XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO DO TRABALHO E MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

LUCIANA DE ABOIM MACHADO

VALENA JACOB CHAVES

SILVIA GABRIELE CORREA TAVARES

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito do trabalho e meio ambiente do trabalho [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Luciana de Aboim Machado; Valena Jacob Chaves Mesquita; Silvia Gabriele Correa Tavares – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-836-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 :Belém, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO DO TRABALHO E MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Apresentação

Questionar sobre o futuro do trabalho é algo inerente às relações de trabalho e, por consequência, ao próprio Direito do Trabalho, em razão da grande dinâmica envolvida em todas as questões sociais. A sensação de quem vive o presente é a de que a vida, agora, apresenta caminhos tortuosos e que não temos respostas prontas e fáceis a todos os problemas sociais que se apresentam. Porém, tal sensação não é de exclusividade do presente, uma vez que sempre se repetiu ao longo da História. Sociedades são, naturalmente, eivadas por conflitos e isto não seria diferente quando tratamos de relações altamente complexas e dinâmicas como as de trabalho tem a capacidade de ser.

O Grupo de Trabalho "Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho I", ocorrido no dia 14 de novembro de 2019, no XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, não fugiu a explicitar essas questões. Os interessantes artigos, por mais diversos que fossem em temáticas, demonstravam, em suma, uma clara preocupação com o nosso futuro enquanto sociedade que depende do Trabalho e com as recentes reformas na normatização trabalhista brasileira.

Esta XXVIII edição do CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI foi sediada em Belém, Estado do Pará, e uma dentre as tantas peculiaridades sensíveis à Região Norte foi destacada pelos artigos que tratam do Trabalho Escravo Contemporâneo. Discutiu-se o cenário da exploração desta forma perversa de trabalho e sobre as maneiras que Estado e sociedade tem encontrado – e, muitas vezes, falhado – para combatê-la. Concluiu-se, inclusive, que as condições de vida de trabalhadoras e trabalhadores, no Brasil de hoje, são muito piores do que as daqueles institucionalmente escravizados até 1888: estes, à época, eram tratados com maior cuidado, não pela condição de serem humanos, mas porque eram considerados mercadorias com valor econômico. Hoje, como destaca diversos artigos, há trabalhadores submetidos ao labor em condições análogas a de escravo e sendo considerado descartável no mundo. Outro assunto também muito relevante à Região Norte é o de Migrações. Ficou destacada a fragilidade e a vulnerabilidade da pessoa migrante, em especial as que migram de forma clandestina. Estas são especialmente exploradas pelo mercado em função de sua situação de necessidade, dentro de um território que não lhes acolheu formalmente.

Além disso, a maioria dos artigos desta seção tratam de um tema muito valioso para todo o território brasileiro: o Meio Ambiente do Trabalho. O Brasil figura nas maiores colocações

dentre os países em que mais se há ocorrências de acidentes e doenças do trabalho e apenas este fato já torna este estudo muito importante. A discussão sobre os parâmetros para cálculos de danos extrapatrimoniais, criados pela Lei 13.467/2017, foi debatida para destacar a inconstitucionalidade do conteúdo desta norma, uma vez que cria condições de desigualdade entre trabalhadores que tenham sofrido ofensas extrapatrimoniais ou morais. Também na perspectiva do Meio Ambiente do Trabalho, discutiu-se o direito à desconexão e o direito à realização do projeto de vida dos trabalhadores, lembrando-nos a importância de, um dia, ter havido a primeira limitação de jornada e o porquê disto: trabalhadores são pessoas humanas e não objetos que podem ser controlados quando vinculados a um contrato de trabalho. São, portanto, autônomos e tem direito a ter sua vida privada, longe e descolada da relação de trabalho e da subordinação que dela surge.

Temas: Processo, Tecnologia e novas formas de trabalho, Meio Ambiente do Trabalho, Trabalho Escravo Contemporâneo, Flexibilização, Terceirização, Direitos Fundamentais, Migração e Grupos Vulneráveis.

Luciana Aboim Machado Gonçalves da Silva - UFS

Silvia Gabriele Correa Tavares

Valena Jacob Chaves Mesquita - UFPA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O CONFISCO DE TERRAS POR EXPLORAÇÃO DE TRABALHO ESCRAVO: UMA ANÁLISE SOBRE A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 81/2014 E SUAS REPERCUSSÕES NO DIREITO AGRÁRIO.

LAND CONFISCATION BY SLAVE LABOR: AN ANALYSIS OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT 81/2014 AND ITS REPERCUSSIONS ON AGRARIAN LAW.

Robson Heleno Da Silva [1]

Resumo

Análise da Emenda Constitucional nº 81/2014 e suas repercussões no Direito Agrário, em relação à função social do imóvel rural e à desapropriação para fins de reforma agrária. Através da pesquisa explicativa, bibliográfica e documental, identifica em que medida a Emenda pode ter afetado o combate ao trabalho escravo considerando os seus efeitos no Direito Agrário. Inicialmente, é traçado o cenário de exploração do trabalho escravo no Brasil. Posteriormente, é estudado o confisco por trabalho escravo, criado pela Emenda. Por fim, são analisadas as repercussões do confisco no Direito Agrário, e como isso pode ter afetado o enfrentamento ao problema.

Palavras-chave: Confisco por trabalho escravo, Combate, Repercussões, Direito agrário, Desapropriação

Abstract/Resumen/Résumé

Analysis of Constitutional Amendment No. 81/2014 and its repercussions on agrarian law in relation to the social function of rural property and expropriation for agrarian reform purposes. Through explanatory, bibliographic and documentary research, it identifies to what extent the Amendment may have affected the fight against slave labor considering its effects on Agrarian Law. Initially, the scenario of exploitation of slave labor in Brazil is traced. Subsequently, the confiscation for slave labor created by the Amendment is studied. Finally, the repercussions of confiscation on agrarian law are analyzed, and how this may have affected the coping with the problem.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Confiscation for slave labor, Fight, Repercussions, Agrarian law, Expropriation

[1] Advogado. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA. Membro da Comissão de Combate ao Trabalho Forçado da OAB-PA. E-mail: robson-hs@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A escravidão contemporânea é um fenômeno que afeta pessoas em todo o mundo. Segundo relatório publicado pela Organização Internacional do Trabalho, em 2017, estima-se que aproximadamente 24,9 milhões de pessoas foram submetidas a algum tipo de trabalho forçado, durante o ano de 2016. Exploração esta ocorrida em circunstâncias onde os indivíduos costumam ter seu salário retido, e são vítimas de formas variadas de coação, que vão desde ameaças até a violência física e sexual, a fim de impedir tentativas de fuga (OIT, 2017, p. 11).

No âmbito das Américas, conforme o relatório "Global Slavery Index 2016", elaborado e publicado pela "Walkfree Foundation"[1], cerca de 2,17 milhões de pessoas foram vítimas da escravidão contemporânea na América Latina, América Central e América do Norte. Deste total, mais de 161 mil vítimas estariam no Brasil, tendo sua força de trabalho explorada, principalmente, em áreas rurais da região do Cerrado e da Amazônia (WALKFREE FOUNDATION, 2016, p. 89).

De acordo com dados do "Radar SIT", plataforma digital mantida pela Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT, que fornece um painel de informações e estatísticas da inspeção do trabalho no Brasil, desde o ano de 1995 até os dias atuais, foram mais de 53 mil vítimas libertas da exploração, a partir de ações de fiscalização e combate ao trabalho escravo[2].

Dentre os trabalhadores resgatados durante fiscalizações, a grande maioria se encontrava em estados das regiões Norte e Centro-oeste do Brasil, sendo o Pará o estado com o maior número de trabalhadores libertos, perfazendo um total de 13.124 (Treze mil, cento e vinte e quatro) vítimas. No que concerne às atividades econômicas, destacam-se majoritariamente aquelas relativas ao agronegócio, principalmente a agricultura e a pecuária[3].

Visando combater esta realidade, o Estado brasileiro tem, através dos anos, desenvolvido uma série de políticas públicas e instrumentos legais de prevenção e repressão. Desde 1995, ano do reconhecimento oficial da existência de trabalho escravo contemporâneo no país, diversas foram as medidas formuladas visando a erradicação do problema. Tal processo teria seu ápice em 2014, quando a edição da Emenda Constitucional 81/2014, que instituiu o confisco de terras onde houver a exploração de trabalho escravo.

---

[1] Organização global que atua no enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo, atuando diretamente por meio do monitoramento de dados e elaboração de pesquisas sobre o tema. Disponível em <https://www.walkfreefoundation.org>. Acesso em 02.07.2018.

[2] Dados da Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT, atualizados até junho de 2019. Disponível em: https://sit.trabalho.gov.br/radar/. Acesso em: 06.07.2019.

[3] Entre os anos de 1995 e 2018, o número de resgate de trabalhadores submetidos a condições análogas às de escravo no meio rural foi quase 4 (quatro) vezes maior (41.918 trabalhadores) que o número de resgatados no meio urbano no mesmo período (11.714 trabalhadores).

No entanto, embora tenha sido visto como um grande avanço, observa-se hoje que, mesmo após 4 anos de sua aprovação, a Emenda ainda não produziu efeitos diretos. Não obstante, pode ter gerado repercussões indiretas em outros institutos jurídicos, como o Direito Agrário. Neste sentido, a presente pesquisa parte da indagação acerca destas repercussões neste ramo do direito, e em que medida isto afetou o combate ao problema.

Visando esclarecer tal questionamento, na seção inicial, será feito um retrato do atual cenário de exploração do trabalho escravo no Brasil. A segunda seção, por sua vez, se dedica à análise do instituto do confisco de terras por exploração por trabalho escravo, criado a partir da Emenda Constitucional nº 81/2014.

Na terceira e última seção, serão identificadas e analisadas as repercussões que o confisco por trabalho escravo trouxe no âmbito do Direito Agrário, e como isso pode ter dificultado o enfrentamento ao problema.

2 O TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL

A exploração de trabalho escravo no Brasil é uma realidade que atinge milhares de pessoas diariamente. Trata-se, no entanto, de prática legalmente vedada há mais de 130 anos[4], sendo tipificada como crime pelo Código Penal Brasileiro, desde a década de 40, a conduta de "reduzir alguém à condição análoga à de escravo". Porém, conforme elucida Mesquita (2016), este tipo penal previsto originalmente, em 1940, não fornecia os exatos contornos do delito, deixando ao alvedrio do intérprete o enquadramento das situações em que haveria ou não a conduta típica, o que acabava gerando impunidade e controvérsia acerca do significado da expressão "condição análoga à de escravo".

Durante décadas, a interpretação dada ao crime do artigo 149, do Código Penal, teve por base a equivocada concepção de que o principal elemento a ser considerado era o cerceamento da liberdade de ir e vir, bem como a subjugação das vítimas. Neste sentido, tomava-se como referência a escravidão colonial outrora existente no Brasil. Contudo, conforme esclarece Mesquita (2016, pp. 73-74), a expressão "condições análogas às de escravo" remonta ao crime de *plagium*, existente na Roma Antiga, o qual consistia em submeter à escravidão um homem livre.

Este, inclusive, é o entendimento que é apontado na exposição de motivos da parte especial do Código Penal de 1940, que em seu item 51 estabelece:

[4] A escravidão é legalmente proibida pelo ordenamento jurídico brasileiro desde 13 de maio de 1888, data em que houve a edição da Lei Áurea (Lei Imperial n. 3.353).

> No artigo 149, é prevista uma entidade criminal ignorada do Código vigente: o fato de reduzir alguém, por qualquer meio, à condição análoga à de escravo, isto é, suprimir-lhe, de fato, o status libertatis, sujeitando-o o agente ao seu completo e discricionário poder. É o crime que os antigos chamavam plagium. Não é desconhecida a sua prática entre nós, notadamente em certos pontos remotos do nosso hinterland[5].

Tais considerações acerca das origens do delito se fazem pertinentes, visto que mesmo após a alteração do dispositivo do Código Penal, em 2003[6], quando passaram a ser previstas explicitamente modalidades típicas e equiparadas para o crime, persistem decisões judiciais absolutórias, algumas recentes, inclusive, cujo fundamento se baseia apenas no aspecto da existência ou não de restrição da liberdade de locomoção das vítimas, considerando as demais modalidades como meras infrações trabalhistas[7].

Ademais, este entendimento de que a submissão de trabalhadores a condições de trabalho degradantes ou a jornadas exaustivas não configura trabalho escravo, se não houver cerceamento de liberdade, foi tese majoritária durante anos no âmbito do Supremo Tribunal Federal[8]. Somente a partir de 2012[9], passou a prevalecer na Suprema Corte, o entendimento de que o bem jurídico tutelado pelo crime do artigo 149 é a dignidade da pessoa humana, não sendo necessária a restrição à liberdade para a configuração do delito.

Em estudo realizado recentemente pela Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal de Minas Gerais, Haddad e Miraglia (2018) analisaram processos em trâmite perante

---

[5] Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/11216-11216-1-PB.htm>. Acesso em 10.07.2018.

[6] Modificação efetuada a partir da edição da Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003, a qual alterou o art. 149, do Código Penal (DecretoLei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940), para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.803.htm>. Acesso em: 03.07.2018.

[7] Neste sentido, destaca-se o voto do Desembargador Federal Victor Luis dos Santos Laus, do TRF-3, que, em decisão publicada em 27/06/2018, nos autos da Apelação Criminal nº 5003272-13.2011.4.04.7006/PR, negou o provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público Federal, mantendo a absolvição de acusado pelo crime do artigo 149, do Código Penal, consignando em seu voto que: *Diante dos elementos de que se dispõe, não há dúvidas de que houve a infração de normas trabalhistas. Pelos relatos, aos trabalhadores não eram fornecidos equipamentos de proteção individual e não foi feita a anotação do contrato de trabalho nas suas carteiras de trabalho. O alojamento existente no local de trabalho era precário, a comida era feita em local inapropriado, não dispunham de energia elétrica. Entretanto, essa condição foi relatada somente pelas vítimas e não há nos autos qualquer outro indício mínimo de prova para corroborar com os referidos relatos. Pelo que se observa, os trabalhadores trabalhavam de forma voluntária, quando quisessem, recebendo por produtividade, e dormiam no local em virtude da distância até suas casas. A prova oral colhida indica que havia interesse pessoal dos próprios trabalhadores, pessoas humildes, na renda proporcionada pelo trabalho de produção de pedras para o calçamento. Em suma, as condições de trabalho, eram precárias, mas não se constata a situação de redução a condição análoga à de escravo como descrita no tipo penal. Desse modo, impõe-se a absolvição do denunciado pela prática do crime previsto no art. 149, caput, do Código Penal, com fundamento no art. 386, VII, do Código de Processo Penal.*

[8] Tal afirmação se baseia nos acórdãos proferidos nos seguintes autos: Recurso Extraordinário nº 398.041/PA, de 2006 e Recurso Extraordinário nº 466.508/MA, de 2007.

[9] Em decisão proferida nos autos do Inquérito 2.131/DF, por votação dividida, em que foram votos vencidos os Ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli e Marco Aurélio, os quais sustentaram a necessidade de que houvesse necessária restrição à liberdade, para a configuração do crime de redução a condição análoga à escravo.

as varas federais do estado de Minas Gerais, onde identificaram que grande parte das sentenças absolutórias, proferidas entre os anos de 2004 e 2017, se baseavam em argumentos que consideram a restrição à liberdade de locomoção como um fator crucial para a identificação da existência de trabalho em condições análogas às de escravo.

Ademais, identificam que a associação do trabalho escravo contemporâneo à restrição da liberdade foi objeto de divergência durante os anos subsequentes à alteração do artigo 149, do Código Penal, mesmo entre os responsáveis pelas fiscalizações.

Neste sentido, destacam que:

> De 2004 a 2007, muitos deles [relatórios de fiscalização], além de serem, por vezes, incompletos e resumidos, não constataram a prática do crime de trabalho escravo, apesar de detectarem violações suficientes a configurá-lo (no ano de 2004, 98,36% dos relatórios não concluíram pela existência de trabalho escravo). Isso talvez se explique porque o entendimento desse conceito ainda estava bastante atrelado à verificação de restrição da liberdade de locomoção.
> [...]
> A consolidação do entendimento de que o cerceamento da liberdade não é elemento indispensável à configuração de trabalho análogo ao de escravo fica evidente a partir do ano de 2011. Isso porque são muitos os relatórios que fazem referência expressa ao conceito contemporâneo de trabalho escravo. (HADDAD; MIRAGLIA, 2018, pp. 61-62).

Ou seja, mesmo entre aqueles que lidam diretamente com o enfrentamento ao problema, houve resistência em entender o crime como violação da dignidade das vítimas, ao invés de considerar apenas a existência de restrição à liberdade de locomoção. Isto denota que, a despeito de o legislador ter adotado terminologia adequada, a noção de escravidão colonial ainda se faz bastante forte, o que durante muito tempo dificultou a identificação do delito nas fiscalizações, e segue sendo um entrave à condenação dos infratores.

Ressalte-se que há no Brasil diversos estudos dedicados à análise do trabalho escravo contemporâneo[10], que ressaltam com veemência que o aspecto-chave para a caracterização do crime é a violação à dignidade da vítima. Desde 2004, Brito Filho (2004) já apontava a dignidade como fator crucial, sobretudo nas modalidades "trabalho em condições degradantes" e "trabalhos forçados", por entender que em ambos havia evidente "coisificação" do homem.

O sociólogo Kevin Bales (2004. pp. 4-7), destaca que a escravidão contemporânea, diversamente da "velha escravidão", não se assenta na propriedade legalmente permitida de indivíduos, mas sim na banalização de vidas, em que pessoas são vistas como ferramentas descartáveis, a serem utilizadas enquanto são capazes de produzir lucro. Ou seja, trata-se de

[10] Neste sentido, destacam-se os trabalhos de autores como Ricardo Rezende Figueira, Lívia Miraglia, José Cláudio Monteiro de Brito Filho e Valena Jacob Chaves Mesquita.

uma situação em que uma pessoa possui total controle sobre outra, com a finalidade de explorá-la economicamente.

A resistência em identificar o crime, enquanto violador da dignidade humana, também se estende pelo Poder Legislativo, onde tramita o Projeto de Lei nº 3.842/2012[11], que visa a suprimir do caput do artigo 149, do Código Penal, as modalidades "jornada exaustiva" e "condições degradantes de trabalho", sob os argumentos de que as mesmas constituem "elementos de indeterminação", que carecem de definição objetiva, o que prejudicaria a atuação dos órgãos do Estado, e que trariam insegurança jurídica, visto que conferem larga margem para interpretações subjetivas, que acabavam por gerar impunidade no âmbito do Judiciário.

Consoante exposto anteriormente, o trabalho escravo contemporâneo está presente em diversos ramos da cadeia produtiva brasileira. Isto faz com que atinja não apenas trabalhadores em situações de trabalho informal. Pelo contrário, diversos foram os casos em que houve a identificação de trabalho escravo em meio a relações de emprego formais. Nos últimos anos, tal situação tem sido identificada principalmente na indústria e na construção civil[12].

No ano de 2013, fiscalizações identificaram a ocorrência de condições de trabalho degradantes e a submissão de trabalhadores a jornadas de trabalho exaustiva em canteiros de obras de conjuntos habitacionais vinculados ao programa "Minha casa, minha vida", do Governo Federal. Houve o resgate de trabalhadores em operações realizadas nos estados da Bahia[13], Minas Gerais[14] e Mato Grosso[15]. Neste último, dentre as vítimas, havia 21 haitianos, que haviam sido contratados por uma empresa terceirizada da construtora responsável pela obra, e foram submetidos a condições degradantes.

Percebe-se, então, outra faceta do trabalho escravo contemporâneo no Brasil, qual seja, o fato de que o mesmo não vitima somente brasileiros. O trabalhador imigrante costuma ser contratado para atuar em atividades que atraem poucos brasileiros, não só pelos baixos salários, como também pelas condições precárias em que o mesmo é exercido. Ademais, conforme destaca Selari (2013), estes trabalhadores acabam por aceitar trabalhar em tais condições, por

---

[11] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=544185>. Acesso em: 15.07.2018.

[12] Disponível em: <https://veja.abril.com.br/tveja/estudio-veja/trabalho-escravo-no-brasil-prevalece-na-industria-e-na-construcao/>. Acesso em 03.07.2018.

[13] Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2013/07/duas-obras-do-minha-casa-minha-vida-sao-flagradas-com-trabalho-escravo-na-bahia//>. Acesso em 04.07.2018.

[14] Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2013/04/seis-trabalhadores-sao-resgatados-em-obra-da-mrv-em-mg//>. Acesso em 04.07.2018.

[15] Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2014/01/imigrantes-haitianos-sao-escravizados-no-brasil/>. Acesso em 04.07.2018.

se apresentarem como um meio de sobreviver e permanecer no país, e por vislumbrarem uma possibilidade de ascensão social.

Ao descrever a situações dos trabalhadores imigrantes no Brasil, Patrícia Villen (2015, p. 3) destaca que:

> A eles se apresenta restritivamente outra porta, que se abre emergencialmente, muitas vezes de forma subterrânea, e é direcionada a setores altamente marcados pela precarização do trabalho, como a indústria têxtil, de abate de carnes, construção civil, serviço doméstico, entre outros. Embora haja uma expressiva demanda desses setores por essa força de trabalho, não representam um canal de entrada legalizado para esses imigrantes e refugiados.

Portanto, observa-se que estes trabalhadores costumam desempenhar trabalhos associados ao meio urbano. Embora haja casos em que houve o resgate de trabalhadores imigrantes no meio rural[16], o mais comum é que, no campo, as vítimas sejam nacionais. Neste sentido, destaca-se a existência de fluxos migratórios de trabalhadores nacionais, que se deslocam entre diferentes estados e regiões do Brasil, por vezes atraídos por promessas de bons salários e empregos feitas por contratantes intermediários, comumente denominados "gatos"[17].

Em estudo realizado pela Organização Internacional do Trabalho, identificou-se que, no meio rural, o perfil dos atores costuma ser sempre o mesmo: as vítimas, despossuídos, de baixa escolaridade, vulnerabilizados pela pobreza e pela falta de terras, que se submetem a condições de trabalho indignas para sobreviver; e os infratores, por sua vez, geralmente são fazendeiros, donos de grandes extensões de terras, envolvidos ativamente na produção agropecuária (OIT, 2011).

Conforme exposto anteriormente, no Brasil há uma preponderância da exploração de trabalho escravo no meio rural, o que é corroborado pelo fato de que, nas duas ocasiões em que o Estado brasileiro foi denunciado perante o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, por situações de trabalho escravo contemporâneo, os crimes ocorreram em fazendas. Tratam-se dos casos: José Pereira (Caso 11.289), em que o Estado celebrou um acordo de solução amistosa, reconhecendo sua responsabilidade; e Fazenda Brasil Verde (Caso 12.066), em que houve sentença condenatória, responsabilizando o Brasil pela violação de direitos humanos das vítimas.

---

[16] Disponível em: <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2014/11/nicaraguenses-vitimas-de-trabalho-escravo-em-roraima-sao-repatriados.html>. Acesso em 15.07.2018.

[17] Conforme definição constante em estudo elaborado pela Organização Internacional do Trabalho, gatos são "recrutadores de mão de obra, que percorrem diversas regiões à procura de trabalhadores rurais temporários. Os gatos aliciam trabalhadores disponíveis e os levam para regiões remotas. Na primeira abordagem, eles se mostram agradáveis, portadores de boas oportunidades de trabalho. Oferecem serviços em fazendas, com garantia de salário, alojamento e comida, além de adiantamentos para a família e garantia de transporte gratuito até o local de trabalho. (OIT. *Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil / Organização Internacional do Trabalho*. - Brasilia: OIT, 2011. p. 15.)

Desta feita, é possível traçar as características do cenário do trabalho escravo contemporâneo no Brasil. Ou seja, trata-se de uma realidade que, embora seja legalmente vedada no país e punível criminalmente, ainda esbarra em interpretações retrógradas ou equivocadas, que geram impunidade. Ademais, está relacionada diretamente à instrumentalização do trabalhador, à submissão a situações de trabalho que aviltam a dignidade, seja ele imigrante ou nacional, sendo principalmente afetado o trabalhador rural, dadas as condições precárias da vida no campo, que os tornam presas fáceis às redes de aliciamento.

A partir do cenário descrito acima, na seção a seguir será feita uma breve exposição acerca da evolução das medidas legislativas e políticas públicas de combate ao trabalho escravo, mormente aquelas voltadas ao meio rural, cujo ápice foi a edição da Emenda Constitucional nº 81/2014, que instituiu o confisco de terras por exploração de trabalho escravo.

3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 81/2014 E O CONFISCO DE TERRAS POR EXPLORAÇÃO POR TRABALHO ESCRAVO

O trabalho escravo é um problema que desafia o Estado brasileiro através do tempo. O ano de 1995 é apontado como o marco inicial da atuação estatal, em prol da busca por mecanismos de prevenção, combate e erradicação ao problema. Neste ano, após haver sido denunciado perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Estado brasileiro reconheceu oficialmente a existência de trabalho escravo em seu território no ano de 1995, e deu início à criação de políticas públicas de enfrentamento, como a criação do Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado - GERTRAF, e do Grupo Especial de Fiscalização Móvel - GEFM (OIT, 2010a, p. 14-15).

A partir de então, seriam adotadas medidas também na esfera jurídica. Um exemplo foi a Lei nº 10.608/2002[18], que modificou a Lei nº 7.998/1990, a fim de garantir aos resgatados de regime de trabalho forçado ou condição análoga à de escravo o direito ao seguro-desemprego no valor de um salário mínimo, bem como o encaminhamento do trabalhador ao Sistema Nacional de Emprego – SINE, para que a este seja fornecida qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho.

Em 2003, edição da Lei nº 10.803, que alterou o artigo 149, do Código Penal, viria a consubstanciar um importante avanço rumo à erradicação do trabalho escravo. A partir da nova redação, o dispositivo passou a tipificar um rol de condutas típicas e equiparadas relativas ao crime de "redução a condição análoga à de escravo", trazendo para o seio da lei penal situações

[18] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10608.htm>. Acesso em 18.07.2018.

que há muito já vinham sendo identificadas nas fiscalizações do GEFM. Consoante exposto anteriormente, a partir desta nova redação, foi possível estabelecer um conceito para o que se considera "trabalho em condições análogas às de escravo".

Durante a década que sucedeu a referida alteração legislativa, o Brasil deu ênfase na criação de políticas públicas, como: a criação Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE); o lançamento do I Plano Nacional de Erradicação ao Trabalho Escravo[19]; a publicação Portaria nº 1.234[20] do então Ministério do Trabalho e Emprego, que criou a chamada "lista suja do trabalho escravo"; o lançamento do II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo[21]; e a edição da Resolução nº 3.876[22], do Banco Central, que veda da concessão de crédito rural para pessoas físicas ou jurídicas inscritas na lista suja.

Contudo, tal processo teve seu ápice no ano de 2014, por ocasião da edição da Emenda Constitucional nº 81, que alterou a redação do artigo 243, da Constituição Federal de 1988, criando uma nova modalidade de desapropriação, diretamente atrelada à exploração do trabalho escravo. Objeto de muita resistência até sua aprovação, a Emenda 81/2014 teve sua origem a partir de uma Proposta de Emenda à Constituição encaminhada em 1999. Após quase 15 anos de tramitação perante o Congresso Nacional, a mesma passou a vigorar em 05 de junho de 2014.

A modificação no artigo 243, foi considerada um importante avanço, uma vez que, do ponto de vista material, a inserção de um mecanismo de combate ao trabalho escravo no Texto Constitucional implica no fortalecimento do discurso em prol da erradicação do problema e, no plano formal, passa a haver um instrumento repressivo dotado de supralegalidade, o que faz com que normas hierarquicamente inferiores não possam ser incompatíveis ou contrárias ao seu conteúdo, sob pena de inconstitucionalidade.

Houve, portanto, a inserção na Constituição, de um mecanismo de combate ao trabalho escravo, uma vez que o confisco, também denominado expropriação, possui um aspecto repressivo e sancionatório, contra práticas reprovadas pelo Estado brasileiro. O intuito do legislador foi o de coibir a utilização da propriedade para finalidades ilícitas, como é o caso da

---

[19] Disponível em: <http://trabalho.gov.br/images/Documentos/trabalhoescravo/planonacional2003portugues.pdf>. Acesso em 20.07.2018.

[20] Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGAOS/MTE/Portaria/P1234_03.htm>. Acesso em 20.07.2018.

[21] Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/novoplanonacional.pdf>. Acesso em 15.07.2018.

[22] Disponível em : <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=Res&ano=2010&numero=3876>. Acesso em 12.07.2018.

exploração de trabalho escravo. Logo, a perda da propriedade se dá em função do uso inadequado que a ela é dado.

Neste sentido, Melo (PAIXÃO; CAVALCANTI, 2017, pp. 73-74) acrescenta que (*sic)*:

> Razões de ordem humanitária e econômica justificam a alteração do Texto Maior, uma vez que o trabalho em situação análoga à escravidão também prejudica o empresário que cumpre a legislação trabalhista, sobrepujados pela concorrência desleal daquelas que não a observam. A expropriação elimina, dessa forma, a "premiação" de empregadores que, acintosamente, descumprem a lei. Trata-se de mais uma ferramenta à disposição do Poder Público, de valor inestimável, desde que assegurado o devido processo legal, com direito a ampla defesa e contraditório.

Ou seja, uma vez que ao proprietário infrator sejam asseguradas as garantias fundamentais ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, será perfeitamente cabível o confisco. Em virtude da necessidade de assegurar tais direitos, é que se defende que a expropriação por trabalho escravo não pôde ser aplicada diretamente, demandando a edição de lei ordinária que preveja o procedimento administrativo e judicial a ser adotado para a referida modalidade.

No entanto, a grande controvérsia envolvendo a necessidade de uma norma regulamentadora não se relaciona às questões procedimentais, mas sim ao uso da expressão "trabalho escravo" na redação aprovada para o artigo 243. Embora já tenha sido explicado que o que existe e é combatido atualmente é o "trabalho em condições análogas às de escravo", uma vez que o "trabalho escravo" é vedado pelo ordenamento jurídico desde 1888, o emprego da expressão deu margem a um debate em prol da necessidade de um novo conceito, diverso do já existente na lei penal.

Neste sentido, de um lado temos autores como Gilmar Mendes, que apontam para a necessidade de regulamentação, com vistas a esclarecer a definição do que se entende por trabalho escravo, uma vez que, a qual possui conteúdo indeterminado, o que permitiria questionar a própria constitucionalidade do artigo 243 pós-Emenda Constitucional 81/2014, tendo como base o direito constitucionalmente assegurado à propriedade.

Conforme as próprias palavras do autor:

> É passível de questionamento a constitucionalidade da emenda constitucional ao estabelecer o confisco de propriedades onde se identifique a prática de atividade escrava. O conceito de trabalho escravo é de conteúdo indeterminado. O comando constitucional derivado dá margem ampla ao legislador para definir o trabalho escravo e, em consequência, suprimir a propriedade nos casos tidos por enquadrados. Não se pode esquecer que a propriedade é direito fundamental – art. 5º –, não podendo ser abolida por emenda constitucional – art. 60, § 4º, IV, da Constituição.
> [...]
> Ainda não há, todavia, regulamentação da norma referente à expropriação de propriedades rurais e urbanas nas quais seja identificada exploração de trabalho escravo. É certo que a legislação que venha a disciplinar essa modalidade deverá

> conter definições bastante claras do conceito de trabalho escravo, bem como assegurar o devido processo legal aos proprietários dos imóveis, evitando, assim, insegurança jurídica. (MENDES, 2017, p. 304)

Para o autor supracitado, sem um conceito definido para o que se entende por trabalho escravo, o qual será fornecido pela norma regulamentadora, não é possível que haja a expropriação, sendo ainda cabível indagar acerca da constitucionalidade do dispositivo. Contudo, tal posicionamento se mostra questionável em vários aspectos.

Primeiramente, convém ressaltar que o confisco constitui modalidade de intervenção supressiva da propriedade privada, que não afronta a garantia fundamental à propriedade, na medida em que pressupõe o uso inadequado da mesma, em claro descumprimento de sua função social, sobretudo, no caso dos imóveis rurais, em que existe previsão constitucional explícita, informando que o respeito às normas que regem as relações de trabalho constitui elemento de observância necessária, para que haja o cumprimento da função social.

Ademais, o confisco do artigo 243 é espécie de intervenção estatal na propriedade privada que difere das situações de desapropriação previstas na Constituição. Embora compartilhe em comum a característica de ensejar a retirada da propriedade da esfera do particular, transferindo-a para o domínio estatal, por seu aspecto punitivo, o confisco não gera o direito à indenização correspondente ao valor do imóvel.

Outro aspecto a ser questionado diz respeito à necessidade de adotar um conceito para a expressão "trabalho escravo", uma vez que o previsto no artigo 149 do Código Penal já se mostra amplo e satisfatório. Desta forma, a norma regulamentadora do confisco por exploração de trabalho escravo, previsto no artigo 243, deve se limitar a prever o procedimento expropriatório no âmbito administrativo e judicial, sem tecer considerações conceituais, sob pena de criar uma celeuma no ordenamento jurídico, no sentido de haver conceitos diversos tratando sobre uma mesma situação.

A este respeito, esclarece Finelli que:

> O que se pretende alcançar com o PLS nº 432/13 afronta a lógica do ordenamento jurídico. Ao determinar que a propriedade é expropriada apenas nas hipóteses de trabalho forçado, servidão por dívida e nas equiparadas que restringem a saída do trabalhador do local, retiram-se as hipóteses de jornada exaustiva e condições degradantes.
> Como poderia a norma penal, ultima ratio, prever sanção que abarca conteúdo maior do que a norma administrativa da perda da propriedade? Como seria possível um empregador ser condenado criminalmente por explorar o trabalho de alguém em condições degradantes ou jornada exaustiva, mas não perder sua propriedade pela mesma causa? (MIRAGLIA et al., 2018, p. 60)

Ou seja, a adoção de um novo conceito a partir do PLS 432/2013 mostra-se problemática não apenas do ponto de vista teórico, mas, principalmente, se consideradas as suas

repercussões práticas. Não obstante, com base em Brito Filho (2014), entendemos pela desnecessidade de um novo conceito, uma vez que o emprego na expressão "trabalho escravo" teve por base a redução usual do termo, por fins de praticidade, embora não tenha sido a expressão adequada.

Neste sentido, destaca o referido autor que, ao se utilizar a expressão "trabalho escravo":

> É preciso ter em mente, entretanto, que esta é apenas uma forma reduzida da expressão mais ampla e utilizada pela lei. Pois, não sendo a escravidão, como dito, prática admitida pelo ordenamento jurídico, não se pode admitir que a pessoa humana, mesmo em razão de conduta ilícita de outrem, possa vir a ser escrava; no máximo, ela estará em condição análoga à de escravo.
> Trabalho escravo, ressalto, é expressão que tem conotação forte, sendo quase impossível não utilizá-la; apenas deve-se ter em mente seu efetivo sentido, o que revela, em definitivo, a impropriedade de seu uso na alteração do art. 243 da Constituição da República. (BRITO FILHO, 2014, p. 30)

Ou seja, na realidade contemporânea, falar em trabalho escravo, é falar na submissão de pessoas a condições análogas às de escravo. É preciso atentar para o contexto atual e suas formas de exploração que, em relação às existentes outrora, no período colonial, guardam parcas similitudes, mormente no que concerne à apropriação do homem pelo homem, com o fito de explorar sua força de trabalho em prol do lucro. (CAVALCANTI, 2016, p. 43)

A despeito da controvérsia acerca da necessidade ou não de um novo conceito, tramitou perante o Congresso Nacional, entre os anos de 2013 e 2018, o Projeto de Lei do Senado nº 432[23], que visava a regulamentar o artigo 243. Este projeto, já em seu primeiro artigo tratava acerca de um conceito de "trabalho escravo" a ser adotado, de cunho mais restritivo, excluindo as modalidades 'jornada exaustiva" e "trabalho em condições degradantes", cuja importância já foi ressaltada na primeira seção.

Contudo, após tramitar por pouco mais de cinco anos no Senado Federal, em dezembro de 2018, o PLS 432/2013 acabou sendo arquivado, em razão do término da legislatura, conforme determina o § 1º, do artigo 332, do Regimento Interno do Senado Federal, o qual determina que "será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas".

Ou seja, assim como no Projeto de Lei nº 3.842/2012, voltado à alteração do artigo 149, do Código Penal, o PLS 432/2013 também representou clara tentativa de restringir o conceito utilizado atualmente. Se consideradas em conjunto, a existência de tais projetos de lei, bem como a condenação outrora mencionada do Brasil, perante a Corte Interamericana de

[23] Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114895>. Acesso em 25.07.2018.

Direitos Humanos, é possível afirmar que todo o percurso evolutivo de políticas públicas e medidas legislativas descrito na seção anterior, pode estar ameaçado.

A adoção de medidas que contrariam a lógica de combate ao trabalho escravo contemporâneo está diretamente atrelada ao fortalecimento de grupos ligados ao agronegócio dentro do Poder Legislativo. A denominada "bancada ruralista" tem atuado nos últimos anos, no sentido de reduzir o conceito trabalho escravo, sob o argumento de que a "jornada exaustiva" e as "condições degradantes de trabalho" geram insegurança jurídica, devendo ser considerada é a existência ou não de cárcere privado da vítima. (PAIXÃO; CAVALCANTI, 2017, p. 192)

Não obstante, a situação de instabilidade política no país, que teve como ápice o impeachment da ex-Presidente Dilma Housseff e a ascensão ao cargo da Presidência pelo seu vice, Michel Temer, em 2016, também gerou efeitos, no que concerne ao combate ao trabalho escravo. Em estudo anterior de nossa autoria (SILVA; MESQUITA, 2018), identificou-se que, após a mudança de governo, houve cortes no orçamento do Ministério do Trabalho, que impactaram diretamente nas fiscalizações e, consequentemente, no resgate de trabalhadores, fazendo os índices regredirem a patamares de uma década atrás.

Além disso, em outubro de 2017, houve a edição da Portaria nº 1.129, do Ministério do Trabalho, que dispunha sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo, a serem adotados para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, bem como para que houvesse a inclusão do nome do empregador fiscalizado na "lista suja do trabalho escravo".

Dentre outros pontos problemáticos, a Portaria situava a restrição à liberdade de locomoção como elemento central para a caracterização de jornada exaustiva e trabalho degradante. Ademais, previa um novo conceito de "condição análoga à de escravo" restritivo, que não englobava o trabalho forçado, a jornada exaustiva e as condições degradantes de trabalho, sendo caracterizado somente quando houvesse coação ou ameaça de punição, retenção do trabalhador no local de trabalho, com o emprego de vigilância armada, ou cerceamento do uso de transporte, isolamento geográfico ou retenção de documentos do trabalhador.

Embora tenha permanecido em vigor por pouco mais de um mês, tendo sido revogada em 29 de dezembro de 2017, pela Portaria MTB 1.293, que trouxe conceitos de jornada exaustiva e trabalho degradante mais adequados à realidade, a simples edição da Portaria 1.129, por si só, já constitui uma prática duvidosa, que contraria as recomendações contidas na sentença da Corte Interamericana, do Caso Fazenda Brasil Verde.

Assim, observa-se que, embora a Emenda Constitucional nº 81/2014 tenha sido celebrada como um importante passo rumo à erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil, a mesma ainda não produziu os efeitos esperados, no que concerne à viabilização do confisco de terras, em prol da repressão ao trabalho escravo e da proteção ao trabalhador rural vítima. Pelo contrário, a técnica legislativa adotada parece ter reacendido um debate conceitual, em que se busca, via norma regulamentadora, restringir o conceito de trabalho escravo utilizado atualmente.

Além disso, após a edição da Emenda 81/2014, parece que o combate ao trabalho escravo no Brasil tem caminhado rumo ao retrocesso, se consideradas todas as práticas duvidosas elencadas ao norte. É inegável que a Emenda Constitucional nº 81/2014 gerou impactos no ordenamento jurídicos. Contudo, pode ter gerado repercussões também em outros ramos do direito, afetando não só a política de combate ao trabalho escravo, mas também mecanismos de proteção ao trabalhador rural já existentes, conforme se verá na seção a seguir.

4 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 81/2014 E SUAS REPERCUSSÕES NO DIREITO AGRÁRIO

Na seção anterior, foi possível observar como a criação do confisco de propriedades por exploração de trabalho escravo, criado a partir da Emenda Constitucional 81/2014, gerou impactos no ordenamento jurídico brasileiro, mormente no que concerne àquilo que se entende por "trabalho escravo contemporâneo". No campo jurídico, um debate conceitual há muito superado foi retomado, evidenciado não só no que diz respeito à futura lei regulamentadora da nova modalidade expropriatória, mas também na busca por alterar o conceito penal, e na tentativa de adoção de conceito retrógrado em normativa interna, do Ministério do Trabalho.

Os impactos supracitados são facilmente identificáveis, posto que decorrem de uma atuação direta de agentes que compõem a estrutura do Estado, e tentam introduzir retrocessos na política de enfrentamento ao trabalho escravo. No entanto, indagando acerca de repercussões indiretas, trazidas pela Emenda 81/2014, é possível identificar que, no campo jurídico, a mesma exerceu o influxo em outro ramo do direito, afetando o combate ao problema e, consequentemente a proteção aos trabalhadores.

Nesta seção, serão analisadas as repercussões da Emenda na esfera do Direito Agrário, visto que, de acordo com o exposto anteriormente, o confisco do artigo 243 é modalidade expropriatória que guarda similitudes com as modalidades de desapropriação, institutos estudados por este ramo do direito. A análise recairá, precisamente, sobre a relação entre a expropriação por trabalho escravo, e a desapropriação por interesse social para fins de reforma

agrária. Primeiramente, será feita uma breve exposição do instituto e seus aspectos, para, posteriormente, identificarmos as repercussões.

Prevista no artigo 184[24], da Constituição Federal, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, assim como o confisco, constitui espécie de intervenção estatal supressiva da propriedade privada, visto que gera a perda desta. Também é modalidade sancionatória, pois recai sobre a propriedade que não atenda ao interesse da coletividade, sendo o descumprimento da função social da propriedade o seu pressuposto de incidência.

Contudo, difere do confisco, uma vez que gera ao particular o direito à prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária. Ademais, diversamente da expropriação do artigo 243, a desapropriação para fins de reforma agrária somente incide sobre imóveis rurais. Por fim, conforme será exposto mais adiante, pode ou não ter por base a inobservância da lei, uma vez que o cumprimento da função social pressupõe a observância de requisitos cumulativos.

Inicialmente, é necessário observar que a exigência de cumprimento da função social decorre de exigência do próprio Texto Constitucional que, em seu artigo 5º, inciso XXIII, determina que "a propriedade atenderá a sua função social". Conforme ensina Fernandes (2017, p. 480), consiste em exigência de que a propriedade desempenhe um papel que transcenda a esfera privada do seu titular, oferecendo uma utilidade também à coletividade.

Neste sentido, destaca o referido autor que:

> [a] função social da propriedade é elemento integrador do conceito de propriedade como seu objetivo constitutivo, não se confundindo com os elementos limitadores do direito de propriedade. Isto é, não poderá ser juridicamente considerado proprietário aquele que não der ao bem uma destinação compatível e harmoniosa com o interesse público. Logo, é muito mais que o estabelecimento de limitação ao exercício do bem, fixando condutas que podem, até mesmo, colidir com os interesses do proprietário, mas que, se não atendidas, desnaturam a sua própria condição. (FERNANDES, 2017, p. 481)

O cumprimento da função social do imóvel rural[25] pressupõe a observância de requisitos, os quais devem ser preenchidos simultaneamente, e encontram-se descritos artigo 186, em seus incisos, quais sejam: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância

[24] Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

[25] Insta destacar que o cumprimento da função social é exigência que se estende tanto às propriedades urbanas, quanto às rurais. Em se tratando de imóvel urbano, o artigo 182, § 2º, da Constituição, estabelece que o cumprimento se dá com a utilização conforme as exigências do plano diretor, ao passo que a não observância de tais disposições, nos termos do § 4º, do referido artigo, gera consequências que vão do parcelamento ou edificação compulsórios e instituição de IPTU progressivo, até a desapropriação do imóvel.

das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Em síntese, tratam da exigência de que o proprietário utilize racionalmente os recursos naturais e respeite as normas proteção ao trabalhador. A primeira exigência, considera elementos relativos à noção de desenvolvimento sustentável, conceito que já vinha sendo discutido desde a década de 70[26]. Da mesma forma, a exigência de proteção ao trabalhador tem por base as previsões contidas na Convenção nº 110[27], de 1958, denominada Convenção sobre as Condições de Emprego dos Trabalhadores em Fazendas, e na Convenção nº 155[28], de 1981, a Convenção sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores, ambas da Organização Internacional do Trabalho – OIT, das quais o Brasil é signatário.

Dados os contornos da pesquisa, interessam-nos os requisitos dos incisos III e IV, relativos à proteção ao trabalhador rural. Neste sentido, convém destacar a redação do artigo 9º, da Lei nº 8629/1993, que regulamenta a reforma agrária, e que esclarece em seus parágrafos 4º e 5º, as exigências contidas nos incisos III e IV, o artigo 186:

> § 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.
>
> § 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Assim, não havendo a observância da legislação trabalhista, no que concerne ao bem-estar dos trabalhadores rurais e ao respeito às normas de segurança do trabalho, não há o que se falar em cumprimento da função social, o que torna o imóvel passível de sofrer desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, nos termos do artigo 184, da Constituição.

A previsão contida nos incisos III e IV é geral, de modo a permitir interpretações no sentido de que qualquer inobservância de norma trabalhista pode ensejar o descumprimento da função social, e autorizar a desapropriação. No entanto, em 1993, foi editada a Portaria nº 101[29],

---

[26] Conforme destaca André Aranha Corrêa do Lago, os debates sobre aquilo que viria a ser a noção de desenvolvimento sustentável teriam seu início a partir da Conferência de Estocolmo, de 1972, organizada pela ONU, em que foram discutidos temas relativos à necessidade de preservação da natureza, ante as repercussões da poluição sobre a qualidade de vida das populações. (LAGO, A. A. C. do. *Conferências de desenvolvimento sustentável*. – Brasília : FUNAG, 2013. p. 14.)

[27] Disponível em: <http://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235201/lang--pt/index.htm>. Acesso em 24.04.2018.

[28] Disponível em: <http://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236163/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 24.04.2018.

[29] Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=181446>. Acesso em 20.08.2018.

do Ministério de Estado do Trabalho que, visando proteger os trabalhadores rurais, estabelecia em seu artigo 1º que:

> Art. 1º O Ministério do Trabalho* ao constatar, por via da Fiscalização, que em função dos dispositivos violados, os trabalhadores, naquela propriedade, são submetidos a forma degradantes de trabalho, desvirtuando a função social da propriedade, encaminhará relatório circunstanciado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a fim de subsidiar proposta de ação de desapropriação, de acordo com o art. 2º § 1º, da Lei Complementar nº 76, de 06 de junho de 1993.

Conforme o dispositivo, identificada a submissão de trabalhadores a condições de trabalho degradantes, haveria o descumprimento da função social, tornando o imóvel passível de sofrer ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, nos termos da Lei Complementar nº 76/1993, que regulamenta o procedimento judicial da modalidade.

Em 2003, a Portaria 101/1996 foi revogada pela Portaria nº 1.234/2003, que passou a reger o tema de modo mais geral, fixando a obrigação de o Ministro de Trabalho e Emprego encaminhar semestralmente, a diversos órgãos, lista contendo a relação de empregadores que submeteram trabalhadores a formas degradantes de trabalho, ou os mantiveram em condições análogas às de escravo. Tal portaria, contudo, apenas ampliou a possibilidade de os empregadores infratores serem alvo de ações diversas, sem excluir a remessa de relatório ao INCRA, para subsidiar a desapropriação em tais situações.

Em 2004, a Portaria nº 1.234/2003 foi revogada, sendo substituída pela Portaria nº 540, que criou a "Lista suja", a qual substituiria o relatório previsto pela normativa anterior, devendo ser encaminhada a vários órgãos, dentre os quais estava o Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao qual o INCRA era vinculado. Posteriormente, seria editada a Portaria Interministerial nº 2/2011, que revogou a Portaria nº 540, mas que manteve inalterada a determinação de remessa da lista aos órgãos competentes.

A Portaria Interministerial nº 2/2015 viria a revogar a nº 2/2011, alterando diretamente as disposições anteriores, passando a tratar diretamente sobre o meio de divulgação e período de permanência do nome na "Lista suja", mas sem prever a remessa aos órgãos competentes, para subsidiar ações futuras. Ressalte-se que esta normativa foi editada na vigência do novo artigo 243, da Constituição Federal, que trata sobre o confisco de terras por trabalho escravo.

Ou seja, até o ano de 2015, havia previsão de que em situações em que fossem identificadas condições de trabalho degradantes e, consequentemente, exploração de trabalho escravo, deveria haver a informação, por meio de relatório a priori, posteriormente através da "Lista suja", para que o INCRA desse início ao procedimento de desapropriação do imóvel, para fins de reforma agrária, tendo em vista o descumprimento da função social da propriedade.

Após a edição da Emenda Constitucional 81/2014, houve a criação de uma modalidade expropriatória específica para as situações de trabalho escravo, de modo que esta é que deverá recair sobre o imóvel onde for identificada a exploração de trabalhadores em condições análogas às de escravo. Portanto, em situações onde outrora incidiria a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, ante o descumprimento da função social, por desrespeito às normas trabalhistas, deverá haver o confisco do artigo 243, da Constituição.

Ocorre que, conforme exposto anteriormente, a técnica legislativa adotada, quando da nova redação do artigo 243, permitiu o ressurgimento de um debate conceitual, bem como a necessidade de uma lei regulamentadora, que até então não foi aprovada, inviabilizando a aplicação do instituto aos imóveis onde foi identificada a exploração de trabalho escravo, desde a alteração do dispositivo até os dias atuais.

Diante disso, é possível identificar que a edição da Emenda 81/2014 gerou, no âmbito do Direito Agrário, dois influxos: inviabilizou a aplicação do instituto da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária em situações onde for flagrada a exploração de trabalho escravo, que consiste no descumprimento máximo das normas trabalhistas; afetou o conceito de função social da propriedade rural, previsto no artigo 185, da Constituição, no que tange aos requisitos dos incisos III e IV, que tratam sobre o descumprimento das normas trabalhistas.

Acerca destas repercussões, a primeira se mostra evidente, uma vez que, após a criação do confisco por trabalho escravo, do artigo 243, houve a revogação da Portaria Interministerial nº 2/2011, sendo sucedida pela Portaria nº 2/2015, que deixou de prever a possibilidade de remessa da lista suja para os órgãos competentes, dentro os quais, o INCRA, responsável pelas ações de desapropriação para fins de reforma agrária.

No que tange à segunda repercussão, destaca-se que, uma vez que as situações de trabalho degradante configuram trabalho análogo ao de escravo, fazendo incidir o confisco de terras, indaga-se acerca de quais situações de descumprimento de normas trabalhistas passariam a ensejar a incidência da desapropriação para fins de reforma agrária, por descumprimento dos requisitos dos incisos III e IV. A partir da Emenda 81/2014, qualquer descumprimento de norma trabalhista estará apto gerar o descumprimento da função social e, consequentemente, tornar o imóvel passível de desapropriação?

Analisando a questão à luz do debate acerca da necessidade de um novo conceito de "trabalho escravo" para o confisco de terras, é possível indagar: caso seja aprovado um conceito mais restritivo, sem as modalidades "jornada exaustiva" e "condições degradantes", a desapropriação para fins de reforma agrária incidirá em situações onde, na esfera criminal, será

o sujeito processado por trabalho análogo ao de escravo, ao passo que na esfera agrária, a propriedade será alvo de desapropriação por descumprimento da função social, por inobservância de normas trabalhistas?

Resta evidente que as repercussões oriundas da Emenda, no que concerne ao combate trabalho escravo, são consideráveis. Mormente, quando se tem em vista que, desde a criação do confisco por trabalho escravo, em 2014, nenhuma propriedade foi expropriada. Tampouco houve desapropriações em tais situações, dada a instituição da Portaria nº 2/2015. Portanto, até então, é possível afirmar que, ao contrário do esperado, houve um enfraquecimento no combate ao trabalho escravo, visto que se criou um mecanismo que não pode ser aplicado, e revogou-se o que vinha sendo utilizado.

CONCLUSÃO

O trabalho escravo contemporâneo, conquanto seja um problema que há muito vem sendo enfrentado pelo Estado brasileiro. Conforme exposto na pesquisa acima, trata-se de uma realidade que, através dos anos, foi alvo de políticas públicas e regulamentações legislativas, sendo a Emenda Constitucional nº 81/2014, que alterou o artigo 243 da Constituição, vista como um importante passo rumo à erradicação.

No entanto, nos últimos anos, tem-se observado uma busca, no plano político, pelo enfraquecimento em dos mecanismos de combate, seja por meio da proposição de alterações legislativas que visam a restringir o conceito, seja por meio dos cortes orçamentários que vêm sido realizados no orçamento do Ministério do Trabalho, e que afetam diretamente o combate.

A inaplicabilidade do confisco por exploração de trabalho escravo, ante a falta de regulamentação, fez com que o instrumento não tenha produzido efeitos, mesmo após 5 (cinco) anos da edição da Emenda 81. Não obstante, a referida Emenda produziu efeitos indiretos, que repercutiram em outros ramos do direito. Na presente pesquisa, foram identificadas as repercussões causadas no âmbito do Direito Agrário, que acabaram por enfraquecer os mecanismos de combate ao trabalho escravo.

Diante desta realidade, é possível questionar se a criação do confisco por trabalho será, futuramente, um mecanismo efetivo de enfrentamento ao trabalho escravo. Diversos são os questionamentos que surgem, mormente quando se considera a possibilidade de adoção de um conceito mais restrito pela lei regulamentadora.

O que se pôde identificar no presente estudo é que, além de inviabilizar a aplicação da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, em imóveis onde houver trabalho escravo, a criação do confisco do art. 243, da Constituição, também afetou dois dos

requisitos da função social da propriedade rural, previstos no artigo 185, da Carta Magna, relativos ao descumprimento das normas trabalhistas, como meio de autorizar a desapropriação do artigo 184.

REFERÊNCIAS

BALES, Kevin. **Disposable people: New Slavery in the global economy**. Revised, Illustrated. EUA: University of California Press, 2004.

BRITO FILHO, J. C. M. de. **Trabalho escravo: caracterização jurídica**. São Paulo: LTr, 2014.

_____. Trabalho com redução do homem à condição análoga à de escravo e dignidade da pessoa humana. in Genesis : **Revista de Direito do Trabalho**, v. 23, n. 137, p. 673-682, maio 2004. Disponível em <http://pgt.mpt.gov.br/publicacoes/escravo/dignidade-trabalhoescravo.pdf>. Acesso em 10.06.2018.

CAVALCANTI. T. M. **Neoabolicionismo & Direitos Fundamentais**. São Paulo: LTr, 2016.

FERNANDES, B. G. **Curso de Direito Constitucional.** – 9. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador : JusPODIVM, 2017.

FINELLI, L. C. Histórico e interpretação do Artigo 243 da Constituição da República de 1988: expropriação de terras onde for localizada a exploração de trabalho escravo. in MIRAGLIA, L. M. M.; HERNANDEZ, J. do N.; OLIVEIRA, R. F. de S. (Orgs.) **Trabalho escravo contemporâneo : conceituação, desafios e perspectivas.** – Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2018.

HADDAD, C. H. B; MIRAGLIA, L. M. M. (Coord.) **Trabalho escravo : entre os achados da fiscalização e as respostas judiciais.** – Florianópolis : Tribo da ilha, 2018.

LAGO, A. A. C. do. **Conferências de desenvolvimento sustentável.** – Brasília : FUNAG, 2013.

MELO, L. A. C. de. A CONAETE e o combate ao trabalho escravo. in PAIXÃO, C.; CAVALCANTI, T. M. (Orgs.) **Combate ao trabalho escravo : conquistas, estratégias e desafios**. – São Paulo : LTr, 2017.

MENDES, G. F. **Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco.** – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2017.

MESQUITA, V. J. C**. O trabalho análogo ao de escravo : uma análise jurisprudencial do crime no TRF da 1º Região.** – Belo Horizonte : RTM, 2016.

OIT. **As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil : a erradicação do trabalho análogo ao de escravo**. – Brasília : OIT, 2010a. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/labour_inspection/pub/trabalho_escravo_inspecao_279.pdf>. Acesso em 26.03.2018.

___. OIT. **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil**. Brasilia, 2011.

___. **Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage**. Geneva, 2017.

PAIXÃO, C.; CAVALCANTI, T. M. (Orgs.) **Combate ao trabalho escravo : conquistas, estratégias e desafios**. – São Paulo : LTr, 2017.

SELARI, L. da S. **BOLIVIANOS EM SÃO PAULO: dinâmicas da imigração, reflexões e práticas da mudança social.** 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

SILVA, R. H.; MESQUITA, V. J. C. O TRABALHO ESCRAVO NO GOVERNO TEMER: Uma análise comparativa das políticas públicas de combate e prevenção pós-2016. in **Direitos sociais e políticas públicas III** – Florianópolis: CONPEDI, 2018. Disponível em <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/0ds65m46/99tgaddl/0TPX9Osg6Ww6UKXs.pdf>. Acesso em 25.07.2018.

VILLEN, P. Periféricos na periferia. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015. Minas Gerais. **Simpósios de Pesquisas Pós-Graduadas 24**. Minas Gerais: Anpocs, 2015 .Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/spg/spg24/9954-perifericos-na-periferia/file>. Acesso em 03.07.2018.

WALKFREE FOUNDATION. **The Global Slavery Index 2016**. 2016. Disponível em: < https://downloads.globalslaveryindex.org/GSI-2016-Full-Report-1530228121.pdf>. Acesso em 02.07.2018.