

A trajetória da matricialidade sociofamiliar na Política de Assistência Social brasileira.

Rafaella Musmanno Gonçalves.

Cita:

Rafaella Musmanno Gonçalves (2019). *A trajetória da matricialidade sociofamiliar na Política de Assistência Social brasileira*. XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-030/767>



A trajetória da matricialidade sociofamiliar na Política de Assistência Social brasileira.

Rafaella Musmanno Gonçalves

Resumo

O presente artigo pretende refletir sobre a trajetória da matricialidade sociofamiliar na política de Assistência Social no Brasil, intensificada a partir do processo de redemocratização e promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Discute-se os mecanismos de proteção social e suas estratégias, com o princípio a centralidade da família nas políticas sociais. A família, conceito da esfera privada, tornou-se um dos principais mecanismos de estratégia de sobrevivência e proteção, principalmente para as famílias pobres. Fato que ocorreu principalmente após a ampliação do ideário neoliberal nos anos 1990 (sobretudo na América Latina), possibilitando um compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a família para promoção do bem-estar. A matricialidade sociofamiliar foi criada como estratégia para assegurar as necessidades de um determinado grupo. Entretanto, quando a família não recebe suporte do Estado, e necessita criar sozinha caminhos para o afastamento da vulnerabilidade e exclusão social, tal centralidade na família torna-se automaticamente uma confirmação da desigualdade social. Será abordada a concepção do familismo na própria estrutura das políticas sociais, e como este pode levar à desigualdade social e culpabilização das famílias e seus membros. A metodologia utilizada constitui-se na pesquisa qualitativa, através do método de revisão bibliográfica. Bem como a análise documental de dados sobre os principais programas sociais da Assistência Social do Brasil, voltados para a família, com o objetivo de analisar as consequências desse processo: Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

Palavras chave

Matricialidade Sociofamiliar; Assistência Social; Família; Familismo; Estado.

Introdução

O estudo da família vem ganhando várias facetas, principalmente em relação à posição da mulher na família, os diversos arranjos familiares, novas formulações de políticas públicas sociais, a centralidade da família na proteção social, a **redução de gastos com a seguridade social, aumento do desemprego, e outras situações**, que transformam



o interior das relações sociais, e conseqüentemente as famílias, o que torna a pesquisa sobre o tema cada vez mais dinâmica e sua necessidade de se atualizar é constante.

Na modernidade, as mudanças no processo de modo de produção capitalista, o reconhecimento da entrada efetiva das mulheres no mercado de trabalho, novos papéis sociais, arranjos e rearranjos familiares, possibilidades sociais efervescendo, a luta das por melhores condições de vida, trabalho e direitos iguais, novas demandas sociais como o envelhecimento, a gravidez precoce, a redução do número de filhos e outras situações, promoveram a visibilidade da desigualdade no cenário global e impactaram diretamente nas estruturas familiares, demandando novas estratégias para proteção, criando novas políticas públicas, incluindo a família.

O sistema de proteção social que vigorou no Brasil por quase todo o século XX, incorporou um conjunto de medidas estatais que demonstravam maior preocupação com regulação da proteção social, que uma vez iniciada, foi ampliada em diferentes categorias da sociedade, que cada vez mais se agrupavam por interesses comuns, principalmente no que se diz respeito aos profissionais (Santos, 1998).

Após um longo retrocesso durante a ditadura civil militar no Brasil, a redemocratização nos anos 1980, propiciou um intenso processo de luta política por direitos sociais, onde a sociedade civil se articulou em prol da cidadania. As esferas das políticas sociais obtiveram mudanças significativas através do processo de democratização, possibilitando um novo arranjo (Avritzer, 2016).

Os mecanismos de proteção social e familiar tomaram como princípio central a matricialidade sociofamiliar nas políticas sociais (anos 1990), o que possibilitou a publicização os espaços de sobrevivência das sociedades, principalmente em relação aos pobres. Em outras palavras, a família, que é um conceito da esfera privada, tornou-se um dos principais mecanismos de estratégia de sobrevivência e proteção:

No Brasil, segundo Pereira (2006) “a instituição familiar sempre fez parte integral dos arranjos de proteção social”. Para ela “os governos brasileiros sempre se beneficiaram da participação autonomizada e voluntarista da família na provisão do bem-estar de seus membros”. (Carloto; Castilho, p. 15, 2010). A matricialidade sociofamiliar¹ é uma estratégia da proteção social que se justifica pelo fato das políticas de proteção à família terem maior competência em intervir no cotidiano da vida das pessoas, e de sua sobre-



vivência. Tais políticas, ao reconhecerem a importância do papel das mulheres no âmbito familiar, produzem uma contradição ao centralizar suas ações na mesma, pois evidenciam os papéis sociais patriarcais e machistas. O presente trabalho pretende refletir sobre o papel da centralidade da família para a assistência social como política social, compreendendo-a como estratégia para garantia de proteção social, a partir das demandas da população. A partir da metodologia utilizada com a pesquisa qualitativa, através do método de revisão bibliográfica, este texto debate sobre a importância da família nas políticas de transferência de renda brasileiras estão cada vez mais em destaque. A importância deste trabalho se dá justamente pelo fato de reconhecer a contraditoriedade da centralidade da família nas políticas públicas, e como elas se inserem. Bem como compreender que a família, seus membros e essencialmente as mulheres, necessitam de proteção do Estado, ao mesmo passo que são parte fundante da estratégia governamental para garantir direitos e cidadania dos indivíduos que a compõem.

A política de assistência social

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Capítulo II do Título VIII “da Ordem Social”, assumiu a concepção de “proteção social estatal, pública e universal” (Sposati, 2018) adotada sob a fundamentação da Seguridade Social. A Seguridade Social brasileira foi dividida em 3 políticas sociais, chamadas de Tripé da Seguridade Social, sendo elas: Saúde, Previdência Social e Assistência Social: “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (Brasil, 1988).

A Assistência Social, enfim foi reconhecida como política social de responsabilidade estatal. E como parte integrante da Seguridade Social no Brasil, possibilitou a criação de legislações responsáveis pela incorporação de direitos sociais, novos equipamentos, e aproximação entre ações públicas e demandas históricas por proteção social (Santos, 2017): “Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (Brasil, 1988).

A Assistência Social percorreu um longo caminho para se descolar de ações caritativas, clientelistas e de iniciativas privadas fincadas no primeiro damismo², para se transformar em política de responsabilidade estatal. Apresentou mais dificuldades do que a Saúde



e a Previdência Social para se configurar como Política Social, pois sempre fora atravessada pela religiosidade, e ainda possui resquícios “morais” que, por vezes, contrapõe com a laicidade do Estado (Sposati, 2018).

Sobre o reconhecimento lento da assistência social como política de seguridade social:

A afirmação tardia da assistência social como política de seguridade social no Brasil (...) fez com que ela fosse reflexo das dificuldades dos governos em assumir sua responsabilidade na materialização da assistência como política social que garante direitos fundamentais (Boschetti, 2006; Tavares, 2008). (Santos, 2017, p. 389)

A Assistência Social encontra-se num conflito de interesses, no qual o arcaico predomina, dando espaço para o Estado tradicionalmente transferir sua responsabilidade e condução para entidades privadas, filantrópicas, o que dificulta a característica pública da política, dever do estado em prover o bem-estar social e uma política democrática de direito. A partir dos anos 1990, a adoção de políticas neoliberais, a novidade no campo da proteção social foi à introdução da parceria entre Estado, mercado e sociedade, a fragmentação de responsabilidades foi intensificada (Carloto; Castilho, 2010).

Além da Constituição Federal de 1988, foi a partir da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), da Política Nacional de Assistência Social – PNAS³ (2004) e da Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS⁴ (2005), que a assistência social se tornou um dispositivo legal do campo do direito, enquanto política social, elegendo a família para a centralidade das ações.

A construção da PNAS e da NOB/SUAS foi traçada a partir de um movimento da sociedade que criou possibilidades para o avanço na consolidação de instrumentos que a ampliassem como “política pública que pode ser reclamável por todos aqueles a quem ela se destina” (Couto et al, 2012). A herança na área da assistência social, já discutida, evidencia o papel do Estado e entidades privadas na constituição do SUAS (2005), pois historicamente nota-se uma das grandes contradições do sistema:

(...) a construção de uma política pública, que exige um papel expandido do Estado nas três esferas, e a concretização da política sob uma base ampliada da oferta privada de programas, projetos e serviços socioassistenciais realizados pelas entidades de assistência social, em muitos casos, sem a necessária transparência, gestão democrática, compromisso com o interesse público, que a esfera pública requer. (Couto et al, p.103, 2012)



Foi a partir de 2004, com a PNAS, que houve uma reestruturação pública da assistência social, ocupando um espaço institucional próprio. A PNAS (2004), foi responsável por caracterizar os eixos estruturantes do SUAS (2005): matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização. Foram criadas assim, novas estruturas para a relação entre Estado e sociedade civil, sobre o financiamento, controle social, política de recursos humanos, informação, monitoramento e avaliação da política.

A PNAS (2004) entende a família como “um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (Brasil, p.41, 2004). Já a NOB/SUAS (2005) normatizou como operacionalidade a matricialidade sociofamiliar como diretrizes do modelo protetivo da política de assistência social, para além de uma unidade econômica: “como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e gênero” (NOB/SUAS, p.90, 2005).

Matricialidade sóciofamiliar

Como já exposto, a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma conotação universalista nas políticas sociais. O ideário, neoliberal trouxe certo conflito com os direitos ampliados na Constituição Federal de 1988, as políticas sociais não foram expandidas, bem como não foram retraídas. De um lado o crescimento de programas de combate à pobreza, voltados às famílias com crianças; e do outro, programas específicos para pessoas em situação de vulnerabilidade (idosos, crianças, pessoas com deficiência), incluindo a família como público estratégico, no intuito de atender suas demandas e superar a fragmentação no atendimento (Teixeira, 2009).

As incertezas do cenário econômico e político brasileiro, somado as influências externas brasileiro reduziram as atividades e investimentos das políticas sociais enxugadas nos anos 1990, justificados pelo ajuste econômico e a contenção de gastos públicos. A seguridade social não foi reduzida, mas também não seguiu estritamente a ampliação prevista na CF de 1988.

Sobre a família, Gama ressalta que:

Profundamente imersa nos processos sociais e econômicos, (a família) apresenta intensa sensibilidade às mudanças socioeconômicas, jurídico-políticas e culturais variando amplamente mediante sua inserção de classe, seu ciclo de vida, sua localização geográfica e etc. (Gama, p. 45/46, 2012)



Nos anos 2000, algumas iniciativas no Distrito Federal e São Paulo, passaram a implementar um auxílio mensal para famílias extremamente pobres, o valor era dado de acordo com a quantidade de descendentes, e algumas condicionalidades deveriam ser cumpridas para os beneficiados. Tais projetos seriam base para a construção de um dos programas de transferência de renda mais bem avaliados do mundo, chamando atenção pela articulação das políticas de assistência social, saúde e educação.

A PNAS (2004) apresentou como estratégias operacional a matricialidade sociofamiliar no SUAS (2005), onde a centralidade da proteção está na família. Consta no documento que, as fragilidades e contradições das famílias brasileiras, através da exclusão socio-cultural, faz-se importante a centralidade nas ações da política de assistência social. Reforça de forma emblemática que a família tem “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (Brasil, p. 42, 2004).

A PNAS declarou, nesta perspectiva, que a centralidade da família é uma estratégia de superação da focalização, e a partir da base em indicadores das necessidades familiares. Tal estratégia possibilitaria o desenvolvimento de uma política universalista, sobre a metodologia da transferência de renda, criando mecanismo para que essa família suporte a árdua tarefa cotidiana de cuidado dos seus membros. Cria-se então um subsídio estatal para que a família, agora que quase toda a responsabilidade, consiga garantir direitos, e não ao contrário.

Com a ampliação na política de assistência social, a PNAS (2004) destinou as ações em dois tipos, conforme definido no Art. 6º- A da Lei Nº 8.742/1993, com alterações introduzidas pela Lei Nº 12.435/2011: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial.

A Proteção Social Básica é implementada nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, equipamentos públicos responsáveis por oferecer atendimento em território delimitado, tem como objetivo prevenir situações de risco, através do fortalecimento de vínculos, se destina a população em situação de vulnerabilidade, pobreza, falta de renda e acesso precário aos serviços públicos (Brasil, 2004).

A Proteção Social Especial – CREAS, por sua vez, destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos já tenham sido violados ou amea-



çados (BRASIL, 2004). Dentre as violações de direitos, incluem-se violência física, psicológica, abuso ou exploração sexual, abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar. A proteção social especial é executada nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS (Santos, 2017).

Sobre o compromisso dos CRAS e CREAS perante as relações social e a realidade dos indivíduos, Couto et al (2012) comentam:

Os CRAS (e também os CREAS) detêm a possibilidade de captar a realidade social, construir respostas e promover a articulação em rede de serviços e benefícios, conforme suas atribuições e populações que a eles se referenciam. Articulam prestações e acessos e podem funcionar como força indutora da expressão de demandas. (Couto et al, p. 110, 2012)

Os CRAS, como equipamentos da PNAS/SUAS que oferecem proteção social básica, são orientados pelos princípios da territorialização⁵ e da centralidade da família (matricialidade sociofamiliar) para o desenvolvimento de serviços nas condições. A matricialidade sociofamiliar neste âmbito, é cultivada como estratégia para alterar o sistema de intervenção, possibilitando a aproximação os núcleos familiares (Couto et al, 2012).

O benefício de prestação continuada e o programa bolsa família

A política de assistência social inclui programas e benefícios de caráter não contributivos (independentemente de contribuição à seguridade social), acessíveis à população em situação de vulnerabilidade, garantindo uma rede de serviços socioassistenciais. No presente trabalho, serão analisados o Programa Bolsa Família – PBF o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, e o Benefício de Prestação Continuada – BPC. Tais iniciativas são consideradas pilares da política de assistência social no sistema de proteção brasileiro. Em 2017⁶ só o PBF beneficiou 13,8 milhões famílias em todo o território nacional, já o BPC auxiliou 4,4 milhões de beneficiários (MDS, 2017).

O Programa de Atenção Integral à Família – PAIF foi lançado em 2004, como, com o objetivo de garantir a convivência familiar e comunitária dos membros da família, definindo: “como diretriz a família como unidade de atenção, valorizando as heterogeneidades, as particularidades de cada grupo familiar e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2004, Portaria n°78)” (Teixeira, p.59, 2009). Tal concepção foi reafirmada pela PNAS (2004), que define a centralidade da família nas suas diretrizes.



Em 2009, passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, permanecendo a sigla PAIF.

O PAIF usa o conceito de família como o núcleo básico de afetividade, e como referência do desenvolvimento e reconhecimento do sujeito como cidadão, bem como é uma unidade que o Estado deve proteger, a partir da proteção social e respeitar seus arranjos sociais heterogêneos (Teixeira, 2009). Atendem beneficiários dos programas de transferência de renda e benefícios da Assistência Social, assim como pessoas idosas, crianças e pessoas com deficiências que vivem em situação de risco.

O Programa Bolsa Família, programa de transferência direta de renda criado em 2003, com condicionalidades que se dirigem a famílias pobres, é o principal programa da proteção social básica oferecido nos CRAS. Tem o objetivo de garantir o direito básico à alimentação, educação e saúde dos membros da família, desenvolvido para auxiliar os adultos do grupo familiar que possuem baixa renda.

Sua estratégia é proteger a família e seus membros a enfrentar a miséria e vulnerabilidade social, entretanto, também possibilita a ampliação da responsabilidade da família, em principalmente as mulheres, pois o repasse monetário é deferido prioritariamente às mulheres:

Todavia, o Estado realiza essa ação controladora, através de medidas protetivas. O benefício é destinado à família, mas condicionado às obrigações desta com os filhos no tocante à escola e à saúde, e deve ser entregue, preferencialmente, às mulheres, ficando explícita a preocupação governamental em minorar a pobreza, mas também de reforçar as responsabilidades familiares, particularmente das mulheres. (Teixeira, p. 77, 2010)

A característica principal do PBF é foco no núcleo familiar como um todo, e não nos membros individualmente, superando a abordagem de fragmentação. Outra característica do programa, é reconhecer e reforçar o papel da mulher na família, pois esta é preferencialmente a responsável legal para receber o benefício. Uma terceira especificidade, é o direito de escolha que a família tem em usar o benefício como achar necessário (UNESCO, 2009), pois o programa não obriga por lei que os beneficiários comprovem os gastos.



O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício de responsabilidade da assistência social, mais precisamente da LOAS (1993), que garante um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso a partir dos 65. Os beneficiários devem comprovar que possuem meios de sustentar, e nem sua família. Para se obter o benefício, a renda mensal bruta familiar per capita deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente.

Algumas análises retratadas na pesquisa do IPEA (2017) demonstram que o BPC cria impactos diretos sobre os índices de pobreza, pois o benefício é capaz de retirar as famílias dessa condição. Todavia, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) no 287/2016, da Reforma da Previdência, ainda em trâmite, declara uma reorganização na oferta e acesso do benefício. Duas propostas são as principais: aumentar a idade mínima de acesso dos idosos para 70 anos; e desvincular o valor do benefício ao salário mínimo. No primeiro caso, o aumento de idade mínima implicaria mais 5 anos de espera para o acesso do beneficiário, o que traria consequências negativas na sua qualidade de vida. Outra mudança implicaria significativamente na diminuição do benefício, pois ele deixaria ter um piso, que atualmente é o salário mínimo (R\$ 998,00 em 2019). O estudo identifica que, caso as medidas sejam aprovadas, há uma grande possibilidade da redução de cobertura e ampliação da vulnerabilidade dos beneficiados.

O BPC garante um salário mínimo para a sobrevivência do beneficiário e sua família, esta renda supre o salário que não pode ser obtido através do trabalho, devido as especificidades dos indivíduos (pessoas com deficiência ou idosos). Este benefício se torna assim, diferente dos outros programas, pois é o único que substitui por completo a renda. Comparando com o PBF, por exemplo, que consiste apenas no complemento da renda familiar.

Ambos os programas possuem aspectos conflitantes no interior de suas ações. A centralidade das famílias como estratégia para o alcance do benefício traz em si um reconhecimento das vulnerabilidades que se sobrepõem histórica e socialmente. Em contrapartida pode “indicar que uma progressiva focalização vem interpelando o processo de consolidação da assistência social como campo específico de ofertas e garantias vinculadas doutrinariamente à universalidade e à equidade” (Jaccoud, p. 43, 2017).

Á título de exemplo, os indicadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA divulgados em 2018 através do estudo ‘Desigualdade no Brasil de 2016 a 2017: um Exercício de Decomposição e Análise de Mercado de Trabalho de Pouca Mudança (O



que é uma boa notícia)’, mostraram que entre anos de 2016 e 2017, a proteção social foi fundamental para que a desigualdade no país não aumentasse, evitando os efeitos negativos da crise no mercado de trabalho.

A participação do salário na renda total da população caiu de 75,3% em 2016 para 74,5% em 2017. Mas os rendimentos dos programas de proteção social – previdência, PBF, BPC – cresceram de 21,1% para 21,8% no mesmo período.

Sobre as famílias estudadas, a pesquisa revela que seus membros são aposentados, beneficiários de algum programa e/ou desempregados, pois a renda total da família não sofre perdas drásticas com a crise do mercado de trabalho. Este fato se torna evidência, e está relacionado com ao compartilhamento de responsabilidade do Estado e da família, isto é, da transferência de renda do Estado (PBF e BPC são responsáveis por 20% da renda da família) em conjunto com renda familiar através do trabalho.

Familismo na Assistência Social

Destaca-se o conceito de Familismo ou Familiarização como processo que se dá a “oferta de bem-estar social ou de atendimento de necessidades sociais que tem ampla participação das famílias, ao passo que o papel dos Estados é diminuído” (Espingandersen, 1991, apud Santos, p.389, 2017).

O familismo está presente em pequenos detalhes nas políticas de proteção social no Brasil. Seu conceito não gira mais em torno da completa ausência do Estado em garantir bem-social ao indivíduo, colocando a família a cargo desta responsabilidade. O familismo foi se aperfeiçoado ao longo das décadas, e as práticas tradicionais reforçaram o papel da família, atualmente suas formulações são outras: é condição de existência das políticas sociais contemporâneas no capitalismo, presente nos avanços e retrocessos das políticas sociais e da assistência social.

Segundo Santos (2017), o processo de amadurecimento da política de assistência social como direito só foi possível porque a responsabilidade de proteção social foi compartilhada legalmente entre Estado e família, no qual as vulnerabilidades e necessidades são superadas pela atuação destas duas instituições. Isto é, a estratégia que tornou possível a ampliação da política social também pode limitar sua cobertura e objetivo de garantia de direitos caso a família se torne a única responsável que cuidar do bem-estar dos seus membros, sem o auxílio do Estado quando necessitado. Um exemplo é a PEC



nº 287/2016, que pretende reduzir a garantia de acesso do BPC e reduzir o benefício, já relatado.

Houve uma grande dificuldade da sociedade civil, das classes políticas, gestores em identificar a assistência social como política pública e responsabilidade do Estado, visto que, por séculos, a assistência social foi limitada ao âmbito caritativo, o que provocou um amplo debate para sua ampliação da carta constituinte.

Santos (2017) rememora que não houve no debate da Constituinte, uma subcomissão específica para a discussão da assistência social, pode indicar uma característica singular do Brasil: a responsabilidade de proteção social é historicamente compartilhada entre o Estado e as famílias, ainda que não legalmente. A tradição conservadora, a do papel privado e práticas de caridade e filantropia, como já relatada, também dificultaram o Estado a reconhecer a assistência social como política social.

Sem contar com as especificidades, o caso brasileiro não é o único, nos países europeus e latino-americanos a proteção social também está diretamente relacionada com este compartilhamento de responsabilidade, onde o Estado só interfere na vida privada quando a família não conseguiu garantir por si só os direitos, Ou seja, “suas funções de proteção, apoio, tutela, assistência e cuidados dos indivíduos” (Santos, p. 392, 2017).

As crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência, têm estreita relação com a instituição familiar, isto é, o Estado sempre destinou as famílias a responsabilidade primária de proteção social aos indivíduos. As discussões sobre os direitos das crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência sofreram influência da temática de família, legalizadas nos artigos 227 e 229 da CF de 1988 (no qual carimba de maneira enfática a soberania da família sobre a sociedade e o Estado em relação a proteção).

Quando um membro da família demanda cuidados e atenção, como no caso de pessoas com deficiência, pacientes psiquiátricos, idosos e crianças, não encontram representatividade e espaço na agenda política, a família conseqüentemente passa a ter total incumbência da responsabilidade de proteger o indivíduo.

Ações voltadas para a proteção social da família/núcleo familiar, não significam o mesmo que familismo: “Não são todas as práticas que protegem as demandas familiares e que livram os indivíduos das privações materiais e sociais, por meio de proteções amplas às famílias que resultarão em familismo na proteção social” (Santos, p. 394,



2017). Esta diferenciação se dá pelo motivo de que: não só os indivíduos separadamente têm demandas, mas também famílias inteiras, com as mesmas demandas; o que não pode ocorrer é a responsabilização dessas famílias e desobrigação estatal. Obviamente, existe um papel da família no cuidado dos indivíduos; mas o foco está em assimilar que as políticas sociais não podem reforçar a desigualdade social. Felizmente, como analisado anteriormente, a proteção social continua sendo fundamental para o recuo da desigualdade, isto é, a responsabilidade do Estado ainda de suma importância para a manutenção do bem-estar social, sobretudo das famílias.

Reflexões finais

A centralidade na família como estratégia na política de assistência social pode ser adequada em certas configurações, pois representa uma unidade de referência que pode ser articulada como eixo de intervenção das políticas públicas para o enfrentamento de vulnerabilidades, principalmente da pobreza. Entretanto, a matricialidade sociofamiliar possui conflitos em seu interior, e tem seu papel turvo que representa problemáticas, podendo levar à desigualdade social.

O papel da família neste contexto não é concreto e ainda é pouco analisado, fazendo do presente trabalho um tema ainda em construção. Impulsionada pelo compartilhamento de responsabilidade entre os três setores (sociedade civil, mercado e Estado), a família acabou se tornando protagonista para a garantia de necessidades dos indivíduos e proteção social.

Já matricialidade sociofamiliar foi criada com o intuito estratégico para assegurar as necessidades de um determinado grupo. Entretanto, quando o grupo familiar não recebe suporte dos outros setores, e cabe a este criar sozinho os caminhos para se retirar da vulnerabilidade e da exclusão social, tal centralidade na família torna-se automaticamente uma confirmação da desigualdade social.

Refletir sobre família e políticas sociais, é potencializar a participação da população na criação das mesmas e contribuir para a construção de um pensamento político crítico brasileiro que perceba os diferentes processos e sujeitos na sociedade de forma ampla, que participam da construção de ações políticas governamentais e não-governamentais.

Como provado, através das evidências contidas na pesquisa do IPEA, a proteção social e o compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a família (principalmente



via transferência de renda) é fundamental para o rompimento da desigualdade social. É necessário trazer para o debate a responsabilidade do Estado para com os indivíduos, e a não restrição dos programas e benefícios da política de assistência social.

Enxergar as famílias como imprescindíveis para a proteção social é reforçar seu papel de provedora do cuidado dos membros. Elas não são meramente fontes de estratégia, demandam proteção social e cuidados, são contraditórias, conflituosas e desiguais em seu interior “como qualquer outra instituição da vida social” (Mesquita e Freitas, p.210, 2013). Ao mesmo tempo que algumas políticas e serviços pretendem socializar os custos sociais com as famílias, ao passo que diminuem a dependência dos seus membros, e particularmente das mulheres, algumas políticas podem reforçar a responsabilização e culpabilização das famílias – de forma intencional ou por descuido.

Romper com o estigma de proteção apenas de incapazes da assistência social, se tornou um desafio e retardou a sua expansão. As estratégias da política de assistência social deveriam contribuir para a desfamiliarização das políticas, bem como promover uma articulação da assistência com as outras políticas da seguridade social, encampada pelas responsabilidades públicas e estatais.

Ressalta-se aqui a importância de novos modelos de políticas sociais e a construção de novas estratégias para o enfrentamento do familismo: a desfamiliarização. Isto é, a não culpabilização, que a família carrega historicamente, principalmente as famílias pobres da responsabilidade quase que integral de garantir o bem-estar para os seus membros. A família é parte integrante e fundamental para a sociedade, para o Estado e para as relações sociais e garantia de cidadania e equidade, e por isso deve ser tratada com a devida importância e atenção.

Notas

¹ “Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (Brasil, p.33, 2004).

² O modelo mais tradicional de materialização da assistência social, vinculado ao patrimonialismo, papel delegado às primeiras damas (mulheres e esposas) a representação da vida privada dos governantes no atendimento à população “carente”. Não é distante, que até hoje essa inserção é realizada, sendo comum a profissionalização destas, justificando a permanência do vínculo. (Couto et al, 2012).

³ Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS fica responsável pela PNAS a partir de 2004.



⁴ “Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade.” (Brasil, p. 39, 2004).

⁵ O princípio da territorialização na assistência social significa o reconhecimento da presença de vários fatores sociais e econômicos, que levam a vulnerabilidade, risco pessoal e social, foi responsável por orientar a proteção social a partir do território (Brasil, 2004), foi primordial para a sua operacionalização nos municípios.

⁶ Dados mais atualizados do Ministério de Desenvolvimento Social – MDS.

Referências bibliográficas

Avritzer, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016 (Introdução).

Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Distrito Federal: Senado Federal. 1988.

Brasil. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. Diário Oficial da União. Brasília, 8 dez. 1993.

Brasil. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, que dispõe sobre a Organização da Assistência Social. Diário Oficial da União, Brasília, 7 jul. 2011.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2004.

Carloto, C. M.; Castilho, C. de F. V. O familismo na política de Assistência Social: um reforço à desigualdade de gênero?. Anais do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas. Universidade Estadual de Londrina. 2010.

Couto, B.R et al. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2012.

Gama, Andréa de Sousa. O conflito entre trabalho e responsabilidades familiares no Brasil: reflexões sobre os direitos do trabalho e a política de educação infantil. 2012. 228 f. Tese (Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2012.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Autoras: Jaccoud, Luciana; Mesquita, Ana Cleusa; Paiva, Andrea Barreto de. O Benefício de Prestação Continuada na Reforma Da Previdência: Contribuições para o Debate. Brasília. 2017.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Autor: SOARES, Sergei. Desigualdade no Brasil de 2016 a 2017: Um Exercício de Decomposição e Análise de Mercado de Trabalho de Pouca Mudança (O que é uma boa notícia). Brasília. 2018.



Jaccoud, Luciana; Bichir, Renata; Mesquita, Ana Cleusa. O SUAS na Proteção Social Brasileira: Transformações recentes e perspectivas. Novos estudos CEBRAP: São Paulo. V36.02. 2017.

Mesquita, Adriana de Andrade; Freitas, Rita de Cássia Santos. Programas de transferência de renda e centralização nas famílias: prioridades do sistema de proteção social não contributivo brasileiro em questão. Revista O Social em Questão, n. 30, 2013.

Ministério de Desenvolvimento Social. Relatórios de Informações Sociais em: aplica-coes.mds.gov.br Acesso em 07 de janeiro de 2019.

Santos, Wanderley G. Décadas de espanto e uma apologia democrática. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

Santos, Wenderson. R. dos. O circuito familista na Política de Assistência Social. Porto Alegre: Textos & Contextos, v. 16, n. 2, p. 388 - 402, ago./dez. 2017.

Sposati, Aldaiza. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. Ciência saúde coletiva [online]. vol.23, n.7. 2018.

Teixeira. Solange. M. Família na Política de Assistência Social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. IN: Revista. Política Pública: São Luís, v. 13, n. 2. 2009.

Teixeira. Solange. M. Políticas públicas para a família: o desafio da superação do desenvolvimento em serviços de apoio à família. IN: Ser Social: Brasília. v. 12, n. 27. 2010.

UNESCO. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2009.



O estado brasileiro e o combate Ao trabalho análogo ao de escravo.

Luiz Augusto Silva Ventura do Nascimento¹

Resumo

Em busca de maior aplicabilidade às vivenciadas violações da dignidade humana, o artigo 149 do Código Penal brasileiro – crime de reduzir alguém à condição análoga à de escravo - foi alterado com o advento da Lei n.º 10.803-2003. Ação estatal em cumprimento do Acordo de Solução Amistosa firmado entre entidades da sociedade civil organizada que denunciaram, em 1994, a exploração do trabalho análogo ao de escravo à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. Desse modo, o crime passou a ser configurado nos casos de submissão ao trabalho forçado, à jornada exaustiva, a condições degradantes de trabalho ou ocorrência de restrições à locomoção, por coação física, moral ou psicológica, em razão de dívida, fraudulenta ou imposta contratualmente ao trabalhador pelo empregador ou preposto. Na contemporaneidade, os trabalhadores escravizados são afetados pela vulnerabilidade econômica e social, reflexo da extrema pobreza em contexto de grande desigualdade social. O presente trabalho é uma reflexão sobre a atuação do Estado brasileiro na erradicação do trabalho análogo ao de escravo. Seus objetivos são identificar e avaliar as principais medidas adotadas pelo governo federal para a verificação dos avanços, estagnações e retrocessos obtidos nesse processo. Empenha-se em responder como atua o Estado para coibir tal prática ilegal. A pesquisa é de caráter qualitativo. A revisão bibliográfica com coleta de dados fornecidos pelo governo federal e apresentados em documentos é o procedimento metodológico adotado. Certamente, para a construção de uma sociedade democrática reconhecedora da dignidade da pessoa humana do seu direito de fluir a plena cidadania, existe um longo percurso a ser cumprido.

Palavras chave

Estado; Trabalho em condição análoga à de escravo; Ações estatais; Programas sociais e pobreza.

Introdução

O trabalho análogo ao de escravo se caracteriza, *lato sensu*, como conduta criminal violadora da dignidade humana nas relações laborais. Os dados mundiais publicados em 2018 colocaram o Brasil na 20ª posição de exploração de trabalhadores em condição análoga à de escravo. Em 2017, foram 369 mil indivíduos escravizados nessa condição, o que representava 2 a cada 1.000 habitantes (Global Slavery Index, 2018).



Pode-se dizer que, no Brasil, desde a década de 1960, alguns representantes da sociedade civil têm-se organizado para pôr fim às práticas escravagistas. Essa luta obteve algum resultado na década de 1980, sobretudo, depois da Carta Constitucional de 1988, por facultar a representantes de certos setores da sociedade civil organizada² participar não apenas em alguns espaços públicos como também na construção da agenda de prevenção – projeto político combate e erradicação do trabalho análogo aos de escravo no Brasil: planos nacionais para erradicação do trabalho escravo – em 2003 e 2008 com a finalidade de solucionar o problema social.

A ordem social brasileira é, desde sua constituição histórica, marcada por desigualdades – assimetrias – sistemáticas e relativamente estáveis em virtude de “manifestações não apenas de diferenças individuais, mas [também] diferenças coletivas e duráveis [...] [no que concerne à] distribuição e acesso a recursos, poder, oportunidades e possibilidade de realizações” (Thompson, 1999, p. 367). Condições econômicas e políticas desequilibradas, mas de caráter social permanente.

Situação que, ao longo dos acontecimentos históricos brasileiros, impossibilitou a implementação de ações compromissadas com o combate efetivo à miséria, pobreza e vulnerabilidade social e, menos ainda, com a criação de mecanismos de redistribuição patrimonial e de renda para a geração de processos criadores de condições que dessem oportunidades pessoais e sociais aos excluídos e, ao mesmo tempo, proporcionassem melhoria econômica para determinados segmentos da sociedade, sendo eficiente para livrá-los do trabalho análogo ao de escravo.

Essa interpretação, permite compreender como se formam as contingências de trabalhadores suscetíveis à situação de escravização contemporânea e perceber a relação de poder nos embates e tensões político-jurídicas entre, de um lado, atores sociais que defendem os interesses políticos e econômicos dos ruralistas e, de outro, aqueles que se organizam para a defesa dos direitos humanos dos rurícolas.

Nesse processo, é absolutamente necessária a elaboração de conhecimento sociológico cujo objeto é o estudo qualitativo de medidas tomadas pelo Estado brasileiro, para combater ao trabalho análogo ao de escravo. O objetivo resume-se em sistematizar e avaliar tais medidas com a finalidade de precisar avanços, estagnações ou até retrocessos (Dagnino, 2002) na atuação do Estado brasileiro para garantir a dignidade dos trabalhadores com repressão do ilícito penal da escravidão contemporânea. Investigar a



(im)possibilidade de construção de uma sociedade democrática e de exercício da cidadania.

A pesquisa social fundamenta-se tanto em autores que englobam um corpo epistemológico acerca do trabalho análogo ao de escravo, quanto na teoria da *confluência perversa*, proposta por Evelina Dagnino, para aferir as (des)continuidades processuais da administração pública brasileira no combate à escravidão contemporânea, mediante a consideração da participação de determinados segmentos da sociedade civil.

Trata-se de pesquisa bibliográfica a ser realizada em livros, artigos científicos e dados do governo federal e de organizações que investigam a questão do trabalho análogo ao de escravo no Brasil e em dados extraídos de documentos.

Teoria da confluência perversa

A perspectiva sociológica política da *teoria da confluência perversa* oportuniza, entre outras análises, a compreensão do processo de construção da democracia brasileira a partir da relação entre poder – âmbito político, competência e atuação do poder do Estado – e cultura – aspectos culturais (ações do cotidiano) que conferem, constantemente, sentido e orientação à vida social.

Há, seguramente, uma *confluência perversa* como resultado da *crise do discurso* sobre as noções de cidadania e participação utilizadas pelas organizações não-governamentais ativas e propositivas na sociedade civil. Coexistem, obviamente, dois projetos políticos nacionais antagônicos caracterizados, um, pela ampliação dos espaços de participação cidadã que ocorreu graças à resistência ao regime militar ditatorial (1964-1985), democratizante, por consequência, e inspirado na defesa dos direitos humanos e na sua ampliação, por ser construção dos próprios atores sociais, e outro, por estreitos vínculos com os enunciados neoliberais, o que levou à ressignificação da atuação de segmentos da sociedade civil e sua participação, agora configurada como “solidária”, “voluntária” ou “de responsabilidade social” de cunho muito mais representativo (Dagnino, 2004).

Então, o projeto político democrático participativo que vinha sendo construído, entre as décadas de 1970 e 1990, na sociedade civil brasileira, assumiu perspectivas neoliberais, desvendando a heterogeneidade, isto é, os aspectos positivos e os negativos do Estado e da sociedade civil.



De qualquer forma, convém destacar que as políticas neoliberais além de serem um projeto político e econômico de dominação, constituem-se, também, como uma concepção de mundo que orienta as ações dos indivíduos e alcança a subjetividade das pessoas e a identidade dos movimentos sociais, ressignificando as noções de participação e cidadania, uma disputa pela prática legítima (Dagnino, 2004).

Conseqüentemente, há polarização do mercado de trabalho, configurada também como alteração nos padrões de produção responsável pelo crescimento do trabalho em condições precárias, sendo uma das formas do trabalho em condição análoga à de escravo.

Trabalho análogo ao de escravo

A definição do *trabalho análogo ao de escravo* se norteia por conteúdos transdisciplinares, na medida em que sociólogos, antropólogos, politólogos e juristas, por meio de suas atividades contínuas, ampliam seu corpo de conhecimento teórico com a finalidade de estudar o fenômeno social da escravidão contemporânea.

Ao estudar a realidade brasileira, José de Souza Martins averiguou que, na prática, o trabalho análogo ao de escravo, aquele realizado tanto por trabalhadores rurais quanto por urbanos, é uma “variação extrema do trabalho assalariado em condições de superexploração” (Martins, 1994, p. 1), mecanismo utilizado, na sociedade brasileira, para aumentar o processo de acumulação de capital (Martins, 2001).³

Além de José de Souza Martins, que é um dos primeiros e grande referencial bibliográfico na questão do trabalho análogo ao de escravo, no Brasil, devem-se mencionar, também, os estudos teóricos de Ricardo Rezende Figueira, que não só discorre a respeito do exercício do direito de propriedade sobre o trabalhador, mas também sistematizou aspectos essenciais do trabalho análogo ao de escravo contemporâneo: restrição ao seu caráter humano de trabalhador, perda da sua autonomia, distanciamento do local de origem e dependência de uma rede de arregimentação (Figueira, 2004, 2012).⁴

Sob essa perspectiva, pode-se dizer que a concepção sociológica de trabalho análogo ao de escravo é definida como afronta à dignidade humana e ofensa aos direitos humanos em suas variadas nuances, por envolver práticas coercitivas de controle da produção laboral sem qualquer preocupação ou garantia da dignidade do trabalhador, constituindo-se em violentas inversões da própria relação humana do trabalho, uma vez que o indivíduo deixa de ser sujeito para se tornar como que objeto de outrem, uma verdadeira aniquilação da sua subjetividade.



Para constatar a interação do conteúdo com a área jurídica do conhecimento, basta citar a definição legal brasileira do crime de *redução à condição análoga à de escravo* caracterizada como assujeitamento do trabalhador ao trabalho forçado, à jornada exaustiva, a condições degradantes de trabalho ou à restrição do direito de locomoção imposta pelo uso da força ou por causa de dívida fraudulenta:

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 violência⁵ (Código Penal, 2017, p. 60).

Para compreender o tipo penal brasileiro, é mister definir três conceitos fundamentais: trabalho forçado, jornada exaustiva e condições degradantes.

“[...] todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade” foi definido como trabalho forçado ou obrigatório pela OIT, em 1930, na Convenção n.º 29 de 1930 (Decreto n.º 41.721, 1957).

A Coordenadoria Nacional de Combate ao Trabalho Escravo vinculada ao Ministério Público do Trabalho deu duas orientações sobre jornada de trabalho exaustiva e condição degradante. A orientação n.º 03, da jornada exaustiva, refere-se a conjunturas em que há prejuízos para a saúde física ou mental do trabalhador e agressão à sua dignidade, decorrentes da sujeição na qual vive e que, por qualquer razão, torna irrelevante a sua vontade; e a n.º 04, das condições degradantes de trabalho a qual se refere à noção ampla de violação dos direitos fundamentais dos trabalhadores como, por exemplo, direito à higiene, à saúde, à segurança, à moradia, ao repouso, à alimentação ou o relacionado à personalidade (Ministério Público do Trabalho, 2012, p. 5).

Portanto, pelo viés jurídico, entende-se como trabalho em condições análogas à de escravo:

“[...] o exercício do trabalho humano em que há restrição, em qualquer forma, à liberdade do trabalhador, e/ou quando não são respeitados os direitos mínimos para o resguardo da dignidade do trabalhador”. É a negação dos direitos básicos, que caracterizam o ser humano (Brito Filho como citado em Melo, 2006, p. 42). A construção conceitual do trabalho análogo ao de escravo inclui as agressões



à dignidade que convertem o ser humano em objeto. Maria Celina Bodin de Moraes afirma “[...] será desumano, em outras palavras, contrário à dignidade da pessoa humana, tudo aquilo que puder reduzir a pessoa (o sujeito de direitos) à condição de objeto” (Moraes, 2003, p. 85).⁶

De todo modo, cumpre afirmar que é amplo o referencial teórico acerca da temática do trabalho em condição análoga à de escravo. Neste artigo foram apresentados, tão somente, alguns conceitos fundamentais para dar entendimento do problema sociológico delimitado e conseguir, ao longo do trabalho, explicar, de fato, como atua o Estado brasileiro no que tange à erradicação das formas contemporâneas de escravidão.

Atuação do estado um longo percurso a seguir

Como resultado de pressões de entidades organizadas da sociedade civil de defesa dos direitos humanos dos trabalhadores, pode-se citar, como marco inicial de desempenho do Estado brasileiro na coordenação, implementação e repressão à exploração do trabalho equiparado ao de escravo, a instituição do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), com as Portarias n^{os} 549 e 550, ambas de 14 de junho de 1995 a elas seguiu o Decreto n^o 1.538, de 27 de junho de 1995, com o qual se criou o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (GERTRAF), que passou a ter um comando centralizado e sigiloso na apuração de denúncias com padronização de procedimentos (II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, 2008).

Contudo, o reconhecimento público, por parte do governo federal, de que existiam trabalhadores explorados em condições violadoras da dignidade da pessoa humana em relações de trabalho, ocorreu no prefácio do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), com o Decreto n.º 1.904, de 13 de maio de 1996, lançado no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o qual, referindo-se à atuação do GERTRAF, determinou ao então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)⁷ que combatesse sem trégua o trabalho forçado (Programa Nacional de Direitos Humanos, 1996): termo também utilizado, na época, para se referir ao trabalho análogo ao de escravo (Vannuchi, 2011).

Não há dúvida de que tinha ocorrido, anteriormente, em resposta às pressões de organismos da sociedade civil, um aperfeiçoamento da legislação penal com a aprovação da Lei n.º 9.777, de 29 de dezembro 1993, mediante alterações nos artigos 132, 203 e 207 do Código Penal brasileiro⁸ que passaram a incriminar o processo executório de escravização, do que resultou a diminuição, em suas várias etapas, da impunidade dos



intermediários, aliciadores administradores e prepostos. A nova redação incrimina as condutas que expõem a vida ou a saúde das pessoas a perigo direto e iminente; o descumprimento do direito assegurado pela legislação trabalhista mediante fraude ou violência; e o aliciamento de trabalhadores e sua transferência, mediante fraude, de uma para outra localidade do território nacional (Ministério do Trabalho e Emprego, 2012).

Como o foco central do estudo sociológico proposto são as ações do governo federal para prevenir, combater e erradicar o trabalho análogo ao de escravo na sociedade brasileira, é importante assinalar que um instrumento administrativo expressivo contra o trabalho análogo ao de escravo são os grupos especiais de fiscalização móvel, o principal mecanismo de combate por sua capacidade de identificar os exploradores e libertar os cativos. Nos vinte anos de atuação – de 1995 a 2014 – foram libertados pelo referido grupo 46.478 trabalhadores em condição análoga à de escravo.

Sem embargo, os últimos dados oficiais da Secretaria de Inspeção do Trabalho registram retrocesso da política pública de combate à escravização da mão de obra laboral implementada desde 1995; o número de trabalhadores libertados, que já vinha sofrendo redução, despencou, significativamente, a partir de 2014. Se em 2007, conseguiu-se atingir o cume de 5.999 libertos, número que foi decrescendo, sensivelmente: 2.758, em 2013; 1.674, em 2014; 1.111, em 2015; 855, em 2016; e 386, em 2017.

Vale dizer que até 2016 o governo federal, por meio do extinto Ministério do Trabalho e Emprego, divulgou cifras e outros dados sobre tais operações. Nos últimos anos, tem sido, extremamente, difícil o acesso às informações oficiais e, quando se têm, elas são isoladas ou parciais, bem diferente do que ocorria anteriormente, numa falta de transparência contrária ao princípio administrativo da publicidade e ao direito de acesso à informação.

Uma nova tentativa positiva para promover debates sobre os mecanismos de prevenção do trabalho análogo ao de escravo, com o fito de colocar o problema na agenda política e analisar mecanismos eficazes de prevenção e combate à violência no campo, ao trabalho escravo e ao trabalho infantil, foi a instauração da Comissão Especial no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH),⁹ do Ministério da Justiça, com a Resolução n.º 5, de 28 de janeiro de 2002 (Ministério do Trabalho e Emprego, 2012).



Convém dizer que representantes do poder público¹⁰ e da sociedade civil integraram a Comissão Especial do CDDPH,¹¹ criada por Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 2002 (Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, 2003), sob a presidência de Nilmário Miranda. Os representantes da sociedade civil foram: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Carla Cassara; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e Pecuária do Brasil – Guilherme Pedro Neto e Rodolfo Tavares; CPT – Henri Burin des Roziers e Xavier Jean Marie Plassat; Universidade de São Paulo – José de Souza Martins; Movimento Nacional dos Direitos Humanos – Oscar Gattica; OIT - Patrícia Audi; Centro pela Justiça e o Direito Internacional – Patrícia Galvão Ferreira; Associação dos Juizes Federais do Brasil - Paulo Sérgio Domingues; Rede Social de Justiça e Direitos Humanos - Ricardo Rezende Figueira; Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Roberto de Figueiredo Caldas e Robinson Neves Filho.

Esse colegiado foi o responsável pela construção do primeiro Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (PNETE), com 76 medidas¹² de combate às práticas ilícitas de sujeição do trabalhador à condição análoga à de escravo, lançado em 11 de março de 2003 (Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, 2003) pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), dando continuidade à política de Estado de defesa dos direitos humanos. Posteriormente, depois de reflexões com representantes da sociedade civil, em 10 de setembro de 2008, o governo federal lançou o segundo PNETE, com 66 metas (II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, 2008).

Decidiu-se, no processo político, indicar como proposta o I PNETE e designar os responsáveis pela sua execução: entidades governamentais e não-governamentais. Seus seis eixos de atuação resumem-se em: ações gerais, melhoria da estrutura administrativa do grupo de fiscalização móvel, melhoria da estrutura administrativa da ação policial, melhoria da estrutura administrativa do Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho e, ainda, ações específicas de promoção da cidadania e combate à impunidade, de conscientização, capacitação e sensibilização, além das alterações legislativas. O cumprimento efetivo do I PNETE foi uma das medidas de prevenção sugeridas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no acordo de solução amistosa do Caso José Pereira, em 2003 (Shahinian, 2010).

Em setembro 1989, José Pereira trabalhava em uma fazenda no Estado do Pará, com outras pessoas, sem pagamento e em condições ilegais e desumanas. Quando ele e



um colega, conhecido como *Paraná*, tentaram fugir, eles foram atacados. O amigo foi assassinado e ele, após, fingir-se de morto, acabou com lesões provocadas por disparo de arma de fogo no rosto e nas mãos. Na época, as autoridades competentes não deram a devida atenção aos fatos, o que ensejou denúncia na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Camargo, 2006).

Em agosto de 2003, foi criada a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), órgão colegiado constituído por mais de 20 entidades, integrado por representantes do governo, trabalhadores, empregadores e pela sociedade e vinculado à antiga Secretaria Especial Dos Direitos Humanos (SEDH/PR). Essa Comissão assumiu a função primordial de combate ao trabalho escravo, monitorando o cumprimento das propostas do I PNETE, consubstanciando a política pública para o enfrentamento do problema, como também avaliando a proposição de estudos e pesquisas sobre as “formas de trabalho escravo contemporâneo”, no Brasil (Ministério do Trabalho e Emprego, 2012).

Graças a mobilizações sociais, são criadas, a partir de 2006, as comissões estaduais para erradicação do trabalho escravo (COETRAE), com a mesma finalidade da Comissão Nacional, e para discussão dos problemas locais e fixação de propostas e metas, por meio do lançamento de planos estaduais para erradicação do trabalho escravo.

Em 11 de dezembro de 2003, com o advento da Lei n.º 10.803, chega-se a um conceito mais preciso sobre as condutas caracterizadoras do crime, que consiste em reduzir alguém à condição análoga à de escravo, conforme disposto no artigo 149 do Código Penal brasileiro, que estava praticamente em desuso por se prestar a diversas interpretações, o que demonstra que não existia um conceito jurídico que expressasse a realidade social brasileira em suas especificidades em relação ao trabalho análogo ao de escravo (Ministério do Trabalho e Emprego, 2012).

Após a nova redação legal, a definição normativa ficou bem mais precisa. Configura-se conduta criminosa quando o ser humano é submetido ao trabalho forçado, à jornada exaustiva, a condições degradantes de trabalho ou quando ocorre restrição à locomoção por causa de dívida para com empregador ou preposto. A modalidade servidão por dívida pressupõe coação física, psicológica e moral, para que o trabalhador permaneça cativo até a liquidação de débitos que contraiu por meios, ou imposições contratuais, fraudulentos.



Esse conceito legal representa avanço na legislação brasileira, posto que não apenas contempla a Convenção nº 105 da OIT, complementar à de nº 29, sobre a abolição do trabalho forçado, mas também serve de referência legal a outras nações. Afinal, traz maior efetividade a repressão do trabalho análogo ao de escravo no Brasil.

Contrariamente, depois da atuação efetiva do grupo de fiscalização móvel, constatam-se diversas tentativas legislativas, por intermédio de projetos de lei, para o esvaziamento do conceito legal do crime de submeter alguém à condição análoga à de escravo, sob o argumento de que, assim, se confere “segurança jurídica: maior precisão do termo”. Na prática, essa ação acaba por restringir as condutas ilícitas impedindo, consequentemente, a atribuição da autoria ou responsabilidade pela infração penal.

Nesse processo específico, para exemplificar, cabe citar o Projeto de Lei n.º 2.464 de 2015 proposto pelo ex-deputado federal e agropecuarista Dilceu Sperafico (PP/PR) que, equivocadamente, justifica a subtração das expressões “condições degradantes de trabalho” e “jornada exaustiva” por “falta de respaldo legal”, por “ferirem a ordem constitucional-penal estabelecida” e por “não serem utilizadas na conceituação de trabalho escravo em outros países”. Contrariamente, como exposto no item anterior, existem documentos internacionais que definem as condutas. Esse Projeto está apensado ao Projeto de Lei n.º 3.842 de 2012 apresentado pelo então presidente da Frente Parlamentar Agropecuária, ex-deputado Moreira Mendes (PSD-RO). Na proposta, o conceito de condição análoga à de escravo, ou trabalho forçado ou obrigatório, compreenderá “o trabalho ou o serviço exigido de uma pessoa sob ameaça, coação ou violência, com restrição de locomoção e para o qual essa pessoa não se tenha oferecido espontaneamente”.

Assim, o Projeto propõe redução do conceito legal preconizado no artigo 149 do Código Penal brasileiro, ao retirar as expressões “jornada exaustiva”, “condições degradantes de trabalho” e “preposto” (empregado ou gato) e incluir a necessidade de ameaça, coação e violência para a caracterização do trabalho escravo (Projeto de Lei n.º 3.842, 2012). O mesmo se deu com o Projeto de Lei n.º 97 de 2015 proposto pelo deputado Alceu Moreira (MDB/RS) e, depois, retirado de tramitação pelo autor.

No Senado Federal é, igualmente, possível encontrar tentativa de recuo como a definição do Projeto de Lei, n.º 432 de 2013, de autoria do ex-senador Romero Jucá (MDB/RR), que centraliza a configuração do trabalho escravo no direito à liberdade, entendendo-se por trabalho análogo ao de escravo somente aquele em que há ofensa à liberdade de locomoção do trabalhador (Melo, 2015).



Nesses termos, inexistente consenso em relação à política nacional de combate ao trabalho análogo ao de escravo, de defesa da garantia, do direito e da segurança dos trabalhadores. Se aprovada qualquer uma das propostas, inviabilizar-se-á a atuação do Poder Judiciário nos processos de desapropriação por exploração de trabalho em condição análoga à de escravo em razão das restrições conceituais existentes para a caracterização do ilícito.

Uma medida que não pode ser caracterizada como ponto efetivo de aperfeiçoamento das ações para a erradicação das formas contemporâneas de escravidão foi a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 232 de 1995 e, posteriormente, debatida no Senado, como PEC n.º 438 de 2001,¹³ conhecida como PEC do Trabalho Escravo, que previa a expropriação de terras de proprietários que reconhecidamente utilizem mão de obra escrava (Ministério do Trabalho e Emprego, 2012).

Não obstante todos os esforços de entidades da sociedade civil para a sua aprovação na íntegra, a PEC enfrentou fortes resistências na Câmara dos Deputados desde 2004. Depois de muitas campanhas televisivas em seu favor, a PEC foi aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em 22 de maio de 2012, e novamente pelo Senado Federal, em 27 de maio de 2014. Portanto, as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional n.º 81, de 5 de junho de 2014 que prevê nova redação do artigo 243 da Constituição Federal:

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 (Constituição da República Federativa do Brasil, 2019, p. 180, grifo nosso)

Sem qualquer desmerecimento dos atores políticos envolvidos no processo de mobilização para pelo menos inserir na agenda pública a questão, o que tem toda relevância política, não é possível, ainda, considerar um progresso ou uma vitória, porque, com manobra política da bancada ruralista, forte no Congresso Nacional, houve a inclusão da expressão “na forma da lei”, o que a condiciona à regulamentação em uma outra lei



específica infraconstitucional, tornando-a inaplicável até regulamentação por outra legislação destinada à questão.

Como estratégia de combate foi editada, em 17 de novembro de 2003, a Portaria n.º 1.234 do Ministério do Trabalho, responsável pela criação do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, conhecido como *Lista Suja*. É importante destacar que há recomendação aos agentes financeiros para se absterem de conceder financiamentos ou qualquer outro tipo de assistência com recursos públicos, para pessoas físicas e jurídicas que integrem a mencionada relação. Aliás, não cabe ao dinheiro público financiar empreendimentos que reduzem trabalhadores à condição equiparada à de escravo. Todavia, destaque-se que o verbo empregado no documento é “recomendar” ao invés de “determinar” (Ministério do Trabalho e Emprego, 2012). Essa Portaria foi reeditada com base na Portaria do Ministério do Trabalho n.º 540, de 05 de dezembro de 2004, posteriormente revogada pela Portaria Interministerial n.º 2, de 12 de maio de 2011, da então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e do antigo Ministério do Trabalho.

Tais Portarias são instrumentos administrativos que têm a função de fixar regras sobre a inclusão e exclusão cadastrais. Trata-se de registro público dos empregadores cujos autos de infração já tinham sido submetidos à decisão definitiva e não estejam mais sujeitos aos recursos na esfera administrativa, o que justifica a imposição de comportamento ético e de responsabilidade social na forma de atuação no mercado. A exclusão ocorre depois de sanadas as irregularidades verificadas pela inspeção do trabalho e atendidos os requisitos previstos na Portaria, ao longo de dois anos contados da inclusão cadastral (Ministério do Trabalho e Emprego, 2012).

No entanto, em 31 de dezembro de 2014, a lista foi retirada de publicação, isto é, do sítio eletrônico do antigo Ministério do Trabalho, sob a alegação de que a Portaria viola os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório por não incluir procedimentos e instâncias passíveis de serem acionados pelos advogados de um empregador acusado por trabalho escravo, por força da liminar proferida, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.209 do distrito federal, pelo ministro e ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) Ricardo Lewandowski.

Desse modo, fica evidente que as boas condições financeiras dos empregadores somadas à utilização dos pedidos de liminares são usadas como estratégia para manipular o



Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, impedindo-se sua atualização semestral e divulgação.

Como tentativa de manter a publicação da lista, em 31 de março de 2015, foi assinada, pelos ex-ministros, Manoel Dias, do Ministério do Trabalho, e Ideli Salvatti, da então SDH/PR, a Portaria Interministerial nº 2¹⁴ para aprimorar o procedimento de divulgação dos infratores com respaldo na Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e nos acordos internacionais de que o Brasil é signatário, como a Convenção nº 105¹⁵ da OIT, a Convenção Sobre a Escravatura de Genebra e a Convenção Americana de Direitos Humanos.¹⁶

Posteriormente, como ainda estava suspensa a divulgação do Cadastro, por meio da Portaria Interministerial nº 4, de 11 de maio de 2016, foi revogada a portaria anterior e apresentada a alternativa de firmar termo de ajuste de conduta ou acordo judicial, bem como reparação de danos. Pela edição da nova Portaria, a ação direta de inconstitucionalidade nº 5.209, que discutia a Portaria Interministerial nº 2 (anterior), ficou prejudicada pela perda do objeto sendo, conseqüentemente, cassada, pela ministra ex-presidente do STF Cármen Lúcia, a liminar que vedava a publicação. Entretanto, o Estado não a estava disponibilizando no sítio eletrônico do extinto Ministério do Trabalho.

Desde dezembro de 2016, o Ministério Público do Trabalho (MPT), por meio da ação civil pública nº 0001704-55.2016, vinha pleiteando a publicação e divulgação do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. Nesse tempo, no governo Michel Temer (ago. 2016-2018) e sob o comando do ex-ministro do trabalho Ronaldo Nogueira, a divulgação cadastral dos infratores foi determinada, judicialmente. O MPT, na referida ação, obteve êxito com a decisão liminar do juízo da 11ª Vara Trabalhista de Brasília, que, mais tarde, foi objeto de recurso ao Tribunal Regional do Trabalho (TRT) do Distrito Federal cuja decisão manteve a obrigação de publicação. Inconformado, o governo federal recorreu ao Tribunal Superior do Trabalho (TST), onde obteve uma decisão favorável, depois cassada pelo ministro Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira que determinou a divulgação.

A disputa política e judicial empreendida pelo governo federal denota não somente uma mudança política vertiginosa na atuação do Estado, até então construída por ele mesmo e por segmentos da sociedade civil, o que representa encolhimento dos espaços participativos para erradicação do trabalho escravo no Brasil, mas também descaso pelas



situações de violação dos direitos humanos, esquecendo-se do interesse coletivo para privilegiar o segmento social composto por ruralistas infratores.

Isso também é notório graças à publicação da Portaria do Ministério do Trabalho n.º 1.129, de 13 de outubro de 2017, que caminhou na contramão das políticas até então implementadas no Brasil na medida em que por meio de ato administrativo, tentou, novamente, esvaziar o conceito de trabalho escravo e desqualificar cerca de 90% dos casos de infrações acompanhados pelo Ministério Público do Trabalho, criando impedimentos à atuação dos fiscais do trabalho, os quais perdiam sua autonomia ao se lhes porem entraves na instauração do processo administrativo (Nascimento, 2017). É apropriado dizer que a ministra Rosa Weber suspendeu a decisão ministerial, em sede de liminar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 489, a ser, ainda, votada pelo plenário do STF.

Não se pode dizer que um “espectro” ronda a política brasileira contra o trabalho análogo ao de escravo: o cenário vivenciado na atualidade é de desmantelamento dos alicerces democráticos. Em 30 de julho de 2019, o atual presidente da república defendeu a necessidade de precisar a diferença entre trabalho análogo ao de escravo e trabalho escravo como, se fosse possível tal distinção. Ambos sintagmas significam a mesma coisa e a tentativa de distingui-los nada mais é do que a defesa de grave violação dos direitos fundamentais dos trabalhadores brasileiros.

Considerações finais

Em conformidade com o que ensina José de Souza Martins, ainda que se conceba, equivocadamente, a redução do trabalhador à condição análoga à de escravo como distúrbio incompatível com o processo de acumulação capitalista, algo condenado ao desaparecimento, dentro da lógica capitalista, por ser considerado irracional e contraditório, a realidade demonstra que se trata de exploração laboral para acumular capital; refere-se, também, à transgressão dos direitos humanos dos trabalhadores e, sobretudo, de inobservância do fundamento estatal de respeito à dignidade humana, sustentáculo do Estado democrático de direito.

Neste estudo foi possível identificar 12 medidas estatais de grande repercussão, positiva ou negativa, para a efetividade de uma política de combate ao trabalho análogo ao de escravo: a) sanção da Lei n.º 9.777, de 29 de dezembro 1993, com alterações nos artigos 132, 203 e 207 do Código Penal brasileiro; b) criação do grupo de fiscalização móvel



(1995); c) formação da Comissão Especial no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (2002); d) edição dos dois planos nacionais para erradicação do trabalho escravo (2003 e 2008); e) criação da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) (2003); f) implementação do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo (2003); g) sanção da Lei n.º 10.803, 11 de dezembro de 2003, com alteração do artigo 149 do Código Penal brasileiro; h) proposições de projeto de lei na Câmara dos Deputados (n.º 3.842 de 2012, n.º 2.464 de 2015 e n.º 97 de 2015) e no Senado Federal (n.º 432 de 2013); i) promulgação da Emenda Constitucional n.º 81, de 5 de junho de 2014; j) decisões judiciais que liminarmente suspenderam a divulgação do Cadastro de Empregadores infratores (2014-2017); k) publicação da Portaria do Ministério do Trabalho n.º 1.129 (2017); e l) deferimento de liminar que suspendeu as determinações da Portaria ministerial n.º 1.129 (2017).

Com base no conteúdo de tais ações, há que se dizer que, desde a década de 1990, o Estado brasileiro vinha construindo uma política nacional de defesa dos direitos humanos, na qual se empenhou decididamente até 2014. Obviamente, nesses anos, ocorreram, também, disputas e tensões políticas travadas, principalmente nas esferas legislativa e judiciária. Conquanto, nos embates, se tenha levado, na maioria das vezes, ao reconhecimento das garantias e dos direitos dos explorados e subjugados, em 2017, o espaço de enfrentamento se expande para o âmbito do Poder Executivo com a Portaria do Ministério do Trabalho n.º 1.129 que tenta pôr fim aos avanços conquistados.

Nota-se, com base nessas ações, que o Brasil figurava como incipiente na construção de uma agenda política voltada para a erradicação do trabalho análogo ao de escravo ou trabalho escravo – em razão da carência de medidas que pudessem afetar o cerne do problema (miséria, pobreza, concentração de renda e riquezas) – a partir de 2017, os padrões construídos são combatidos por discursos inconsistentes e antidemocráticos, desconsiderando-se o direito de parte da população brasileira.

Com a diminuição dos espaços políticos e participativos, entidades defensoras dos interesses do contingente de trabalhadores escravizados empenhadas na construção da ordem jurídica brasileira, têm constatado forte retrocesso nas conquistas dos cidadãos em razão da perda de direitos na estrutura legal como também da participação: perda dos poucos vínculos políticos construídos com o Estado para participação política.



Além do mais, cabe registrar que se têm enfrentado dificuldades de acesso à informação, a dados anuais sobre o número de operações e trabalhadores libertados, os quais, se antes eram veiculados pelo antigo Ministério do Trabalho, hoje não são amplamente disponibilizados à sociedade, o que evidencia a falta de transparência.

Por fim, é explícito que a disputa gira em torno do conceito de trabalho análogo ao de escravo, noção construída e definida, social e politicamente, pelos sujeitos escravizados que, ao serem libertados, relatam como são arregimentados e submetidos inapelavelmente a essa forma de trabalho, pelos agentes políticos, que formulam a definição legal, e pelas políticas públicas voltadas à erradicação das formas contemporâneas de escravidão.

Notas

¹ Professor no ensino superior. Doutorando em Sociologia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) E-mail: Lsventura1@hotmail.com

² Dados extraídos do Relatório da *Walk Free Foundation* publicado em 19 de julho de 2018.

³ Na década de 1960 havia forte atuação das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica.

⁴ Somente a título exemplificativo, podem-se citar a Comissão Pastoral da Terra (CPT), *Anti-Slavery International*, *Catholic Relief Services (CRS)*, *Institute for Human Rights and Business* e *Human Rights Education Associates*.

⁵ “[...] acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc., e de questões como gênero, raça, etnia, etc [...] o surgimento de sujeitos sociais de um novo tipo e de direitos também de novo tipo [...]. [Nota de rodapé 7] O direito à autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia são exemplos (intencionalmente muito diferentes) dessa criação de direitos novos” (Dagnino, 2004, p. 153).

⁶ “A compreensão da persistência e mesmo da ressurgência de formas servis de trabalho ou do trabalho forçado na sociedade contemporânea pede, há muito, uma explicação teórica [...] os autores se perdem em considerações sobre a escravidão na Antiguidade até nós, suprimindo da História a sua historicidade e suas singularidades, divagando sobre uma concepção genérica e abstrata de escravidão. Ou se enredam nas dificuldades próprias de quem concebe o capitalismo como um modelo puro, em que ‘perturbações’ como essa só podem ser resultado de sobrevivências destinadas a desaparecer com o próprio desenvolvimento capitalista. Minha suposição é justamente a de que a



escravidão contemporânea é, de certo modo, constitutiva desse desenvolvimento, forma de ampliar e extremar a eficácia dos mecanismos de acumulação” (Martins, 2001, pp. 14-15).

⁷ “[...] o estado e a condição de um indivíduo sobre o qual se exercem, total ou parcialmente, alguns ou todos os atributos do direito de propriedade” (Figueira, 2004, p. 36); “De fato, essa modalidade de trabalho coincide com a escravidão legal moderna (africana das Américas) e antiga (grega e romana), consideradas clássicas e parâmetros para classificar outras, em simultaneamente quatro aspectos considerados fundamentais: a pessoa é tratada como se fosse mercadoria, mesmo se disfarçada; há, mesmo se temporariamente, uma totalidade de poder exercida sobre ela; a vítima é alguém de fora, “um estrangeiro” e, finalmente, os donos de escravos temporários não têm criadouros de escravos. As pessoas, de fato, hoje também não se reproduzem no local do trabalho, mas no local mesmo do aliciamento, do sequestro ou da guerra” (Figueira, 2012, n.p).

⁸ Conquanto seja de 1940 o Código Penal brasileiro, a letra do artigo supracitado foi alterada, somente, pela Lei n.º 10.803, de 11 de dezembro de 2003. Antes não havia qualquer especificação do significado do ilícito penal.

⁹ Corpo de direitos decorrente da própria condição humana compartilhado em igual proporção por todos os que garantem a existência humana (Sarlet, 2002).

¹⁰ Em 2019, o governo Jair Bolsonaro (2019-) integrou o Ministério do Trabalho (1930-2019) aos Ministérios da Economia, da Cidadania e da Justiça e Segurança como Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Tal medida demonstra desconsideração e desprezo pela legítima defesa dos direitos dos trabalhadores na estruturação do governo.

“Art. 132. Expor a vida ou a saúde de outrem a perigo direto e iminente: Pena - detenção, de três meses a um ano, se o fato não constitui crime mais grave. Parágrafo único. A pena é aumentada de um sexto a um terço se a exposição da vida ou da saúde de outrem a perigo decorre do transporte de pessoas para a prestação de serviços em estabelecimentos de qualquer natureza, em desacordo com as normas legais (Incluído pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998)” (Código Penal, 2017, pp. 53-54); “Art. 203. Frustrar, mediante fraude ou violência, direito assegurado pela legislação do trabalho: Pena - detenção de um ano a dois anos, e multa, além da pena correspondente à violência. (Redação dada pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998) § 1º Na mesma pena incorre quem: (Incluído pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998) I - obriga ou coage alguém a usar mercadorias de determinado estabelecimento, para impossibilitar o desligamento do



serviço em virtude de dívida; (Incluído pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998) II - impede alguém de se desligar de serviços de qualquer natureza, mediante coação ou por meio da retenção de seus documentos pessoais ou contratuais. (Incluído pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998) § 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço se a vítima é menor de dezoito anos, idosa, gestante, indígena ou portadora de deficiência física ou mental. (Incluído pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998)” (Código Penal, 2017, pp. 82-83); e “Art. 207. Aliciar trabalhadores, com o fim de levá-los de uma para outra localidade do território nacional: Pena - detenção de um a três anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998) § 1º Incorre na mesma pena quem recrutar trabalhadores fora da localidade de execução do trabalho, dentro do território nacional, mediante fraude ou cobrança de qualquer quantia do trabalhador, ou, ainda, não assegurar condições do seu retorno ao local de origem. (Incluído pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998) § 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço se a vítima é menor de dezoito anos, idosa, gestante, indígena ou portadora de deficiência física ou mental. (Incluído pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998)” (Código Penal, 2017, pp. 83-84).

¹¹ A Lei n.º 12.986, de 2 de junho de 2014, estabelece que representantes da sociedade civil que compõem o CDDPH serão: um da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); nove de organizações da sociedade civil de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos; e um do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União.

¹² Departamento de Polícia Rodoviária Federal – Alessandra Barcelos Carneiro e Cleverton Lautert Cruz; Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça – Cláudia Chagas; Ministério do Trabalho e Emprego – Cláudio Secchin e Valderes Maria Monte Rodrigues; Ministério Público Federal – Déborah M. Duprat de Britto Pereira, Denise Vinci Túlio e Marcelo Antônio Serra Azul; Ministério do Desenvolvimento Agrário – Gercino José da Silva Filho; Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – Hugo Luís Castro de Mello, Mariela Villas Bôas Dias e Raquel Elias Ferreira Dodge; Ministério Público do Trabalho – Luís Antônio Camargo de Mello, Mauricio Correia de Mello, Sebastião Vieira Caixeta e Terezinha Matilde Licks; Instituto Nacional do Seguro Social – Luís Henrique Fanan; Departamento de Polícia Federal – Marcelo Diniz Cordeiro e Valdinho Jacinto Caetano; Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/PR) – Perly Cipriano e Rachel Andrade Cunha e Simone Ambros Pereira; Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego – Ruth Vilela (Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, 2003).



¹³ Com a Lei n.º 12.986, de 2 de junho de 2014, fica fixado em lei que representantes da sociedade civil compõem o CDDPH, sendo um da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); nove de organizações da sociedade civil de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos; e um do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União.

¹⁴ Por erro de numeração, o número 34 aparece em duas metas. Assim, o plano possui 76 e não 75 metas.

¹⁵ "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, observando, no que couber, o disposto no Artigo 5º da Constituição Federal" (texto aprovado para a discussão que iniciou no Senado Federal – PEC n.º 438 de 2001).

¹⁶ A Portaria Interministerial n.º 2, de 31 de março de 2015, revogou a Portaria Interministerial n.º 2, de 12 de maio de 2011.