa da escravidão sob todas as suas formas, progressivamente e logo que possível.

Em 1930, a Organização Internacional do Trabalho lança sua Convenção 29, que trata do trabalho forçado ou obrigatório e cria aos países signatários a obrigação de, nos termos de seu art. 1º, “suprimir o emprego do trabalho forçado ou obrigatório sob todas as suas formas no mais curto prazo possível. ” A Convenção 29 da OIT foi ratificada pelo Brasil e passou a fazer parte do direito brasileiro em 1975, por meio do Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento seminal lançado pela Organização das Nações Unidas em 1948 e que inaugura uma nova ordem internacional e um novo ideal de convivência pacífica entre os povos, também traz em seu conteúdo princípios e regras claros de proibição da escravidão em qualquer de suas modalidades.

Além de reafirmar e enfatizar em seus dispositivos iniciais os valores supremos da liberdade, igualdade e fraternidade, a Carta da ONU é clara e específica em seus arts. 3º e 4º em decretar a incompatibilidade absoluta da escravidão com as relações sociais civilizadas.

Artigo 3º

Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Artigo 4º

Ninguém será mantido em escravatura ou em servidão; a escravatura e o trato dos escravos, sob todas as formas, são proibidos.

Em 1956, a ONU lança a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura. A finalidade principal desse documento, segundo Tiago Muniz Cavalcanti¹⁵, era dar concretude jurídica ao conteúdo do art. 4º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e definir com mais clareza as previsões da Convenção sobre a Escravatura de 1926. Assim, o texto de 1956 intensifica e ratifica a obrigação dos estados signatários de tomarem medidas para abolir completamente a escravidão e as práticas e instituições que se enquadrem na definição de escravidão da Convenção de 1926 ou que sejam a elas assemelhadas.

Artigo 1º

Cada um dos Estados Membros à presente Convenção tomará todas as medidas, legislativas e de outra natureza, que sejam viáveis e necessárias, para obter progressivamente e logo que possível a abolição completa ou o abandono das instituições e práticas seguintes, onde quer ainda subsistam, enquadrem-se ou não na

¹⁵ CAVALCANTI, Tiago Muniz. *Neoabolicionismo & Direitos Fundamentais*. São Paulo: LTr, 2016. Página 86.

definição de escravidão assinada em Genebra, em 25 de setembro de 1926:

§1. A servidão por dívidas, isto é, o estado ou a condição resultante do fato de que um devedor se haja comprometido a fornecer, em garantia de uma dívida, seus serviços pessoais ou os de alguém sobre o qual tenha autoridade, se o valor desses serviços não for equitativamente avaliado no ato da liquidação da dívida ou se a duração desses serviços não for limitada nem sua natureza definida.

§2. A servidão, isto é, a condição de qualquer um que seja obrigado pela lei, pelo costume ou por um acordo, a viver e trabalhar numa terra pertencente a outra pessoa e a fornecer a essa outra pessoa, contra remuneração ou gratuitamente, determinados serviços, sem poder mudar sua condição.

§3. Toda instituição ou prática em virtude da qual:

§4. Uma mulher é, sem que tenha o direito de recusa, prometida ou dada em casamento, mediante remuneração em dinheiro ou espécie entregue a seus pais, tutor, família ou a qualquer outra pessoa ou grupo de pessoas.

§5. O marido de uma mulher, a família ou clã deste têm o direito de cedê-la a um terceiro, a título oneroso ou não.

§6. A mulher pode, por morte do marido, ser transmitida por sucessão a outra pessoa.

§7. Toda instituição ou prática em virtude da qual uma criança ou um adolescente de menos de dezoito anos é entregue, quer por seus pais ou um deles, quer por seu tutor, a um terceiro, mediante remuneração ou sem ela, com o fim da exploração da pessoa ou do trabalho da referida criança ou adolescente.

No âmbito da OIT também se fez presente a necessidade de atualização de suas referências convencionais sobre o trabalho escravo, após a experiência da Segunda Guerra Mundial. Assim, a Organização lança em 1957 a Convenção 105, que inova principalmente na absolutização da proibição do trabalho forçado ou obrigatório. A Convenção 105 foi incorporada ao ordenamento jurídico nacional pelo Decreto nº 58.822, de 1966.

Artigo 1º

Qualquer Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratifique a presente convenção se compromete a suprimir o trabalho

forçado ou obrigatório, e a não recorrer ao mesmo sob forma alguma:

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

Artigo 2º

Qualquer Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratifique a presente convenção se compromete a adotar medidas eficazes, no sentido da abolição imediata e completa do trabalho forçado ou obrigatório, tal como descrito no artigo 1º da presente convenção.

Ainda no sistema ONU, cabe citar os Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos determina, em seu art. 8º, que “ninguém será submetido à escravidão”, à “servidão” ou a “trabalhos forçados ou obrigatórios.” O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por sua vez, reconhece a todos o direito de “gozar de condições de trabalho justas e favoráveis” (art. 7º), assim como ao “trabalho livremente escolhido ou aceito” (art. 6º, 1). Ambos os Pactos foram ratificados pelo Brasil em 1992, o de Direitos Civis e Políticos pelo Decreto nº 592/92, e o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pelo Decreto nº 591/92.

No sistema interamericano, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de 1969, além de reproduzir os princípios e direitos elencados nos Pactos da ONU contém dispositivos explícitos que proíbem a escravidão contemporânea. O texto dessa Convenção, aliás, serviu de base para a condenação do Brasil em 2016 por negligência no combate à escravidão, no caso conhecido como Fazenda Brasil Verde.

Artigo 6º

Proibição da escravidão e da servidão

§1. Ninguém poderá ser submetido a escravidão ou servidão e tanto estas como o tráfico de escravos e o tráfico de mulheres são proibidos em todas as suas formas.

§2. Ninguém deve ser constringido a executar trabalho forçado ou obrigatório. Nos países em que se prescreve, para certos delitos, pena privativa de liberdade acompanhada de trabalhos forçados, esta disposição não pode ser interpretada no sentido de proibir o cumprimento da dita pena, imposta por um juiz ou tribunal competente. O trabalho forçado não deve afetar a dignidade, nem a capacidade física e intelectual do recluso.

As normas de direito internacional sobre trabalho escravo, ou trabalho forçado, na terminologia mais comum na esfera internacional, não esgotam a lista de referências a esse tema no direito das gentes, mas são as mais específicas a tratar do assunto. Como demonstrado, além dos dispositivos originados do histórico constituinte e legislativo internos, uma enorme gama de normas internacionais junta-se às normas nacionais para formar uma ampla e sólida rede jurídica de proteção contra qualquer forma de aviltamento do direito fundamental de não ser submetido à escravidão.

Cabe lembrar, por derradeiro, que, desde 2008, na decisão sobre o Recurso Extraordinário 466.343-1/SP, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento pacificado de que os tratados de direitos humanos de que o Brasil faça parte merecem no ordenamento jurídico nacional o *status* mínimo de supralegalidade, situando-se hierarquicamente entre as leis e as normas constitucionais, sendo portanto de observância obrigatória e não podem ser contrariados nem mesmo por leis de qualquer espécie.

Capítulo II

A batalha pela aprovação da PEC do Trabalho Escravo

Histórico da Tramitação

Conforme discutido no Capítulo I, o constituinte originário dotou o texto da Constituição de 1988 de uma farta gama de mecanismos protetivos e assecuratórios dos direitos fundamentais ligados ao trabalho decente e contrários a qualquer forma de escravidão. A dignidade humana, nesse sentido, para além de estar consignada como um dos fundamentos da República (art. 1º, III) é a matriz axiológica que orienta todo o sistema constitucional e que serve de base primordial para qualquer processo hermenêutico de aplicação da Constituição e das Leis. Assim, quis a vontade soberana do povo, materializada no poder constituinte, que nossa ordem jurídica e nosso ideal de sociedade protegessem o cidadão contra qualquer modalidade de aviltamento de sua condição humana, notadamente contra o trabalho escravo.

Ocorre, no entanto, que essa mesma ordem constitucional tão resolutamente preocupada com os direitos e garantias individuais e coletivos e que tem a dignidade humana como seu valor supremo também contempla em seu projeto os valores liberais da livre iniciativa e da propriedade, como o demonstram o fato de que ao lado do fundamento da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) está o dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV).

Essa busca pela conciliação de um projeto liberal, centrado nos valores individuais capitalistas, e um social, baseado no desenvolvimento do ser humano em seus aspectos econômico e social, fica também evidente quando se analisa a questão da propriedade no nosso sistema constitucional. Por um lado, o direito de propriedade é alçado à condição de direito inviolável (art. 5º, caput), ao lado da vida, da liberdade, da igualdade e da segurança. Além disso, a propriedade mereceu do constituinte, com status de cláusula pétrea, inciso próprio no rol dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XXII). Por outro lado, não é mero acaso que o inciso seguinte estabeleça que “a propriedade atenderá a sua função social” (art. 5º, XXIII).

Assim, apesar de o direito à propriedade figurar como um dos eixos centrais no projeto político-jurídico da Carta de 88, o mesmo constituinte foi explícito e enfático em condicionar o exercício desse direito ao atendimento de sua função função social.

Não é outro senão este o sentido do conteúdo do art. 170 da Constituição, que trata ordem econômica. Neste caso, ao lado do princípio da propriedade privada, o legislador originário fez mais uma vez questão de colocar também a função social da propriedade.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;

A mesma intenção semântica orientou a redação do art. 182 § 2º, quando, ao tratar da política urbana, estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” Por último, seguindo o mesmo raciocínio de impedir que o direito de propriedade pudesse prevalecer sobre a dignidade humana e os interesses sociais da nação, o art. 185 é categórico em limitar o direito de propriedade, chegando a listar o rol de requisitos que devem ser atendidos. Merece destaque para o tema tratado neste trabalho o disposto no inciso IV, o qual já seria bastante para justificar a intervenção estatal, uma vez que não é possível conceber a situação em que se utilize mão de obra escrava em uma propriedade e ao mesmo tempo se cumpra a condição de que a exploração econômica favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.[grifo meu]

A aplicação prática do direito previsto nos dispositivos listados acima, incluindo o art. 186 e seus incisos, não se mostrou suficiente para assegurar a efetiva perda da propriedade daqueles que têm utilizado mão de obra escrava em seus sistemas produtivos. Essa foi, portanto, uma das razões principais para o movimento que se empenhou para alterar o art. 243 da Constituição.

Como avaliou Carlos Eduardo da Silva, assessor jurídico da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), que acompanhou diretamente a tramitação da PEC desde 2010, esse era o passo definitivo para coibir de vez a exploração de mão de obra escrava. Segundo ele, como as multas trabalhistas ou mesmo as condenações por dano moral são irrisórias para as empresas “as infrações no campo sempre tiveram um baixo impacto e o empregador faz o cálculo do risco de exploração de mão de obra escrava e quanto ele vai pagar caso seja pego, precisava de uma ameaça real de que o empregador pudesse perder a terra por utilizar mão de obra escrava.”¹⁶

O art. 243, em sua redação inicial, já previa a perda da propriedade e sua destinação à reforma agrária e à produção de alimentos e medicamentos das terras onde fossem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. A ideia central da PEC do Trabalho Escravo era então incluir no texto, como hipótese de expropriação sem qualquer indenização, também a utilização de mão de obra escrava.

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

¹⁶ SILVA, Carlos Eduardo. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 3 de junho de 2017.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias.

A estratégia escolhida, a alteração do texto do art. 243, foi colocar o trabalho decente, pela proibição de sua antítese mais radical, como condição explícita para o usufruto do direito de propriedade. Mais ainda, ao prever a perda, sem indenização, da propriedade daqueles que utilizassem mão de obra escrava, buscava-se constitucionalizar uma hipótese de punição severa, que funcionasse de fato como coibição do escravismo moderno.

De acordo com as regras estabelecidas pela Constituição Federal para a alteração de seu texto, quer dizer, o exercício do poder constituinte derivado reformador precisa passar por um processo legislativo extremamente difícil. Pelo regramento do art. 60 da Carta Magna, para ser emendada, a proposta tem de partir de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara ou do Senado, do Presidente da República, ou de mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando cada uma delas por maioria. Uma vez apresentado o projeto de emenda, a proposta precisa ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Assim, ainda em 1995, no embalo do reconhecimento internacional pelo Estado brasileiro da existência de trabalho escravo no território nacional, da criação do Grupo Móvel de Fiscalização e do Grupo Interministerial para Erradicação do Trabalho Escravo (Gertraf), o então deputado Paulo Rocha (PT-PA) apresentou na Câmara dos Deputados a PEC 232/95, que previa a expropriação das terras de quem patrocina o trabalho escravo.

A proposta do deputado Paulo Rocha encontrou grande dificuldade de avançar na Câmara, razão pela qual o próprio deputado, de acordo com seu depoimento, combinou com seu colega, senador Ademir Andrade (PSB-PA), para que a mesma

proposta fosse apresentada no Senado, o que veio a ocorrer em 1999, gerando a PEC 57/99, que tramitaria até sua aprovação final.

Ao contrário da expectativa da maioria, em 17 de dezembro de 2001 a PEC 57/99 foi aprovada pelo Plenário do Senado em primeiro turno, com 62 votos a favor, nenhum voto contra e nenhuma abstenção. Pouco mais de um mês depois, em 31 de outubro, a proposta de emenda seria aprovada em segundo turno no Senado, novamente com uma votação expressiva de 55 votos favoráveis, nenhum contrário e nenhuma abstenção.

Em 11 de agosto de 2004, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou em primeiro turno, por 326 votos a favor, 10 contra e 8 abstenções o texto da PEC, que na Câmara recebeu o número 438/01 e anexou por apensamento a proposta de número 232/95, apresentada pelo deputado Paulo Rocha. O texto aprovado em primeiro turno pela Câmara apresentava algumas novidades em relação àquele recebido do Senado.¹⁷

Em 22 de maio de 2012, a PEC 438/01 foi aprovada em segundo turno pelo Plenário da Câmara dos Deputados, pelo placar de 360 votos a favor, 29 contrários à aprovação e 25 abstenções. Como o texto aprovado pela Câmara sofreu alterações em relação ao recebido pelo Senado, a proposta teve de retornar ao Senado, para que os senadores pudessem deliberar sobre o novo texto da PEC.

Após dois anos de tramitação, em 27 de maio de 2014, o Plenário aprovou em definitivo a PEC do Trabalho Escravo, originando a Emenda Constitucional 81, com os votos favoráveis de 60 senadores, nenhum voto contra e nenhuma abstenção. Dez dias depois, em 6 de junho de 2014, acontecia no Plenário do Senado a Sessão Solene para promulgação da Emenda Constitucional 81, que passou a dar nova redação ao art. 243 da Constituição Federal.

Desde a apresentação da proposta de Emenda 232/95 na Câmara, encabeçada pelo então deputado Paulo Rocha, em 11 de outubro de 1995, até a promulgação da EC/81, em 6 de junho de 2014, passaram-se quase 20 anos. Nesse período, a presidência da

¹⁷ O processo de tramitação na Câmara dos Deputados e as alterações feitas no texto do Projeto serão detalhadas em seção específica adiante.

República foi ocupada por três titulares diferentes, já considerada a reeleição do presidente Lula, e ocorreram quatro eleições parlamentares, com alterações substanciais na composição do Senado e da Câmara.

A julgar pelos quóruns de votação em que foi aprovado o texto nas seis votações em Plenário, poder-se-ia imaginar um certo consenso dos parlamentares nas diversas composições em relação à necessidade de alteração constitucional e seu conteúdo afinal incorporado à Constituição. O acompanhamento do desenrolar desse processo, a partir dos documentos disponíveis e dos depoimentos de atores que participaram diretamente da mobilização, no entanto, conta uma outra história. Nunca houve consenso, e a bancada ruralista (nome popular da Frente Parlamentar da Agricultura) nunca deixou de resistir. Além disso, em um processo longo como esse, seria natural que os personagens centrais empenhados na aprovação da PEC e na resistência a ela fossem mudando ao longo do tempo.

A primeira aprovação no Senado - 2001

De acordo com o relato do senador Paulo Rocha, a ideia de apresentação da PEC 232/95 surgiu em um contexto em que os conflitos de terra no campo, e especialmente em seu estado, se intensificaram. O Pará já figurava em 1995 como o estado com maior número de denúncias de trabalho escravo. “O Pará foi sempre o campeão não só de conflitos de terra mas também de morte de lideranças e do uso de trabalho escravo. Eu assumi o mandato de deputado em 1991 e naturalmente trouxe para a Câmara esse debate. E na Comissão de Trabalho eu criei uma Subcomissão, que envolvia todo o pessoal da área do campo (Contag, CPT, MST) nessa subcomissão contra a violência no campo e pela reforma agrária. A partir desse grupo na comissão que começamos a pensar sobre o trabalho escravo e em legislação mais dura para combater isso. E foi através de um projeto de lei que eu consegui aprovar, para incluir no Código Penal Brasileiro a concepção do trabalho escravo”¹⁸

Na verdade, a concepção de trabalho escravo já constava do Código Penal desde sua edição, em 1940, por meio do art. 149. O Projeto de Lei a que o senador se refere foi

¹⁸ ROCHA, Paulo. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 10 de maio de 2017.

o PL 929/95, de sua autoria, que foi aprovado e gerou a Lei 9.777/98. Essa lei alterou os arts. 132, 203 e 207 do Código Penal, que tratam respectivamente da exposição da vida do trabalhador a perigo; da frustração mediante fraude ou violência de direito assegurado pela legislação do trabalho; e do aliciamento de trabalhadores.

Do amadurecimento do debate na Subcomissão, de acordo com Paulo Rocha, chegou-se ao entendimento de que era necessário endurecer a legislação pelo viés do cumprimento da função social da propriedade, e o melhor caminho era uma PEC alterando o art. 243 da Constituição.

Como a proposta apresentada na Câmara em 1995 não andava, a estratégia consistiu na apresentação do mesmo projeto no Senado, com a esperança de que lá a discussão pudesse ser mais célere. Nasce assim, em 1999, a PEC 57A/95, encabeçada pelo também paraense senador Ademir Andrade.

Os registros taquigráficos, uma das principais fontes para a realização desta pesquisa, são muito pobres em relação à tramitação da PEC de 1999 a 2001, quando foi aprovada no Senado, mesmo porque o sistema de registro ainda não era completamente digitalizado naquela época.

De todo modo, consulta à edição número 7 da revista *Em Discussão*, publicada pelo Senado, revela que o conflito que se observaria na tramitação na Câmara (de 2001 a 2012) e na volta ao Senado (de 2012 a 2014), já estava presente na primeira discussão no Senado, embora os personagens não fossem necessariamente os mesmos.

O embate pode ser sintetizado na disputa entre os parlamentares defensores dos direitos humanos e a sempre muito forte bancada ruralista, mesmo porque naquele momento a discussão sobre trabalho escravo se resumia quase exclusivamente às atividades econômicas do campo.

A chamada bancada ruralista é apontada como a principal resistência à transformação da proposta em lei. Integrantes da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA – nome oficial da bancada ruralista) temem a falta de uma definição clara de trabalho escravo,

para que, então, a Justiça possa determinar o confisco de terras ou de outros imóveis dos culpados por esse crime. “É claro que todos somos contra o trabalho escravo, mas algumas coisas precisam ser esclarecidas na PEC. Como votar algo no escuro? Ainda existe uma dúvida da sociedade porque esse assunto é bastante complexo, tanto do ponto de vista conceitual quanto do prático”, afirma a senadora Kátia Abreu (DEM-TO), que também é presidente da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).¹⁹

Os ruralistas tinham plena ciência, pelo perfil majoritariamente rural do trabalho escravo desde a criação do Grupo Móvel, que eles seriam os mais atingidos na hipótese de aprovação da PEC. Mas perceberam também desde cedo que perderiam a disputa simbólica pelos corações e mentes, já que a discussão era percebida pela opinião pública como a luta da civilização contra a barbárie escravocrata.

No discurso dos defensores da aprovação da PEC estavam os argumentos de que 1) era preciso uma punição alternativa à prisão e que tivesse efeitos econômicos; 2) era preciso ter mais celeridade na punição, como alternativa ao lento e pouco efetivo processo penal; 3) era necessária uma legislação que evitasse que o proprietário terceirizasse sua responsabilidade; 4) era preciso dar à sociedade uma resposta clara e definitiva de que o Brasil não toleraria mais o trabalho escravo; e 5) a PEC responderia aos apelos da comunidade internacional e limparia a imagem da cadeia produtiva brasileira no acesso a mercados.

Da parte dos ruralistas, os discurso girava em torno dos seguintes argumentos: 1) não havia uma definição clara do conceito de trabalho escravo e isso poderia levar a expropriações arbitrárias; 2) os proprietários poderiam ficar à mercê de avaliações subjetivas dos fiscais do trabalho; 3) o trabalho rural teria peculiaridades que precisam ser levadas em conta nas exigências de obrigações trabalhistas; 4) o excesso de regras trabalhistas geraria insegurança jurídica aos produtores rurais; 5) a expropriação não puniria apenas o dono da terra, mas toda sua família, que depende da propriedade; e 6) a possibilidade de confisco poderia levar a uma onda de invasões de propriedades sob a acusação da existência de trabalho escravo.

¹⁹ SENADO FEDERAL. *Em Discussão: revista de audiências públicas do Senado Federal*. Ano 2 n. 7, 2011. Página 68.

No ano de 2001, quando ocorreram as votações em primeiro e segundo turnos no Senado, o debate já estava colocado. Embora não haja nos portais do Senado ou da Câmara registros sobre os debates ocorridos nessa primeira tramitação no Senado, é razoável supor que as votações consistentes em favor da PEC foram resultado do constrangimento a que o Senado se viu submetido, já que o avanço das fiscalizações do Grupo Móvel colocava o trabalho escravo cada vez mais na pauta do debate público. No âmbito internacional, o caso José Pereira já havia ganhado grande repercussão e as partes avançavam na construção do acordo de solução amistosa que evitaria a condenação do Brasil e incluía em seus termos compromisso com medidas efetivas de repressão ao trabalho escravo.

Foi, portanto, nesse contexto que, em 17 de outubro de 2001, o Plenário do Senado aprovou a PEC em primeiro turno, com o voto favorável de 62 senadores (seis a mais que o quórum mínimo), nenhum voto contra e nenhuma abstenção. A votação em segundo turno, além de ter ocorrido logo na sequência, em 31 de outubro de 2001, também não registrou votos contrários ou abstenções, e o texto foi aprovado por 55 votos a favor.

Assim se encerrava a princípio a discussão no Senado, restava a manifestação da Câmara dos Deputados, como estabelece o rito constitucional para aprovação de emendas à Constituição. O texto enviado a Câmara tinha o seguinte teor.

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas à reforma agrária, com o assentamento prioritário aos colonos que já trabalhavam na respectiva gleba, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e se reverterá, conforme o caso, em benefício de instituições e pessoal especializado no tratamento e recuperação de viciados, no

assentamento dos colonos que foram escravizados, no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão ao crime de tráfico ou do trabalho escravo.”

É importante registrar que o texto aprovado pelo Senado falava em expropriação imediata, o que levaria os ruralistas a alegarem falta de devido processo legal e insegurança jurídica, e também previa o confisco dos demais bens apreendidos na fiscalização. Além disso o texto previa que as propriedades confiscadas seriam revertidas em assentamentos para reforma agrária, o que mostra que a discussão sobre as propriedades urbanas ainda não tinha sido incorporada ao texto, o que somente aconteceria na tramitação na Câmara.

A aprovação na Câmara em primeiro turno – 2004

A chegada do texto da PEC à Câmara dos Deputados ocorreu em um período em que se observava um crescimento exponencial dos movimentos no interior do estado e na sociedade civil em torno do combate mais efetivo ao trabalho escravo. A PEC 438/01, número que recebeu na Câmara até ser aprovada em 2004, tramitou em concomitância com diversas mudanças institucionais de enorme relevância para o arcabouço atual da política de combate ao trabalho escravo. Por um lado, diversas instâncias do estado respondiam à forte demanda por medidas institucionais para combater o trabalho escravo; por outro, os atores da sociedade civil se fortaleciam e se mobilizavam de modo cada vez mais efetivo em seu trabalho de pressão por medidas estatais.

No plano institucional, o próprio Congresso Nacional, que havia aprovado em 1998 a Lei 9.777/01, a qual alterou o código penal para endurecer a repressão às condutas que afrontam a dignidade do trabalhador, começa a discutir, no primeiro semestre de 2002, o PLS 161/02, de autoria do senador Waldeck Ornelas (PFL-BA), que em 2003 se transformaria na Lei 10.803/03, que deu ao art. 149 do Código Penal a redação atual.

Em 2002, o Congresso também convertia em Lei (10.608/02) a Medida Provisória que concedia aos trabalhadores resgatados do trabalho escravo três meses de seguro desemprego.

No ano de 2003, o Governo Federal assinou, em nome do Estado Brasileiro, o Acordo de Solução Amistosa com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do caso José Pereira e se comprometeu formalmente a tomar uma série de medidas para combater o trabalho escravo.

Na esteira desse compromisso, um Decreto presidencial de 2003 criou a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo. No mesmo ano, o governo instituiu o “Cadastro de Empregadores” que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo, a Lista Suja do Trabalho Escravo, que passou a tornar pública para toda a sociedade a relação de empregadores que utilizavam mão de obra escrava.

Na sociedade civil, crescia concomitantemente a organização e a mobilização por políticas para combater o trabalho escravo e, especificamente, pela aprovação da PEC 438/01. Em 2003 um grupo de artistas encabeçados pelo ator Marcos Winter criou o Movimento Humanos Direitos (MHuD), que tinha como uma de suas prioridades a luta contra o trabalho escravo. O MHuD, que inclui personalidades como Caetano Veloso, Dira Paes, Leticia Sabatella, Wagner Moura e Camila Pitanga, atuou ativamente pela aprovação da PEC do Trabalho Escravo, por meio da participação em audiências públicas, visitas aos parlamentares, reuniões com ministros, divulgação de vídeos informativos, etc.

Todo esse contexto aumentou enormemente a pressão sobre os deputados e aumentou por consequência o custo da defesa de posição contrária à aprovação da PEC. O quadro durante todo o processo de tramitação não se alterou: a bancada ruralista continuava sendo contra a mudança constitucional, mas se via em dificuldade de sustentar publicamente essa posição. Na avaliação de Ricardo Rezende, coordenador do núcleo de pesquisas sobre trabalho escravo na Universidade Federal do Rio de Janeiro e atual presidente do MHuD, “a bancada ruralista não teve coragem de peitar, quem era contra ou fugiu ou votou a favor, porque o processo acabou ficando muito

plebiscitário, quem é a favor da escravidão e quem não é. O MHuD fez diversas chamadas na televisão, inclusive exibidas gratuitamente pela Rede Globo.”²⁰

Para fortalecer ainda mais esse já consistente movimento de pressão para a aprovação da PEC, em 28 de janeiro de 2004, o mundo assistiu estupefocado ao brutal assassinato de três fiscais do trabalho e um motorista, durante trabalho de fiscalização em uma fazenda em Unaí, Minas Gerais. O bárbaro assassinato dos servidores a mando de um fazendeiro da região, que ficou conhecido como Chacina de Unaí, chocou a opinião pública e, como é recorrente em processos legislativos, teve um peso decisivo na aprovação da PEC no primeiro turno na Câmara dos Deputados.

O presidente da Repórter Brasil, Leonardo Sakamoto, foi categórico em avaliar que “a PEC só foi aprovada na Câmara dos Deputados por conta da comoção popular gerada pelo assassinato dos funcionários do Ministério do Trabalho. A indignação popular causada pelos assassinatos, por mais que as mortes não fossem diretamente ligadas à questão do trabalho escravo, mas a uma fiscalização rural de rotina, levou a população a ficar indignada e acabou pressionando o trâmite da PEC no Congresso Nacional.”²¹

Nesse cenário, em 11 de agosto de 2004, os deputados aprovaram a PEC 438/01 em primeiro turno, com 326 votos favoráveis, 10 contrários e 8 abstenções. O texto aprovado, no entanto, diferia daquele recebido do Senado em alguns aspectos importantes.

Desde a chegada da PEC em 2001 houve intensa articulação dos ruralistas. Uma vez que a rejeição pura e simples parecia cada vez mais improvável ou custosa politicamente, a ideia era garantir que o texto aprovado fosse o mais próximo possível do que entendiam como seus interesses. Assim, no plano do discurso, continuavam reiterando os argumentos de que o conceito de trabalho escravo era muito vago, que

²⁰ REZENDE, Ricardo. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 12 de junho de 2017. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “A” desta Monografia].

²¹ SAKAMOTO, Leonardo. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 31 de maio de 2017. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “A” desta Monografia].

faltava segurança jurídica, que a mudança levaria a expropriações arbitrárias ou que a legislação existente, se aplicada, já seria suficiente para coibir o trabalho escravo.

A então deputada Kátia Abreu (DEM-TO), membro da Frente Parlamentar da Agropecuária e presidente da Confederação Nacional da Agricultura, sempre na liderança da resistência à PEC, afirmava que “da forma como está no Código Penal, o crime é definido de forma muito subjetiva quando prevê penas para quem reduzir alguém à condição ‘análoga à de escravo’”.²²

Já o deputado Valdir Colatto (PMDB-SC), vice-presidente da FPA, chamava atenção para o perigo de o poder de confiscar propriedade ficar a cargo dos fiscais do Ministério do Trabalho. “Deve haver um conceito para que se possa dar segurança às pessoas, que não sejam enquadradas ou perseguidas por um fiscal qualquer do Ministério do Trabalho ou outra entidade que se julgue no direito de decidir pela vida das pessoas.”²³

A deputada Elcione Barbalho (PMDB-PA), por sua vez, tentava uma saída com o argumento de que, na configuração de trabalho escravo, seria preciso levar em conta as peculiaridades regionais das atividades rurais. Segundo seu raciocínio, “na região Norte, por exemplo, o produtor tem que correr contra o tempo para adequar sua produção ao clima, e não dá para ter vínculo empregatício com pessoas que só vão trabalhar durante o período da safra. Por isso a terceirização da mão de obra é importante.”²⁴

O texto aprovado na forma do relatório do deputado Tarcísio Zimmermann (PT-RS)²⁵ não passou incólume à articulação dos ruralistas, muito pelo contrário. Em primeiro lugar, foi retirada do *caput* do artigo a expressão “imediatamente expropriadas”, a fim

²² SENADO FEDERAL. *Em discussão: revista de audiências públicas do Senado Federal*. Ano 2 n. 7, 2011. Página 68.

²³ Idem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Parecer em Plenário do Deputado Tarcísio Zimmermann sobre a PEC 438/01.

Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=236611&filenome=PEP+1+PEC43801+%3D%3E+PEC+438/2001. Consultado em 02/07/2017.

de que ficasse claro que a expropriação só ocorreria após o devido procedimento para tal. A nova redação também retirou do texto a parte que previa que os trabalhadores resgatados teriam preferência na propriedade das terras em um futuro processo de assentamento. O projeto também deixou de prever que recursos oriundos de bens de valor econômico apreendidos e expropriados em razão de trabalho escravo fossem revertidos “ao assentamento de colonos, às atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão ao crime de tráfico ou do trabalho escravo,” como determinava o texto aprovado pelo Senado. Além disso, na parte final, foi acrescentada uma referência ao art. 5º, como forma de assegurar a observância das garantias ali previstas no processo de expropriação.

A mudança entendida como mais importante, no entanto, partiu da deputada Kátia Abreu, que foi a inclusão dos imóveis urbanos, ao lado dos rurais, nas propriedades passíveis de expropriação pela exploração de mão de obra escrava. Essa alteração foi interpretada como uma clara intenção dos ruralistas de, primeiro, tirar o foco do trabalho escravo das atividades rurais e, segundo, trazer os representantes do trabalho urbano para a linha de defesa contra a PEC do Trabalho Escravo.

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 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 a destinação específica, na forma da lei.

Segundo Leonardo Sakamoto, não se tratava apenas de tirar o foco do trabalho escravo rural, “era menos como uma estratégia de equilibrar o rural e o urbano e mais como uma estratégia de fazer com que a matéria voltasse ao Senado.”²⁶

De qualquer maneira, o que ficou claro na estratégia ruralista foi que, como a aprovação da PEC parecia algo inevitável, era preciso mudar o foco de ação, o que de fato aconteceu. Desde a discussão em primeiro turno na Câmara o ponto principal da articulação da FPA passou a ser o conceito de trabalho escravo. Assim entendeu Leonardo Sakamoto, para quem, “a partir do momento em que a coisa foi andando foi-se criando o consenso no Congresso Nacional, principalmente nos partidos que não eram da base do Governo. Na hora que os ruralistas começam a perceber que ia ser difícil barrar a aprovação da PEC eles começam a mudar o foco da discussão e começam a tirar o foco da PEC e focar no conceito de trabalho escravo.”²⁷

A avaliação de Xavier Plassat, da CPT, vai na mesma linha. “O debate que era sobre a expropriação, que era propriedade *versus* dignidade, passou para o seu verdadeiro campo, que é o trabalho escravo. Eles querem retirar da definição do trabalho escravo o atentado à dignidade.”²⁸

Aprovação na Câmara em segundo turno – 2012

Terminada a batalha do primeiro turno na Câmara, o quadro era o seguinte: os ruralistas, apesar de estarem em número suficiente para rejeitar a proposta, não o fizeram pelo cálculo eleitoral de que a vitória não compensaria o desgaste com a opinião pública. Por outro lado, eles haviam conseguido emplacar emendas significativas, como a inclusão dos imóveis urbanos, de modo que a PEC teria necessariamente de voltar ao Senado.

A estratégia de cada um dos lados ficava assim bastante clara. Para os defensores da PEC interessava colocá-la em votação o quanto antes, já que, assim como ocorrera na

²⁶ SAKAMOTO, Leonardo. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 31 de maio de 2017.

²⁷ Idem.

²⁸ PLASSAT, Xavier. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 27 de junho de 2017.

votação em primeiro turno, as circunstâncias do momento quase que obrigavam uma votação pela aprovação. Para os ruralistas, por outro lado, era interessante retardar ao máximo a ida do texto a votação, com isso ganhavam tempo para se articularem e conduzirem a discussão para o conceito de trabalho escravo.

Nesse meio tempo, de 2004 a 2012, quando ocorreu a segunda votação na Câmara, houve duas novas eleições para deputados e senadores, alterando substancialmente a titularidade dos mandatos e a correlação de forças, já que, as bancadas do Partido dos Trabalhadores e dos partidos aliados cresceram bastante com a circunstância de estarem em um governo de grande aprovação popular.

A política de combate ao trabalho escravo, que havia se consolidado institucionalmente nos anos de 2002 e 2003, avançava. A Conatrae, criada em 2003, passou a ser o centro de discussões e articulação estratégica para a política e, conforme relata José Guerra, Coordenador da Conatrae de 2008 a 2014, a aprovação da PEC passou a ser a prioridade máxima da Comissão e da Secretaria de Direitos Humanos e contava com o apoio direto da ministra Maria do Rosário, que também tinha experiência no processo legislativo por ser parlamentar.²⁹

Em 2008, foi lançado o segundo Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo. A Lista Suja, lançada em 2003, ganhara repercussão nacional e prestígio internacional como instrumento eficaz para o combate ao trabalho escravo. Em 2005 foi lançado, por iniciativa da OIT, Repórter Brasil e Instituto Ethos o Pacto Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, que visava a implementação de ferramentas a serem utilizadas pelo setor empresarial e pela sociedade para evitar a contaminação das cadeias produtivas pela prática do trabalho escravo. O Pacto começou com 100 assinaturas e em 2010 já contava com o apoio de 150 empresas.

À medida que ganhava consistência, a política brasileira também era reconhecida internacionalmente. Em 2005, um relatório da OIT elogiava a eficácia dos instrumentos criados pelo Brasil para combater o trabalho escravo, avaliação que seria reiterada em 2009.

²⁹ GUERRA, José Armando. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 20 de abril de 2017.

No âmbito da fiscalização pelo Ministério do Trabalho o cenário também tinha se modificado significativamente. De acordo com dados do Ministério do Trabalho, em 2004, a fiscalização havia quebrado o recorde em número de operações (72) e no número de resgatados (2.887 trabalhadores). Em 2012 o número de operações de fiscalização chegou a 145, e o número de resgatados no ano foi 2.771 trabalhadores. Naquele ano o número total de trabalhadores resgatados da escravidão já era de 44.390.

O tipo de atividade econômica em que se flagrava a utilização de mão de obra escrava também estava mudando. Se antes a prática se concentrava nas atividades rurais, a partir do desenvolvimento da política e da relativa popularização do tema, a fiscalização começava a se mostrar relevante também nas atividades urbanas, principalmente no setor da indústria têxtil e de moda.

Como lembra Leonardo Sakamoto, quando a fiscalização chegou às empresas de vestuário, a população começou a ver o trabalho escravo como algo muito mais próximo de suas vidas que quando se concentrava em atividades rurais em grandes fazendas. Nesse sentido, a inclusão das propriedades urbanas no texto da PEC pela deputada Kátia Abreu acabou sendo algo positivo para a aprovação da PEC.

Do ponto de vista da estratégia dos ruralistas a aparição mais forte de atividades urbanas nos relatórios de fiscalização deveria ser algo positivo, pois tiraria o foco do trabalho rural. Esse efeito, no entanto, parece ter sido anulado pelo efeito maior do aumento exponencial da visibilidade do trabalho escravo.

Esse cenário, aliado à pressão crescente para que a PEC fosse colocada em votação, levou os ruralistas a firmarem a convicção de que a única alternativa que tinham, diante da iminente votação e derrota, era se concentrarem no discurso de que era preciso discutir o conceito de trabalho escravo. A partir daí, os parlamentares que falavam em nome do interesse ruralista afinaram o discurso em torno de dois pontos: 1) mesmo que aprovada, a PEC não seria autoaplicável e necessitaria de regulamentação; 2) na discussão da regulamentação era necessário debater também

um conceito de trabalho escravo que gerasse segurança jurídica contra possíveis abusos da fiscalização.

A ideia de condicionar a execução da PEC à edição de uma lei que a regulamentasse não chegou a gerar grande resistência dos defensores da PEC. Em primeiro lugar, porque mesmo os mais otimistas quanto à mudança constitucional não acreditavam que a PEC fosse de fato servir de imediato para expropriar as terras dos escravocratas. O frei Xavier Plassat foi categórico em sua avaliação do processo ao dizer que desde o início entendeu a luta como eminentemente simbólica, do direito de propriedade contra o direito do trabalho.

Sakamoto também relata que em dado momento do processo, com a enorme pressão da mídia, dos órgãos de estado, da sociedade civil, etc “não entendia por que os ruralistas não aprovavam a PEC, porque a PEC era de difícil execução. Na prática o confisco era de difícil realização. A PEC tinha um efeito muito mais simbólico de dissuasão do que efeito de punição, mas eles não queriam aprovar porque a questão que estava em jogo na PEC não era a questão do perdimento da propriedade pro trabalho escravo, era a questão da flexibilização da propriedade rural no Brasil.”³⁰

Os ruralistas parecem ter compreendido isso com clareza a partir de dado momento. Tanto que a estratégia, por ocasião da votação em segundo turno na Câmara, já não era barrar a aprovação, mas aproveitar o mote para forçar a regulamentação e nela discutir o conceito de trabalho escravo, tirando dele as incômodas expressões “condições degradantes” e “jornada exaustiva”.

Quando se analisa os discursos dos deputados e deputadas nas sessões de discussão em segundo turno da PEC 438/01, constata-se que essa estratégia fica muito evidente. Além de enfatizarem a necessidade de segurança jurídica na execução da política como um todo, começam a partir daí a falar em um suposto acordo para tratar do conceito, sobre o qual as autoridades entrevistadas são unânimes em negar.

³⁰ SAKAMOTO, Leonardo. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 31 de maio de 2017.

O deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP), por exemplo, reclama no Plenário que “a classificação de trabalho escravo fica única e exclusivamente para o fiscal que vai ao campo para poder determinar se aquele trabalhador realmente está fazendo trabalho escravo.”³¹ Em outro trecho, o deputado argumenta que “o patrimônio é constitucional, é da nossa Constituição, é a linha mestra da democracia em qualquer parte do mundo. Nós não podemos tirar um lápis de uma outra pessoa, é patrimônio dela. Vamos tirar da família, dependentes daquele que vive... Como eu vou fazer numa terceirização, como eu vou fazer num imóvel urbano, que tenha lá um, dois...”³²

O deputado Jovair Arantes (PTB-GO) também marca firme posição em defesa da tese ruralista e menciona o suposto acordo. “E o que é mais importante dizer, Sr. Presidente, é que, caso a PEC seja vitoriosa esta noite, nós não abriremos mão do acordo – que precisa ser feito – quanto ao claro estabelecimento sobre o que é análogo à escravatura. Não dá para deixar esta PEC com os erros ou com as possibilidades que apresenta. Não podemos deixá-la a bel-prazer de um ou dois fiscais em qualquer parte deste Brasil.”³³

Embora, como mencionado acima, os atores entrevistados para esta pesquisa sejam unânimes em negar a existência de qualquer acordo em torno do conceito de trabalho escravo, os registros indicam que algum concerto com os ruralistas aconteceu, ainda que não tenha sido pela redefinição do conceito de trabalho escravo.

O então presidente da Câmara, deputado Marco Maia (PT-SP), na sessão de votação em segundo turno da PEC, faz referência direta ao acordo, que não deixaria de ser lembrado na discussão no Senado nos meses seguintes. “Só para alertar V.Exas. – foi bom o Deputado Henrique Eduardo Alves ter falado –, **nós fizemos um ajuste com o Senado 15 dias atrás**. E a intenção nossa na votação é manter o ajuste que nós fizemos com o Senado. Inclusive, nós vamos compor uma Comissão de Deputados e Senadores que vão discutir a legislação sobre trabalho escravo e **produzir alterações que permitam uma adequação mais clara sobre o que é trabalho escravo**, sobre o

³¹ Câmara dos Deputados. Discussão em segundo turno da PEC 438/01. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23MAI2012.pdf.pdf#page=119>. Consultado em 02/07/2017.

³² Idem.

³³ Idem.

que é desrespeito à legislação trabalhista, inclusive estabelecendo o funcionamento, como será, enfim, toda a execução dessa PEC, que irá exigir uma legislação posterior para a sua efetivação. [grifos meus]³⁴

De todo modo, no fim da Sessão Plenária da Câmara dos Deputados de 22 de maio de 2012, tendo ou não havido um acordo de bastidores entre a bancada ruralista e os deputados governistas, seja para regulamentação da PEC, seja para discutir o conceito de trabalho escravo, a PEC 438/01 havia sido aprovada com 360 votos a favor, 29 contra e 25 abstenções. É curioso notar que, apesar dos votos contrários e abstenções, todos os líderes partidários encaminharam voto sim. A razão tanto pode ser uma encenação para reiterar a estratégia de forçar uma discussão posterior, na iminência de perder a votação, quanto pode ser de fato parte de um acordo, como mencionado pelo deputado Marco Maia.

Aprovação no Senado – 2014

Como o texto aprovado pelo Senado em 2001 sofreu alterações durante a tramitação na Câmara, determina o processo legislativo que o projeto precisaria ser novamente analisado pelos senadores. Quanto ao conteúdo do texto que chegou ao Senado, era o mesmo aprovado pelos deputados em 2004, apesar de decorridos oito anos da aprovação em primeiro turno e envio ao Senado.

Sobre a tramitação no Senado, a então assessora parlamentar da Secretaria de Direitos Humanos, Marinete Mers, afirma que a expectativa era de que a aprovação seria fácil. Havia um clima bastante favorável para a aprovação: a pauta era prioridade para o governo, tinha o apoio explícito da presidente, a sociedade estava informada, os artistas mobilizados. Ela conta que houve, inclusive, uma reunião de que participou todos os ex-secretários de direitos humanos, todos empenhados na aprovação da PEC.³⁵

³⁴ Idem.

³⁵ MERS, Marinete. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 1º de junho de 2017.

O otimismo inicial, no entanto, aos poucos foi cedendo à avaliação mais realista. A própria Marinete Mers reconhece que, “no Senado, todo senador tem uma terra, quase todo senador é latifundiário.” A derrota ruralista na Câmara no entanto havia irradiado para o Senado, de modo que rapidamente se percebeu que a votação pelos senadores sem o aceno para a regulamentação não ocorreria. “Quando você consegue uma articulação que vai da Contag, do MST ao TST é muito forte, não tinha como eles dizerem não, não dá pra votar. Aí eles se agarraram em que? Eles se agarraram na regulamentação”, esclarece Marinete.³⁶

Carlos Eduardo, assessor da Contag, também avalia que a questão da regulamentação e o discurso sobre o suposto acordo veio muito forte para a discussão do Senado. Em seu depoimento, ele afirma que “o Senado só votou a PEC porque houve sim um entendimento de que a regulamentação seria feita depois. Eles tinham medo de votar a PEC sem a casadinha, sem a regulamentação.”³⁷

As notas taquigráficas e outros documentos consultados para esta pesquisa não permitem concluir qual teria sido o conteúdo exato do acordo nem quem teria participado da negociação. Pela fala do deputado Marco Maia na votação na Câmara e pelo que disseram os entrevistados, o que se pode concluir é que algum acordo houve. Da parte dos entrevistados, ele teria se limitado à regulamentação sobre o procedimento de expropriação, mas não sobre o conceito de trabalho escravo.

Segundo Marinete Mers, “no processo final no Senado, depois de percorrer os gabinetes dos líderes, houve uma reunião entre eles e o então presidente Renan Calheiros, e chegaram a um acordo de votar. Aí, o que eles articulam lá pra conseguir esses acordos é que são outras.”³⁸

Leonardo Sakamoto também admite claramente a ocorrência de um acordo entre as partes, mas não para rediscutir o conceito. “O que ficou acordado foi que haveria uma lei para tratar da expropriação. Não houve acordo do conceito, não houve. O que

³⁶ Idem.

³⁷ SILVA, Carlos Eduardo. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 3 de junho de 2017.

³⁸ MERS, Marinete. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 1º de junho de 2017.

houve acordo era para começar a tramitar os procedimentos de perda ao mesmo tempo em que se discutia a questão da PEC.³⁹

Também segundo o integrante da Comissão Pastoral da Terra, Xavier Plassat, a senadora Marta Suplicy, que à época pertencia ao Partido dos Trabalhadores e ocupava a Primeira Vice-Presidência do Senado, disse claramente que houve um acordo, mas não esclareceu o que havia sido dito no tal acerto.⁴⁰

Apenas o fato de que o tema da regulamentação permeou toda a discussão da PEC na sua volta ao Senado já autoriza interpretar que a estratégia dos ruralistas foi bem sucedida. Boa parte da energia política entre 2012 e 2014 parece ter sido gasta em discutir qual seria o limite do acordo feito com a bancada ruralista e se ele se limitaria ao condicionamento da eficácia da PEC a uma lei ou se deveria tratar também do conceito de trabalho escravo.

De todo modo, outros fatores foram relevantes para que a PEC ganhasse agenda e fosse finalmente aprovada em 2014. Um deles foi a aprovação em 2013 pela Assembleia Legislativa de São Paulo da Lei 14.946/2013, de autoria do deputado Carlos Bezerra Jr. (PSDB), que determinava perda da inscrição no ICMS das empresas flagradas utilizando mão de obra escrava. Além da pressão que a aprovação da Lei, por um parlamentar do PSDB, colocou na base do Governo Federal, o próprio Carlos Bezerra era um militante da causa e atuou para mobilizar a sociedade pela aprovação da PEC.

Além disso, como lembra Carlos Eduardo Silva, em junho de 2013 aconteceu uma onda de manifestações pelo Brasil, que colocaram o Governo e o Congresso na defensiva e ansiosos por uma pauta positiva para apresentar para a sociedade.

Nesse clima, em 27 de junho de 2013, o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), relator da proposta no Senado, apresentou seu relatório na Comissão de Constituição,

³⁹ SAKAMOTO, Leonardo. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 31 de maio de 2017.

⁴⁰ PLASSAT, Xavier. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 27 de junho de 2017.

Justiça e Cidadania, pela aprovação da PEC, mas com as ressalvas de que a Emenda não teria eficácia imediata e dependeria de regulamentação e que a lei a ser elaborada deveria tratar também do conceito.

Assim, resta evidente que a expropriação de propriedade rural ou urbana, como consequência da prática de exploração de trabalho escravo, **demandará específica regulamentação.**

Essa nova legislação haverá de tratar, inclusive, da perfeita definição do que seja “trabalho escravo”, posto que mesmo considerando a atual jurisprudência dos tribunais superiores, o legislador derivado, ao elaborar a presente PEC, não optou pelo tipo “redução à condição análoga à de escravo” e sim, expressa e deliberadamente, por “exploração de trabalho escravo”. [destaques meus]⁴¹

Em seu Parecer, o senador Aloysio Nunes é bastante enfático em considerar a preocupação dos parlamentares representantes do agronegócio de que “estariam os proprietários de imóveis rurais e urbanos, sob o risco iminente de expropriação, mediante simples ato administrativo, exarado por exemplo, por fiscais do trabalho ou por membros do Ministério Público do Trabalho”.

O senador recupera as notas taquigráficas para ressaltar que o projeto somente teria sido aprovado na Câmara por conta do acordo celebrado entre os ruralistas e o presidente da Câmara, Marco Maia, embora considere o conteúdo do pacto um tanto obscuro.

Em conclusão, o parecer do senador Aloysio Nunes foi pela aprovação do texto da PEC sem modificações, mas com o início imediato do trâmite da regulamentação, uma vez que, na opinião dele, mesmo que se quisesse não seria possível a aplicação imediata da expropriação. O parecer do senador Aloysio Nunes tentou, assim, tranquilizar os ruralistas, e acendeu o alerta na militância pela erradicação do trabalho escravo.

⁴¹ Aloysio Nunes Ferreria. Parecer 594/2013. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407423&disposition=inline>. Consultado em 02/07/2017.

Ainda em 2013, um Ato Conjunto dos Presidentes da Câmara e do Senado criou a Comissão Mista destinada a consolidar a legislação federal e a regulamentar dispositivos da Constituição Federal.

Com base no acordo entre os parlamentares e no suposto consenso sobre a necessidade de regulamentação da PEC 438/01, que sequer havia sido aprovada, começa a tramitar em 2013 na Comissão o Projeto de Lei do Senado número 432/13, que, segundo sua ementa, “dispõe sobre a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde se localizem a exploração de trabalho escravo e dá outras providências.”

Para a assessora parlamentar da SDH tratou-se de um “golpe”. “Isso que foi o golpe que a gente sofreu no processo, justamente por causa do voto do Aloysio Nunes na CCJ. Ele retoma o argumento ‘que o presidente Marco Maia veio aqui que a gente garantiria a estabilidade jurídica com a regulamentação.’”⁴²

O assessor da Contag Carlos Eduardo também relata que a instituição ficou muito preocupada com os rumos do processo, principalmente com a ideia de regulamentação com discussão do conceito, com uma proposta de fazer a expropriação depender do trânsito em julgado no processo penal. Relata que chegou a ameaçar sair do grupo e se colocar contra a aprovação da PEC, por não aceitar a votação casada. Mas relata que “houve um momento em que a euforia foi tão grande pela aprovação da PEC, porque ela não trazia uma alteração imediata do conceito”, que a avaliação da entidade foi de que ela compartilharia a responsabilidade com os demais. “Na nossa cabeça, já era uma articulação do Governo com a bancada ruralista, que passava pela SDH”, conta.⁴³

Faltava, para concluir o processo de votação da PEC do Trabalho Escravo um último e decisivo lance da parte dos ruralistas. Mesmo com o extenso Parecer do senador Aloysio Nunes Ferreira, mencionando o acordo com a Câmara, vinculando a

⁴² MERS, Marinete. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 1º de junho de 2017.

⁴³ SILVA, Carlos Eduardo. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 3 de junho de 2017.

aprovação no Senado à regulamentação na Comissão Mista, com início imediato, e defendendo que a PEC não teria eficácia imediata, a bancada do agronegócio não se deu por satisfeita.

Em 26 de novembro de 2013, na segunda sessão de discussão no Plenário em primeiro turno, foi apresentada pelo senador Sérgio Souza (PMDB-PR) com apoio da bancada ruralista no Senado a Emenda nº 1⁴⁴, que incluía imediatamente após a expressão “trabalho escravo” a expressão “definido em lei.” Se havia dúvida quanto à extensão do acordo da Câmara, se incluiria ou não a discussão sobre o conceito de trabalho escravo, o objetivo da Emenda era extirpar de vez qualquer dúvida e garantir que essa discussão fosse feita no processo de regulamentação da PEC.

Em seu Parecer sobre a Emenda na CCJC, o senador Aloysio Nunes esboçou um primeiro posicionamento pela rejeição da proposta, repisando o argumento de que o princípio da reserva legal impediria a aplicação imediata da expropriação e que a Emenda era, portanto, desnecessária. Mas, de acordo com os registros da Comissão, o senador mudou seu posicionamento e o Parecer final da Comissão⁴⁵ foi pela aprovação da Emenda, incluindo a expressão “na forma da lei” em seguida à expressão trabalho escravo.

Assim, de modo um tanto protocolar o Senado Federal votou em primeiro e segundo turnos, em 27 de maio de 2014, a PEC do Trabalho Escravo. Com a presença de 60 senadores, incluindo o presidente, e painel registrando 60 votos a favor, nenhum contrário e nenhuma abstenção a PEC 348/01 foi finalmente aprovada em definitivo.

Após quase vinte anos de tramitação era aprovada a Emenda Constitucional número 81, que alterou o art. 243 da Constituição Federal, o qual passou a ter a seguinte redação.

⁴⁴ Senado Federal. Emenda nº 1 à PEC 57A/99. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407442&disposition=inline>. Consultado em 03/07/2017.

⁴⁵ Senado Federal. Parecer da CCJC sobre a Emenda nº 1 à PEC 57A/99. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407478&disposition=inline>. Consultado em 03/07/2017.

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. [destaque meu]

Como era de se esperar, pelas circunstâncias do processo, a aprovação da PEC do Trabalho Escravo não encerrou a discussão sobre o trabalho escravo e as propriedades onde se comete esse crime. Conforme havia sido projetado pela bancada ruralista e como temiam alguns atores do processo de aprovação da PEC, continuava em aberto a disputa sobre a definição de trabalho escravo, com a possibilidade de que a vitória da aprovação da PEC 348/01 fosse convertida em derrota para os militantes da luta contra o trabalho escravo.

Capítulo III

A situação pós-promulgação: a retomada da luta pelo conceito

Comemoração contida

O conteúdo do discurso feito pela atriz Letícia Sabatella,⁴⁶ em nome do Movimento Humanos Direitos e da ONG Repórter Brasil na cerimônia de promulgação da Emenda Constitucional 81, em 5 de junho de 2014, resumiu de certa forma a situação da sociedade civil e dos órgãos e entidades estatais defensores dos direitos humanos sobre o processo de aprovação da PEC do Trabalho Escravo.

O tom apreensivo e a defesa enfática do conceito de trabalho escravo como descrito no art. 149 do Código Penal deixavam claro que qualquer celebração de fato, se viesse a ocorrer, dependeria dos desdobramentos do processo legislativo que trataria da regulamentação do art. 243 da Constituição. “A regulamentação da PEC 57A/99 deve reafirmar o conceito presente no artigo 149 do Código Penal e não transformar uma conquista histórica em um Cavalão de Tróia, trazendo mais problemas ao povo.”⁴⁷

A narrativa repisada pela Frente Parlamentar da Agropecuária desde a tramitação da PEC na Câmara, de que a Emenda traria insegurança jurídica e risco de abuso em sua aplicação na expropriação de imóveis surtira efeito. Tenha ou não ocorrido um acordo com o deputado Marco Maia e a bancada ruralista, tenha sido para detalhar o procedimento de expropriação ou para rediscutir o conceito de trabalho escravo, o fato é que a segunda tramitação no Senado consolidou essa narrativa, e mais, deu a ela consequências institucionais, pelo início da tramitação do PLS 432 antes mesmo da votação final da Emenda e pela alteração da redação da PEC para incluir a expressão “na forma da lei” justaposta à expressão trabalho escravo, o que, na gramática da técnica legislativa e da hermenêutica jurídica costuma ser entendido como uma remessa à lei, como condição de eficácia.

⁴⁶ Movimento Humanos Direitos. Discurso proferido na Cerimônia de Promulgação da EC 81/14. Disponível em <http://www.humanosdireitos.org/atividades/historico/793-BR--Hoje--Promulgacao-da-PEC-do-Trabalho-Escravo.htm>. Consultado em 03/07/2017.

⁴⁷ Idem.

Carlos Eduardo Silva, chama atenção para a simbologia do fato de a senadora Kátia Abreu, emblemática defensora dos interesses do agronegócio e ativa militante em todo o processo de tramitação da PEC, ter viajado ao exterior no dia exato em que o Senado votava a PEC. A tranquilidade da senadora, para ele, era um indicativo inequívoco de que os interesses da bancada ruralista estavam garantidos. Segundo o assessor, uma avaliação que a Contag fez foi a seguinte: “não teria sido mais interessante ter deixado sem aprovar a PEC e começar a buscar a expropriação aplicando por analogia os casos de cultivo de psicotrópicos?” A reflexão, no entanto, veio tarde, não houve na época um cálculo de risco. A percepção atual do assessor é que “hoje há mais riscos de perder o conceito que de expropriar uma propriedade.”⁴⁸

A articulação conservadora para esvaziar o conceito de trabalho escravo

Antes mesmo da aprovação final da PEC, em 17 de outubro de 2013, como mencionado no Capítulo precedente, começou a tramitar na Comissão de Consolidação da Legislação Federal e Regulamentação de Dispositivos da Constituição Federal o Projeto de Lei do Senado nº 432/13, que visa, de acordo com sua ementa, “dispor sobre a expropriação de propriedades rurais e urbanas onde se localizem a exploração de trabalho escravo e dá outras providências.” De autoria da própria Comissão, o PLS 432/13 foi relatado pelo senador Romero Jucá (PMDB-RR).

Na justificativa para o Projeto são retomados os argumentos sobre a necessidade da garantia de segurança jurídica, o Parecer do senador Aloysio Nunes, em que ele afirma a necessidade de regulamentação, e, com bastante ênfase, a necessidade de definição de um conceito claro de trabalho escravo.

“ Então, para que tenhamos uma base jurídica mais clara a respeito dos limites da expropriação de propriedades urbanas e rurais, precisamos estabelecer um conceito legal aplicável de trabalho escravo.”⁴⁹

⁴⁸ SILVA, Carlos Eduardo. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 3 de junho de 2017.

⁴⁹ Senado Federal. Projeto de Lei do Senado 432 de 2013. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3773638&disposition=inline>. Consultado em 03/07/2017.

No mérito, o Projeto, de cinco artigos, pouco fala do rito ou procedimento para expropriação dos imóveis onde se constate a utilização de mão de obra escrava. Mas tem o cuidado de, nos art. 1º e 2º, a) limitar a expropriação aos casos “onde for identificada a exploração de trabalho escravo **diretamente pelo proprietário**”, deixando aberta a porta para o uso de “laranjas”; e, no art. 2º, b) condicionar a expropriação a uma ação própria que, por sua vez, fica condicionada ao trânsito em julgado de ação penal condenatória.

O PLS também dá grande ênfase à conceituação de trabalho escravo, exclui do conceito as situações de condições degradantes e jornadas exaustivas e enfatiza, no art. 1º, § 2º, que “o mero descumprimento da legislação trabalhista” não se enquadra no conceito de trabalho escravo.

Com a promulgação da PEC 81 e, considerando que o conteúdo do PLS 432/03 não só não levaria a expropriação de qualquer propriedade por trabalho escravo como, caso fosse aprovado, tenderia a inviabilizar toda a política de combate ao trabalho escravo pelo esvaziamento do conceito, as atenções dos atores voltaram-se para a tramitação do PLS.

Dada a mudança de cenário, as posições da bancada ruralista e dos defensores dos direitos humanos de certa forma se inverteram. Se no processo da PEC os ruralistas atuavam para atrasar ao máximo a votação, pelo risco iminente de derrota, no processo de regulamentação, sobretudo pelo conteúdo do Projeto, o agronegócio tinha pressa.

A Comissão Mista em que originou o PLS 432/13 era de todo heterodoxa, assim como o era o procedimento de regulamentar um dispositivo constitucional que não existia. Como lembrou em sua entrevista a assessora parlamentar da SDH, Marinete Mers, a Comissão sequer tinha regimento: “era um monstro aquilo lá, tudo que o Renan queria aprovar ele jogava para aquela comissão.”⁵⁰

⁵⁰ MERS, Marinete. Entrevista concedida a Adilson Carvalho. Brasília, 1º de junho de 2017.

A falta de regras processuais claras e a pressa dos ruralistas em aprovar o PLS levou à circunstância de que, em 30 de outubro de 2013, quase um ano antes da promulgação da PEC, os senadores já estarem discutindo, em regime de urgência, o texto elaborado pela Comissão. A controvérsia sobre o rito fica explícita em uma questão de ordem formulada pelo senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AM), em que questiona o que considera um atropelamento das regras regimentais.⁵¹

Mesmo com as dúvidas sobre o rito seguido pelo PLS, os parlamentares se articularam e apresentaram no Plenário diversas emendas ao texto. A posição do Governo, apoiada pelas entidades que lutavam pela defesa da política de combate ao trabalho escravo, concentrou-se na Emenda Substitutiva nº 10,⁵² assinada pelo senador Wellington Dias (PT-PI). A proposta de substitutivo mantinha a necessidade de ação judicial para o processo de expropriação, mas retirava a condição desta à condenação em ação penal. Também avançava no detalhamento do rito de expropriação e criava regras para a responsabilização do proprietário mesmo nos casos de aluguel ou arrendamento da propriedade. O ponto mais importante da proposta, entretanto, era a reafirmação do conceito de trabalho escravo nos moldes da definição do art. 149 do Código Penal, com a manutenção das situações de trabalho forçado, restrição de liberdade e, principalmente, condições degradantes e jornada exaustiva, alvo constante dos reformistas do conceito.

A Emenda 10, no entanto, foi derrotada na Comissão. Em 11 de novembro de 2014, cinco meses após a promulgação da EC 81, a Comissão de Consolidação da Legislação Federal e Regulamentação de Dispositivos da Constituição Federal aprovou o Relatório do senador Romero Jucá, rejeitando a Emenda 10 e mantendo o Projeto essencialmente como proposto inicialmente, sendo retirada apenas a dependência da sentença condenatória penal, mas mantendo a necessidade de decisão

⁵¹ Senado Federal. Discussão em Plenário do PLS 432/13. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=31/10/2013&paginaDireta=77097>. Consultado em 03/07/2017.

⁵² Emenda nº 10 ao PLS 432/13. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3773656&disposition=inline>. Consultado em 03/07/2017.

judicial para a expropriação e restringindo o conceito de trabalho escravo às situações de trabalho forçado e restrição da liberdade.⁵³

A reação política e o reequilíbrio temporário

Com a derrota da Emenda 10 e aprovação do Parecer da Comissão Mista, mantendo o Projeto original, que feria de morte o conceito de trabalho escravo e ameaçava toda a política construída ao longo de décadas, o quadro ficou crítico para a política de combate ao trabalho escravo. Cada vez mais se concretizava o temor de que a aprovação da PEC do Trabalho Escravo, ironicamente, pudesse ser usada como caminho para um enorme retrocesso no processo civilizatório que havia levado até o que deveria ser o ápice da luta contra o trabalho escravo.

Com o Parecer da Comissão e o regime de urgência aprovados, o PLS 432/13 estava pronto para encerrar seu trâmite no Senado, restando apenas a votação em Plenário, que, no planejamento dos ruralistas, precisava acontecer ainda no final de 2014. Esse cálculo pode ter levado em conta o fato de ter havido eleições para presidente, deputados e senadores em 2014, o que significava que 2015 começaria uma nova legislatura e um novo governo, apesar de a presidente ter sido reeleita.

A essa altura, tornara-se bastante claro para os órgãos e entidades que haviam lutado pela aprovação da PEC que já não se tratava de conseguir medidas efetivas para a expropriação das propriedades dos escravocratas. A pauta tornara-se reativa e se resumia à defesa do conceito de trabalho escravo, que mantivesse em seu núcleo semântico os subconceitos de condições degradantes, jornada exaustiva, trabalho forçado e restrição da liberdade.

Como reação à estratégia ruralista, os parlamentares que apoiam a causa dos direitos humanos e os órgãos e entidades públicas e privadas que defendem a política de combate ao trabalho escravo adotaram a estratégia de tentar retardar a votação do

⁵³ Senado Federal. Relatório da Comissão de Consolidação da Legislação Federal e Regulamentação de Dispositivos da Constituição Federal sobre o PLS 432/13. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3773683&disposition=inline>. Consultado em 03/07/2017.

PLS. Nesse sentido, o senador Paulo Paim (PT-RS) apresentou e conseguiu aprovar, em 27 de novembro de 2014, o Requerimento 901, em que pedia que o PLS 432/13 passasse pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Com a aprovação do Requerimento do senador Paulo Paim, o Projeto foi encaminhado à CCJC e deu um pouco de tempo para a articulação dos defensores da política de combate ao trabalho escravo. Na Comissão, somente em junho de 2015, o PLS foi distribuído ao senador José Medeiros (PPS-MT). Em agosto, o senador foi convidado e compareceu à Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, onde ouviu das diversas entidades que compõem a Conatrae argumentos sobre a importância da manutenção do conceito de trabalho escravo.

Em 9 de dezembro de 2015, a menos de duas semanas do recesso parlamentar, a bancada do agronegócio conseguiu aprovar novo requerimento de urgência, e o PLS entrou na ordem do dia do Plenário, pronto para a votação final no Senado.

Mais uma vez, uma ampla articulação dos defensores da política do trabalho escravo entrou em ação. Entre outras personalidades, o ativista Leonardo Sakamoto e o ator Wagner Moura, integrante do Movimento Humanos Direitos e Embaixador da Boa Vontade da OIT, participaram de audiência pública no Senado em que pediram ao Presidente da Casa providências para que o PLS retornasse para a tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.⁵⁴

A pressão surtiu efeito relativo. Não se conseguiu o compromisso de que o PLS 432/13 voltasse a tramitar na CCJC, mas ficou acertado que o projeto não seria votado em 2015. Voltaria, no entanto, à Pauta do Plenário no início da Sessão Legislativa, em 2 de fevereiro de 2016.

Aproveitando-se do tempo do recesso e do dia Nacional de Combate ao Trabalho Escravo (28 de janeiro) e da Semana Nacional de Combate ao Trabalho Escravo

⁵⁴ Senado Federal. Notícia. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/15/cdh-quer-mais-debate-sobre-projeto-que-regulamenta-emenda-constitucional-do-trabalho-escravo>. Consultado em 03/07/2017.

instituídos pela Lei 12.064/09, foi feita uma grande mobilização para barrar a aprovação do PLS 432 no modo como queriam os ruralistas, incluindo um seminário no Tribunal Superior Eleitoral, que contou com a presença do ativista indiano Kailash Satyarthi, ganhador do Prêmio Nobel da Paz em 2014.

Kailash Satyarthi também participou de uma comissão que visitou o Senado e se reuniu com vários senadores e com o presidente, Renan Calheiros. A mobilização surtiu efeito, a bancada ruralista recuou, o regime de urgência foi retirado do PLS e o Projeto foi enviado para a CCJC.⁵⁵

Como parte da articulação, conseguiu-se que, em 26 de fevereiro de 2016, o senador Paulo Paim fosse designado relator do PLS 432/13 na Comissão de Constituição e Justiça.

Equilíbrio precário

A designação do senador Paulo Paim para a relatoria do PLS 432 ocorreu em um momento político em que as forças conservadoras já estavam em processo avançado de articulação do que seria o Golpe Parlamentar de maio de 2016.

No Congresso Nacional já se observava com bastante nitidez que a correlação de forças havia se alterado, com grande desgaste e enfraquecimento dos grupos defensores dos direitos humanos e avanço franco das bancadas de perfil conservador.

Diante desse cenário, foram feitas algumas reuniões entre os órgãos e entidades defensores do conceito de trabalho escravo e o senador Paulo Paim, inclusive uma reunião na Conatrae. A estratégia acertada foi de retardar a apresentação do relatório o máximo possível. Enquanto isso, a Conatrae e o Gabinete do Senador se comprometeram a realizar uma agenda de audiências públicas em diversos estados do Brasil, para discutir o PLS 432/13 e a política de combate ao trabalho escravo.

⁵⁵ Senado Federal. Notícia. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/02/02/ganhador-do-nobel-da-paz-alerta-para-crescimento-de-trabalho-escravo>. Consultado em 03/07/2017.

Até o fim do ano de 2016 foram realizadas diversas audiências públicas em vários estados, com a presença do senador Paim, da Conatrae, das Comissões Estaduais para Erradicação do Trabalho Escravo, de entidades de classe e entidades da sociedade civil e de órgãos e entidades ligados à política de combate ao trabalho escravo, como Ministério Público do Trabalho, Ministério do Trabalho, Ministério Público Federal, entre outros.

Paralelo a isso, um grupo de membros da Conatrae discutia com o senador Paim o Relatório para o PLS que atendesse minimamente à defesa da política e, principalmente, preservasse a essência do conceito de trabalho escravo.

Com a consolidação do Golpe Parlamentar pela votação do processo de *impeachment* pelo Senado, em agosto de 2016, a correlação de forças no Congresso Nacional tornou-se ainda mais desequilibrada em favor dos grupos conservadores e contrários às pautas dos direitos humanos. A partir desse quadro, começaram também as pressões para que o senador Paim apresentasse o relatório sobre o PLS, sob pena de ser destituído da relatoria.

Em fevereiro de 2017, sob forte pressão dos ruralistas, o senador Paulo Paim apresentou seu Relatório, resultado das discussões nas audiências públicas, das emendas recebidas e, principalmente, da articulação com os atores da Conatrae, preocupados com a defesa do conceito.

O Relatório foi pela aprovação do PLS 432/13 na forma do substitutivo apresentado, que, se não atende completamente ao que desejam os defensores da política de combate ao trabalho escravo, busca pelo menos preservar núcleo do conceito de trabalho escravo. A proposta, como forma de contemplar a demanda dos empregadores por mais objetividade na caracterização de trabalho escravo, mantém os quatro elementos caracterizadores das condições análogas à de escravo, mas busca conferir maior objetividade ao conceito de condições degradantes, estabelecendo a regra de que essa situação só seria caracterizada quando presentes pelo menos três elementos de extrema gravidade, como, por exemplo, falta de água potável, falta de instalações e agressão física.

Art. 2º (...)

§ 1º Considera-se trabalho em condições degradantes, na forma do inciso V deste artigo, a conjugação de, no mínimo, três das seguintes situações, dentre outras a elas equiparáveis:

I – a impossibilidade de acesso à água potável ao longo da jornada de trabalho ou nos períodos de descanso, seja pela simples ausência de água, pela disponibilização de fontes impróprias para consumo ou sujeitas a contaminação, ou seja pela não adoção de métodos e recipientes de captação e armazenamento que a protejam de contaminação;

II – a não disponibilização de instalações sanitárias ou a impossibilidade de sua utilização em condições higiênicas ou de preservação da privacidade;

III – a não disponibilização de alojamento ou de moradia familiar, quando o seu fornecimento for obrigatório, ou a disponibilização de alojamento ou de moradia familiar impróprios, ferindo condições mínimas de segurança, vedação, higiene, privacidade e descanso;

IV – a não disponibilização de locais adequados para armazenagem de alimento, bem como para preparo e tomada de refeições, em condições de higiene e conforto, quando houver seu consumo no local de trabalho ou nas áreas de vivência;

V – a moradia coletiva de famílias, entre si ou com terceiros, ou o alojamento coletivo de homens e mulheres;

VI – o estabelecimento de sistemas remuneratórios que resultem no pagamento de salário base inferior ao mínimo legal, por adotarem valores irrisórios pelo tempo de trabalho ou por unidade de produção, ou, ainda, por transferirem ilegalmente os ônus e riscos da atividade econômica ao trabalhador;

VII - o pagamento de remuneração com álcool ou outras drogas nocivas;

VIII – a ausência de avaliação dos riscos acompanhada da efetiva adoção de medidas para sua eliminação ou neutralização, quando a atividade ou o meio ambiente laborais apresentarem riscos graves para a saúde e segurança do trabalhador;

IX – a agressão física ou psicológica, ou assédio sexual, perpetrados por superior hierárquico.

É consenso entre os atores que lutam para o aprimoramento dos instrumentos da política brasileira de combate ao trabalho escravo a avaliação de que a proposta apresentada pelo senador Paulo Paim, mesmo que aprovada, não só não representa avanço como retrocede ao tornar a política mais tolerante em relação à violação da dignidade humana. Mas é compartilhada, ao mesmo tempo, a avaliação de que, se o processo for conduzido da maneira que desejam os representantes do agronegócio na atual composição do Congresso Nacional, os prejuízos podem ser ainda mais devastadores.

Um fato relevante em relação à tramitação do PLS 432/13 ocorreu em 4 de abril de 2017, quando o senador Romero Jucá apresentou Requerimento para que o PLC 169/09 tramite em conjunto com o PLS 432.⁵⁶ O PLC 169/09, originário da Câmara dos Deputados, tem como objetivo inicial limitar a relação de empresas nacionais com empresários escravocratas de outros países. Suspeita-se que o motivo do pedido de tramitação conjunta seja mais uma manobra regimental dos ruralistas para que o Relatório do senador Paim não seja sequer analisado. Como o PLC 109/09 teria preferência de tramitação, os senadores da bancada agropecuária poderiam apresentar um substitutivo a ele, nos moldes do que têm defendido todos esses anos, e, uma vez aprovado, dar por prejudicado o Relatório de Paulo Paim no PLS 432.

O último registro constante do portal do Senado informa que, em 8 de abril de 2018, o Requerimento de tramitação conjunta do PLS 432/13 e do PLC 109/09 foi incluído na

⁵⁶ Requerimento disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=05/04/2017&paginaDireta=00520>. Consultado em 24 de abril de 2018.

ordem do dia e se encontra pronto para ser votado pelos senadores. Até a conclusão desse texto não houve alteração dessa situação.

Enquanto no Congresso Nacional a pauta ligada ao trabalho escravo parece ter sido retirada temporariamente da agenda, ações tendentes a inviabilizar a política de erradicação do trabalho escravo têm ocorrido em outras arenas.

No Ministério do Trabalho, após a tentativa de inviabilização da divulgação da Lista Suja pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.209, um nova Portaria passou a regular o Cadastro (Portaria Interministerial nº 4/2016) desde maio de 2016. Até o fim daquele ano entretanto o Ministério continuava inerte quanto à publicação da Lista Suja. Essa situação levou o Ministério Público do Trabalho a ingressar com Ação Civil Pública exigindo que a Lista voltasse a ser publicada. Após idas e vindas de uma batalha jurídica a Lista Suja do trabalho escravo voltou a ser publicada em 23 de março de 2017.

Em outra frente, o Ministério do Trabalho, sem consulta à Conatrac ou a Ministério dos Direitos Humanos (coassinatário da portaria que regulamenta a Lista Suja) publicou em outubro de 2017 a Portaria Ministerial 1.129/17,⁵⁷ que entre outras coisas, cria um conceito esvaziado de trabalho escravo, para fins de fiscalização e inclusão no Cadastro de Empregadores que utilizam mão de obra escrava, que basicamente se restringe às situações de restrição de liberdade.

A Portaria 1.129/17 sofreu inúmeras críticas dos defensores da política de erradicação do trabalho escravo e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 489, o que levou o governo a retroceder, com a edição da Portaria 1.293⁵⁸, de 28 de dezembro de 2018, que restabelece para fins de fiscalização o conceito de trabalho escravo tal como definido no art. 149 do Código Penal.

⁵⁷ Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=351466>. Consultado em 24 de abril de 2018.

⁵⁸ Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/12/2017&jornal=515&pagina=43>. Consultado em 24 de abril de 2018.

Como último fato relevante, cabe registrar que, em 25 de janeiro de 2018, a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), tal como ocorrera em 2014 com a ADI 5.209, protocolou no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 509, em que se pede a declaração de inconstitucionalidade da Portaria nº 4/2016, que regulamenta o Cadastro de Empregadores que utilizam mão de obra escrava e, liminarmente, a suspensão da divulgação da Lista Suja. O processo foi distribuído ao Ministro Marco Aurélio que, até o momento do fechamento deste trabalho não havia proferido decisão.

Considerações Finais

O processo político que envolveu a aprovação da PEC do trabalho escravo e a sua regulamentação, ainda em curso, deixou evidenciado que construção de instrumentos legislativos como esse em uma democracia complexa como a brasileira é antes de tudo resultado da interação dinâmica de forças e interesses. A ideia de *poliarquia* defendida por Robert Dahl parece aplicar-se ao caso da luta política em torno da PEC e da política de erradicação do trabalho escravo.

O que era visto no início do processo como o coroamento de uma trajetória contínua e crescente de adensamento dos direitos e garantias em direção à erradicação definitiva da exploração de mão de obra escrava no Brasil acabou se convertendo em uma fragilização da política de combate à escravidão moderna.

Ao longo dos quinze anos de tramitação da PEC do Trabalho Escravo mais os quatro anos após a sua aprovação, em que se discute a regulamentação do texto constitucional aprovado, o contexto político alterou-se significativamente e a correlação de forças entre defensoras e contrárias à política de erradicação do trabalho escravo quase que se inverteu.

O resultado prático desse histórico é que a luta que começou com o objetivo declarado de criar instrumentos institucionais que permitissem a expropriação dos imóveis dos escravocratas, como forma de coibir de vez a prática do escravismo, pelo recrudescimento das sanções, acabou se reduzindo no contexto atual à discussão sobre a manutenção ou não do atual conceito de trabalho escravo, tal como definido pelo código penal.

É bem verdade que, no rigor dos fatos, a alteração constitucional foi afinal conseguida e, até o momento, o intento da bancada ruralista de esvaziar o conceito de trabalho escravo não foi efetivamente conseguido. A conclusão desse processo histórico, se é que é possível falar em conclusão quando se trata do curso da história, ainda está por vir. Depende, a exemplo do que ficou demonstrado nessa pesquisa, da interação das forças políticas nos tempos que seguem.

Referências Bibliográficas

Atos Normativos

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer em Plenário do Deputado Tarcisio Zimmermann sobre a PEC 438/01. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=236611&filename=PEP+1+PEC43801+%3D%3E+PEC+438/2001. Consultado em 02/07/2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Discussão em segundo turno da PEC 438/01. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23MAI2012.pdf.pdf#page=119>.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei 10.608, de 20 de dezembro de 2002, publicada no DOU de 22 dez 2002.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei 9.777, de 29 de dezembro de 1998, publicado no DOU de 30 dez 1998.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria 1.234, de 17 de novembro de 2003, publicada no DOU de 20 nov 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Instrução Normativa 91, de 5 de outubro de 2011, , publicada no DOU de 6 out 2011.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Instrução Normativa 124, de 12 de maio de 2016, , publicada no DOU de 13 mai 2016.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria 540, de 15 de outubro de 2004, publicada no DOU de 19 out 2004.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Portaria 1.129, de 29 de dezembro de 2017, publicada no DOU de 29 dez 2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Portaria Interministerial 4, de 11 de maio de 2016, publicada no DOU de 13 mai 2016.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 1.538, de 27 de junho de 1995. publicado no DOU de 28 jun 1995.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 41.721, de 25 de junho de 1957, publicado no DOU de 26 jun 1957.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 58.563 de 1º de junho de 1966, publicado no DOU em 3 jun 1966.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 592, de 6 de julho de 1992, publicado no DOU em 9 jul 1992.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 591, de 6 de julho de 1992, publicado no DOU em 9 jul 1992.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Presidencial 58.822, de 14 de julho 1966, publicado no DOU em 20 jul 1966.

BRASIL. Presidência da República. Decreto s/n, de 31 de julho de 2003, publicado no DOU de 1º ago 2003.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 2.8481, de 7 de dezembro de 1940. publicado no DOU de 31 dez 1940.

BRASIL. Senado Federal. Parecer 593, do Senador Aloysio Nunes Ferreria. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407423&disposition=inline>.

BRASIL. Senado Federal. Emenda nº 1 à PEC 57A/99. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407442&disposition=inline>.

BRASIL. Senado Federal. Parecer da CCJC sobre a Emenda nº 1 1 à PEC 57A/99. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407478&disposition=inline>.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado 432 de 2013. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3773638&disposition=inline>.

BRASIL. Senado Federal. Requerimento 213, de 5 de abril de 2017, disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=05/04/2017&paginaDireta=00520>.

BRASIL. Senado Federal. Emenda nº 10 ao PLS 432/13. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3773656&disposition=inline>.

BRASIL. Senado Federal. Relatório da Comissão de Consolidação da Legislação Federal e Regulamentação de Dispositivos da Constituição Federal sobre o PLS 432/13. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3773683&disposition=inline>.

Publicações

CASTRO GOMES, Angela de. *Código Penal e trabalho análogo ao de escravo*. In: A universidade discute a escravidão contemporânea. Rio de Janeiro: Mauad X, 2015.

CAVALCANTI, Tiago Muniz. *Neoabolicionismo & Direitos Fundamentais*. São Paulo: LTr, 2016

CORREIA, Lélío Bentes. Um fenômeno complexo. In: Autor (es). *Trabalho Escravo no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

FIGUEIRA, Ricardo; PRADO, Adonia; GALVÃO, Edna et alii. *A Universidade discute a escravidão contemporânea: práticas e reflexões*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2015.

FIGUEIRA, Ricardo; PRADO, Adonia; GALVÃO, Edna et alii. *Privação de liberdade ou atentado à dignidade: escravidão contemporânea*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013

FIGUEIRA, Ricardo; PRADO, Adonia; COSTA, Célia Maria (Orgs.). *Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições para sua análise e denúncia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. Trabalho Análogo ao Escravo e o Limite da Relação de emprego: *Natureza e Disputa na Regulação do Estado*. Journal for Brazilian Studies. Vol. 2, n.2. São Paulo: Brasilliana, 2013.

MARIA, João Francisco Araujo. *Caminhos para nova política: sociedade civil e reforma da representação*. São Paulo: Edições Loyola. 2012

MIGUEL, Luiz Felipe. *Representação em 3D: elementos para uma teoria ampliada da representação política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 18, 2003

MORAES, Maria José Souza. *Trabalho escravo: da omissão do estado à Conatrae, passando pela bicicleta do Padre Canuto*. Disponível em: http://www.gptec.cfch.ufrj.br/pdfs/trabalhoescravo_genese_out2007.pdf.

Organização Internacional do Trabalho. *Trabalho Escravo no Brasil: referências para estudos e pesquisas*. 2012.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Lei 14. 946, de 16 de janeiro de 2013, publicada na Assessoria Técnico-Legislativa em 28 de jan 2013.

SENADO FEDERAL. *Em Discussão: revista de audiências públicas do Senado Federal*. Ano 2 n. 7, 2011

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. *Estudo do caso - José Pereira: o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. In: Revista Acadêmica Direitos Fundamentais. Osasco, 2010

Apêndice - Lista de Entrevistados

Carlos Eduardo Silva – assessor da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Entrevista concedida em 3 de junho de 2017

José Guerra. Coordenador Geral da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, de 2008 a 2011. Entrevista concedida em 20 de abril de 2017

Leonardo Sakamoto – presidente da ONG Repórter Brasil. Entrevista concedida em 31 de maio de 2017

Marinete Mers – chefe da Assessoria Parlamentar da Secretaria de Direitos Humanos. Entrevista concedida em 1º de junho de 2017

Paulo Rocha – Senador representando do estado do Pará, pelo Partido dos Trabalhadores. Entrevista concedida em 10 de maio de 2017

Ricardo Rezende – presidente da ONG Movimento Humanos Direitos. Entrevista concedida em 12 de junho de 2017

Xavier Plassat – membro da Comissão Pastoral da Terra. Entrevista concedida em 27 de junho de 2017