

Reprimir e Prevenir: limites normativos para o enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão e ao tráfico de pessoas¹

Represión y Prevención: límites normativos para el enfrentamiento al trabajo análogo a la esclavitud y la trata de personas.

Patrícia Trindade Maranhão Costa²
Edgardo Sérgio Balbin Torres³

RESUMO

Apesar da existência de um quadro normativo consolidado, quais óbices caracterizam as políticas de combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão? Este artigo busca responder à indagação considerando os possíveis caminhos para uma pesquisa dedicada à compreensão e elaboração de mecanismos preventivos em cadeias produtivas notadamente afetadas pelo tráfico de pessoas e pelo trabalho escravo. O objetivo é contribuir para políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão no território nacional, preenchendo a lacuna da prevenção, visto que ambas violações de direitos são, via de regra, abordadas em seus quadros normativos e institucionais principalmente sob uma perspectiva de repressão e criminalização. Opera-se até o momento, preferencialmente, numa lógica de caso a caso sem incidir sobre as causas do problema.

Palavras-chave: Tráfico de pessoas. Trabalho análogo à escravidão. Cadeias produtivas. Empresas. Prevenção.

1 Este artigo é uma versão atualizada do artigo “A problemática da prevenção no combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão nas cadeias produtivas”, publicado no Relatório Anual OBMigra 2023 - Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

2 Doutora em Antropologia Social pela Universidade de Brasília, com pesquisa de pós-doutorado realizada na Universidade Laval, Canadá. Professora substituta do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília e pesquisadora sênior do OBMigra. E-mail: patriciatmcosta@gmail.com Red academica: <http://orcid.org/0000-0002-8710-8502>

3 Doutorando no Departamento de Estudos Latino-Americanos do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília e pesquisador de OBMigra. E-mail: edgardosergiobalbin@gmail.com Red academica: <http://orcid.org/0000-0002-1689-3574>

RESUMEN

A pesar de la existencia de una normativa consolidada, ¿qué obstáculos enfrentan las políticas de combate a la trata de personas y el trabajo análogo al esclavo? Este artículo busca responder a esta pregunta, considerando la importancia y necesidad de abrir o consolidar una línea de investigación dedicada a la comprensión y elaboración de mecanismos preventivos en cadenas productivas notoriamente afectadas por la trata de personas y el trabajo análogo al esclavo. El objetivo es contribuir al fortalecimiento de las políticas de enfrentamiento a estos crímenes en el territorio nacional, atendiendo a la laguna apreciada en el ámbito de la prevención y considerando que ambas violaciones de derechos son, por lo general, abordadas en la normativa y las políticas públicas bajo una perspectiva de represión y criminalización. Es decir, se viene operando hasta el momento, prioritariamente en una lógica de caso a caso, pero sin incidir sobre las causas del problema.

Palabras clave: Trata de personas. Trabajo análogo al esclavo. Cadenas productivas. Empresas. Prevención.

INTRODUÇÃO

Em julho de 2023, há a mais de 25 anos do reconhecimento oficial da existência do trabalho escravo no Brasil, a mídia reportou que no primeiro semestre do ano o número de trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão foi recorde nos últimos 12 anos (Oliveira, 2023). Os casos abrangeram diversas regiões do país, além de diversos setores da produção de bens e serviços: soja, aço, carvão, vinhos, construção, comércio, trabalho doméstico, etc. Alguns incluem produtos brasileiros bastante consumidos nos mercados nacionais e internacionais.

A situação no ano 2023 não é diferente à situação nos últimos anos, em que também foram constatados vários casos de tráfico de pessoas e trabalho escravo no território nacional em cadeias produtivas dedicadas à fabricação de diferentes *commodities*, como vinho, aço, roupas, açúcar, dentre outras. Segundo informação do Ministério do Trabalho e Emprego, em 2022 a Inspeção do Trabalho resgatou 2587 trabalhadores de trabalho análogo à escravidão, dos quais 148 eram migrantes. Em 2021 o número foi de 1.959 trabalhadores resgatados. Em geral, os dados indicam um aumento de trabalhadores resgatados no período pós-pandemia (Radar SIT, 2023)⁴. Destacamos o caso das vinícolas situadas no sul do país como exemplo de violações de direitos constatadas e criminalizadas a partir do ordenamento jurídico nacional, especificamente o Código Penal Brasileiro (CPB), por meio dos Artigos 149 e 149 – A⁵.

Certamente, em março de 2023 a mídia noticiou o resgate de mais de 200 trabalhadores em condições análogas à escravidão em Bento Gonçalves, Serra Gaúcha. A operação conjunta entre a Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal e Ministério do Trabalho e Emprego foi realizada após denúncia feita em Caxias do Sul por três trabalhadores que fugiram do local de trabalho. Segundo informações difundidas, a maioria dos trabalhadores resgatados tinha sido recrutada na Bahia, atraída por falsas promessas de boas condições de emprego. O recrutamento ocorreu por meio da empresa terceirizada Fênix Serviços Administrativos e Apoio à Gestão de Saúde LTDA, que prestava serviços na coleta de uva em benefício das vinícolas Aurora, Salton e Cooperativa Garibaldi (Agência Brasil, 2023).

Os depoimentos dos resgatados revelaram condições degradantes de trabalho (alojamento precário e comida estragada), jornadas extenuantes, vigilância constante (monitoramento por câmaras), dívidas contraídas por compra de comida e outros materiais superfaturados, além de violência psicológica e física: ameaças, choques elétricos, espancamentos e uso de spray de pimenta (Casemiro e Moreira, 2023; DW, 2023). As empresas beneficiadas pelo trabalho nas condições mencionadas, além de constituírem “marcas” estabelecidas e reconhecidas no mercado vinícola brasileiro, são empresas exportadoras inseridas na distribuição global da alta qualidade do vinho brasileiro. Dados da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos revelam que em 2021 as empresas Salton e Garibaldi registraram recorde de exportações (Apex Brasil, 2023), enquanto a empresa Aurora reportou que entre 2020 e 2021 suas exportações cresceram 88% (Vinícola Aurora, 2023). Além disso, por meio de suas políticas e códigos de conduta as três empresas implicadas publicizaram seus compromissos de integrar os aspectos sociais em todas as etapas do processo produtivo no que tange ao respeito dos direitos fundamentais das pessoas, bem como da rejeição de condições de trabalho desumanas e degradantes, a exemplo do trabalho escravo, em suas cadeias de valor e abastecimento⁶.

4 Vale destacar que o indicador “trabalhadores resgatados” refere-se à ação do Estado, pois reflete o número de pessoas encontradas pelas operações de inspeção do trabalho em condições análogas à escravidão. Não reflete, portanto, a magnitude do problema.

5 O artigo 149 tipifica a redução de alguém a condição análoga à escravidão quando este é submetido 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”. O tráfico de pessoas, por sua vez, se caracteriza pelo fato de “agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de [...] submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo”. Cabe mencionar que há um projeto de lei que busca tornar o trabalho análogo à escravidão um crime hediondo.

6 Para mais informação: “Código de Ética e Conduta do Vinícola Aurora” (<https://www.vinicolaaurora.com.br/canal-de-etica>. Acessado em 11/09/2023); a “Política de Direitos Humanos da Cooperativa Vinícola Garibaldi” (<https://www.vinicolagaribaldi.com.br/pdf/politica-de-direitos-humanos.pdf>. Consultado em 11/09/2023), e, o “Manifesto da Jornada Consciente da empresa Salton” (<https://www.salton.com.br/jornada-consciente>. Consultado em 10/09/2023).

Finalmente, as três empresas assinaram um Termo de Ajuste de Conduta⁷ junto ao Ministério Público de Trabalho, em que assumem publicamente o compromisso de manter uma política de responsabilidade e respeito aos direitos humanos, materializada em diversas obrigações, como abster-se de admitir, manter ou submeter trabalhadores das próprias empresas ou de empresas contratadas para prestação de serviços, em qualquer forma de servidão ou condição análoga na escravidão, assim como, recrutadas por meio de tráfico de pessoas para fins de servidão ou condição análoga à escravidão. Comprometeram-se também a fiscalizar e assegurar condições de vida e trabalho ajustadas à legislação para os seus trabalhadores, ou aqueles contratados para prestar serviços, pagando indenizações pelo dano moral individual e coletivo, quando for o caso.

O enfoque das cadeias produtivas para os casos mencionados permite entender o trabalho análogo à escravidão como fenômeno global com causas e dinâmicas que extrapolam os lugares onde pessoas traficadas e escravizadas estão fisicamente situadas, afetando diferentes territórios interligados por meio de cadeias de abastecimento e valor. As cadeias de abastecimento são parte do desenvolvimento da economia política global. Nelas, empresas, produtores, trabalhadores e consumidores atuam como agentes que conectam lugares interdependentes de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Destaca-se, entretanto, que violações de direitos, a exemplo do trabalho escravo e do tráfico de pessoas, não necessariamente estão relacionadas às cadeias globais de produção, mas é comum identificá-las em setores e atividades altamente integrados às mesmas, o que ocorre, sobretudo, nos pontos de menor valor agregado das cadeias de abastecimento (Phillips, 2011, p.159).

Os pontos da cadeia produtiva em que ocorrem tais violações de direitos humanos e trabalhistas geralmente reúnem pessoas afetadas pela pobreza crônica, isto é, sem possibilidade de acúmulo e mobilização de recursos por meio do trabalho, que assegure a satisfação de suas necessidades e a manutenção de direitos a longo prazo (Phillips e Sakamoto, 2011, p.19). A capacidade de mobilizar recursos corresponde ao capital social, individual ou comunitário, que permite às pessoas buscarem saídas para situações de privação, sendo, portanto, fundamental para a superação da pobreza (Carneiro, 2005, p.7).

A ausência dessa capacidade leva à pobreza crônica, que gera a vulnerabilidade para situações de trabalho precárias e exploratórias capazes de suprir apenas carências práticas imediatas. Essa vulnerabilidade, por sua vez, é aproveitada por algumas empresas que compõem cadeias globais de abastecimento e que, para atender às pressões comerciais, buscam os menores custos de produção a serem obtidos por meio do trabalho mal remunerado e

7 O Termo de Ajuste de Conduta (TAC) foi assinado em 09/03/2023.

facilmente explorado. A intensa competitividade entre as facções do capital (nós de produção) que compõem a cadeia produtiva tem como premissa a redução dos custos (Phillips e Sakamoto, 2011, p. 31). Isso, fatalmente, recai sobre trabalhadores/as pobres e pequenos/as produtores/as, partes mais frágeis dessa cadeia, na forma de relações de trabalho precárias, abusivas e informais, como o trabalho escravo.

Por outro lado, facilidades para deslocar a produção têm reforçado algumas possibilidades para exploração do trabalho, principalmente através das cadeias de terceirização que implicam a desresponsabilização das empresas dominantes nos processos posicionados na periferia do núcleo da produção. Isso tem gerado um conjunto de mecanismos cuja finalidade tem sido legitimar socialmente a atuação empresarial, sobretudo nas cadeias globais de produção. Esses mecanismos geram pressão sobre as empresas que procuram, através de iniciativas diversas baseadas no *hard law* (entendido como direito vinculante) e no *soft law* (entendido como disposições não vinculantes), se reposicionar nas comunidades em que operam e diante do consumidor. As iniciativas empresariais tentam destacar uma “conduta responsável” com aceitação de um conjunto de regras mínimas relativas à dignidade das pessoas que trabalham. O que também evidencia uma demanda de mecanismos orientados a evitar situações de risco que pudessem afetar a reputação da empresa nos mercados globais. Esta situação favorece o desenvolvimento de mecanismos de prevenção em diálogo com as empresas.

A ausência de mecanismos preventivos do trabalho análogo ao de escravo e do tráfico de pessoas em cadeias produtivas, o que inclui ausência de políticas preventivas e regulações oficialmente definidas, contribuem para a ausência de ações sistêmicas, continuadas e com escala capazes de afetar positivamente trabalhadores/as e empresas. Diante disso pergunta-se: que questões contribuem à compreensão e elaboração de mecanismos preventivos em cadeias produtivas notadamente afetadas pelo tráfico de pessoas e pelo trabalho escravo? Para responder à indagação, este artigo fará um exame crítico de algumas possibilidades de ações preventivas de combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão, seguido de possíveis estratégias para construção dos referidos mecanismos.

AÇÕES PREVENTIVAS PARA COMBATER O TRÁFICO DE PESSOAS E O TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO: ALGUMAS POSSIBILIDADES

Como já foi colocado na introdução, definido no artigo 149º do CPB, resultante da reforma do artigo do ano 2003 (Lei nº 10.803 de 11 de Dezembro de 2003), as “condições análogas à escravidão” foram caracterizadas por meio de um longo processo prévio de denúncias e disputas: i) pelo reconhecimento da

persistência do problema da escravidão; ii) pelo reconhecimento desse problema como específico, diferente de infrações trabalhistas (informalidade, condições do trabalho inapropriadas), ainda muito associadas à experiência histórica brasileira (em particular da organização das relações de produção); e, iii) pela atenção integral do problema pelas autoridades públicas abrangendo todas as dimensões (Esterci, 2008, p.31).

Trata-se de uma definição que vai além dos padrões mínimos fixados na convenção nº. 29 da OIT – o Brasil é signatário dessa convenção desde 1957 –, pois adicionalmente ao criminalizar o “trabalho forçado” – todo trabalho ou serviço prestado sob ameaça de pena e para o qual o indivíduo não se ofereceu voluntariamente –, abrange expressamente outras situações: jornadas extenuantes, condições degradantes e as restrições à mobilidade em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto. Essas outras situações, podendo ser consideradas unicamente como indícios da existência de trabalho forçado, são incluídas como supostos de condição análoga a escravidão no ordenamento jurídico nacional, o que revela a primazia da defesa da dignidade da pessoa que trabalha, ao invés da liberdade, e facilita o trabalho de fiscalização em situações relativamente mais evidentes e naquelas em que a coação exercida sobre a vítima não é um elemento determinante.

Contudo, como resultado de uma experiência de mais de 25 anos, a inspeção do trabalho e a legislação têm definido com maior precisão e detalhe situações que de fato configuram o crime, especialmente a diferença entre as “más condições do trabalho” e a condição análoga a escravidão. No entanto, o tema não deixa de ser objeto de uma disputa que, além das questões operativas argumentadas, como a suposta ambiguidade da definição do CPB que possibilita a possível criminalização de incumprimentos trabalhistas que não revestem gravidade, evidenciam um debate de fundo sobre a permissividade ou tolerância social de práticas extremas de exploração humana lesivas da dignidade da pessoa.

Tráfico de pessoas, por sua vez, é crime tipificado no artigo 149-A do CP, cujo texto atual resulta da última alteração legislativa do ano 2016 (Lei nº 13.344 de 06 de outubro de 2016) mais que foi objeto de alterações prévias nos anos 2005 e 2009. Como resultado de sucessivas alterações, o texto busca punir apenas quem promove ou facilita a entrada no Brasil ou a saída de mulheres para exercer a prostituição em outro país, até abranger uma complexa gama de condutas – agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar e acolher – exercidas contra as pessoas, não só mulheres, mediante grave ameaça, violência, coação ou fraude, e com finalidade de exploração para a extração de órgãos, tecidos, ou partes do corpo, ou de submissão a trabalho em condições análogas à de escravo, qualquer tipo de servidão, adoção ilegal ou exploração sexual.

O texto atual é coetâneo com as alterações nos códigos penais da região da América Latina acontecidas nas duas últimas décadas a resulta da adoção do

Protocolo de Palermo em 2000 e aprovado pelo Congresso Nacional em 2003. Essas alterações buscam criminalizar o tráfico de pessoas e garantir que a punição penal compreenda todas as situações previstas neste instrumento internacional. A tendência legislativa, impulsionada por organizações internacionais e Estados hegemônicos, pretende dar visibilidade ao fenômeno e instrumentalizar seu combate com o incremento da mobilidade humana a nível global, sobretudo sul/norte ou periferia/centro, além da aparição de novos motivos para migração – crises políticas, mudança climática, etc. A facilitação dos meios de transporte internacional e em alguns casos das condições para a livre circulação de pessoas (sul/sul), sobretudo o a partir do crime organizado transnacional principalmente relacionado com a exploração sexual.

Apesar de juridicamente definidos na legislação nacional, não existem até o momento ações preventivas organizadas e sistematizadas nacionalmente, mas apenas iniciativas locais impulsionadas por organizações da sociedade civil ou instituições públicas de representação estadual que buscam contribuir para a redução dos fatores considerados mais relevantes na vulnerabilização de pessoas para o tráfico de pessoas e para trabalho escravo ou para coibir a prática no setor privado (Kalil e Roston, 2017). As ações repressivas, entretanto, são reconhecidas dentro e fora do país, a exemplo do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), da "lista suja"⁸ e da própria definição do crime no Código Penal Brasileiro.

A adequação da conduta das empresas por meio das assinaturas de Termos de Ajustamento de Conduta ou pelo pagamento de multas não engendra mecanismos preventivos para evitar sua reincidência em novas situações de tráfico de pessoas e trabalho escravo. Em situações isoladas no país, as empresas podem ser envolvidas em ações de qualificação e inserção profissionais de resgatados de condições análogas à escravidão. Esse é o caso do Projeto Ação Integrada realizado em Mato Grosso.

Após a ação fiscal, os/as trabalhadores/as resgatados/as podem receber uma modalidade especial do Seguro-Desemprego também denominada "Seguro-Resgatado"⁹. Ela consiste no pagamento de três parcelas do benefício, no valor de um salário mínimo cada, ao longo de um período em que, idealmente, o/a trabalhador/a deveria "ser encaminhado, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, para qualificação profissional e recolocação no

8 A chamada "lista suja" refere-se ao cadastro criado por portaria interministerial que inclui nomes de pessoas físicas e jurídicas flagradas em fiscalizações do trabalho escravo. Somente após os empregadores se defenderem administrativamente em primeira e segunda instâncias seus nomes podem ser divulgados. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2023/04/nova-lista-suja-do-trabalho-escravo-tem-ex-patrao-de-domestica-e-religioso-que-agredia-dependentes/>, consultado em 09/04/2023.

9 A extensão do benefício do Seguro-Desemprego ao/à trabalhador/a resgatado/a ocorreu por meio da Lei nº 10.608 de 20/12/2001. Para mais informações, ver: www.caixa.gov.br, consultado em 29/05/2019.

mercado de trabalho, por meio do Sistema Nacional de Emprego - SINE”, conforme o parágrafo 1º, do Artigo 2º da Lei nº 10.608 de 20/12/2001, o que torna a qualificação profissional a estratégia do Estado para a reinserção do/o resgatado/a no mercado formal de trabalho e, conseqüentemente, para evitar a sua reincidência em situações de trabalho escravo.

Foi a impossibilidade do Estado de cumprir esse papel que levou à criação do projeto Ação Integrada em Mato Grosso, implementado desde 2008, o projeto foi uma forma de promover a política de qualificação e inserção profissional prevista na lei por um caminho que vai além dos poderes públicos, estabelecendo parcerias destes com empresas e organizações da sociedade civil. Ainda que bem-sucedido, o projeto possui atuação local, carecendo de escala para se tornar uma política pública efetiva de prevenção da reincidência do trabalho escravo e tráfico de pessoas entre resgatados/as. Da mesma forma, as empresas envolvidas no projeto, responsáveis por ações de qualificação e inserção profissional dos/as resgatados/as, agem de forma individualizada, isto é, não abrangem outras empresas do setor que representam (Costa, 2020).

Em outros estados foram elaborados mecanismos jurídicos locais, como a Lei Estadual Paulista 14.946 que impede de comercializar empresas flagradas utilizando o trabalho escravo, o que é associado à medidas protetivas que propõem processos de recrutamento transparentes, justos, honestos e equitativos para evitar o aliciamento, tráfico de pessoas e outras práticas abusivas que acompanham o trabalho escravo (Severo, 2018).

Foram igualmente criadas ações voltadas para a inserção profissional e formação educacional de sobreviventes do trabalho escravo em empresas já flagradas utilizando a prática, ou que pertencem à uma cadeia produtiva que o utiliza. Este foi o caso da iniciativa do Instituto Carvão Cidadão (ICC) ligada às siderúrgicas do Polo Siderúrgico de Carajás e o projeto Viena Educar ligado à Viena Siderúrgica (Costa, 2010; Sant’Ana Júnior e Pitombeira, 2011; Rocha e Góis, 2011).

Também foram realizadas ações educativas junto a lideranças populares, professores e educadores sobre trabalho escravo e temas correlatos em áreas de elevada incidência de escravidão e de aliciamento para o trabalho escravo, a exemplo do programa “Escravo, nem pensar!” realizado pela ONG Repórter Brasil no Pará, Maranhão, Tocantins, Minas Gerais e São Paulo (Costa, 2010)¹⁰.

Essas ações são exitosas, algumas fornecem um atendimento fundamental necessário àqueles/as que foram vítimas de tráfico de pessoas e do trabalho

10 Além das ações com educadores, o Programa tem capacitado agentes públicos de assistência social do Pará, Rio de Janeiro e São Paulo. Para mais informações, ver: www.escravonempensar.org.br, consultado em 20/03/2020.

escravo, seja pelas ações de fiscalização ou por terem finalizado uma empreitada de trabalho realizada em condições análogas à escravidão. No entanto, seu alcance pode ser restrito e beneficiam trabalhadores/as individuais, sem necessariamente impactar o meio em que vivem. Da mesma forma, quando envolvem o setor privado, não possibilitam a abrangência de setores produtivos, incluem apenas empresas individualizadas. Mesmo quando envolvem as empresas matrizes, a iniciativa não abrange o setor a que ela pertence, evidenciando a dificuldade de prevenção em cadeias produtivas. Outras ações propiciam uma formação fundamental para os que vivem em áreas afetadas pelo trabalho análogo à escravidão e pelo tráfico de pessoas para fins de exploração laboral, mas possuem constantes desafios à sua continuidade e expansão e, via de regra, não são incorporadas às políticas públicas de alcance nacional, mesmo quando associadas a ações governamentais. Quando são parte de políticas públicas nacionais estabelecidas, não necessariamente afetam as causas estruturais do problema, a exemplo do Programa Seguro Desemprego instituído no Brasil em 1986 e estendido aos resgatados do trabalho escravo a partir de 2001¹¹.

Nos planos nacionais de enfrentamento ao trabalho escravo e tráfico de pessoas, especificamente no II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e no III Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Pessoas, a prevenção é aspecto abordado a partir de eixos de ações e metas, o que inclui a prevenção primária, ou seja, ações para remoção de fatores socioeconômicos produtores de vulnerabilidades para tais violações de direitos. Porém, as ações relativas à prevenção primária previstas não parecem ter a centralidade que as ações de repressão têm.

A menor presença de metas relacionadas à prevenção nos planos nacionais pode ser decorrente do estágio de desenvolvimento das correspondentes políticas públicas. A ênfase nas ações repressivas pode corresponder mais à fase inicial de desenvolvimento de uma política em que, além de revelar o problema, é necessário caracterizá-lo ou dimensioná-lo. Por outro lado, uma vez estabelecido e visualizado o problema, as ações de prevenção podem assumir especial importância, pois a redução ou superação dos fatores que o causam é a forma mais eficiente de tratá-lo.

No estado atual das políticas públicas relacionadas ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas, é necessário redimensionar a prevenção como componente essencial dos esforços para enfrentar esses problemas, abordando particularmente as vulnerabilidades que os motivam e a organização do trabalho nas cadeias produtivas das empresas.

11 O Programa do Seguro-Desemprego foi instituído no Brasil pelo Decreto Lei nº 2.284 de 10 de Março de 1986 e está garantido no Artigo 7º dos Direitos Sociais da Constituição Federal. Sua extensão ao trabalhador resgatado e aos pescadores em período de defeso ocorreu por meio da Lei nº 10.608 de 20/12/2001. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/seguro-desemprego>, consultado em 05/03/2020.

Os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC's) são instrumentos extrajudiciais de tratamento de conflitos que buscam alterar comportamentos, reparar danos causados e prevenir novos danos (CGU, 2020). No TAC estão previstas reparações individuais e coletivas pelos danos causados e são pactuadas outras obrigações que, para atingir o objetivo de alterar a conduta do infrator e evitar maiores danos, poderão envolver o desenvolvimento de ações preventivas por parte da empresa infratora, cujo descumprimento está sujeito ao pagamento de multas.

Os TAC's assinados pelo Ministério Público do Trabalho nos casos de trabalho escravo que envolvem empresas dominantes em uma cadeia produtiva incluem obrigações com relação aos próprios trabalhadores, e com relação aos trabalhadores de empresas terceiras integradas à cadeia produtiva, como, por exemplo, prestadores terceirizados de serviços¹². Algumas dessas obrigações baseiam-se na necessidade de garantir o cumprimento da legislação laboral, outras baseiam-se na responsabilidade social corporativa e possibilitam o dever de devida diligência empresarial. A assinatura do TAC nesses casos, embora sujeita à disposição da empresa infratora em assumir os compromissos, pode proporcionar a vantagem de adequar as obrigações pactuadas ao nível do risco em que ocorrem situações de trabalho escravo ou tráfico de pessoas.

O medo de ter a imagem associada a violações de direitos, como tráfico de pessoas e práticas abusivas de trabalho, por meio da exposição na mídia, pode gerar por parte de algumas empresas iniciativas voluntárias de autorregulação das condições de trabalho em sua cadeia produtiva. No entanto, a dificuldade de rastrear e visualizar os vínculos comerciais entre empresas e fornecedores indiretos dificulta a responsabilização sobre o trabalho escravo praticado por pequenos produtores¹³. Estabelecer quando o produto é parte da cadeia produtiva é outro desafio para a responsabilização das empresas perante os trabalhadores traficados e escravizados em sua rede de abastecimento. Para alguns empreendimentos corporados, a responsabilidade só começa quando há a inclusão da marca ou quando a empresa participa da produção. A produção de insumos não é, portanto, abarcada pelas medidas autorregulatórias (Phillips, 2011, p. 165). Isso mantém os trabalhadores escravizados formalmente invisíveis às empresas que se beneficiam dos insumos produzidos por eles, além de aumentar a vulnerabilidade para o trabalho escravo sem afetar a imagem dos empreendimentos.

12 Lembre-se que, como foi colocado na introdução, no caso das vinícolas, os TAC assinados incluíram as terceiras empresas implicadas.

13 Essa limitação decorre da ausência de mecanismos de rastreabilidade para identificar fornecedores indiretos das grandes empresas e que mais utilizam o trabalho escravo. Isso compromete a efetividade das medidas de autorregulação. Para mais informações, ver: <https://reporterbrasil.org.br/2021/01/relatorio-da-reporter-brasil-sobre-trabalho-escravo-na-pecuaria-tem-percussao-internacional/>

A escravidão tornou-se nesse cenário uma boa estratégia de negócio facilmente realizada (Bales, 2000)¹⁴. O trabalho análogo à escravidão diminuiu significativamente os custos de produção e possibilitou a oferta de um ferro gusa de qualidade a um bom preço no mercado internacional.

O fator trabalho torna-se, portanto, fundamental para entender as cadeias globais de abastecimento, na medida em que os custos da mão-de-obra pesam nas estratégias corporativas de modernização e ampliação do capital (Phillips, 2011), mesmo que incorram em formas de trabalho consideradas arcaicas e, via de regra, associadas ao passado, como a escravidão.

Na atualidade não se trata mais de ter a posse legal de pessoas escravizadas, como ocorria no período de escravidão legalizada e implicava a responsabilidade de mantê-las, pois se constituíam em patrimônio do proprietário. Hoje, as condições análogas à escravidão trata-se de controlar as pessoas, por diferentes meios, para fins de exploração econômica (Bales, 2000). A busca pelo aumento do lucro, mediante a diminuição dos custos de manutenção do trabalhador, tornou a prática uma estratégia rentável bastante praticada. Quando o trabalho acaba, ou o escravizado adoece e se machuca, ele pode ser facilmente substituído. A pobreza crônica criou um exército de reposição para o trabalho escravo. O caráter descartável dos escravizados é aspecto constitutivo da condição análoga à escravidão, transformando as pessoas em ferramentas de produção descartáveis.

Quem utiliza o trabalho escravo hoje tem o benefício da propriedade, sem ter a posse legal do escravizado e, portanto, sem a responsabilidade de mantê-lo (Bales, 2000). Isso gera práticas contemporâneas de escravidão em que o controle e a exploração podem estar associados a diferentes formas de restrição da liberdade ou de submissão a condições degradantes de trabalho.

PARA A CONSTRUÇÃO DE MECANISMOS PREVENTIVOS DE EMPRESAS EM SITUAÇÕES DE TRÁFICO DE PESSOAS E TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO EM SUAS CADEIAS PRODUTIVAS

Se o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão são temas estudados desde diversas perspectivas, há comparativamente poucos trabalhos científicos sobre a sua ocorrência nas atividades empresariais e, particularmente, sobre a identificação e categorização de estratégias focadas

¹⁴ Essa constatação de Kevin Bales (2000) acerca da escravidão contemporânea no Brasil parte da sua análise sobre as condições de trabalho em carvoarias do Mato Grosso do Sul.

na prevenção do tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão em cadeias produtivas.

Diante disso, tem sido realizado no âmbito do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) da Universidade de Brasília (UnB), em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) pesquisa dedicada à elaboração de estratégias para a construção do dever de diligência corporativa para a prevenção do tráfico de pessoas e do trabalho análogo à escravidão em cadeias produtivas. Destacamos que a pesquisa focalizará na prevenção, ao invés da responsabilidade empresarial, visto que a responsabilidade significa que a violação já ocorreu e o objetivo é evitar que existam vítimas de tráfico submetidas ao trabalho análogo à escravidão. Da mesma forma, o foco na prevenção e não na responsabilidade, permite que as estratégias elaboradas possam ser transformadas em políticas públicas de amplo alcance, sem restringir-se a uma ação individualizada desenvolvida por empresas particulares.

Para tanto, a pesquisa conta com uma equipe multidisciplinar que tem realizado a identificação dos instrumentos e das técnicas jurídicas mobilizáveis direta ou indiretamente para suprir as lacunas normativas e institucionais no controle das cadeias produtivas. Isso permite mapear e classificar as normas nacionais e internacionais referentes à regulação, à autorregulação e ao monitoramento do dever de diligência corporativo para prevenir o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão em cadeias produtivas. A investigação desse tripé – regulação, autorregulação e monitoramento – permite compreender a realidade jurídica atinente à diligência empresarial nas cadeias de abastecimento global.

A partir de um método indutivo, a pesquisa parte de casos divulgados na mídia e também da jurisprudência envolvendo tráfico de pessoas e de trabalho escravo em cadeias produtivas destinadas à produção da carne, do café, da roupa, do vinho e do açúcar. Esses casos permitem identificar características específicas das violações e as empresas envolvidas, o que leva à busca pelos mecanismos autorregulatórios que podem ter sido elaborados por elas, além das possíveis estratégias de prevenção sugeridas pelo Estado brasileiro. Tais estratégias ajudam a identificar a melhor articulação institucional para efetivar o dever de diligência corporativo para prevenir o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão nas referidas cadeias de abastecimento.

Os mecanismos regulatórios são mapeados a partir do método de cartografia jurídica, em que são levantados dispositivos jurídicos da regulação nacional e internacional sobre o tráfico de pessoas, sobre o trabalho análogo à escravidão, sobre o dever de diligência em cadeias produtivas. Da mesma forma, é realizado mapeamento da jurisprudência relevante sobre os diferentes componentes da pesquisa – tráfico de pessoas, trabalho análogo à escravidão, dever de diligência em cadeias produtivas –, além da identificação dos textos normativos estrangeiros sobre o dever de diligência corporativa com efeitos extraterritoriais.

O foco nas empresas, enquanto importantes agentes para elaboração e implementação das estratégias preventivas leva ao levantamento das boas práticas empresariais para prevenir o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão nas suas cadeias produtivas. Isso será realizado por meio da pesquisa sobre códigos de conduta e iniciativas inovadoras, acompanhado pela realização de entrevistas em profundidade em uma amostra de empresas por cadeia.

Por fim, serão investigados os mecanismos de controle social dessas empresas realizados pela sociedade civil mediante mapeamento das práticas de monitoramento por organizações não governamentais para prevenir o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão nas suas cadeias produtivas. Estão igualmente previstas entrevista com atores da sociedade civil.

No intuito de contribuir para a construção de ações preventivas dotadas de escala e com capacidade de transformações sistêmicas continuadas, espera-se obter os seguintes resultados a partir da pesquisa: i) manual multidisciplinar sobre o dever de diligência corporativo para prevenir o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão em cadeias produtivas; ii) guia de boas práticas para fortalecer o dever de diligência corporativa com o intuito de identificar e prevenir o tráfico e o trabalho análogo à escravidão em cadeias produtivas; iii) cartilha informativa sobre o tema para possibilitar o acesso à informação àquelas pessoas com perfil de vítimas potenciais do tráfico e do trabalho análogo à escravidão; iv) metodologias de boas práticas destinadas às empresas para prevenir o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão em cadeias produtivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dados globais indicam que 27.6 milhões de pessoas estão numa situação de trabalho forçado, o que implica um incremento de 2,7 milhões no número de pessoas desde o ano 2016 (OIT, Global Estimates of Modern Slavery, 2022). Por outro lado, o número de vítimas identificadas de tráfico de pessoas no mundo entre os anos 2017 e 2020 é estimado em 187,915 pessoas. Embora o número de vítimas identificadas tenha diminuído 11% durante a pandemia, segundo UNODC essa diminuição pode refletir não necessariamente os bons resultados das políticas públicas para enfrentar o crime, mas a reduzida capacidade institucional de detectar vítimas, a diminuição temporal das oportunidades para os traficantes operarem devido às restrições preventivas da COVID-19, e, o deslocamento de algumas formas de tráfico de pessoas para lugares menos propensas a serem detectadas (UNODC. Global Report on Trafficking in Persons, 2022).

Nenhum Estado é, portanto, imune ao crime, assim como o tráfico de pessoas torna não-linear a relação entre pobreza – medida em termos de PIB – e escravidão contemporânea, criando bolsões significantes de escravidão em países ricos (Bales, 2012). De fato, segundo a OIT as estimações globais indicam que, incluso, nenhum setor de atividade fica livre de trabalho forçado, ainda seja importante lembrar que o 63% das vítimas estimadas concentram-se na economia privada e sectores como a indústria manufatureira, a construção, ou a agricultura sejam os predominantes (fontes). Trata-se por tanto, de um fenómeno de cunho global estimulado em boa parte por o desenvolvimento de atividades empresariais que ocorrem em cadeia, mundo afora, e por estratégias de terceirização das suas operações.

É diante dessa preocupante realidade que realizamos a pesquisa a partir do OBMigra, procurando identificar os instrumentos jurídicos, das políticas públicas e, em geral, das ciências sociais, que podem ser mobilizados para construir uma frente de prevenção no combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão nas cadeias produtivas, baseada no dever de diligência. Analisa-se, desse modo, a presença de possíveis lacunas ou deficiências nas normas brasileiras atinentes à prevenção. O método comparativo a ser utilizado serve para ter um conhecimento de boas práticas sobre a problemática, em especial, quando se trata de normas estrangeiras com efeitos extraterritoriais que podem alcançar o Brasil.

As estratégias de prevenção são enfatizadas por serem consideradas mais eficientes para a proteção dos direitos humanos, reportando menores custos que a mobilização da estrutura estatal de repressão, atenção e restituição dos direitos das vítimas. Sem dúvida nenhuma, do ponto de vista da proteção do/a trabalhador/a, os instrumentos de prevenção são mais eficientes ao procurar evitar a consumação dessas violações de direitos humanos. Além disso, o nível de desenvolvimento das políticas pública revela que os referidos problemas já estão posicionados na agenda pública e as estruturas de repressão, ainda que precisem ser fortalecidas e melhoradas, já foram objeto de um desenho orientado para uma atuação eficiente e coordenada. Pode ser, portanto, o momento de focar a prevenção e oferecer um olhar orgânico e articulada das medidas de política pública orientadas a esse objetivo.

No que tange às regulações em relação ao dever de diligência empresarial e de vigilância (em especial em casos de terceirização) parece ser mais eficiente considerar que o enfrentamento ao tráfico de pessoas e ao trabalho análogo à escravidão tem que ser feito junto às empresas, em diálogo com elas. De fato, as iniciativas empresarias voluntárias no campo do dever de diligência são crescentes e variadas e demonstram o claro interesse numa atuação que vá além da própria atividade e se projetam pelo conjunto da cadeia produtiva. A pesquisa em curso pode, nesse sentido, aportar uma base consolidada de insumos para a elaboração de políticas públicas para regular a prevenção tráfico e do trabalho análogo à escravidão em cadeias globais de abastecimento. Da mesma forma, a atualidade da pesquisa revela-se na

abordagem sobre iniciativas normativas sobre o tema – dever de diligência e/ou trabalho análogo à escravidão – na União Europeia ou em países como França, Inglaterra, Canadá, Austrália. Muitas dessas normas têm ou terão um efeito extraterritorial. Caso o Brasil não consolide o regime jurídico de diligência corporativa nacional, há o risco das normas estrangeiras suprirem essa lacuna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Brasil (15 de março de 2023). *Vinícolas devem pagar R\$ 7 milhões por caso de trabalho escravo no RS*. São Paulo, Agência Brasil. Recuperado de: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-03/vinícolas-devem-pagar-r-7-milhoes-por-caso-de-trabalho-escravo-no-rs>.

Apex Brasil (15 de março de 2023). *Apexcast: vinhos e espumantes brasileiros batem recorde de exportações e conquistam cada vez mais consumidores ao redor do mundo*. Recuperado de: https://apexbrasil.com.br/br/pt/conteudo/noticias/apexcast_historias_de_sucesso_12_viticultura_brasileira.html.

Bales, Kevin (2012). Slavery in its contemporary manifestations. Em Allain, Jean (ed.) *The Legal understanding of slavery. From the historical to the contemporary* (pp. 1660-1666). Oxford: Oxford University Press.

Bales, Kevin (2000) *Disposable People. New slavery in the global economy*. Berkley: University of California Press.

Carneiro, Carla (2005). Concepções sobre pobreza e alguns desafios para a intervenção social. *Serviço Social e Sociedade*, 84, 66-90.

CGU. Controladoria General da União (2020). Instrução Normativa Nº 4, de 21 de fevereiro de 2020. Controladoria-Geral da União/Corregedoria-Geral da União.

Costa, Patrícia Trindade Maranhão (2020). Por um modelo nacional de prevenção do trabalho escravo? Desafios e conflitos na nacionalização do Projeto Ação Integrada. *Revista Sociedade e Estado*, 35(3), 837-860.

Costa, Patrícia Trindade Maranhão (2010). *Combatendo o Trabalho Escravo Contemporâneo: o exemplo do Brasil*. Brasília: OIT.

DW. Deutsche Welle (20 de janeiro 2023). *O caso de trabalho análogo à escravidão em vinícolas no RS*. Recuperado de <https://www.dw.com/pt-br/o-que-se-sabe-sobre-caso-de-trabalho-análogo-à-escravidão-no-rs/a-64865707>.

Esterci, Neide (2008). *Escravos da desigualdade: um estudo sobre o uso repressivo da força de trabalho hoje*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Oliveira, Geovana (20 de janeiro 2023). *Numero de resgatados em trabalho análogo ao escravo já e recorde*. Folha UOL. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/06/numero-de-resgatados-em-trabalho-analogo-ao-escravo-ja-e-recorde.shtml>.

Casemiro, Poliana e Moreira, Matheus (1 de março de 2023). *Vinícolas pagarão R\$ 9.661 em indenização a cada trabalhador resgatado em condição de escravidão no RS*. Globo G1. Recuperado de: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/03/10/vinicolas-pagacao-r-9661-a-cada-trabalhador-em-indenizacao-por-trabalho-escravo.ghtml>.

Kalil, Renan Bernardi e Roston, André Espósito (2017). Combate ao Trabalho Escravo Contemporâneo e seu Viés Preventivo: um estudo sobre a atividade extrativista na Amazônia. Em Figueira, Ricardo; Prado, Adonia e Galvão, Edna Maria (orgs.). *Trabalho Escravo Contemporâneo: estudos sobre ações e atores* (pp. 225-244). Rio de Janeiro: Mauad X.

Phillips, Nicola e Sakamoto, Leonardo (2011). The dynamics of adverse incorporation in global production networks: poverty, vulnerability and 'slave labour' in Brazil. *Chronic Poverty Research Centre Working Paper*, 175.

Phillips, Nicola (2011). Mirando nas redes globais de produção e acertando no trabalho forçado. *Trabalho Escravo Contemporâneo: um debate transdisciplinar* (pp. 157-178). Rio de Janeiro: Mauad X.

Presidência da República (1940). Decreto Lei N° 2,848 de 7 de dezembro de 1940; Código Penal (texto atualizado con la leis N° 10.803, de 2003 e N° 13.344, de 2016). Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm.

Radar SIT. (2023) Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil. Trabalho Escravo. Brasília, Radar SIT.<https://sit.trabalho.gov.br/radar/>.

Rocha, Graziella e Góis, João Bosco (2011). Da lista suja às ações reparadoras: um estudo sobre o processo de responsabilização de uma siderúrgica pela existência de trabalho escravo em sua cadeia produtiva. Em Figueira, Ricardo; Prado, Adonia e Sant'Ana Júnior, Horácio (orgs.). *Trabalho escravo Contemporâneo: um debate transdisciplinar* (pp. 253-268) Rio de Janeiro: Mauad X.

Sant'Ana Júnior, Horácio e Pitombeira, Karla (2011). Projetos de Desenvolvimento, Deslocamentos Compulsórios e Vulnerabilização ao Trabalho Escravo de Grupos Sociais Locais. Em Figueira, Ricardo; Prado, Adonia e Sant'Ana Júnior, Horácio (orgs.). *Trabalho escravo Contemporâneo:*

um debate transdisciplinar (pp. 127-144). Rio de Janeiro: Mauad X.

Severo, Fabiana (2018). Trabalho Escravo Urbano Contemporâneo no Brasil: análise de mecanismos extrajudiciais de repressão e prevenção. Em Figueira, Ricardo; Prado, Adonia; Galvão, Edena e Jacob, Valena (Orgs.). *Estudos sobre Formas Contemporâneas de Trabalho Escravo* (93-118). Rio de Janeiro: Mauad X.

Vinícola Aurora (07 de setembro de 2023). *Aurora no mundo: Quando o assunto é exportação, a Vinícola Aurora é pioneira*. Rio Grande do Sul, Vinícola Aurora. Recuperado de: <https://www.vinicolaaurora.com.br/aurora-no-mundo>.