XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

MARCUS FIRMINO SANTIAGO

CLÁUDIA MANSANI QUEDA DE TOLEDO

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

---

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Marcus Firmino Santiago; Cláudia Mansani Queda De Toledo – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-874-5
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
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Belém - Pará - Brasil

XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

A cidade de Belém, PA, recebeu o XXVIII Congresso Nacional do Conpedi, realizado em parceria com a CESUPA, nos dias 13, 14 e 15 de novembro de 2019.

Mais uma vez o Congresso do Conpedi revelou-se um espaço único para integração entre pesquisadores, estudantes e pensadores do Direito. À Região Norte acorreram pessoas de todos os cantos do país para viver alguns dias de riquíssimas trocas de ideias, reflexões, ensinamentos, que permitiram a cada um voltar para suas casas um pouco mais completos.

O Grupo de Trabalho 'Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação' congregou estudantes e profissionais oriundos do Pará, Amazonas, Sergipe, São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina, representando múltiplas escolas de pensamento e diferente visões de mundo que se completaram em uma tarde de intensas reflexões.

Um tema chave se apresentou, funcionando como fio condutor a integrar praticamente todos os artigos: o debate sobre a captura do Estado pelo mercado. A força de interesses econômicos que priorizam ganhos individuais em detrimento da defesa de valores coletivos foi analisada sob diversas perspectivas. O jogo de interesses que informou a atividade legislativa na regulamentação do trabalho escravo e as resistências enfrentadas pelos que defendem a normatização das criptomoedas são exemplos de temas aparentemente desconexos, mas que se integraram perfeitamente. Alguns alertas foram lançados acerca de problemas vividos em áreas como as agências reguladoras ou o crescente e permanentemente presente poder empresarial, dois canais por meio dos quais a capacidade de ação estatal como regulador dos espaços produtivos se vê ameaçada.

A leitura dos artigos que compõem estes anais permite, a quem não é familiarizado com o tema, nele adentrar com segurança; e a quem já transita na área, se aprofundar no debate sobre o momento atual vivido pelo Estado regulador. Alvo de ataques constantes, voltados a desmontar seus sistemas de fiscalização, controle e ordenamento da atividade produtiva, o papel estatal como agente regulador do espaço econômico passa por profunda revisão, em um debate nem sempre totalmente esclarecido.

É fundamental resgatar a racionalidade, que deve tomar o lugar das paixões e rompantes ideológicos, especialmente porque o que está em jogo são vidas humanas.

Boa leitura!

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago - Pesquisador Visitante UnB

Profa. Dra. Cláudia Mansani Queda de Toledo - Instituição Toledo de Ensino de Bauru - Centro Universitário de Bauru

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 TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO E SUA RELAÇÃO COMO O ESTADO REGULADOR: ANÁLISE ACERCA DA GESTÃO PÚBLICA A PARTIR DA TEORIA ECONÔMICA DA CAPTURA REGULATÓRIA

CONTEMPORARY SLAVE LABOR AND ITS RELATIONSHIP AS THE REGULATING STATE: ANALYSIS OF PUBLIC MANAGEMENT FROM THE THEORY OF REGULATORY CAPTURE

Herena Neves Maués Corrêa de Melo [1]
Reginaldo da Motta Corrêa de Melo jr [2]

Resumo

A escravidão persiste em escala global na forma de relações indecentes de trabalho, fundada na superexploração econômica. O trabalho pretende discutir a escravidão contemporânea brasileira a partir da teoria da captura regulatória, objetivando demonstrar que por se incluir na economia global, tal prática relaciona de forma complexa as corporações e o Estado. Neste sentido, imprescindível analisar, sob o olhar da gestão pública e da regulação, considerando inclusive o percurso de aprovação da Emenda Constitucionl n. 81/2014, que modificou o Art.243 da CF/88.

Palavras-chave: Gestão publica, Captura regulatória, Trabalho escravo, Direitos humanos, Regulação

Abstract/Resumen/Résumé

Slavery persists on a global scale in the form of indecent work relationships, founded on economic Overexplotation. The work intends to discuss Brazilian contemporary slavery from the theory of regulatory capture, aiming to demonstrate that because it is included in the global economy, this practice relates in a complex way to corporations and the State. In this sense, it is essential to analyze, under the perspective of public management and regulation, considering including the passage of the Constitucionl Amendment 81/2014, which modified Art. 243 of CF/88.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public management, Regulatory capture, Slave labor, Human rights, Regulation

[1] Doutoranda em Desenvolvimento Sutentável e Administrção , Mestre em Direitos Humanos, Promotora de Justiça Agrária

[2] Mestrando em Administração, Advogado, Administrador, Consultor em Gestão Pública

Introdução

Para o presente trabalho, o conceito de Trabalho Escravo Contemporâneo é extraído do Art. 149 do Código Penal Brasileiro, bem como referencia o Art.149-A (Crime de Tráfico de Pessoas), o qual representa legamente as formas de reduzir um ser humano a condição análoga à de escravo, quer reduzindo ou suprimindo os meios de locomoção ou o submetendo à condições degradantes de trabalho. Senão vejamos, *in verbis*:

> **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: (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)
> Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)
> **§ 1o** Nas mesmas penas incorre quem: (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)
> **I** - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)
> **II** - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)
> **§ 2o** A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)
> **I** - contra criança ou adolescente; (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)
> **II** - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem. (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)
>
> Tráfico de Pessoas (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)
> **Art. 149**-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)
> **I** - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo;
> **II** - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo;
> **III** - submetê-la a qualquer tipo de servidão;
> **IV** - adoção ilegal; ou

> **V** - exploração sexual. (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)
> Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)
> **§ 1o** A pena é aumentada de um terço até a metade se: (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)
> **I** - o crime for cometido por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las; (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)
> **II** - o crime for cometido contra criança, adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência; (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)
> **III** - o agente se prevalecer de relações de parentesco, domésticas, de coabitação, de hospitalidade, de dependência econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função; ou (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)
> **IV** - a vítima do tráfico de pessoas for retirada do território nacional. (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)
> **§ 2o** A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa. (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016)

Segundo Crane (2013), para entender a escravidão contemporânea pelo ângulo da gestão pública ou da gestão das coorporações é essencial compreender como as empresas empregam práticas ilegítimas para diminuir custos de produção. Neste ponto se estabelece uma rede complexa de relações que envolve alguns braços do Estado, enquanto ente regulador, que pauta as regras, desde as normativas infralegais até mudanças constitucionais, abarcando no mundo jurídico a plêiade de impressões políticas que atingem a administração pública.

Por tal motivo, é importante compreender as teorias regulacionistas sob o aspecto político-econômico, para considerar com a devida importância os atores e condutas que se congregam para que trabalho escravo contemporâneo siga como prática social aviltante. Por outro lado, é fato que submeter a mão de obra necessária a condições indignas para a efetivação do mister do empreendimento, não pode ser aceito como diferencial de competitividade em 2019, no Brasil.

Segundo Ruy Braga (2003, p.430) os regulacionistas buscaram construir uma visão dinâmico-estrutural da economia que a situa dentro de uma perspectiva da Economia Política, da História, da Sociologia e das instituições. A origem e o papel das instituições são apontados como centrais nesse desdobramento que engloba a dialética dos agentes e das estruturas, da lógica e da história.

A problemática do trabalho escravo contemporâneo chama a atenção à dinâmica da responsabilidade do Estado, a pressão do empresariado do agronegócio (no caso do trabalho escravo rural), traduzida através do financiamento de campanhas eleitorais e aos danos sociais decorrentes de atividades empresariais que violam a dignidade humana.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa e exploratória a fim de desvelar o conteúdo teórico da regulação, sua relação com o trabalho escravo contemporâneo e a compreensão de suas implicações na reprodução da pobreza em determinadas categorias sociais, como no trabalho rural.

Nos termos da Constituição de 1988, o Brasil é um Estado democrático de direito, no sentido de que o ordenamento jurídico fornece as bases, os limites e os objetivos do ordenamento político. O princípio de hermenêutica constitucional, do qual decorrem todos os demais princípios interpretativos, é o princípio da supremacia da Constituição, este enseja obrigatoriedade de interpretação das demais normativas conforme a lei magna, no escopo de que a mesma permaneça soberana e logre efetivar valores aspirados pela sociedade brasileira, como o da dignidade da pessoa humana, valor este indispensável para o debate que se deseja construir e refletir a partir da interface entre normativas constitucionais e a gestão pública, a partir da teoria regulacionista.

A escravidão persiste em escala global na forma de relações indecentes de trabalho, fundadas na exploração econômica. Incontáveis formas de coerção caracterizam relações de trabalho no mercado formado por empresas globais, locais e suas cadeias de fornecedores, alijando trabalhadores de sua dignidade, ferindo seus direitos humanos.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2009), a escravidão contemporânea é parte da economia mundial e sustenta a produção de uma gama de produtos.

Ainda com dados da OIT (2017),

> O trabalho forçado é um fenômeno global e dinâmico, que pode assumir diversas formas, incluindo a servidão por dívidas, o tráfico de pessoas e outras formas de escravidão moderna.
> Ele está presente em todas as r egiões do mundo e em todos os tipos de economia, até mesmo nas de países desenvolvidos e em cadeias produtivas de grandes e modernas empresas atuantes no mercado internacional.
> Acabar com o problema exige não só o comprometimento das autoridades dos govern os, como ta mbém um engajamento multifacetado de trabalhadores, empregadores, organismos internacion ais e sociedade civil.

O trabalho escravo contemporâneo está inserido nas relações de mercado entre organizações globais e seus fornecedores, e abrange práticas de gestão que fustigam a dignidade humana e os direitos humanos, com o cerceamento da liberdade, a violência física e psicológica, as condições degradantes de trabalho e as jornadas exaustivas de trabalho.

Este trabalho se articula para fazer avançar nossa compreensão da problemática e pensar em suas implicações à gestão pública pelo recorte da regulação e sua carga de colaboração à manutenção e reprodução da prática escravagista moderna nas organizações. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica das teorias regulacionistas e a análise documental. Neste sentido, pretende-se obtemperar a seguinte pergunta de pesquisa: em que medida a reprodução da lógica do trabalho Escravo Contemporâneo está apoiada na regulação estatal?

1. O TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO CONTEXTO DAS IMPRESSÕES POLÍTICAS DOS GRUPOS DE INTERESSE TRADUZIDAS NA REGULAÇÃO ESTATAL: complexidade das relações entre estado e empreendedores

O Brasil, inserido no sistema de mercado globalizado, com a problemática do trabalho escravo contemporâneo, suscita atenção à dinâmica da responsabilidade do Estado, que cede ou corrobora com a pressão do empresariado do agronegócio, seja através do financiamento de campanhas eleitorais ou da assunção dos cargos do poder legislativo por integrantes do setor ruralista, isto é, os danos sociais decorrentes desta conduta empresarial com o apoio do Estado, em seus diferentes eixos, acabam por violar a dignidade humana.

Pelo fato da sociedade brasileira estar inserta no contexto globalizante de produção, há forte tendência à inobservância de direitos humanos, no escopo da saturação do aumento de lucros e competitividade organizacional. Assim, o direcionamento das políticas de combate à escravidão contemporânea sofrem resistência na representação dos interesses das classes dominantes.

O cotejo da categoria construída pela legislação penal no art. 149 (BRASIL, 2018) a qual define a prática de reduzir pessoas à condição análoga a de escravo com a redação da Emenda Constitucional nº 81/2014 que alterou o Art. 243 da Constituição Federal de 1998 (BRASIL, 2015), auxilia na compreensão de que se está diante de uma realidade permeada de contradições, que podem agregar uma plêiade de visões sobre a prática, inclusive opiniões políticas que objetivam transformar as situações indignas - de trabalho exaustivo, degradante, por dívidas - em violação exclusiva da legislação trabalhista, as quais concluem-se com punições mais brandas.

Tal fato será evidenciado na análise dos textos de leis e demais documentos que atribuem materialidade às políticas de combate à escravidão contemporânea, inclusive com conteúdos contraditórios, que podem se anular entre si.

Como exemplo, tem-se o voto do Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, publicada no Diário do Senado Federal em 25 de março de 2014 (p.85-86), através do Parecer nº180/2014, que fundamenta a rejeição da Emenda nº1, proveniente do Plenário do Senado Federal, a qual reformulava o texto original da PEC para a expropriação de terras onde fossem encontrados trabalhadores escravos, com vistas a inserir a aposição da expressão "na forma da lei".

Todavia, o mesmo ator político reformula seu voto sem qualquer explicação pública, o que leva à aprovação da Emenda Constitucional, com as modificações propostas pela bancada ruralista, na clara tentativa de esvaziar a conceituação de Trabalho Escravo Contemporâneo a partir do que a norma penal acima exposta já regulamenta.

Outro ponto importante, a fim de evidenciar e exemplificar os meandres observados da teoria da captura regulatória e sua interseção com a gestão pública está na relação de cotejo entre a "lista suja dos escravagistas contemporâneos", onde estão os empregadores que praticaram o Trabalho Escravo Contemporâneo, produzido pelo hoje extinto Ministério do Trabalho e Emprego, que quando cruzados com dados quantitativos das eleições gerais de 2014, verifica-se que 10% dos deputados federais eleitos foram financiados nas campanhas eleitorais por empreendedores que figuraram ou figuram na citada lista suja, a qual é elemento de divulgação social oficial que possui critérios e parâmetros para sua confecção, adotada como um indicador.

Reforçando que o presente estudo segue uma metodologia eminentemente qualitativa, para explorar as situações legislativas e regulatórias, que modificadas ou em processo de aperfeiçoamento, beneficiem os grupos de interesse focados na manutenção da prática do trabalho escravo contemporâneo.

Neste ponto, gestão pública, sob a perspectiva da teoria da captura regulatória, enfatiza-se a insustentabilidade destes processos e prioriza a problemática a partir da compreensão do eixo de desenvolvimento que mantém e reproduz a prática do trabalho escravo contemporâneo, mesmo que supostamente em termos jurídicos, existam instrumentos capazes de erradicar a escravização contemporânea, os agentes públicos responsáveis pela regulação, em todos os níveis, podem ser capturados.

2. REFLEXÃO SOBRE OS FUNDAMENTOS DA TEORIA DA CAPTURA REGULATÓRIA E A RELAÇÃO COM TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO E

Sobre a Teoria da Captura regulatória, observa-se que esta advém a análise de um estado regulador e garantista, quando a fundamentamos na perspectiva de um Estado Democrático de Direito. Assim, há uma clara diferença do minimalstaat da época liberal e do maximal staat do século XX.

A partir do conceito de garantia, para indicar um Estado garantista, seja em direitos fundamentais ou direitos humanos, este ideário surge como afirmação de que o Estado permanece, sob certas premissas específica, intervindo no controle socio-economico.

O Estado mantém uma posição de garantidor da realização de dois objetivos ou interesses fundamentais: Correto funcionamento dos setores e serviços privatizados e Realização dos direitos dos cidadãos, direitos a se beneficiar, em condições acessíveis, de serviços de interesse geral.

Para um conceito inicial de regulação, esta seria a forma de atuação do novo modelo de estado para corrigir o mercado e garantir a realização do interesse público, mas assume-se neste ponto o compromisso de pesquisar as várias conceituações de regulação.

Entre estes, para Pedro Gonçalves (2013), em linhas gerais, se trata da intervenção estadual externa na esfera da economia, do mercado e, em geral, das atividades privadas desenvolvidas em contexto concorrencial. Conceito que abarca a regulação setorial e a regulação transversal, aplicável à generalidade dos agentes econômicos.

Relacionando o conceito de regulação e a teoria da captura, a regulação é uma forma de atuação do estado garantidor com vistas ao interesse público. Logo, o interesse público é a dimensão legitimadora, uma vez que a regulação se assume como uma atividade administrativa.

Entre os principais autores que estudam a captura regulatória, Stigler (1971) descreve que esta teoria deriva de falhas existentes no próprio processo regulatório, esclarecendo que a regulação não é realizada *ab initi* em prol do interesse público e mesmo sendo exercida em prol do interesse público em sua fase inicial, acaba por ser capturada pelas empresas do setor ou por qualquer outro grupo, passando a existir para prosseguir interesses privados em vez do interesse público, como deveria ser. Os principais Modelos teóricos sobre a captura regulatória se encontram em G. Stigler da Escola de Chicago (1971).

Para este autor, em regra, a regulação é adquirida pela indústria regulada e é concebida e executada primariamente em seu benefício, sendo estabelecida, não para a prossecução do interesse público, mas para beneficiar os agentes privados e seus interesses.

Os principais fundamento da tese de Stigler estariam sintetizadas no ponto de que os políticos terão como objetivo a maximização de seu poder político e da sua riqueza, sendo que irão tomar as decisões que lhe confiram um de dois benefícios, mais votos ou mais dinheiro.

Agindo estes indivíduos com vista à maximização do seu próprio bem-estar, está criada a base para que as empresas os "capturem" com vista à obtenção de benefícios próprios através de regulações favoráveis.

Neste sentido, haveriam categorias de benefícios que os políticos podem conferir às empresas ou indústrias, quais sejam: subsídios diretos em dinheiro; controle da entrada de novos concorrentes no mercado; medidas que limitem a produção de bens sucedâneos; fixação de Preços.

Os benefícios devem ser entendidos como vantagens as quais se concretizam na obtenção de uma renda superior ao que o grupo empresarial ou grupo de interesse obteria caso operasse num mercado numa situação de concorrência perfeita.

Assim, a captura se concretiza em troca de votos ou dinheiro, o que implica custos, para Stigler são custos de informação e de organização: por um lado, os membros do grupo tem de saber em quem votar e, por outro, têm de se organizar num esforço de lobbyng, fornecendo contribuições políticas e tentando exercer sua influência.

As principais críticas à Escola de Chicago estão no fato de que a pesquisa e seu desenvolvimento evidencia apenas nas empresas como único grupo que pode pretender capturar o regulador. No entanto, pode haver outras entidades com interesse nessa captura. George Stigler assume que a regulação é feita por políticos diretamente eleitos.

Acerca da Escola de Virginia, Teorias da Escolha Pública e do *Rent Seeking*, temos como principais autores, James Buchanan e Gordon Tullock (1992), os quais pretendem analisar as falhas do Estado e do governo.

Para os autores, todos os agentes estaduais agem na prossecução dos seus próprios interesses privados, não sendo capazes de corrigir as falhas de mercado que legitimam a intervenção reguladora do Estado. Ainda que conseguissem fazê-lo, os custos de tal correção terminariam por ser superiores aos custos para o bem-estar social decorrentes das próprias falhas de mercado corrigidas. Neste caso, a teoria foca nos custos para a sociedade ou custos sociais.

A respeito da teoria do grupo de interesses, a qual integra estudos sobre o lobbying, e a teoria do rent seeking, que é sobre os custos do lobbying. Assim, esta vertente discorre sobre se as falhas das decisões regulatórias são decorrentes da captura dos agentes reguladores, combinada a uma complexa rede de influências na qual os próprios legisladores são integrantes

de determinada categoria social, como no caso da bancada ruralista brasileira no congresso nacional, que vem diuturnamente defendendo aumento da produtividade a partir do descumprimento de leis trabalhistas e da redução dos trabalhadores à condição análoga a de escravos.

No que concerne à Escola de Toulouse, esta tenta explicar as assimetrias de informação e o ciclo de vida das entidades reguladoras e tem-se como principais autores Laffont e Tirole (1993), sua principal linha investigativa centra-se nas assimetrias de informação existentes entre as entidades reguladoras e seus supervisores.

No que toca aos efeitos da captura regulatória, esta quando ocorre, transforma a regulação pública numa espécie de auto regulação privada, uma vez que as entidades reguladoras capturadas iriam agir de modo a beneficiar agentes privados, dando uma prevalência aos seus interesses sobre o interesse público, que são obrigadas a prosseguir.

Neste sentido, haveriam alguma implicações práticas como a transferência desigual de rendas entre empresas ou grupos econômicos, por exemplo o objetivo da captura, quando realizado por um grupo de empresas, é a obtenção de uma renda (WREM-LEWIS, LIAM, 1961, p.6), definida como um rendimento superior ao que o grupo obteria caso operasse num mercado numa situação de concorrência perfeita.

A finalidade da captura, como acima mencionado, seria o de desviar rendas para o captor, subtraindo-as aos outros agentes em jogo, isto porque para a renda de um dos grupos aumentar, a dos outros tem de diminuir: para aumentar a renda do produtor tem de diminuir a do consumidor, sendo a afirmação inversa igualmente verdadeira.

Pode-se também verificar impactos na eficiência econômica, através das distorções nos preços: desvio de rendas de um grupo para o outro, que provoca distorções, os custos econômicos e sociais e principalmente, como no caso do trabalho escravo contemporâneo, as alterações nas políticas publicas que atendem aos interesses de um determinado grupo econômico, traduzidas na regulação, como no decreto presidencial que proibiu a divulgação das empresas e empresários escravocratas no fim de 2017 ou na alteração do próprio texto final da emenda constitucional aprovada, objetivando a desconstrução epistemológica formatada sobre um conceito legal.

Na conexão entre a captura regulatória e o trabalho escravo contemporâneo no Brasil, pode-se perceber através das pesquisas documentais que embasaram os votos sobre a Emenda Constitucional n 81/2015, a qual aprovou a modificação do Art. 243 da CF/88, nuances da teoria apresentada no discurso político utilizado, reconfigurando as perspectivas que desaguaram na aprovação de uma emenda constitucional após 19 (dezenove) anos, que ao fim

acabou trazendo no bojo do seu texto a necessidade de regulação, desfigurando o que com duras penas se havia obtido com a conceituação de trabalho escravo do Art.149 do CPB.

2.1 Histórico sobre o conceito de trabalho escravo contemporâneo no contexto político brasileiro e as bases jurídico-constitucionais que são influenciadas pela captura regulatória referenciada

A categoria trabalho escravo se tornou conhecida para a sociedade civil, por intermédio de movimentos e defensores de direitos humanos, os quais passaram a atuar e conscientizar as próprias vítimas sobre a superexploração da mão de obra, em caráter de indignidade e violação dos atributos virtuosos dos seres humanos, os quais capturavam a consciência e a racionalidade. Em seguida, a imprensa passou a dar ampla publicidade à questão do trabalho escravo e o tema passou a integrar a agenda nacional das políticas públicas governamentais.

Em virtude de pressões a nível internacional, o governo brasileiro reconheceu, no relatório que apresentou em 1994 ao Comitê de Direitos Humanos da ONU, relativo ao cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, "*a existência de trabalho "não-livre" no país, bem como encaminhou minuta de emenda constitucional para incluir como áreas passíveis de desapropriação aquelas terras onde tivesse comprovado essa prática*" (BALLESTRIN, 2006).

O fato do trabalho escravo ser tratado hodiernamente como uma "categoria da ação política", é decorrente de grandes embates nas searas nacionais e internacionais para seu reconhecimento, o que em grande parte definiu, em termos decisórios, a ação política do estado brasileiro.

Tais avanços lograram êxito através da construção e estruturação do conceito de Trabalho Escravo Contemporâneo, nos termos do art. 149 do CPB, com a participação de entidades nacionais e internacionais que internalizaram a virada epistemológica necessária à reconfiguração de parte do estado brasileiro, conforme se pode apreender da ação das agências governamentais de fiscalização das condições de trabalho, entre eles o extinto Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério Público do Trabalho, Polícia Federal, e por fim interferiram nas considerações dos agentes do direito, por meio de decisões judiciais e definições legais.

A prática do Trabalho Escravo Contemporâneo, se expressa em proteção e impunidade para grandes empeeendedores, constrangimento e indignidade para os desprovidos de alimentação, emprego e moradia. Esta prática não existe somente na zona rural, apesar de a maioria de trabalhadores originarem-se destas áreas, devido justamente à precariedade das oportunidades de trabalho e a facilidade de serem mantidos nas propriedades rurais devido o

difícil acesso a meios de transporte e estradas, por dívidas ou mesmo por ignorância quanto aos seus direitos de trabalhador.

Pode-se inclusive exemplificar, no âmbito das grandes cidades, trabalhadores urbanos reduzidos à condição análoga a de escravo, mantidos coagidos pelos proprietários de oficinas de costuras em São Paulo, trabalhadores latinos pobres e sem perspectivas em seus países de origem, geralmente bolivianos e paraguaios (MENDES, 2003).

Nesses casos, os empregadores apropriam-se coativamente de sua documentação e os ameaçam de expulsão do país por meio de denúncias às autoridades competentes. Obstados de se locomoverem para outras localidades, diante da sua situação irregular, os trabalhadores submetem-se às mais vis condições de trabalho e de moradia, geralmente coletivas (MENDES, 2003).

Sento-Sé chama atenção para a triste sina que envolve o homem do campo, nordestinos em sua maioria, que coloca toda a sua esperança na lavoura, apostando seus anseios na atividade agropecuária, mas que se vê no desamparo, em face das intempéries da natureza e dificuldades trazidas pela seca. Tal agricultor fica sem perspectivas para sua subsistência e de sua família (SENTO-SÉ, 2000).

É nesse momento que, envolto no desespero decorrente da precária situação, passa a ser compelido a aceitar qualquer oferta que possa proporcionar-lhe, pelo menos, a chance de mudar o seu destino. Daí é um passo para ser convencido a ir trabalhar em uma fazenda ou propriedade rural, bem distante da sua cidade natal, iludido de que receberá um salário razoável.

Neste ponto, se observa o que Sergio Lessa (1997, p151) introduz sobre a necessidade na teoria ontológica de Lukács sobre a relação entre o ser social e o trabalho:

> vimos que a necessidade, posta pelo processo de objetivação, que o conteúdo de uma posição teleológica incorpore, em algum grau, as determinações do ser-precisamente-assim existente, conduz a uma pulsão para a captura, pela consciência, das determinações objetivas do real. Vimos como este impulso é o fundamento ontológico da gênese e desenvolvimento de representações do real que buscam integrar as determinações do ser-precisamente-assim existente numa totalidade teórica coerente. [...] o que nos interessa, agora, é salientar que as representações mais gerais que os homens fazem do mundo como um todo, assim como de suas próprias individualidades, exercem um papel não desprezível na determinação do que e de como será objetivado e, por esta via, sobre a reprodução social global. O que, mais uma vez, evidencia

> como a consciência se torna um momento essencial ativo do ser social que está surgindo.

O recrutamento dos trabalhadores rurais é feito pelos prepostos dos proprietários, geralmente conhecidos como "gatos". Estes são os responsáveis por aliciar com propostas irreais as futuras vítimas:

> estes homens chegam com um caminhão a uma área afetada pela depressão econômica e vão de porta em porta ou anunciam pela cidade toda que então recrutando trabalhadores. Às vezes usam um alto-falante, ou o sistema de som da própria cidade. [...] Em muitos casos, tentam conquistar a confiança dos recrutados potenciais trazendo um peão, que pode já ter trabalhado para eles, para reunir uma equipe de trabalhadores. O elemento de confiança é importante, e sua criação é favorecida pela capacidade que tem o gato de dar uma imagem sedutora do trabalho, das condições e do pagamento que esperam os trabalhadores (SUTTON, 1992:35).

O "gato" normalmente adianta determinada quantia em dinheiro, a fim de que atenda às necessidades mais urgentes de seus familiares por determinado período, antes do início de suas atividades, ou antes da viagem ao local onde prestará o serviço. Dessa forma, o trabalhador já inicia o labor contraindo débitos perante o futuro empregador.

Como afiança José de Souza Martins, citado ainda por Sento-Sé :

> especialmente aos jovens e solteiros, são oferecidas condições de trabalho melhores que as locais: assistência médica, contrato, bom salário, transporte. Promessas que não serão cumpridas. Um adiantamento é deixado para a subsistência da família. É o início do débito que reduzirá à escravidão. Quando chegam ao local de trabalho, após muitos dias de viagem, já estão devendo muito. E o débito crescerá sempre: tudo que consumirem custará no barracão da fazenda três vezes mais do que custa normalmente. E o salário prometido se reduzirá a dois terços ou metade. Ou menos. O débito é o principal instrumento da escravização: justifica a violenta repressão contra esses trabalhadores. (SENTO-SÉ, 2000:43).

O trabalho escravo é descrito historicamente, desde os tempos mais remotos da antiguidade clássica e infelizmente ainda persiste na sociedade contemporânea, ainda que hodiernamente não se mantenha o escravagismo como modo de produção regulado.

O liame que difere a condição do trabalhador escravo contemporâneo com as condições de trabalho escravo de dois séculos atrás não é muito expressivo, sendo a condição jurídica da concepção de liberdade e da necessidade de sobrevivência, o ponto nodal para a compreensão da problemática.

A escravidão de hoje é uma forma extrema de exploração da vida do trabalhador, que se demonstra incorporado ao padrão mudializado de desenvolvimento global, atrelado, inclusive a braços do Estado e do grande capital.

As novas formas de escravidão no mundo podem se manifestar desde a escravidão por dívida, até os mais atuais tipos de escravidão, como o originário da imigração. O tráfico de pessoas e o comércio sexual também podem ser considerados formas contemporâneas de escravidão.

3. A TEORIA DA CAPTURA REGULATÓRIA DIANTE DA PROBLEMÁTICA DO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO, NOS ARRANJOS INTERRELACIONAIS ENTRE SETOR PÚBLICO E PRIVADO REVELADOS NO BOJO DA APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 81/2014

O Congresso Nacional aprovou a emenda constitucional nº81/2014, a qual prevê o confisco de propriedades em que a prática do trabalho escravo contemporâneo for constatado, com a consequente destinação das propriedades à reforma agrária ou a programas de habitação urbanos.

Por se tratar de Emenda a Constituição, ela não precisou de sanção presidencial, haja vista que passa por um processo legislativo mais intrincado, qual seja, deve ser votado em dois turnos em cada uma das casas, que compõem o Congresso Nacional, passando a valer imediatamente após sua promulgação.

Não obstante a ocorrência da alteração constitucional, a qual tramitou por 19 anos no Congresso Nacional, uma subemenda de redação também foi aprovada, acrescentando ao texto a seguinte expressão: “na forma da lei" à proposta. O que traz a baila a questão do esvaziamento da conceituação do trabalho escravo contemporâneo e por conseguinte da eficácia da legislação, que passa a ter uma condicionante para sua efetividade.

Cabível ressaltar, que a maior parte dos senadores que aprovaram a PEC, durante anos, trabalharam nos bastidores para inviabilizar a votação e a aprovação, o que remete a questão, porque ocorreu mudança ideológica sobre a aprovação? Tal questionamento serve como ponto de partida para a análise documental que envolveu a aprovação da Emenda Constitucional.

Tem-se o voto do Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, publicada no Diário do Senado Federal em 25 de março de 2014 (p.85-86), através do Parecer nº180/2014, que fundamenta a rejeição da Emenda nº1, proveniente do Plenário do Senado Federal, a qual reformulava o texto original da PEC com vistas a inserir a aposição da expressão “na forma da lei”, todavia o mesmo ator político, reformula seu voto sem qualquer explicação

pública, o que leva à aprovação da Emenda Constitucional, com as modificações propostas pela bancada ruralista, esvaziando a conceituação de Trabalho Escravo Contemporâneo.

Com a leitura do parecer nº 38 de 2014, o qual apresenta emendas ao Projeto de lei do Senado Federal nº432/2013, observamos a necessidade dos parlamentares, desviarem do que se entende legalmente por trabalho escravo contemporâneo, a partir de outro texto legislativo, qual seja, o art. 149 do Código Penal, acima mencionado.

Ao analisarmos o Projeto de Lei, em seu art1º, §1º, este traz apenas trabalho escravo como fruto da restrição da liberdade de locomoção, excluindo o trabalho em condições degradantes, inclusive no §2º do Projeto de lei, ele é claro em avençar que o descumprimento da legislação trabalhista, não se enquadra como trabalho escravo.

Tal afirmação não pode ser acatada, a partir de um ponto de vista crítico e legal o que, haja vista que dependendo do grau das ações que descumpram questões trabalhistas, estas podem sim ser enquadradas como trabalho escravo contemporâneo, conforme se depreende das proposições do Art. 149 do CPB.

Outra situação de retrocesso, é o §7º do mesmo PL, o qual aduz que é vedada a inscrição, em cadastro público, de pessoas físicas e jurídicas que sejam parte em processo que envolva a exploração de trabalho escravo anteriormente ao transito em julgado de sentença condenatória, haja vista a intenção de extinguir as listas consolidadas de proprietários infratores de ógãos como o MTE e CPT, os quais durante muitos anos foram as principais fornecedoras de informações, em razão das regulares fiscalizações.

A mudança da conceituação defendida pelo parecer em apreço, é analisada de forma crítica pela análise do discurso, enquanto metodologia, considerando que a atividade legislativa e seu planejamento versam sobre sistemas e práticas, sociedade e cenários, campos nos quais o discurso atua dinamicamente como aparato ideológico. Os produtos desta breve investigação anunciam que o discurso é um instrumento considerável de estruturação ideológica nas práticas sociais.

O que o partido no governo faz, então, é buscar votos, e não o atendimento à programática evolutiva constitucional; com isso, Downs submete a atividade governamental ao mesmo uso que a microeconomia faz da empresa oligopolista: “a política governamental visa a maioria, e investe até que a taxa marginal de retorno não compense mais o investimento” (DOWNS, 1999, p. 71-72). Mas, ao contrário do que parece, este modelo é mais complicado quando se considera o papel da incerteza e o custo da informação.

No mundo de desorientação, a informação torna-se uma ferramenta de conquista de votos pela persuasão através do discurso empreendido: esse papel é exercido pelas lideranças

políticas, pela descentralização do Estado e pelas ideologias partidárias (DOWNS, p.1999 108-109 e 119-120).

O modelo do discurso analisado, ratifica que os comportamentos dos governantes e o dos governados são interdependentes, e a racionalidade é garantida pela premissa de que ambos seguem o axioma do auto-interesse.

Sopesando que a percepção que se obtém a partir dos dados coletados está à serviço da compreensão dos fenômenos sociais, assume que o comportamento humano pode, em várias medidas, ser estudado, ou modelado, através do pressuposto da racionalidade, conforme apregoa a teoria da captura regulatória, acima demonstrada.

Diante da apreciação, compreende-se alguns pontos estratégicos dos fatos em tela, quais sejam, após 19 anos o Congresso Nacional aprova uma Emenda Constitucional com forte apelo social, pois a sociedade brasileira, em termos gerais, se demonstra contrária à prática da escravidão contemporânea por ser visceralmente atingida, considerando o contexto histórico brasileiro.

Parlamentares não podem se expor contrários aos interesses do eleitorado, pois dependem dos votos para ascensão e manutenção do poder. Por outro lado, jamais tomarão medidas de cunho político sem viabilizar o auto-interesse, razão de ser de suas candidaturas e representação de eleitores, setor ruralista e demais empreendedores descompromissados com os fundamentos da temática em apreço.

Neste sentido, presenciamos discursos e votações em favor da democracia e dignidade humana, mas sem eficácia perante aos fatos, quando analisamos as propostas de lei, que visam regulamentar um ponto já e regulamentado no art. 149 do Código Penal, também ato legislativo, fornecendo indícios de que o Estado regulador está capturado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A permanência da concepção de trabalho escravo contemporâneo nos termos do Art. 149 é necessária enquanto fator de resistência ao esvaziamento do itinerário evolutivo que se pretendeu em prol do resgate e consolidação da dignidade humana.

A gestão pública, em seu braço regulador, influenciada por certos atores econômicos, distancia-se do cumprimento dos objetivos da República Federativa do Brasil e de outros dispositivos constitucionais, como os Artigos 173 e 186 da mesma carta constitucional.

O ensaio em tela, vem relacionar através da teoria da captura regulatória do Estado brasileiro, quando da moderação em prol do trabalho escravo contemporâneo, que sucumbir à influência de determinadas categorias socioeconômicas que trabalham diuturnamente em prol

da competitividade no modelo capitalista de produção, significa fustigar o valor social do trabalho e a dignidade humana, em seu conceito mais profundo.

Percebeu-se neste estudo, a dificuldade de efetivação das normas legais e constitucionais, quando desprovidas dos valores sociais fundantes, bem como da vulnerabilidade do modelo democrático diante dos interesses de atores políticos, responsáveis pelos regramentos e regulamentos.

Demonstrando, ainda que com fragilidades, por se tratar de um estudo exploratório, teórico e documental, como as regras jurídicas, que podem determinar comportamentos sociais e efetivar direitos humanos, podem vir a desintegrar soluções e conceitos jurídico-políticos construídos paulatinamente com as modificações exaradas a partir de estratégias pensadas no jogo político, inviabilizando a consecução do que estabelecido como garantia constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALES, K, 2004. Disposable People: New Slavery in the Global Economy. University of California Press

BRAGA, Ruy, 2003. A nostalgia do fordismo: modernização e crise na teoria da sociedade salarial. São Paulo, Xamã.

BRASIL, 2015.Constituição da República Federativa do Brasil.20. ed.São Paulo: Revista dos Tribunais. RT Legislação.

BRITO FILHO, J. C. M. de. 2004. Trabalho com redução do Homen à Condição Análoga à de Escravo e Dignidade da pessoa Humana. Revista Gênesis, Curitiba, nº 137:673-682

BUCHANAN, James. M., TULLOCK, Gordon, 1962. The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor: University of Michigan Press.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT, 2017. Entre idas e vindas: novas dinâmicas de migração para o trabalho escravo / [coordenação] Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán - CDVDH/CB ; -- 1. ed. -- São Paulo : Urutu-Branco.

DELMANTO, Celso, 2001. Código Penal Comentado. São Paulo: Renovar.

DEPUTADOS. Camara. Acompanhamento da PEC 438/2001. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=36162> acesso em 01.set.2015.

DOWNS, Anthony, 1999. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

FAIRCLOUGH, Norman. 1989. Language and Power. Harlow: Longman Group UK Limited.

FAIRCLOUGH, Norman. 1995. Critical Discourse Analysis. Harlow: Longman Group UK Limited.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende, 2004. Pisando Fora da Própria Sombra: A escravidão por dívida no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GONÇALVES, Pedro. Reflexões Sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante. Coimbra Editora, 2013.

HIGGINS, Silvio Salej, 2005. Fundamentos Teóricos do Capital Social. Chapecó, Editora Argos.

LAFFONT, J. J.; TIROLE, J. A theory of incentives in procurement and regulation. Cambridge: The MIT Press, 1993.

LESSA, Sérgio. Lukács e a Ontologia: Uma Introdução. outubro, São Paulo, 2001, p. 83-100.

LOCATELLI, P. Empresas flagradas com trabalho escravo financiaram 10% dos deputados federais. Disponível em:http://reporterbrasil.org.br/2018/01/empresas-flagradas-com-trabalho-escravo-financiaram-10-dos-deputados-federais/. Acesso em 31.01.2018.

MAUES, H.N. A redução de trabalhadores â condição análoga à de escravo como fator de descumprimento da função social da propriedade rural. Anais do XVI CONPEDI, Belo Horizonte, 2007: 2749-2768

MENDES, A. N. Imigrantes em condição análogas a de escravo. Revista do Ministério Público do Trabalho, Brasília, 2003: 67-70.

MIGUEL, Juan Francisco Delgado de, 1992. Derecho agrário ambiental: propiedad y ecologia. Pamplona: Aranzadi.

MORAES, Alexandre de, 2000. Direitos Humanos Fundamentais. 3.ed. São Paulo: Atlas.

MORAES, Alexandre de, 1996. Direito Constitucional.9. ed. São Paulo: Atlas, 2001. SCHIMITT, Carl. Teoria de la Constitución. Madrid: Alianza Editorial.

NACIONAL. Congresso. Parecer nº38, de 2014 às Emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº432, de 2013. Disponível em:< http://www.senadofederal.gov.br >. Acesso em: 15 de mai. 2015.

SAKAMOTO, Leonardo. Os entraves políticos no combate ao trabalho escravo, 2008 http://reporterbrasil.org.br/2008/09/os-entraves-politicos-no-combate-ao-trabalho-escravo/ acesso 07.06.2018.

SENTO-Sé, Jairo Lins de Albuquerque, 2000. Trabalho Escravo no Brasil, São Paulo: Ltr.

SÜSSEKIND, Arnaldo, 1994. Convenções da OIT, São Paulo: Ltr.

SUTTON, Alison,1992. Trabalho Escravo: *Um elo na cadeia da modernização do Brasil de hoje.* São Paulo:CPT.

TULLOCK, Gordon, «The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft», Western Economic Journal 5, 1967: 224-32