

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA
SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

GRAZIELLA DO Ó ROCHA

**DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA TRABALHADORES
ESCRAVIZADOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

Uma análise a partir do acesso ao Programa Bolsa Família.

**UNIVERSIDADE
FEDERAL
FLUMINENSE**

**NITERÓI, RJ
2013**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA
SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA TRABALHADORES
ESCRAVIZADOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

Uma análise a partir do acesso ao Programa Bolsa Família.

Tese apresentada à Banca Examinadora, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Política Social.

Doutoranda: Graziella do Ó Rocha
Orientador: Prof. Dr. André Augusto Pereira Brandão

NITERÓI
2013

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá.

R672 Rocha, Graziella do Ó.

Desafios da proteção social para trabalhadores escravizados no Brasil contemporâneo / Graziella do Ó Rocha. – 2013.

251 f.

Orientador: André Augusto Pereira Brandão.

Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2013.

Bibliografia: f. 240-250.

1. Trabalho escravo. 2. Séculos XX-XXI. 3. Programa Bolsa Família. 4. Proteção social. I. Brandão, André Augusto Pereira. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 331.11734

GRAZIELLA DO Ó ROCHA

**DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA TRABALHADORES
ESCRAVIZADOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

Uma análise a partir do acesso ao Programa Bolsa Família.

Tese apresentada ao Programa de Estudos pós-graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Política Social. Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais
Orientador: Prof. Dr. André Brandão.

Aprovado em: __08__/_10__/_2013__

BANCA EXAMINADORA:

**Prof. Dr. André Augusto Pereira Brandão – Orientador
Universidade Federal Fluminense**

**Prof. Dr. Ricardo Rezende Figueira
Universidade Federal do Rio de Janeiro**

**Prof^a Dr^a Adonia Antunes Prado
Universidade Federal do Rio de Janeiro**

**Prof^a. Dr^a. Mônica de Castro Senna
Universidade Federal Fluminense**

**Prof. Dr. Carlos Alberto de Lima Almeida
Universidade Estácio de Sá**

**Niterói
2013**

Ao Sr. M.

Com ele aprendi sobre as debilidades da rede de proteção social para sobreviventes do trabalho escravo e descobri que, apesar das dificuldades, é possível superar uma violação sofrida e seguir em frente.

AGRADECIMENTOS

Esta tese não teria sido desenvolvida sem a ajuda e o incentivo de muitos. Registro aqui a minha singela homenagem àqueles que foram fundamentais para a sua realização. Ressalto que meus agradecimentos não estão postos em ordem de importância, isso não seria possível, pois cada uma das pessoas e das instituições citadas foram fundamentais, em um determinado momento e por uma determinada razão.

Começarei agradecendo àqueles que são os responsáveis pelo início de tudo.

Ao meu pai, Adalberto. Sinto uma enorme saudade e um pesar por não podermos dividir esse momento. Ao mesmo tempo, sou grata por ter vivido os 24 primeiros anos da minha vida cercada pelo seu amor. Esse amor é o que nos une. Sei que o adeus não existe e que um dia estaremos juntos, novamente.

À minha mãe, por ser a melhor do mundo e por ser manter firme como o esteio da nossa família.

Ao Matheus, meu marido, por estar e ser a minha vida. Sei que sacrifiquei muito da nossa convivência para conseguir chegar até aqui. Obrigada pela paciência, pelo companheirismo e com a ajuda com as planilhas de Excel, sem o seu auxílio nem sei como faria!

Ao André Felipe, meu irmão, por ter estado ao meu lado durante todo o processo de produção desta tese. As madrugadas foram mais leves porque tive você para rir e chorar comigo e também para comprar “Redbull” e “Amandita”. Tenho muito orgulho de você!

Ao corpo docente do doutorado que dividiu os conhecimentos necessários para a realização deste trabalho. Meu especial carinho à professora Mônica por todo seu apoio, nos momentos difíceis e pelas contribuições com os debates sobre o Programa Bolsa Família. Ao professor Adilson, por ter me ensinado a olhar a comunicação social como política social. Depois das suas aulas deixei de me sentir tão perdida por ser uma “comunicóloga” no meio de tantas assistentes sociais.

Ao professor e amigo João Bôsko, o seu incentivo foi o grande responsável pelo meu ingresso no doutorado. Sou extremamente grata porque este foi o ponto de partida para que eu me encontrasse no mundo, me desenvolvesse, não apenas como acadêmica, mas como o ser humano, que sou e que desejo ser.

A toda a minha turma do doutorado. Em especial, ao amigo Dr. Carlos Lima de Almeida: o orgulho da nossa turma, o primeiro a defender a sua tese. Muito obrigada pela sua generosidade e por me incentivar, quase que diariamente, a concluir este trabalho.

À amiga Heloísa Mesquita por todos os conselhos que levarei por toda a minha vida.

À Kamila e ao Francisco por toda a amizade e aprendizado durante o tempo em que mantivemos o nosso grupo de pesquisa sobre Responsabilidade Social Empresarial.

Aos que cruzaram a minha vida no período mágico em que estive na Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. Agradeço especialmente à Ana Vieira, à Lucia Modesto e ao Antônio Claret.

À Marisa, por ser a amiga de todas as horas.

A toda a equipe da Superintendência de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos. Em especial, ao Ebenézer por ser aquele com quem pude contar e ao Marcos Vinicius por ter compartilhado o início dessa história.

À Andrea Sepúlveda por todo o incentivo, por tudo o que aprendi, pela sua amizade, pela convivência diária e por ter me deixado irradiar pela sua luz própria.

A todos os membros da Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo do Rio de Janeiro (COETRAE-RJ), em especial ao pessoal de Campos dos Goytacazes: Norma, Ramom e Davi, por serem exemplos de pessoas de bem e engajadas no movimento social contra o trabalho escravo no Brasil. À Virginia Berriel, ao Dr. Marcelo José, à Dra. Guadalupe e ao Aderlan por tudo o que aprendi com vocês.

A toda a Rede de Postos e Núcleos de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas. Especialmente à Fernanda dos Anjos, por tudo o que me ensinou no processo de formação do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Aos que estiveram comigo durante a visita de estudos nos países Europeus (Juliana, Jeane, Nelma, Michele, Lívia, Mariana e Joana). À amiga Ofélia por ser uma fonte de inspiração.

À equipe do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao migrante do Aeroporto Galeão pela parceria na assistência aos sobreviventes do tráfico de pessoas, em especial ao Valentim e à Janaína.

À equipe do GPTEC. Aos professores Ricardo Rezende e Adonia Prado por todo o apoio e incentivo, desde o projeto de pesquisa de mestrado. Lá se vão seis anos de amizade, convivência e de muito aprendizado. Vocês são partes fundamentais de mais essa minha conquista.

Ao Luiz Machado e ao Leonardo Sakamoto pela imensa ajuda no processo de formação da COETRAE-RJ e por toda a experiência partilhada nesses anos.

À amiga e afilhada, Helena Dias, por toda a torcida e pela paciência com meus pedidos de ajuda durante as madrugadas no *Facebook*.

Às “*Powerpuff Girls*” Daniella Schachetti, Débora Titto e Flávia Nobrega por terem sido as melhores companhias durante o intercâmbio de experiências sobre tráfico de pessoas nos Estados Unidos. Foi um presente da vida ganhar vocês no final dessa trajetória.

À Kelly e à Jennifer, amigas do mestrado, por todo o incentivo.

À assistente social Natália, por ter me ajudado a localizar os trabalhadores em Campos dos Goytacazes. Obrigada pela sua persistência.

Aos gestores que concederam entrevistas que foram muito importantes ao desenvolvimento deste trabalho. Ao Cláudio Secchin pelas informações prestadas e pela paciência com a minha “perturbação” constante.

Ao MDS por ter fornecido as informações do Cadastro Único para Programas Sociais que foram fundamentais para a realização desta pesquisa.

À CAPES que concedeu a Bolsa de Pesquisa que foi essencial para conseguir me manter na trajetória. Que tantos outros possam desfrutar desse estímulo na produção de conhecimento em nosso país!

À querida amiga, jornalista Andressa Caetano Canejo, que como uma demonstração de um enorme carinho me ajudou na revisão deste texto.

Ao Adair Rocha, companheiro na luta.

Ao André Brandão, meu orientador, por ter conseguido construir uma sintonia perfeita, fundamental na produção deste trabalho. A sua paciência foi muito importante para que eu conseguisse vencer todas as dificuldades que encontrei pelo caminho.

Aos trabalhadores que concederam as entrevistas e aceitaram dividir comigo suas histórias e perspectivas. Obrigada por terem me ensinado a olhar com maior respeito ao trabalho e ao trabalhador do campo.

À Deus. Se cheguei até aqui foi porque o universo conspirou a meu favor. Obrigada por essa oportunidade e por toda proteção que sei que recebi.

A tese termina aqui, mas a missão continua.

Milagres acontecem quando a gente vai à luta.
Sergio Vaz.

Oração

Pai nosso que não estas aqui
Sacrificado é o vosso povo
Humilhados e ofendidos são os nossos homens
Deserdados e famintos são os nossos filhos
Feridos e estéreis são os nossos ventres
Aqui, na terra.

O pão nosso de cada dia
A alegria nossa de cada dia
O amor nosso de cada dia
O trabalho nosso de cada dia:
Venham a nós, voltem a nós
De trem, de carro ou de navio.
Não nos deixeis cair em lamentações
Mas livrai-nos desse vazio.

Milton Nascimento & Belmondo.

RESUMO

A pesquisa contou com uma combinação de análises quantitativa e qualitativa. A abordagem quantitativa foi produzida junto ao banco de dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CADUNICO) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que permitiu identificar características socioeconômicas e demográficas de trabalhadores resgatados, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, de condições análogas à escravidão. Já a abordagem qualitativa foi realizada por meio de entrevistas em profundidade com um grupo de cortadores de cana, libertados em Campos dos Goytacazes-RJ. A tese demonstra o perfil socioeconômico e demográfico dessa população e evidencia constrangimentos no modo como a Política Nacional de Assistência Social tem incorporado famílias e trabalhadores resgatados do trabalho escravo no que concerne a garantia de acesso prioritário ao Programa Bolsa Família. Defende a hipótese que o enfrentamento do trabalho escravo no país necessita da solidificação das ações de repressão, de prevenção e de reinserção social em sua cultura organizacional de modo que, em longo prazo, essas ações deixem de ser uma resposta a uma convocatória supragovernamental para se tornarem práticas habitualmente inseridas no cotidiano dos estados e municípios de modo que estes reconheçam o problema e atuem nas falências estruturais e na naturalização das desigualdades que produzem e reproduzem a escravidão no Brasil.

Palavras-chave: trabalho escravo contemporâneo; Programa Bolsa Família; proteção social.

ABSTRACT

The research combined quantitative and qualitative analysis. The quantitative approach was achieved through the database of the *Cadastro Único para Programas Sociais* (CADUNICO) of the Ministry for Social Development and Fight Against Hunger, which identified socioeconomic and demographic characteristics of workers rescued from conditions analogous to slavery by the Ministry of Labour and Employment. As for the qualitative approach, it was conducted through in-depth interviews with a group of workers of the sugarcane industry, released in Campos dos Goytacazes-RJ. The objectives of the thesis were to characterize the socioeconomic and demographic profile of this population and to understand how the National Policy for Social Assistance has integrated families and workers rescued from slave labor concerning the assurance of priority access to the Bolsa Família Program. The thesis supports the hypothesis that social protection for workers brought out of slave labor lacks solidification in the organizational culture of the country, so it is no longer solely a response from central government to become a normal practice embedded in daily Brazilian state and this requires the development of actions to ensure crosssector actions with fostering strategic alliances in conjunction with various public and private actors and their decentralization.

Keywords: Contemporary Slavery; Bolsa Família Program; Social Protection

ABREVIATURAS E SIGLAS

II PNETE	Segundo Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo
AGU	Advocacia Geral da União
ANPT	Associação Nacional de Procuradores do Trabalho
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADUNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDVH	Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmem Bascarán.
CDDPH	Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEF	Caixa Econômica Federal
CEJIL	Centro de Justiça e Direito Internacional
CEME	Central de Medicamentos
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COETRAE-BA	Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo da Bahia
COETRAE-MA	Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo do Maranhão
COETRAE-MT	Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo do Mato Grosso
COETRAE-RJ	Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo do Rio de Janeiro
COETRAEs	Comissões Estaduais de Erradicação do Trabalho Escravo
COETRAE-TO	Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo do Tocantins
CONATRAE	Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo
CPB	Código Penal Brasileiro
CPDDH	Centro de Defesa dos Direitos Humanos
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRAS	Centros de Referência em Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DF	Distrito Federal
DPU	Defensoria Pública da União
DRT	Delegacias Regionais do Trabalho
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Programa de Alfabetização e de Educação de Jovens e Adultos

EPIs	Equipamentos de Proteção Individual
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNABEM	Fundação para o Bem-Estar do Menor
GERTRAF	Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado
GPTEC	Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo
Grupo Móvel	Grupo Especial Móvel de Fiscalização do Trabalho
IAPAS	Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
ICS	Instância de Controle Social
IGD	Índice de qualidade da gestão descentralizada
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LULA	Presidente Luiz Inácio Lula da Silva
M T E	Ministério do Trabalho e Emprego
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MHuD	Movimento Humanos Direitos
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
MS	Estado do Mato Grosso do Sul
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MT	Estado do Mato Grosso
NETP-RJ	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Governo do Estado do Rio de Janeiro
NIS	Número de Identificação Social
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Estado do Pará
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PERFOR	Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPAs	Planos Plurianuais
PSB-PA	Partido Socialista Brasileiro do Pará

PSF	Programa Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
RJ	Estado do Rio de Janeiro
SEASDH	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos
SEPE	Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
SP	Estado de São Paulo
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

LISTA DE IMAGENS

IMAGEM 01- MOBILIZAÇÃO NA CÂMARA PELA PEC DO TRABALHO ESCRAVO.

IMAGEM 02- EXEMPLO DE CASA FEITA COM TAIPA NÃO REVESTIDA.

IMAGEM 03- TRABALHADOR NO CANAVIAL SEM EPIs..

IMAGEM 04- LUVAS GASTAS.

IMAGEM 05- TRABALHADORA COM FERIMENTO POR FACÃO.

IMAGEM 06- TRABALHADORES EM LOCAL INAPROPRIADO PARA AS REFEIÇÕES.

LISTA DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 01- TRABALHADORES RESGATADOS PELO MTE (1995-2011)
- GRÁFICO 02- % BENEFICIÁRIOS PBF
- GRÁFICO 03- % DATA DE INCLUSÃO NO PBF GRÁFICO 3- % DATA DE INCLUSÃO NO PBF
- GRÁFICO 04- % EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR SEXO
- GRÁFICO 05- EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR FAIXA ETÁRIA
- GRÁFICO 06- % EGRESSOS TRABALHO ESCRAVO COR/RAÇA
- GRÁFICO 07- % EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO COR/RAÇA PBF
- GRÁFICO 08- % EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO COR/RAÇA
- GRÁFICO 09- INDÍGENAS EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR FAIXA ETÁRIA
- GRÁFICO 10- % INDÍGENAS EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR RENDA
- GRÁFICO 11- EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR ESTADO CIVIL.
- GRÁFICO 12- % EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO ESTADO CIVIL
- GRÁFICO 13- EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR ESCOLARIDADE
- GRÁFICO 14- % EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR ESCOLARIDADE
- GRÁFICO 15 – PERCENTUAL DE EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO ANALFABETOS POR UF
- GRÁFICO 16- EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR RENDA
- GRÁFICO 17- % EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO NO PBF POR RENDA.
- GRÁFICO 18- EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR MERCADO DE TRABALHO
- GRÁFICO 19- % DE ÁREA DE MORADIA
- GRÁFICO 20- % SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO TOTAL CADUNICO
- GRÁFICO 21- % SITUAÇÃO DOMICÍLIO PBF
- GRÁFICO 22- % TIPO DE CONSTRUÇÃO TOTAL CADUNICO
- GRÁFICO 23- % TIPO DE CONSTRUÇÃO PBF
- GRÁFICO 24- % ABASTECIMENTO DE ÁGUA TOTAL CADUNICO
- GRÁFICO 25- % ABASTECIMENTO DE ÁGUA PBF
- GRÁFICO 26- % DOMICÍLIOS COM ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR ESTADOS
- GRÁFICO 27- % ILUMINAÇÃO TOTAL CADUNICO
- GRÁFICO 28- % ILUMINAÇÃO PBF

GRÁFICO 29- % DOMICÍLIOS COM RELÓGIO PRÓPRIO POR ESTADO

GRÁFICO 30- % DESTINO DO LIXO TOTAL CADUNICO

GRÁFICO 31- % DESTINO DO LIXO PBF

GRÁFICO 32- % DOMICÍLIOS COM COLETA PÚBLICA DE LIXO POR ESTADO

GRÁFICO 33- % ESCOAMENTO SANITÁRIO TOTAL CADUNICO

GRÁFICO 34- % ESCOAMENTO SANITÁRIO PBF

GRÁFICO 35- % DOMICÍLIOS COM REDE PÚBLICA DE ESGOTO POR ESTADO

LISTA DE TABELAS

TABELA 01- RESGATADOS DO TRABALHO ESCRAVO X INSERIDOS NO CADUNICO

TABELA 02- PERCENTUAL DE EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO BENEFICIÁRIOS DO PBF POR REGIÃO

TABELA 03- *RANKING* 10 MUNICÍPIOS NO CADUNICO

TABELA 04- REGIÕES COM MAIOR NÚMERO DE INDÍGENAS EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
CAPÍTULO 1- DE ESTADO DE COISAS À POLÍTICA PÚBLICA: A TRAJETÓRIA DA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE ENFRENTAMENTO AO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL	32
1.1- O TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NA PERSPECTIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS E DA LEGISLAÇÃO NACIONAL.	33
1.1.a- Normativa internacional.	34
1.1.a.a- O trabalho escravo na perspectiva das Convenções da OIT	36
1.1.a.b- O Protocolo de Palermo e os elementos caracterizadores do tráfico de pessoas.	37
1.1.b - Legislação penal brasileira.	39
1.1.b.a- O crime de redução à condição análoga a de escravo.	40
1.1.b.b- O crime do tráfico de pessoas.	44
1.1.b.c- Expressões do Trabalho Escravo no Brasil e no mundo.	45
1.2- A LUTA PELA FORMAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL PARA A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO.	49
1.2.a- A questão é desacreditada.	50
1.2.b- O início da ação dos movimentos sociais.	51
1.2.c- O reconhecimento da questão e início das ações de enfrentamento.....	54
1.2.d- A questão ganha espaço na agenda de defesa e promoção dos Direitos Humanos.	57
1.2.e- A Lista Suja do Trabalho Escravo.....	58
1.2.f- A PEC do Trabalho Escravo.	59
CAPÍTULO 2- DESCENTRALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE: OS DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL... ..	64
2.1- A TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO NO BRASIL.....	65
2.1.a- Concepções teóricas.	65
2.1.b- O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil	70
2.1.c- Formas de cooperação no federalismo brasileiro contemporâneo	77
2.2- O II PLANO NACIONAL E AS DIRETRIZES DE DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA PARA A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL.	83
2.3- A EXPERIÊNCIA DA COETRAE-RJ	95
CAPÍTULO 3- CONCEPÇÕES DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL E DA PRIORIDADE DO ACESSO DAS FAMÍLIAS DE EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	99
3.1- O DESENVOLVIMENTO DA NOÇÃO DO ESTADO DE BEM –ESTAR SOCIAL.....	100
3.2- O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO	109
3.3- A CONSTITUIÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL.	119
3.3.a- O desenho do Programa Bolsa Família.	122
3.3.b- Desafios da gestão compartilhada do Programa Bolsa Família.	128

3.4- A PRIORIZAÇÃO DE TRABALHADORES EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.	131
3.4.a- Os grupos prioritários.	131
3.4.b- O processo de identificação de pessoas em situação de trabalho escravo.	135
3.4.c- A interlocução entre o MTE e o MDS para o encaminhamento de egressos do trabalho escravo para a rede da Assistência Social.	138

CAPÍTULO 4- O PERFIL DE EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO INSERIDOS NO CADUNICO E BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DO BANCO DE DADOS DO MDS **140**

4.1- ASPECTOS DEMOGRÁFICOS.	142
4.1.a- Número de trabalhadores resgatados pelo MTE (1995-2011)	142
4.1.b- Resgatados do trabalho escravo x inseridos no CADUNICO.....	144
4.1.c- Data de inclusão no PBF	148
4.1.d- Percentual de egressos do trabalho escravo beneficiários do PBF por região	149
4.1.e- <i>Ranking</i> 10 municípios no CADUNICO.....	150
4.2- CARACTERIZAÇÃO.	151
4.2.a- Sexo.	151
4.2.b- Faixa Etária.	152
4.2.c- Cor/raça.	153
4.2.d- Estado Civil.....	159
4.2.e- Escolaridade.	160
4.2.f- Renda.	163
4.2.g- Mercado de Trabalho	165
4.3- PERFIL DOS DOMICÍLIOS.	166
4.3.a- Área.	166
4.3.b- Situação do domicílio.....	167
4.3.c- Tipo de Construção.....	168
4.3.d- Abastecimento de Água.	169
4.3.e- Iluminação.	172
4.3.f- Destino do lixo.....	174
4.3.g- Escoamento Sanitário.....	175
4.4- CONSIDERAÇÕES GERAIS DA ANÁLISE DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS TRABALHADORES EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO INSERIDOS NO CADUNICO.	178

CAPÍTULO 5- CLANDESTINOS: O TRABALHO ESCRAVO NA PERCEPÇÃO DE UM GRUPO DE CORTADORES DE CANA RESGATADOS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES **180**

5.1- CONTEXTUALIZANDO A SITUAÇÃO EM QUE OS ENTREVISTADOS FORAM RESGATADOS PELO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. ..	186
5.2- APRESENTAÇÃO DOS ENTREVISTADOS.	194
5.3- ANÁLISE DAS ENTREVISTAS.	199
5.3.a- Trabalho Infantil.....	199
5.3.b- Trabalho Escravo.....	203
5.3.c- Os trabalhadores migrantes e as relações com os encarregados.....	212
5.3.d- Os trabalhadores locais e as relações com os encarregados.....	216
5.3.e- Resgate e reparação.	218

5.3.f- A contribuição do Programa Bolsa Família na interrupção do ciclo que leva ao trabalho escravo.....	221
5.3.g- O papel do Estado na quebra do ciclo vicioso de exploração.....	224
5.3.h- Participação Social.....	226
5.3.i- A difícil condição das mulheres.....	227
5.3.j- Sonhos e expectativas de futuro.....	230
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	233
REFERÊNCIAS	241
ANEXOS	251

INTRODUÇÃO

Nesta tese, busco colaborar com o debate sobre Proteção Social para trabalhadores egressos do trabalho escravo no Brasil, ao investigar parte da relação institucional e política que se estabelece entre a Política Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (compreendida como um conjunto de ações intersetoriais estruturadas no II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo) e a Política Nacional de Assistência Social (entendida como um somatório das políticas setoriais, que objetivam incidir sobre as desigualdades sócio-territoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais).

O estudo desenvolvido tem como ponto de partida a previsão no II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo do acesso prioritário no Programa de transferência de renda Bolsa Família (PBF) para famílias e trabalhadores resgatados do trabalho escravo. Essa é uma estratégia de transferência de uma renda mínima a esse grupo populacional que busca a reinserção social e a quebra de ciclos intergeracionais de pobreza, considerada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) como a principal causa para a manutenção de trabalhadores em regime de escravidão no Brasil, em pleno século XXI (SHAHINIAN, 2010).

Uma vez identificado que o Programa Bolsa Família é um direito assegurado a esses trabalhadores, caso sejam atendidas as regras de inserção no Programa, essa tese possui os seguintes objetivos específicos:

- I- Caracterizar o perfil socioeconômico e demográfico de trabalhadores resgatados do trabalho escravo contemporâneo beneficiários do Programa Bolsa Família;
- II- Compreender o modo como a Política Nacional de Assistência Social tem incorporado famílias e trabalhadores resgatados do trabalho escravo no que concerne a garantia de acesso prioritário ao Programa Bolsa Família.

É importante salientar que o Programa Bolsa Família não é visto nesta tese como uma panaceia que por si só é capaz de “salvar” trabalhadores do trabalho escravo, mas sim, como possível eixo articulador de uma série de políticas sociais com potencialidade para contribuir com o reconhecimento desses trabalhadores enquanto sujeitos de direitos e como grupos vulneráveis que necessitam de proteção social.

A inspiração para esta tese advém da pesquisa que desenvolvi no mestrado, neste mesmo Programa de Pós-graduação em 2009. Naquela ocasião, tive a oportunidade de produzir um

estudo sobre o fenômeno do trabalho escravo contemporâneo no Brasil e dissertar sobre as contradições entre a retórica da chamada Responsabilidade Social Empresarial e a manutenção da escravidão na cadeia produtiva de grandes empresas no país.

Ao desenvolver aquela dissertação pude observar a complexidade deste problema e vislumbrar possibilidades de aprofundamento do objeto analisado, desta vez, sob a perspectiva do papel do Estado e das políticas sociais no seu enfrentamento.

Minha atenção sobre o tema e a sua interseção com a política social aumentou ainda mais quando, em novembro de 2010, comecei a exercer um cargo comissionado na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) do Rio de Janeiro, onde me foi outorgada a responsabilidade pelo desenvolvimento de ações em prol do enfrentamento do trabalho escravo e do tráfico de pessoas, no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro. O trabalho realizado na Superintendência de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos possibilitou-me lidar com a questão social de modo empírico, tanto na gestão da política, quanto no atendimento aos seus sobreviventes.

Colaborei, por exemplo, com a instituição da Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo no Estado do Rio de Janeiro (COETRAE-RJ) e com a elaboração do Plano Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo no Rio de Janeiro, documento formulado pela COETRAE-RJ, com minha relatoria e validado por ato do chefe do executivo estadual, por meio do Decreto nº 43.936 de 13 de novembro de 2012.

Igualmente contribuí com a construção do Comitê Estadual de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas e com a reativação do Núcleo de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas do Rio de Janeiro (NETP-RJ), equipamento vinculado a SEASDH que atua de acordo com as diretrizes da Secretaria Nacional de Justiça, cuja atribuição é fomentar o enfretamento ao tráfico de pessoas e acompanhar o atendimento de suas vítimas no Estado do Rio de Janeiro.

Na qualidade de gestora, o contato com trabalhadores resgatados do trabalho escravo não demorou a acontecer e, por consequência, aumentaram as inquietações relativas às dificuldades de inserção desses sujeitos em redes de proteção social. Longe de ser uma peculiaridade do Estado do Rio de Janeiro, gestores que lidam com essa política em todo o país, em algum momento, se deparam com os seguintes questionamentos: como prestar assistência a um trabalhador resgatado do trabalho escravo? Melhor dizendo: como inserir trabalhadores egressos do trabalho escravo na rede de proteção social, garantir seus direitos sociais e assegurar uma assistência imediata e contínua, que possibilite que sobreviventes desse crime não se submetam novamente a jornadas que levam à escravidão?

São muitas as dificuldades encontradas na reinserção social de pessoas que passaram por situações de trabalho escravo e elas esbarram na falta de estrutura do Estado para reconhecer, proteger e fornecer meios para superar a violação sofrida.

Segundo dados oficiais do Ministério do Trabalho e Emprego, 41.755 pessoas, nos últimos 18 anos, foram identificadas em operações de fiscalização do trabalho, em todos os estados do país e no Distrito Federal, em situação de trabalho escravo. Esses dados comportam brasileiros e estrangeiros explorados dentro do território brasileiro.

Apesar das constantes ações de repressão ao trabalho escravo realizadas no país e da revelação de inúmeras situações que se configuram como tal, a expressão “trabalho escravo contemporâneo” ainda é vista como um modo hiperbólico para se referir exclusivamente a uma questão de baixos salários. Especialmente no caso brasileiro, devido a sua origem escravocrata, soa demasiadamente absurdo que tráfico de pessoas, prisões, torturas, imposição de jornadas exaustivas de trabalho, em condições degradantes, estejam presentes em pleno século XXI. Mas, infelizmente, tais atrocidades fazem parte da realidade atual não somente do Brasil¹, como também de diversos países, em todo o mundo.²

A verdade é que, guardadas as devidas proporções, nunca deixou de existir o trabalho escravo no Brasil. Mesmo após a abolição formal, em 1888, a escravidão permaneceu e, ao longo dos anos, adquiriu novos formatos. Todavia, por muito tempo, esteve envolta em uma nebulosa para a sociedade e em conveniente omissão do Estado.

Devido ao interesse descomunal em aumentar o lucro à custa do trabalhador, essa prática persistiu ao longo dos anos e manteve-se tão vantajosa quanto à época do Brasil colônia e império. A falta de oportunidades, muitas vezes, faz com que trabalhadores sejam atraídos por falsas promessas de emprego e melhores condições de vida que os levam para situações que se assemelham àquelas vividas pelos escravos nos primórdios dessa nação.

Em muitos aspectos, o modelo atual é ainda mais perverso que o antigo. De um lado, se no passado o escravo era visto como um bem material, que deveria ser minimamente preservado, em que era mais caro comprar um novo escravo do que manter suas condições mínimas de sobrevivência. Por outro, hoje, é muito mais simples descartar um trabalhador do que assegurar os seus direitos e as suas condições materiais de sobrevivência digna (BALES, 2005). Embora não

¹ No Brasil, reduzir alguém a condição análoga a de escravo é crime. A legislação específica para tratar desse tema foi incorporada ao Código Penal (CPB) em vigor, que apresenta em seu artigo 149 (com redação modificada pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003) uma tipificação e pena de reclusão, que pode variar de 2 a 4 anos, para quem comete esse delito.

² Para conhecer mais sobre a escravidão contemporânea em outros países cf. BALES (2005). Nesse livro o autor faz um estudo aprofundado da escravidão contemporânea no Brasil; na Tailândia; na Mauritânia; no Paquistão e na Índia.

seja mais uma propriedade de seu soberano, antes de ser humano, o trabalhador é visto como um produto para consumo imediato e posterior descarte. Enquanto é necessário, produz e dá lucro ele é mantido - algumas vezes sobre severa vigilância e controle. Entretanto, quando seu trabalho já não é mais necessário, é descartado como coisa - não muito diferente de como fora tratado durante a jornada de trabalho, sem o menor respeito.

O Estado brasileiro reconheceu perante a Organização Internacional do Trabalho (OIT) a persistência do trabalho escravo em suas formas contemporâneas na década de 1990 e, desde então, paulatinamente, começou a empreender recursos públicos voltados à sua erradicação. O marco da institucionalização da erradicação do trabalho escravo na agenda governamental, promovida por ações intersetoriais e multidisciplinares inicia-se em 2003, durante o primeiro governo Lula, quando ocorre o lançamento do I Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo.

Desde então, a matéria tem ocupado espaço nas ações desenvolvidas pelo Governo Federal, por meio de diversos ministérios - em especial da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (órgão responsável por articular as ações em todo o país), nas políticas desenvolvidas no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego; do Ministério da Justiça (devido a sua interface com o tráfico de pessoas) e, mais recentemente, no conjunto de políticas desenvolvidas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

As razões para a persistência do trabalho escravo no Brasil são de ordens econômicas e sociais, como demonstrou o jornalista e doutor em ciência política, Leonardo Sakamoto, em sua tese de doutoramento (SAKAMOTO, 2007). Em sua produção acadêmica, o autor buscou compreender qual a conjuntura econômica e social que faz com que a prática do trabalho escravo, que parecia vinculada a modos de produção pré-capitalistas, continue existindo em tempos de capitalismo avançado, como o nosso. Para a realização do seu estudo, Sakamoto desenvolveu uma pesquisa sobre as cadeias de produção em que trabalhadores em situação de escravidão no Brasil estão inseridos, onde investigou o percurso de *commodities* produzidas nessas condições até a sua transformação em produto final. Nesse sentido identificando que o trabalho escravo é um dos alicerces do desenvolvimento econômico no Brasil, e, portanto:

não é resquício de modos de produção pré-capitalistas que sobreviveram provisoriamente ao capitalismo, mas sim um instrumento utilizado pelo modo de produção para facilitar a acumulação em seu processo de expansão ou modernização. Esse mecanismo garante competitividade aos produtores rurais de regiões e situações de expansão agrícola, o que contribui para o aumento da oferta de mercadorias e, portanto, a redução de sua cotação no mercado internacional. Por conseguinte, favorece também o comércio e a indústria. Esse processo conta com o apoio de uma parcela do Estado, da esfera federal à local, que garante infraestrutura e recursos financeiros necessários para a expansão do capital, além de proteção e segurança para esses empreendimentos (SAKAMOTO, 2007, p.08).

Em suma, pode-se dizer que o autor constatou que a manutenção do trabalho escravo no Brasil capitalista tem produzido maior fortalecimento para setores específicos da economia, tais como aqueles ligados à produção de biocombustíveis e de carne bovina que poupam com “gastos” com mão de obra para tornarem-se mais competitivos nos mercados nacionais e internacionais.

O processo de acumulação capitalista trouxe em seu rastro uma profunda elevação das desigualdades sociais. Principalmente os chamados países em desenvolvimento, como o Brasil, sentiram profundamente os impactos produzidos por esse sistema, como o alargamento das desigualdades entre classes sociais, a falta de acesso de um grande contingente à educação, à saúde, ao trabalho e à habitação.

O sistema em voga reforçou uma gama de problemas sociais, como o trabalho escravo contemporâneo, aparentemente sem função social no modelo capitalista. Como defende Sakamoto (2007), a utilização de trabalhadores para a realização de trabalhos degradantes, sem a devida remuneração, sem o respeito às leis trabalhistas e à dignidade da pessoa humana continuam servindo de alicerce para a economia brasileira, tal como foi, por mais de três séculos, nos primórdios dessa nação. Com a principal diferença que, antigamente, a escravidão era um sistema formal e hoje ela ocorre de forma velada, quase imperceptível para a sociedade como um todo. Entretanto, apesar do caráter nebuloso de um problema social que se produz e se reproduz na marginalidade, o trabalho escravo é uma questão social contemporânea do Brasil, como na definição do teórico francês Robert Castel, pois evidencia uma falência da sociedade brasileira em sua capacidade de manter a sua coesão e coexistência social (CASTEL, 1998, p. 41).

Como salienta Regina Bodenstern (1999, p.185), “a questão social, no sentido da problematização da desigualdade, da pobreza e da miséria, é central para a compreensão do sentido da modernidade, impondo uma redefinição das categorias de público/privado, de cidadania e de direitos”. A autora lembra que a modernidade surgiu com o desafio de conciliar a representação de uma sociedade formada por cidadãos iguais em direitos; dilacerada, porém, pelo espetáculo da miséria e da degradação social. O que se coloca para o Brasil está na contradição da ampla expansão de seu desenvolvimento econômico, não apenas coexistindo, mas se valendo da superexploração do trabalho de seus cidadãos, de forma a subtraí-los a dignidade humana.

Ao refletir sobre as sequelas provocadas pela emergência do capitalismo na sociedade francesa, o teórico francês, Robert Castel (1998) traçou um panorama dos efeitos drásticos da modernidade naquela sociedade, e percebeu que a “nova questão social” aumentou justamente quando aquela nação vivia o seu apogeu econômico. O autor observou que o agravamento da

questão social se deu porque o ponto balizador daquele sistema estava na precarização do trabalho, que levaria um grande contingente de cidadãos franceses:

à margem do trabalho e nas fronteiras das formas de troca socialmente consagradas – desempregados por período longo, moradores dos subúrbios pobres, beneficiados da renda mínima de inserção, vítimas das readaptações industriais, jovens à procura de emprego e que passam de estágio à estágio, de pequeno trabalho à ocupação provisória (CASTEL, 1988, p. 23).

Correlacionando as análises de Castel com a realidade brasileira, a professora Suely Gomes (2000) destaca o traço “Durkheimiano” (equilíbrio social, anomia e integração) na construção do pensamento desse autor, que compreende as metamorfoses sociais e a emergência das questões sociais como uma “quebra no equilíbrio da sociedade salarial”, cujo principal desafio dos novos tempos seria o restabelecimento do equilíbrio da sociedade, calcado em relações de trabalho balizadas no assalariamento. Porém, a construção de uma sociedade embasada por relações salariais não é uma realidade brasileira, uma vez que os processos que desembocam em questões sociais neste país são de complexidades extremas e não podem se traduzir diretamente nesta equação.

Para a autora, o Brasil possui especificidades típicas de uma sociedade marcada pela “desvalorização do trabalho humano”, pois este país ergueu-se sobre os ombros de trabalhadores indígenas e de negros escravos. Assim, o Brasil chegou ao final do século XIX como uma nação escravagista, portanto, não-salarial, mas que efetivara o financiamento da industrialização. Ou seja, nessa sociedade, a formação da mais-valia se configurou sem que o assalariamento fosse a forma dominante de relações de trabalho (GOMES, 2000, p.10-16).

De modo mais complexo que outras realidades, tais como a francesa, o não acesso ao trabalho no Brasil é multifacetado e não se resume naqueles que, em um dado momento histórico, perderam seus empregos. Isso porque há grande parcela da população que nunca, sequer teve acesso um trabalho formal, vivendo em condições de pura indigência, que se reproduzem de geração em geração.

O caso brasileiro é marcado pelas relações de dependência decorrentes de um sistema escravocrata largamente difundido pelo país. Foi nesse contexto histórico/cultural/simbólico que permeou a montagem do sistema de proteção social no Brasil. Segundo Sposati (2009, p, 58), “a proteção social pode ser compreendida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar riscos ou privações sociais”.

Conforme pondera Gomes (2000), a passagem de um sistema escravocrata para um sistema fabril gerou mudanças nos processos de trabalho, estilos de vida e, conseqüentemente, reconfigurou o sistema de proteção social do país. Nesse contexto, os sistemas de proteção primária, ou seja as redes interdependentes sem a mediação de instituições - família, vizinhança e amigos -, conforme descritos por Robert Castel, assumiram novos contornos.

A passagem para um sistema fabril favoreceu que cada indivíduo, por meio de seu próprio trabalho/salário, buscasse estratégias de proteger a sua a família e a si próprio, marcando um importante desligamento dos vínculos sociais e a “desobrigação” com os laços comunitários. Entretanto, esse sistema, apesar de beneficiar pelo assalariamento, estratégias de proteção individual e familiar, desfavoreceu àqueles cidadãos que não estavam inseridos no mercado de trabalho e que, naquele contexto, não podiam mais contar com um sistema de proteção primário, agora bastante esgarçado.

Nessa perspectiva, pensa-se a relevância da formulação de estratégias de proteção secundária, conforme nomeada por Castel, pela necessidade de criação de instituições específicas direcionadas a ocupar os “vazios” deixados pela proteção primária, além de possuir papel relevante na proteção aos trabalhadores no mercado formal de trabalho. Nesse contexto é que se pode encontrar a emergência dos modelos de proteção social proferidos por meio dos sistemas de *Welfare State* (Estado Bem-Estar Social).

Conforme argumentações da professora Marta Arretche (1995), a noção de proteção social é um fenômeno do século XX que expressa à cobertura das mais diversas formas de risco da vida individual e coletiva, tornando-se um direito assegurado pelo Estado a amplos segmentos da população nos países capitalistas desenvolvidos.

Esta tese produz uma abordagem do trabalho escravo contemporâneo no Brasil como uma questão social complexa, consequência e causa de ausências de proteção social. De forma que, como questão social, o trabalho escravo é uma consequência de um conjunto de problemas sociais, tais como as desigualdades econômicas e regionais que produzem vulnerabilidade aos trabalhadores, tornando-os suscetíveis às cadeias de exploração. Como causa, é em si uma violação de Direitos Humanos, cujas suas vítimas possuem o direito de uma atenção imediata e contínua, além da reparação aos danos sofridos.

Esses problemas são de ordem econômica, em decorrência da miséria que ainda assola este país, mas, também, é produto da naturalização das desigualdades econômicas, sociais e culturais do Brasil. Na abordagem teórica produzida pelo professor Jessé de Souza é possível afirmar que o trabalho escravo ainda existe no país, porque há em nossa sociedade a eternização dos privilégios

de alguns poucos e da permanência intergeracional de *praxes* que “causam dor, sofrimento e humilhação cotidiana para dezenas de milhões de brasileiros” (SOUZA, 2011, p.17).

Nos últimos 10 anos, a principal estratégia adotada pelos governos para o enfrentamento da questão social brasileira está na expansão dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, desenvolvidos num contexto social e econômico em que o enfrentamento da fome e da pobreza ganha expressão e torna-se um tema prioritário na agenda governamental. O fortalecimento da rede de proteção social brasileira, tendo com população-alvo famílias pobres e extremamente pobres tem se mostrado um modo de intervenção muito eficiente e eficaz. Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV), esses esforços conseguiram surtir grandes efeitos na redução da desigualdade de renda no país. No período de 2001 a 2009, por exemplo, a renda dos 10% mais pobres cresceu 440% a mais que a dos 10% mais ricos. A pobreza teve uma redução de 50,64% entre dezembro de 2002 e dezembro de 2010 (NERI, 2011, p. 46).

Como observa a economista Sonia Rocha (2013, p.09), o Brasil tem ganhando visibilidade internacional e atraindo o interesse de observadores da área socioeconômica devido à retomada de crescimento sustentada do crescimento econômico a partir de 2004 e os programas de transferência de renda, que tiveram importante papel na construção desse ciclo virtuoso econômico.

O forte investimento na redistribuição de renda ganhou fôlego na última década como a principal estratégia de enfrentamento da pobreza no país. Essa aposta na adoção de um modelo de redistribuição de renda é fruto de uma trajetória, marcada por reivindicações sociais para transformar a noção de assistencialismo em garantia de direitos sociais.

Nesse sentido, o Programa Bolsa Família foi adotado como uma forma de unificar os programas de transferência de renda existentes no país, tais como o Programa Bolsa Escola e o Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e tem como população-alvo 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais. O Programa tem o objetivo de garantir renda e o acesso aos serviços públicos para a população mais vulnerável do país e dessa forma incidir sobre a redução da pobreza e da extrema pobreza (ROCHA, 2013); (NERI, 2011).

No caso de trabalhadores resgatados do trabalho escravo, esse grupo populacional é considerado como prioritário para o recebimento do Programa Bolsa Família, em decorrência da violação de Direitos Humanos sofrida e da situação de vulnerabilidade social em que se encontram. Na prática, isso quer dizer que esses cidadãos devem ter cadastramento especial no que se refere ao processo de coleta de dados e inclusão no Cadastro Único para Programas

Sociais, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CADUNICO) e especial atenção da Assistência Social dos municípios em que residem.

O CADUNICO tem o objetivo de uniformizar as informações sobre possíveis beneficiários do PBF e demais programas sociais, com propostas também de subsidiar o planejamento de políticas públicas dos diferentes níveis de governo. No caso dos trabalhadores egressos do trabalho escravo, essa identificação se dá por meio da notificação pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ao MDS de que determinados trabalhadores foram encontrados em situação de trabalho escravo. Ao receber tais informações, o MDS deve enviar aos gestores municipais uma relação com dados pessoais e estimular busca ativa desses trabalhadores, a fim de cadastrá-los ou de atualizarem seus dados e, se possível, inseri-los em programas sociais pertinentes. Essa pode ser considerada, portanto, uma porta de acesso aos direitos sociais garantidos por meio das políticas sociais em curso no país.

A base instrumental desta pesquisa está na análise de informações de pessoas encontradas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em situação de trabalho escravo e identificadas por essa condição no CADUNICO. A análise desse banco de dados permitiu traçar um perfil socioeconômico e demográfico do trabalhador em situação de trabalho escravo no Brasil. Se considerarmos que o CADUNICO é hoje um dos principais depositórios de informações acerca das populações mais vulneráveis do país, a análise focalizada em trabalhadores egressos do trabalho escravo e em suas famílias pode ser útil para colaborar com a formulação de políticas sociais voltadas ao enfrentamento do trabalho escravo no Brasil.

Em complemento à análise quantitativa realizada junto ao banco de dados do MDS, produzo uma pesquisa em profundidade com trabalhadores resgatados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) na cidade de Campos dos Goytacazes - RJ, um polo significativo de exploração de trabalhadores em condição de trabalho escravo.

Ainda que não fosse o objetivo inicial da pesquisa, devido à peculiaridade daquela região, todos os entrevistados, por quase todas as suas vidas, viveram do trabalho em situação de escravidão no corte da cana de açúcar. Na pesquisa qualitativa, evidencio que trabalhadores rurais em situação de trabalho escravo no Brasil fazem parte de uma “ralé estrutural”, nos termos criados pelo sociólogo brasileiro Jessé de Souza, ou seja, uma classe inteira de indivíduos, sem capital cultural e econômico, em qualquer medida significativa, sofrida, humilhada e precarizada que se reproduz há gerações como tal e de modo consentido

por toda a sociedade. O que faz com que sejam explorados como coisas, apenas como mero dispêndio de energia muscular, vendida a baixo preço (SOUZA, 2011, p.25).

A tese defende a hipótese que a proteção social para trabalhadores egressos do trabalho escravo necessita da solidificação na cultura organizacional de forma que deixe de ser uma resposta exclusiva do poder central, para se tornar uma prática habitualmente inserida no cotidiano das políticas públicas em curso no país. O que requer o desenvolvimento de ações para assegurar a intersetorialidade, com o fomento de alianças estratégicas na articulação com os mais diversos atores públicos e privados e na descentralização dessas ações.

Além desta introdução, a tese está estruturada em cinco capítulos, os quais serão descritos a seguir:

No capítulo 01, intitulado: **“De Estado de Coisas à Política Pública: a trajetória da construção de uma agenda de enfrentamento ao trabalho escravo no Brasil”** introduzo o tema do Trabalho Escravo Contemporâneo nas perspectivas dos tratados internacionais e da legislação nacional, demonstrando os principais instrumentos jurídicos existentes para caracterizar o crime e identificar a questão social. Discorro ainda sobre a trajetória da luta política da sociedade civil para dar visibilidade ao tema, onde apresento os principais fatos que possibilitaram colocá-lo na agenda do poder público brasileiro e transformá-lo em objeto de políticas públicas, urgente e passível de intervenção.

No capítulo 02 **“Descentralização e intersetorialidade: os desafios para a política de erradicação do trabalho escravo no Brasil”**, com base em uma abordagem teórico-conceitual do modelo de Federalismo no Brasil, busco identificar dificuldades de descentralização das ações no enfrentamento ao trabalho escravo no país. Para tanto, apresento as diretrizes do II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, com destaque para o compromisso que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem assumir na cogestão dessa política, especialmente nos aspectos da prevenção e da reinserção social. Utilizo a experiência do Estado do Rio de Janeiro, por meio da criação da COETRAE-RJ, como exemplo disso. Aponto constrangimentos na implementação do Plano Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo, como reflexos da falta de comprometimento do Estado do Rio de Janeiro e de municípios fluminenses com o enfrentamento dessa terrível expressão da questão social.

No capítulo 03 **“Concepções da Proteção Social no Brasil e da prioridade do acesso das famílias de egressos do trabalho escravo no Programa Bolsa Família”**, produzo uma

análise conceitual das bases da construção da proteção social no Brasil, que deram origem ao Programa Bolsa Família, atualmente a principal estratégia do Governo Federal para o enfrentamento da pobreza e da pobreza extrema no país e dos processos de incorporação de famílias egressos do trabalho escravo como prioritários para o recebimento desse benefício.

No capítulo 04 - **“O perfil de egressos do trabalho escravo inseridos no CADUNICO e beneficiários do Programa Bolsa Família: análise do banco de dados do MDS”**- apresento os resultados do perfil socioeconômico e demográfico de 7.150 famílias de trabalhadores egressos do trabalho escravo; identificadas como tais pelo MDS. A análise proferida aborda os seguintes aspectos: regiões em que os trabalhadores foram resgatados e regiões de moradia; sexo; cor/raça; estado civil; escolaridade; renda; mercado de trabalho; área de moradia; situação do domicílio; tipo de construção; abastecimento de água; iluminação; destino do lixo e escoamento sanitário.

No capítulo 05 **“Clandestinos: o trabalho escravo na percepção de um grupo de cortadores de cana resgatados em Campos dos Goytacazes”** são apresentados os resultados da pesquisa qualitativa proferida com vinte e três trabalhadores (homens e mulheres) identificados no CADUNICO como egressos do trabalho escravo e beneficiários do Programa Bolsa Família. Todos estão domiciliados em Campos dos Goytacazes-RJ. A pesquisa de campo demonstra algumas peculiaridades desse grupo e de suas vidas, marcadas pelo desvalorizado trabalho na lavoura da cana de açúcar, como a dificuldade de auto reconhecimento enquanto sobreviventes do trabalho escravo. A análise realizada apresenta pistas sobre os constrangimentos da implementação da política de erradicação do trabalho escravo e das dificuldades de reinserção laboral e social vivenciadas por esses trabalhadores.

Por fim, produzo uma análise da condição da proteção social as famílias de egressos do trabalho escravo na perspectiva de compreensão desses sujeitos como um grupo populacional, que devido à condição de vulnerabilidade social e da violação sofrida, devem ter atendimento diferenciado, no que diz respeito a sua inclusão no CADUNICO e aos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social. Evidencio que o Programa Bolsa Família sozinho não tem potência para modificar trajetórias que levam ao trabalho escravo contemporâneo. Entretanto, a soma da transferência de renda, como componente da seguridade social não contributiva, com ações de estímulo à valorização do trabalho e do trabalhador rural são os caminhos a serem percorridos na transformação do ciclo vicioso de escravidão em um ciclo virtuoso de garantia de direitos sociais e proteção aos Direitos Humanos de milhares de trabalhadores nesse país.

Capítulo 1-

De Estado de Coisas à Política Pública:

a trajetória da construção de uma agenda de enfrentamento ao trabalho escravo no Brasil.

*Não basta pedir perdão pelos erros de ontem.
É preciso acertar o passo hoje sem ligar ao que disserem.
Claro que dirão que é política, que é subversão, que é comunismo.*

D. Helder Câmara.

1.1- O TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NA PERSPECTIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS E DA LEGISLAÇÃO NACIONAL.

A exploração do trabalho escravo no século XXI é crime em diversos países, em todo o mundo. Para as Organizações das Nações Unidas (ONU) é uma terrível violação de Direitos Humanos. Para nós, brasileiros, além de crime, essa prática deve ser encarada como uma severa expressão da questão social, há mais de dez anos objeto de políticas sociais que buscam a sua erradicação.

Com a finalidade de produzir uma visão holística desse fenômeno inicio esta tese com uma breve explanação acerca dos aspectos legais que balizam o tema. Para a compreensão da definição do crime do trabalho escravo contemporâneo é de suma importância analisar não só o conteúdo acerca de sua descrição no decorrer do avanço da legislação brasileira, mas também das convenções e dos acordos internacionais que versam sobre o tema.

A ratificação de diversos instrumentos internacionais tem por finalidade fazer com que os Estados forneçam proteção às pessoas, pois esses tratados e convenções têm a obrigação de assegurar a proteção a todos os Direitos Humanos, por meio de sistemas legislativos nacionais e internacionais. Sua ratificação tem a dupla função de normatizar entendimentos e de exercício de controle aos países em decorrência de seu descumprimento.

Por não cumprir com acordos internacionais ratificados para coibir tais práticas, o Brasil foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em decorrência da violação dos direitos humanos perpetrada em relação ao trabalho escravo. Tal processo, que ficou conhecido como “Caso José Pereira”, levou o país a ser julgado internacionalmente por ter violado a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), ao não cumprir com sua obrigação de proteger os seus trabalhadores, ao não produzir meios de reparação aos danos sofridos por pessoas submetidas à condição de trabalho escravo e ao não punir aqueles se beneficiaram desse crime.

O caso do trabalhador José Pereira chegou até a Comissão Interamericana, em 1994, por meio da denúncia feita pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e pelo Centro de Justiça e Direito Internacional (sigla em inglês: CEJIL). Na ocasião, as entidades relataram que o trabalhador, em 1989, havia fugido de uma fazenda, localizada no estado do Pará, na qual, na companhia de cerca de 60 outros trabalhadores, era obrigado a exercer trabalhos forçados.

As autoridades brasileiras nada teriam feito para investigar as denúncias e punir os proprietários da fazenda. O processo tramitou por nove anos, até que, em 2003, houve um

acordo amistoso e o governo brasileiro reconheceu a sua responsabilidade internacional em relação ao caso. Além de indenizar o trabalhador José Pereira, comprometeu-se a desenvolver políticas públicas com a finalidade de erradicar todas as formas contemporâneas de trabalho escravo no país (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2003).

O Caso do Trabalhador José Pereira é emblemático para o nosso país e para a luta contra o trabalho escravo em todo o mundo. Há muitos anos, a preocupação com a erradicação do trabalho escravo tem sido contemplada nos debates da comunidade internacional e objetivo de diversos tratados internacionais. Destaco, a seguir, aqueles principais ratificados pelo Brasil.

1.1.a- Normativa internacional.

Certamente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é o documento mais conhecido e lembrado quando ocorre uma situação de privatização de direitos que ultrapassam os limites territoriais de um país. Esse documento internacional foi adotado pela ONU, em 10/12/1948, e um de seus grandes feitos está na comunhão internacional de um conceito de “Direitos Humanos”, representando a síntese da concepção contemporânea de uma moral universal, a qual compreende que há um conjunto de direitos internacionais a ser partilhado seguindo os princípios fundamentais: universalidade, inalienabilidade, interdependência e a liberdade; garantindo que tais direitos devem ser promovidos a todas as pessoas, independentemente da posição geográfica, credo, raça, cor, sexo, idade e orientação sexual. A construção da Declaração Universal teve por alicerce os sentimentos de humanidade e desprezo aos atos de barbárie, tirania e opressão, especialmente manifestados durante a 2ª Guerra Mundial e pela primazia da garantia da vida, do respeito mútuo, da liberdade e da dignidade da pessoa humana.

No artigo 4º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o trabalho escravo e o tráfico são mencionados: “Ninguém será mantido em escravidão ou servidão, a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas”. São, portanto, consideradas severas violações dos princípios universais, práticas que devem ser erradicadas de todo o mundo.

Antes mesmo da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, diversos outros tratados, convenções, resoluções e protocolos internacionais buscaram definir

e coibir violações à humanidade; e, nelas, as práticas contemporâneas de escravidão e do tráfico de pessoas, há muito tempo, são objetos de cooperação internacional.

Em 1926, por exemplo, adveio uma convenção denominada Convenção Sobre a Escravatura. Nessa convenção, a escravidão é definida como: “condição de um indivíduo sobre o qual se exercem, total ou parcialmente, alguns ou todos os atributos do direito de propriedade”.

Equipara os trabalhos forçados, em quaisquer das suas formas, com a escravidão. A Convenção Sobre a Escravatura é um tratado internacional promovido pela antiga Sociedade de Nações e ratificado pela ONU, assinado em 25/9/1926 (em vigor desde 9/3/1927). Determinava como extinta a prática da escravidão e criava um mecanismo internacional para perseguir seus praticantes. O acordo foi ampliado com um protocolo suplementar, em 7/12/1953, pela ONU, ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 58/1966. A preocupação inicial era o tráfico negreiro, em decorrência da manutenção de sistemas escravocratas. Infelizmente evoluiu-se não para uma transformação e liberdade dos trabalhadores, mas sim para o tráfico clandestino a fins de trabalho escravo, incluindo o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes, com a finalidade da exploração da prostituição.

Por volta de 1904, houve uma ampliação do sentido “tráfico de pessoas”, que passou a abranger o fluxo de mulheres brancas de todas as partes do mundo para a Europa a fim de explorar a prostituição, o que resultou no Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, firmado em Paris naquele mesmo ano e transformado em convenção (1905), devidamente ratificada pelo Brasil, no ano seguinte, por meio do Decreto nº 5.591/1905. Uma grande contribuição desse acordo foi o reconhecimento dos países da necessidade de repatriamento de mulheres vítimas do tráfico de pessoas, virgens ou não, e o custeio de suas despesas de retorno para seus países de origem e de não recriminação, em decorrência do crime sofrido.

Em 1950, houve a promulgação da Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio. A Convenção foi assinada em Nova Iorque, em 21/3/1950 e promulgada pelo Brasil em 8/10/1959, com o Decreto nº 46.981. No preâmbulo, essa Convenção considera o tráfico de pessoas, para fins de prostituição, incompatível com a dignidade e o valor da pessoa humana.

Mais recentemente, destaca-se a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, que entrou em vigor em 15/8/1997, promulgada pelo Brasil em 20/8/1998, com o Decreto nº 2.740; o Protocolo Facultativo para a Convenção sobre Direitos

da Criança Relativos à Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil, promulgado em 2000 e assinado pelo Brasil em 2001; e o Protocolo de Palermo, de 2000, que será abordado em detalhes adiante.

1.1.a.a- O trabalho escravo na perspectiva das Convenções da OIT.

No que diz respeito ao combate ao trabalho escravo contemporâneo, destacam-se as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT)³.

São duas as principais convenções da OIT que versam sobre a questão do trabalho escravo. A primeira é a Convenção nº 29 Sobre Trabalho Forçado ou Obrigatório, ratificada pelo Brasil em 1957, a qual define trabalho forçado como: “Todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual ela não tiver se oferecido espontaneamente”. Essa definição foi delimitada, desde o início do século passado, pela necessidade de se formalizar a problemática do trabalho forçado como fenômeno mundial, não podendo se restringir a determinadas regiões, países, tipos de economia, setores econômicos ou modalidades de exploração.

A segunda mais importante é a Convenção nº 105/1957, sobre Abolição do Trabalho Forçado, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 58.822/1966. Essa convenção é complementar à de nº 29 e foi convocada pelo Conselho de Administração do Secretariado da OIT. Busca recriminar a utilização do trabalho forçado pelo Estado, lembrando que muitas vezes é este o agente responsável pela exploração do trabalho forçado. Desse modo, determina que o trabalho forçado não poderá ser utilizado como:

Medida de coerção ou de educação política ou como punição por ter ou expressar opiniões políticas ideologicamente opostas ao sistema político, social econômico vigente; como método de mobilização e de utilização da mão de obra para fins de desenvolvimento econômico; como meio de disciplinar a mão de obra; como punição por participação em greves ou como medida de discriminação racial, nacional ou religiosa (BRASIL, 1966).

Vale ainda mencionar a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), adotada e aberta à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em 22/11/1969, que trata da liberdade pessoal e de

³ Fundada em 1919, a OIT é a única das agências do Sistema das Nações Unidas que possui uma estrutura tripartite, na qual os representantes dos empregadores e dos trabalhadores têm os mesmos direitos que os do governo. No Brasil, a OIT desenvolve atividades desde 1950 e sua presença tem sido fundamental no enfrentamento de problemas sociais relacionados ao trabalho e na promoção de ações em todo o país na defesa do trabalho decente e no enfrentamento do trabalho escravo.

justiça social, fundadas no respeito dos direitos essenciais do homem. Essa convenção reforça, no artigo 6, a necessidade de se proibir a escravidão e a servidão. Foi promulgada no Brasil em 6/11/2002 pelo Decreto nº 678.

1.1.a.b- O Protocolo de Palermo e os elementos caracterizadores do tráfico de pessoas.

Em 2000, tem-se o marco internacional de definição do conceito contemporâneo de tráfico de pessoas, enriquecendo, deste modo, o debate internacional acerca dos movimentos que costumeiramente antecedem a exploração do trabalho escravo. Naquele ano houve a promulgação do Protocolo Complementar a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças – conhecido como Protocolo de Palermo, ratificado pelo Brasil via Decreto nº 5.017/2004.

O Protocolo de Palermo retoma a necessidade de atenção da comunidade internacional para o tráfico de pessoas, normatizando os procedimentos a serem adotados globalmente para a coibição deste crime transnacional.

Nesse documento, os países membros da ONU que o ratificarem são convidados a refletir e desenvolver leis e ações para o enfrentamento do tráfico de pessoas, nas esferas da persecução criminal, da prevenção e da assistência às vítimas. No artigo 3º do protocolo, o conceito de “tráfico de pessoas” está definido do seguinte modo:

A expressão “tráfico de pessoas” significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos; [...] (BRASIL, 2004).

A compreensão do conceito, acima mencionado, requer atenção para três elementos basilares:

- a) *ação*: pode se dar por recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento;
- b) *meios utilizados para atrair ou convencer a vítima*: coação; rapto; fraude; engano; abuso de autoridade ou situação de vulnerabilidade; entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obtenção de consentimento;

c) *exploração*: pode se manifestar na exploração da prostituição de outrem; em outras formas de exploração sexual; no trabalho ou em serviços forçados; na escravatura ou práticas similares à escravatura; na servidão; ou na remoção de órgãos.

Além de ser o documento principal na definição global de tráfico de pessoas, o Protocolo de Palermo é o instrumento mais importante redigido pela comunidade internacional no que se refere às condutas e à necessidade de proteção às vítimas desse crime. Uma importante contribuição está na percepção da irrelevância do consentimento da vítima. No artigo 3º, alínea “b”, está estabelecido que: “o consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer dos meios referidos na alínea ‘a’ (BRASIL, 2004).

Ou seja, de acordo com o Protocolo de Palermo, mesmo que uma pessoa embarque voluntariamente em uma jornada seja para fins de trabalho braçal, trabalho doméstico, prostituição ou outra finalidade qualquer que resulte em exploração, o consentimento da vítima torna-se irrelevante.

Esse modo de percepção do crime é de suma importância, especialmente para casos que envolvem o tráfico de mulheres, travestis e transexuais para fins de exploração da prostituição. Muitas vezes, quando encontradas em tal situação, essas pessoas sofrem preconceito das autoridades públicas e são duplamente violadas em seus direitos: primeiro, por aqueles que obtiveram lucro, exploraram os seus corpos e subtraíram-lhes a dignidade humana; e, posteriormente, por aqueles que deveriam protegê-las, mas que as criminalizam por não compreenderem que ali houve uma situação de exploração, coerção, engano e que, por essa razão, a mulher, o travesti ou o transexual são vítimas de um crime e não autoras ou coautoras dele.

A mesma lógica também se aplica às situações de trabalho escravo. No Brasil, por exemplo, tornou-se abundante o tráfico de migrantes. Diariamente, bolivianos e paraguaios são atraídos por falsas promessas e migram, de forma clandestina, para realizar trabalhos em confecções de roupas, em sua maioria localizada no Estado de São Paulo, mas acabam submetidos a situações de jornadas exaustivas de trabalho, em condições de insalubridade, sem o devido pagamento de direitos trabalhistas e, muitas vezes, mantidos em cárcere privado. Configurando-se como vítimas do tráfico de pessoas para fins de exploração do trabalho escravo.

Quando encontrados pelas autoridades, esses trabalhadores não se reconhecem como vítimas: seja porque migraram voluntariamente em busca de oportunidades, seja porque estavam conscientes de sua situação de irregularidade ou porque a vida em seus países de origem, muitas vezes, é tão ruim que preferem aquela situação de precariedade ao retorno à condição anterior. Todavia, cabe às autoridades a sensibilidade de perceber que ali estão sendo cometidos crimes que ferem as leis brasileiras, tratados internacionais e que o trabalhador possui direitos que estão sendo violados, os quais devem ser reparados, independentemente de sua percepção da violação e de sua voluntariedade. Os trabalhadores precisam ser protegidos.

O Protocolo de Palermo leva em consideração que, para convencer uma vítima, aliciadores, “gatos”, “coiotes”, “empreiteiros”, “atravessadores” (agenciadores do tráfico de pessoas) utilizam-se das mais diversas artimanhas, sendo as mais comuns promessas de uma vida melhor em outro país ou região, trabalho bem remunerado, casamento, fama, viagens, carreiras de modelo e de esportistas, entre outras. Sem contar que, além do aproveitamento da vulnerabilidade das vítimas, são usados como meios de cooptação: força, ameaça, coação, rapto, abuso de autoridade, falsas promessas, entre outros.

A vulnerabilidade se dá por razões sociais, econômicas, e até mesmo culturais. Entretanto, apesar de a pobreza ser um forte elemento, não são apenas as pessoas desvalidas de bens econômicos estão suscetíveis a sofrer tal violação. A vulnerabilidade pode estar, por exemplo, na exposição de um sonho para a pessoa errada, no momento errado. Logo, segundo o Protocolo de Palermo, mesmo que uma pessoa tenha, inicialmente, concordado com a atividade que iria desenvolver, se vítima do tráfico humano ela deve ser protegida e receber o tratamento humanitário digno, em razão da violação de Direitos Humanos sofrida. O consentimento da vítima com a situação em que vive é sempre irrelevante.

1.1.b - Legislação penal brasileira.

Membro das Nações Unidas e signatário de diversos documentos internacionais, o Brasil tem legislação específica que criminaliza o trabalho em condições análogas à de escravo e o tráfico de pessoas. Vejamos cada uma delas.

1.1.b.a- O crime de redução à condição análoga a de escravo.

Como é possível observar abaixo, a conduta de submeter alguém ao trabalho escravo está prevista no artigo 149 do Código Penal Brasileiro, no tópico dos crimes contra a liberdade individual, que vale transcrevê-lo:

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

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

§ 1º – Nas mesmas penas incorre quem:

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

2º – 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 (BRASIL, 1940).

Antes de adentrar a análise do tipo, faço um adendo quanto à categoria utilizada no CPB, comparativamente uso defendido pelos movimentos sociais e utilizado pelos poderes executivos. Como é possível perceber, para os juristas brasileiros há uma relativização do crime que ocorre hodiernamente ao trabalho escravo, legalmente praticado no Brasil durante os séculos XVI e XIX. Considerando que este país, por mais de três séculos, teve a escravidão legalmente reconhecida e oficialmente abolida em 1888, os legisladores suprimiram qualquer referência que expresse o termo “escravidão” no plano constitucional, seja para permiti-la seja para coibi-la, entendendo-se por desnecessária a sua utilização, uma vez que a escravidão passou a ser definitivamente repelida perante a ordem constitucional brasileira (SDH, 2001, p. 61). Até mesmo a Constituição de 1988 não contém referência expressa à proibição da escravatura. No artigo 5º, tem-se como direito básico do ser humano a liberdade – portanto, proíbe-se a escravidão, por antítese. A legislação, portanto, fala em: trabalho “análogo” ao de escravo.

A busca por uma categoria para referir-se a esse fenômeno é de longa data e seus debates não se esgotam em sua definição jurídica. Não é intuito desta tese aprofundar a análise acerca das categorias empregadas para definir o fenômeno do trabalho escravo. Entretanto, considero necessário apontar as dissonâncias que existem entre a categoria empregada no âmbito jurídico e político. Conforme salienta o professor Ricardo Rezende Figueira (2004, p.36):

Trata-se de uma categoria cuja definição não é fruto apenas de uma discussão a partir de categorias abstratas ou rigidamente definidas por parâmetros históricos, filosóficos ou jurídicos. Deriva também de motivações sociais e políticas que conseguem aos poucos se impor por força de pressões principalmente de órgãos de direitos humanos, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e sindicais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (Contag) (FIGUEIRA, 2004, p.42 e 43).

Em respeito à memória e as consequências perversas da escravidão na história do Brasil e à luta por sua superação, a OIT adota no país a expressão “trabalho forçado” (*forced labour* - como na expressão em inglês) como sinônimo de trabalho escravo.

Igualmente, os documentos oficiais do Governo brasileiro, como os Planos Nacionais para a Erradicação do Trabalho Escravo, adotam o termo simples “trabalho escravo”.

Alguns pesquisadores e militantes, como os vinculados ao Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo (GPTEC)⁴ da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e à Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a outras Organizações Não Governamentais, como a Repórter Brasil, entendem a expressão “trabalho escravo” como a forma mais qualificada para identificar a questão social e o crime descrito no artigo 149 do CPB.

Leonardo Sakamoto, jornalista, Doutor em Ciência Política e membro da Repórter Brasil, por exemplo, entende que a principal diferença entre a escravidão moderna e a contemporânea está na natureza econômica de tais práticas, mas que, no entanto, “o tratamento desumano, a restrição à liberdade e o processo de “coisificação” do ser humano são similares às demais” (SAKAOMTO, 2007, p.07). Para o autor ainda que se tenha abolido o direito à propriedade de um ser humano, que era a base do modo de produção das sociedades na Antiguidade e na Modernidade, situações de exploração continuaram ocorrendo em benefício do capital. Os trabalhadores continuaram sendo submetidos a situações laborais inaceitáveis e impedidos de se desligarem do serviço, seja pelo cerceamento de liberdade físico seja pela ausência de oportunidades.

O que a literatura, os casos identificados no Brasil e no mundo têm revelado é que as práticas contemporâneas de escravidão são tão aviltantes quanto as dos séculos passados e, portanto, não são “análogas”, comparáveis, correspondentes, semelhantes ou similares às aquelas praticadas nos primórdios dessa nação, mas sim: manifestações de um mesmo fenômeno,

⁴ O Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo (GPTEC) é um centro de documentação e pesquisa sobre a escravidão contemporânea vinculado ao Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

reproduzido de forma diferente. Conservando a mesma brutalidade e o desrespeito à dignidade humana.

Em consonância ao termo apregoado por pesquisadores em todo o país, pela Política Nacional e pela OIT, nesta tese adoto a expressão “trabalho escravo” e não análogo “a”, como no nosso ordenamento jurídico.

Feita essa ponderação passo agora a analisar o conteúdo do Artigo 149 do CPB. A primeira questão que merece a atenção no artigo acima descrito é a pena prevista para quem comete um crime considerado pelas Nações Unidas como lesa-humanidade. No Brasil, nem hediondo ele é. A pena de dois anos a oito anos de reclusão, prevista para quem submete um ser humano ao trabalho escravo, certamente é um fator que corrobora para que se perpetuem essas práticas no país. Porque ela pode ser revertida em pena de restrição de direitos, ao invés da restrição de liberdade.

A reduzida pena inibe uma punição efetiva, já que existem dispositivos que permitem abrandar a sua eventual execução. Essa pena pode, por exemplo, ser convertida em distribuição de cestas básicas ou prestação de serviços à comunidade, permitindo, assim, que o escravocrata punido não seja preso e tenha mais facilidade para reincidir no crime.

Outro ponto relevante a ser destacado é a abrangência do crime compreendido pela legislação brasileira. Como é possível observar, a concepção do trabalho escravo no CPB tem um caráter mais amplo do que o estabelecido pelas convenções da OIT, por exemplo.

Para as convenções da OIT o trabalho escravo é configurado pela restrição de liberdade, mas para a legislação brasileira não. O *caput* do artigo 149 do CPB vai além dos fatores apontados pelas convenções supramencionadas. O crime se dá também por outros elementos: jornadas exaustivas e condições degradantes. A definição do CPB não requer a combinação desses fatores para caracterizar o crime, basta a presença de um único fator para a sua caracterização e a restrição de liberdade não é o elemento preponderante.

Como o trabalho escravo no Brasil trata-se de tema afeto tanto ao Direito Penal quanto ao Direito do Trabalho, vale recorrer às diretrizes do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para clarificar tal compreensão. A fim de colaborar com a caracterização dos elementos do crime e normatizar os procedimentos realizados nas ações de fiscalização do trabalho, o MTE publicou a Instrução Normativa nº 91/2011, que aponta tais definições:

- a) “trabalhos forçados” – todas as formas de trabalho ou de serviço exigidas de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente, assim como aquele exigido como medida de coerção, de educação política, de punição por ter ou expressar opiniões políticas ou pontos de vista ideologicamente opostos ao sistema político, social e econômico vigente, como método de mobilização e de utilização da mão de obra para fins de desenvolvimento econômico, como meio para disciplinar a mão de obra, como punição por participação em greves ou como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa;
- b) “jornada exaustiva” – toda jornada de trabalho de natureza física ou mental que, por sua extensão ou intensidade, cause esgotamento das capacidades corpóreas e produtivas da pessoa do trabalhador, ainda que transitória e temporalmente, acarretando, em consequência, riscos a sua segurança e/ou a sua saúde;
- c) “condições degradantes de trabalho” – todas as formas de desrespeito à dignidade humana pelo descumprimento aos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, notadamente em matéria de segurança e saúde e que, em virtude do trabalho, venha a ser tratada pelo empregador, por preposto ou mesmo por terceiros, como coisa e não como pessoa;
- d) “restrição da locomoção do trabalhador” – todo tipo de limitação imposta ao trabalhador a seu direito fundamental de ir e vir ou de dispor de sua força de trabalho, inclusive o de encerrar a prestação do trabalho, em razão de dívida, por meios diretos ou indiretos, por meio de e coerção física ou moral, fraude ou outro meio ilícito de submissão;
- e) “cerceamento do uso de qualquer meio de transporte com o objetivo de reter o trabalhador” – toda forma de limitação do uso de transporte, particular ou público, utilizado pelo trabalhador para se locomover do trabalho para outros locais situados fora dos domínios patronais, incluindo sua residência, e vice-versa;
- f) “vigilância ostensiva no local de trabalho” – todo tipo ou medida de controle empresarial exercida sobre a pessoa do trabalhador, com o objetivo de retê-lo no local de trabalho;
- g) “posse de documentos ou objetos pessoais do trabalhador” – toda forma de apoderamento ilícito de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o objetivo de retê-lo no local de trabalho (BRASIL, 2011, p. 2).

A nova instrução normativa do MTE pode ser considerada como um instrumento colaborativo para evitar tentativas de se desqualificar as fiscalizações, comumente reforçadas em argumentos de ordem cultural, que minimizam questões como as jornadas exaustivas de trabalho e a degradação como fatores “naturais” de algumas regiões e atividades laborais e questionam os critérios utilizados pelos Auditores-Fiscais do Trabalho no momento de qualificar, ou não, uma situação como trabalho escravo. Em todo o país, no âmbito trabalhista tem-se logrado mais êxito no que condiz às penalidades, por meio de indenizações individuais e ações coletivas, do que, necessariamente, na condenação criminal para quem incorre nesse crime. As justificativas para esse cenário flutuam em dois aspectos: o primeiro, a falta de clareza na definição do delito; e o segundo, a dificuldade de se obter provas suficientemente densas para que os casos sejam levados a julgamento e as condenações tenham êxito. O que provoca uma lacuna na repressão a esse crime.

1.1.b.b- O crime do tráfico de pessoas.

Como salientei anteriormente, muitas vezes, o crime do trabalho escravo é antecedido pelo do tráfico de pessoas, que pode ocorrer no âmbito internacional ou doméstico. No que se refere ao crime de tráfico de pessoas o CPB apresenta, nos artigos 231 e 231-A, as seguintes definições e previsões de penas:

Tráfico internacional de pessoas

Art. 231 (Decreto-Lei nº 11.106, de 2005). Promover, intermediar ou facilitar a entrada, no território nacional, de pessoa que venha exercer a prostituição ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

§ 1º – Se ocorre qualquer das hipóteses do § 1º do art. 227:

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, e multa

§ 2º Se há emprego de violência, grave ameaça ou fraude, a pena é de reclusão, de 5 (cinco) a 12 (doze) anos, e multa, além da pena correspondente à violência (BRASIL, 1940).

Tráfico interno de pessoas

Art. 231-A (Decreto-Lei nº 11.106, de 2005). Promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição.

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo único. Aplica-se ao crime de que trata este artigo o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 231 deste Decreto-Lei (BRASIL, 1940).

Importante observar que a legislação brasileira não se amoldou às diretrizes do Protocolo de Palermo, descritas na seção anterior, no que se refere às diversas finalidades do tráfico internacional e interno de pessoas e aos seus elementos caracterizadores.

Para o ordenamento penal brasileiro, o tráfico de pessoas é um crime que possui a finalidade exclusiva para o “exercício da prostituição”. Nele, estão supridas outras finalidades como trabalho escravo e remoção de órgãos, o que, em grande medida, tem dificultado a persecução de delitos, sob essa ótica. Em certas situações, a depender do modo como a relação exploratória se desenvolve, pode ocorrer de não se lograr o enquadramento da conduta ao tipo penal.

Além disso, o texto é dúbio. Na atual redação do CPB, o tráfico de pessoas é caracterizado se houver: promoção, intermediação ou facilitação de trânsito (entrada e saída) (internacionalmente ou internamente) de pessoa que venha a exercer a prostituição. Não é mencionada as ações previstas no Protocolo de Palermo (fraude, engano, coerção) tampouco a “exploração” dessa prostituição. Além de incompleta essa concepção está arraigada de

preconceitos sociais, e o modo como o tráfico de pessoas está descrito no CPB pode contribuir para criminalizar profissionais do sexo e suas redes de proteção e afetividade.

Vale fazer o adendo que no Brasil, a prostituição não se configura como crime, mas como uma ocupação: apesar de não ser considerada uma profissão, a atividade está incluída na Classificação Brasileira de Ocupações do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), sob o código 5198-05. O que a legislação penal brasileira criminaliza é a exploração econômica da prostituição de outrem, o rufianismo (art. 230 do CPB). Ou seja, não é crime o livre exercício da prostituição, mas, sim, o benefício conquistado com a venda de serviços sexuais de terceiros, bem como diversos tipos que podem ser correlacionados: estupro (art. 213); atentado violento ao pudor (art. 214); corrupção de menores (art. 218); mediação para servir a lascívia de outrem (art. 227); favorecimento da prostituição (art. 228) e da casa de prostituição (art. 229 do CPB).

Independentemente de debates pró e contra a regulamentação da prostituição, não cabe aos limites desta tese fazê-lo, é de suma importância perceber o erro conceitual explícito nos artigos 231 e 321a do CPB e os operadores da lei e formuladores de políticas públicas devem estar atentos para não utilizar o enfrentamento ao Tráfico de Pessoas para criminalizar esses profissionais. O ordenamento jurídico brasileiro deve observar a situação de tráfico de pessoas de forma mais abrangente, como de fato o ocorre no Brasil. Os números oficiais de resgates do trabalho escravo do MTE, que serão tratados mais adiante, por exemplo, demonstram que os maiores casos de tráfico de pessoas ocorridos no país estão relacionados ao trabalho escravo em atividades braçais (construção civil, produção de carvão vegetal, corte da cana-de-açúcar, por exemplo). Portanto, é preciso também identificar o trabalho escravo dentro das finalidades do tráfico de pessoas interno e externo. Além de outras modalidades como o tráfico para fins de remoção de órgãos, fenômeno ainda pouco conhecido no país, mas com casos identificados, o tráfico para fins de adoção de crianças, dentre outras finalidades.

1.1.b.c- Expressões do Trabalho Escravo no Brasil e no mundo.

Feitas as ponderações acerca da tipificação passo agora a demonstrar evidências de modo como os crimes se expressam na contemporaneidade. Em diversos países em todo o mundo existem casos de trabalho escravo e tráfico de pessoas revelados. Seja por estudos, pesquisas e pela mídia. Entretanto, os dados globais sobre esses crimes ainda são parcos e as metodologias utilizadas por organismos internacionais, como a OIT, o Escritório das Nações Unidas sobre drogas e o crime

organizado (sigla em inglês: UNODC), ONGs locais e governos ainda divergem, o que impede uma visão global e translúcida da manifestação desses fenômenos, em todo o mundo.

Os organismos das Nações Unidas trabalham na perspectiva que o tráfico de pessoas, em todas as suas formas, aí inclui-se o trabalho escravo, é a terceira modalidade de crime transnacional mais lucrativa do mundo, perdendo apenas para o tráfico de armas e de drogas. Em âmbito global as mulheres e meninas constituem a maioria das vítimas identificadas e internacionalmente a exploração sexual é apontada como a finalidade mais comum do tráfico de pessoas (UNODC, 2013, p.03).

A dificuldade em quantificar os casos está na própria natureza desses crimes. Eles ocorrem na marginalidade e a exploração de pessoas, diferentemente do tráfico de drogas e de armas pode não deixar rastros e nem ser dotada de prova material. Se a vítima não quiser comunicar as autoridades, por exemplo, o caso não será quantificado.

Para atender as diretrizes da Lei de Proteção às Vítimas do Tráfico de Pessoas, desde 2000, o governo dos Estados Unidos elabora anualmente o *Trafficking in Persons Report* (TIP) (em livre tradução: Relatório sobre Tráfico de Pessoas) que contém informações sobre o Tráfico de Pessoas em mais de 180 países em todo o mundo (UNITED STATE, 2012, p.32).

As informações contidas no TIP demonstram que escravidão contemporânea não é uma peculiaridade de países subdesenvolvidos ou com sistemas não democráticos. Países europeus, como França, Portugal e Espanha e o próprio Estados Unidos são considerados rotas finais e de passagem do tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual. A França, por exemplo, tem apresentado altos índices de escravidão doméstica, em que mulheres e meninas são traficadas de países do Leste Europeu e forçadas a exercer trabalhos domésticos involuntários em residências francesas. Segundo o TIP um grande número de mulheres e crianças brasileiras, muitas delas do Estado de Goiás, encontram-se em situação de prostituição forçada no exterior. Os principais países de destino são: Espanha, Itália, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suíça, França, Alemanha, Estados Unidos e Japão.

Números divulgados no relatório norte-americano estimam que, de modo geral, 12,3 milhões de adultos e crianças estariam em situação de trabalho forçado e prostituição forçada, o governo norte-americano supõe que esta prática gere, em todo o mundo, um lucro de 32 bilhões de dólares por ano (UNITED STATE, 2012, p.33).

Os estudos produzidos pela OIT nos diversos países em que mantém escritórios são responsáveis pela maior parte do conhecimento produzido sobre o trabalho escravo no mundo.

Segundo levantamentos feitos pela OIT (2010, p.16) a América Latina seria a segunda região com maior número de trabalho escravo no mundo. As estimativas indicam que nessa localidade há pelo menos 1.320.000 pessoas submetidas a essa condição. As dimensões do problema seriam superiores somente na região da Ásia, onde 9,5 milhões de trabalhadores estariam em situações que podem configurar-se como formas de escravidão contemporânea.

No Peru, por exemplo, a OIT encontrou indicativos que a população indígena é a mais submetida ao trabalho escravo. O problema estaria relacionado, principalmente, ao comércio da exploração de madeiras na região da Amazônia peruana. Estima-se que existam cerca de 20 mil índios peruanos em situação de trabalho escravo. Segundo informações da OIT, o problema no Peru chegou ao tal ponto que os aliciadores aprisionam famílias inteiras de índios para forçá-los a trabalharem, em períodos que duram de seis meses a um ano (OIT, 2010, p.21).

Na Bolívia, a OIT também observou indícios que a população indígena é a mais prejudicada. O trabalho escravo ocorre principalmente na agricultura canavieira e faz com que os índios cumpram jornadas diárias de trabalho exaustivo. Além da gravidade do problema interno, a Bolívia seria o país que mais exporta trabalhadores escravos para a América Latina; esses trabalhadores migram a procura de melhores condições de vida e trabalho, mas acabam submetidos ao trabalho forçado em países como o Brasil e a Argentina (OIT, 2010, p.21).

No Brasil, ainda que a magnitude da questão social não esteja plenamente conhecida. Existem casos conhecidos que indicam que a situação é complexa, manifestando-se em três dimensões, quais sejam: tráfico interno e o tráfico internacional: ocorrendo nos dois sentidos, exportando e importando vítimas.

No que condizem as finalidades desse tráfico internacional, existem diversas modalidades reveladas, sendo as mais comuns para fins de trabalho escravo e a exploração sexual.

Quanto ao tráfico internacional envolvendo brasileiros e brasileiras, o maior número casos identificados são de exploração sexual, seguidos do trabalho escravo. Um diagnóstico lançado em fevereiro de 2013, realizado pelo UNODC em parceria com o Ministério da Justiça, revelou que entre os anos de 2005 e 2011 (período analisado na pesquisa) 475 vítimas foram identificadas pelo Ministério das Relações Exteriores em seus consulados e embaixadas. Dessas, 337 sofreram exploração sexual e 135 foram submetidas ao trabalho escravo. Os países de maior incidência foram: Suriname, Suíça, Espanha e Holanda. No Suriname foi registrado o maior número de vítimas, 133 (cento e trinta e três), seguido da Suíça com 127 (cento e vinte e sete), da Espanha com 104 (cento e quatro) e da Holanda, com 71 (setenta e um casos) (UNODC, 2013, p. 33-35).

Os números do diagnóstico ainda indicam que, nos seis anos analisados, foram instaurados o total de 514 inquéritos pela Polícia Federal, dos quais 13 de tráfico interno de pessoas e 344 de trabalho escravo. Quanto às prisões e indiciamentos, a pesquisa demonstrou que no período analisado, 381 pessoas foram indiciadas por tráfico internacional de pessoas pela Polícia Federal e somente 158 foram presas. Sendo possível perceber que menos da metade dos crimes levou os perpetradores à punição (UNODC, 2013, p. 36).

Diversas pesquisas feitas pela OIT, apontam que a escravidão contemporânea no país não está ligada a grupos étnicos específicos como no em outros países da América Latina, mas sim à pobreza e afetando principalmente o trabalhador em meio rural (OIT, 2010 e 2011).

A OIT aponta que o trabalho escravo no Brasil é majoritariamente facilitado pelo distanciamento de trabalhadores de suas redes de proteção primária, por meio de falsas promessas de emprego, feitas por um aliciador (o gato) a jovens, que embarcam em meios de transporte precários em busca do sonho de conseguir um bom trabalho e melhorar suas vidas e de suas famílias. Suas forças de trabalho são aproveitadas em serviços pesados, onde se estabelece uma relação não contratual de trabalho, em que se cria um sistema no qual os trabalhadores devem custear os gastos com a viagem, acomodação, alimentação e com instrumentos utilizados na própria atividade laboral e, para pagar suas dívidas, são submetidos a jornadas exaustivas, coagidos e, em muitos casos, impedidos de abandonar o local do trabalho. Essa prática é conhecida como servidão por dívida, ou seja:

o estado ou a condição resultante do fato de que um devedor se haja comprometido a fornecer, em garantia de uma dívida, seus serviços pessoais ou os de alguém sobre o qual tenha autoridade, se o valor desses serviços não for equitativamente avaliado no ato da liquidação da dívida ou se a duração desses serviços não for limitada nem sua natureza definida (BRASIL, 2011, p.19).

Há evidências de trabalho escravo em todos os estados brasileiros, entretanto, a localidade mais prejudicada é a região da fronteira agrícola amazônica. O maior número de trabalhadores são oriundos das regiões norte e nordeste do país. O estado em que a questão do trabalho escravo é mais crítica é o Pará e as localidades nas quais há um maior índice de aliciamento de trabalhadores são: Maranhão, Piauí, e Tocantins. As atividades de maior incidência são ligadas à pecuária, às lavouras de algodão, milho, soja, arroz, feijão, café, extração do látex e de madeira, à criação de porcos e à produção de carvão (OIT, 2010, p. 33 e 108).

Na prática, a identificação do trabalho escravo interno no Brasil tem conseguido ser revelado devido as operações de fiscalização do trabalho que são realizadas pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel (Grupo Móvel) do MTE, nessas operações tem se conseguido atingir

localidades rurais de difícil acesso. Segundo dados do Quadro Geral das Operações de Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Escravo, da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), no período de 1995 (quando começaram as ações de repressão ao trabalho escravo no Brasil) à 2011, 41.755 pessoas estiveram submetidas ao trabalho escravo interno no Brasil (ver gráfico 01, no Capítulo 05).

Após a explanação sobre o que é o trabalho escravo contemporâneo e das peculiaridades de sua manifestação no país e no mundo, discorro, na sessão seguinte, sobre os principais fatos da história da luta pela visibilidade da questão no Brasil e pela construção de políticas públicas voltadas à sua superação.

1.2- A LUTA PELA FORMAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL PARA A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO.

Queiramos ou não, prejudicando ou não a imagem do Brasil no exterior, afetando ou não o superávit das exportações, atingindo ou não os interesses econômicos da cadeia produtiva escravocrata, para podermos abolir de vez esta vergonha temos de, em primeiro lugar, admiti-la (KAIPER, 2008, p. 160).

Para se compreender o processo de construção de políticas públicas voltadas ao enfrentamento do trabalho escravo no Brasil, é preciso lembrar que, apesar deste país ter restabelecido o seu processo democrático, a formulação de suas políticas sociais ainda se dá em um campo de desigualdades, no qual é tangível a baixa capacidade do Estado em conviver com demandas advindas de formas diferenciadas daquelas tradicionais, determinando formas plurais de representação de interesses (LOBATO, 2006, p.289).

Deste modo, os atores que alcançam maior nível de organização e penetração política, conseguem fazer com que seus interesses sejam mais bem representados. A consequência da baixa capacidade de governos em ampliar os espaços democráticos é que, nem sempre grupos historicamente excluídos conseguem representar seus interesses, com isso, suas demandas não são compreendidas, tampouco consideradas no momento em que governos tomam suas decisões. Como será abordado adiante, essa característica do Estado brasileiro foi determinante para que o trabalho escravo permanecesse, por muitos anos, fora de sua agenda e a mobilização entidades

não-governamentais foi essencial para dar visibilidade a esta questão e tirá-la de um estado profundo de inobservância social.

1.2.a- A questão é desacreditada.

Guardadas as peculiaridades e as devidas proporções, a escravidão nunca deixou de existir no Brasil. A Lei Áurea representou o fim do direito de propriedade de uma pessoa sobre a outra, e acabou com a possibilidade de se possuir legalmente um escravo no país, mas a letra da lei não representou, de fato, o fim da escravatura. Mesmo após a abolição legal, em 1888, a exploração do trabalho escravo permaneceu e ao longo dos anos e adquiriu novos formatos. Mas, por muito tempo, esteve envolta em uma nebulosa para a sociedade e em conveniente omissão do Estado.

Devido ao interesse exacerbado em aumentar o lucro à custa do trabalhador, essa prática persistiu ao longo dos anos e manteve-se tão vantajosa quanto à época do Brasil colônia e império. A falta de oportunidades, muitas vezes, faz com que trabalhadores sejam atraídos por falsas promessas de emprego e melhores condições de vida que os levam para situações que se assemelham àquelas vividas pelos escravos, nos primórdios dessa nação (SAKAMOTO, 2007).

A permanência do trabalho escravo no Brasil, mesmo no pós 1888, sempre foi evidente e alvo de denúncias. Como indicam os professores Ricardo Figueira e Adonia Prado, já nas primeiras décadas do século XX, por exemplo, por meio de contos, de biografias ou de romances, autores, como Euclides da Cunha e Ferreira de Castro, utilizaram a categoria “escravidão” para denunciar um regime social de sujeição da força humana para fins lucrativos, principalmente na região amazônica do Brasil. No entanto, o conjunto da sociedade não reconhecia o caráter verídico e político dessas discussões que eram tratadas como ficção (FIGUEIRA e PRADO, 2008, p.20).

Ainda no século XIX denúncias proferidas pelo escritor, colono oriundo da Suíça, Thomas Davatz repercutiram na Europa e tornaram conhecida a situação de trabalhadores europeus obrigados a trabalhar para pagar as dívidas adquiridas com a viagem até o Brasil. Essas denúncias provocaram uma reação contrária à emigração de europeus para o país e obrigaram o Governo, em grande medida, a rever sua política de imigração e a melhorar o sistema de transporte e distribuição de colonos pelo território brasileiro (FIGUEIRA e PRADO, 2008, p.22).

Apesar dessas evidências, por muitos anos, o Brasil não reconheceu a permanência sobre seu solo da escravidão e, por um longo período, essa questão permaneceu em um “estado de

coisas”, como no termo posto pela cientista social, Maria das Graças Rua, (2007, p.05) que despertava a indignação de alguns grupos. Especialmente membros da Igreja Católica e integrantes de movimentos sociais ligados às questões do campo demonstravam as especificidades e dimensões desse problema, mas não conseguiam fazer com que a questão ganhasse visibilidade suficiente para torná-la objeto de ações públicas, que objetivassem a sua erradicação. Ao longo da história do Brasil, denúncias contra o trabalho escravo contemporâneo somente obtiveram algum êxito quando conseguiram, de alguma forma, ganhar projeção em cenários internacionais.

Os esforços para dar visibilidade a esse tema começam a ganhar maior relevância na década de 1960, quando atores da sociedade civil passaram constantemente a denunciar casos de trabalho escravo no meio rural e a sua relação com regimes autoritários e com o próprio modelo de desenvolvimento que estava sendo gestado no país. Naquele período, o Brasil vivenciava um severo regime de censura e perseguição política, o que obrigava os movimentos sociais a construir estratégias alternativas de comunicação como forma de resistência. Esses esforços, algumas vezes, conseguiam extrapolar os limites do território nacional e expor ao mundo a situação conflituosa em que se encontrava o país. Entretanto, as denúncias foram desacreditadas e somente na década seguinte, começaram a ganhar visibilidade, graças a atuação de um conjunto de atores sociais que conseguiram compor um grupo de pressão ativo, constituindo o universo dos movimentos populares, comprometidos com uma efetiva proposta de transformação das estruturas sociais e econômicas (MIANI e FREGONESI, 2007, p.02).

1.2.b- O início da ação dos movimentos sociais.

No início dos anos 70 do século XX, o Brasil viu a expansão agrícola e o aumento da concentração de terras, desmatamento e atração de trabalhadores para a Amazônia brasileira. Paralelamente, surgiu uma série de movimentos sociais de resistência, mais consistentes que os da década anterior, reivindicando espaços e criando polos de confrontação que conseguiam articular diferentes atores sociais, como forças de oposição. Dentre esses, destacaram-se entidades ligadas à Igreja, como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que desencadearam uma série de movimentos populares, não somente ligados aos interesses cristãos, como o movimento das mulheres pela educação, o movimento negro e o movimento pela reforma agrária (FESTA, 1986, p.09).

Em 1972, a luta contra o trabalho escravo ganhou maior relevo no Brasil quando Dom Pedro Casaldáliga, recém-empossado Bispo, chegou a São Felix do Araguaia, no Mato Grosso, e fez suas primeiras denúncias sobre as condições desumanas às quais estavam submetidos os

trabalhadores da fronteira amazônica. O principal mecanismo utilizado para a efetivação de tais denúncias eram as Cartas Pastorais.

Em entrevista à revista digital: Fórum, em 2011, Casaldáliga lembrou aqueles tempos e disse que ao denunciar os primeiros casos de trabalho escravo no Brasil, sofreu advertências de Roma, por meio de um representante do Papa que recebeu uma cópia do documento e pediu para que o mesmo não fosse publicado no exterior, porque poderia “causar confusão” (D`ÂNGELO, 2011). O bispo emérito de São Félix recordou ainda as dificuldades que encontrava para a realização de suas denúncias:

[...] só lancei a Carta Pastoral no dia em que fui sagrado bispo. Se fosse um simples padre, leigo, me cortavam o pescoço. A Carta Pastoral de 1971 foi impressa em uma gráfica clandestina comunista em São Paulo. Não havia outros editores para isso, e foi feito secretamente. Vieram vários exemplares em um avião da FAB, porque nesse avião tinha algumas irmãs e uma delas era parente de um oficial da FAB. Então vinha material de missa e, debaixo disso, a Carta Pastoral. Outros exemplares ficaram em São Paulo para serem espalhados (CASALDÁLIGA apud D`ÂNGELO, 2011).

Naqueles anos, a ditadura militar imperava no Brasil e o problema do trabalho escravo se agravava e encontrava no Estado o seu principal agente patrocinador. Uma vez que as empresas denunciadas recebiam financiamentos e incentivos fiscais da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. As denúncias de Casaldáliga não apenas descreviam as condições degradantes dos trabalhadores, como também revelavam suas causas: a concentração de terras e as políticas públicas voltadas para a geração de benefícios para grandes grupos econômicos.

Poucos anos depois, foi fundada a Comissão Pastoral da Terra (CPT), entidade que igualmente foi responsável por divulgar relatos de histórias de cerceamento da liberdade e de sofrimento físico e psicológico a que eram submetidos os trabalhadores rurais do Brasil. Naquela época e ainda hoje, a CPT tornou-se local de acolhimento de trabalhadores que conseguiam escapar de fazendas, onde eram submetidos a regimes de trabalho forçado. As denúncias da CPT eram feitas com base nos depoimentos colhidos desses trabalhadores. Apesar dos horrores apontados, os membros da CPT não eram ouvidos e pouca atenção foi dada as suas denúncias, o problema era tratado como uma questão cultural, como algo natural, não justificando o empreendimento de esforços para modificá-lo (FIGUEIRA, 2000).

Com o passar dos anos, a CPT e outras entidades, como o Conselho Indígena Missionário e a Pastoral Operária, passaram a apoiar a criação de centros de documentação e educação popular

em todo o país. Esses centros tiveram papel fundamental na recriação de uma educação popular mais comprometida em aumentar o nível de consciência das classes subalternas (FESTA, 1986, p.18). Essa experiência construiu uma significativa produção de folhetos, de cadernos de estudo, materiais para reflexão, cartazes, programas de rádio, que muito contribuíram para expor os problemas enfrentados por grupos sociais completamente desconsiderados no ordenamento de políticas públicas no Brasil.

Exemplo disso foi o lançamento do “Boletim Nacional da CPT”, em 1975, que denunciava a grilagem de terra, a ação predatória de grandes projetos agropecuários e, por consequência, a manutenção de um sistema que submetia milhares de trabalhadores à escravidão. Apesar de sua circulação restrita, os Boletins da CPT conseguiram gerar alguma repercussão internacional. Podemos observar isso em uma reportagem publicada em 20 de novembro de 1976, no jornal *The New York Times*, com o título “*Brazil's Catholic Bishops Condemn Military Regime*” [em tradução livre: Bispos Católicos condenam o Regime Militar]. No corpo desta reportagem dizia: “a Igreja Católica Romana saiu esta semana com a sua enérgica condenação do governo brasileiro de direita militar desde que o presidente Ernesto Geisel assumiu o cargo em 1974” (KANDELL, 1976). Naquela reportagem o jornal norte-americano abordou a insatisfação de membros ligados à Igreja contra o regime militar, entretanto, impôs um “tom” transgressor ao movimento social, colocando em xeque a legitimidade das reivindicações do movimento.

Na década de 1980, o Brasil avançou em seu processo de redemocratização, que atingiu seu ápice em 1988 com a promulgação da nova Constituição. Com o fim da censura, a imprensa brasileira passou a tratar de temas até aquele momento proibidos, ainda que obviamente as abordagens estivessem subordinadas aos interesses editoriais.

Naquela época, paulatinamente as denúncias contra o trabalho escravo, passaram a despertar o interesse da grande mídia. Em 1983, por exemplo, em uma pequena reportagem do jornal O Globo, a multinacional *Volkswagen* foi denunciada pela existência de trabalhadores escravos em uma de suas fazendas, na região amazônica. A notícia teve grande repercussão na imprensa internacional - especialmente em jornais da Alemanha, onde a multinacional é sediada - que passou a solicitar informações mais detalhadas sobre estes acontecimentos. Esse foi o ponto inicial de uma série de ações articuladas entre a sociedade civil (com protagonismo da CPT e dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais) e o poder público para a responsabilização daquela empresa pelas condições de trabalho em suas propriedades, no Brasil. Devido à pressão social, essa fazenda acabou por ser vendida e a Volkswagen foi obrigada a indenizar três dos trabalhadores que haviam escapado de sua fazenda, no ano de 1983 (BUCLET, 2005, p.05). Apesar disso,

iniciativas públicas voltadas ao combate do trabalho escravo somente começam a serem construídas na década de 1990 e isso se deve a um conjunto de fatores sociais, econômicos e políticos, que serão mencionados a seguir.

1.2.c- O reconhecimento da questão e início das ações de enfrentamento.

A década de 1990 foi marcada pela consolidação do processo de redemocratização do país, o que permitiu o aumento do número de atores demandantes na esfera pública, com uma atuação mais livre e mais efetiva, possibilitando que novas demandas apresentadas tanto se ampliassem como se diversificassem, de forma a abarcar os mais diversos temas. Incluindo aqueles referentes à necessidade de substituição do regime político vigente, assim como, tantos outros situados no campo do que hoje se chama de “valorização da diversidade”, notadamente o respeito aos direitos minoritários, como os direitos de negros, mulheres e homossexuais.

No período, também, é razoável destacar as mudanças na concepção de questão social dentro do próprio aparato estatal brasileiro. Como se sabe, por muitas décadas, o Estado brasileiro foi marcado por uma concepção e por modos de tratar a questão social de caráter fortemente punitivo. Não se pode afirmar, de um lado, que tais modos estejam hoje totalmente superados, haja vista a atual tendência de criminalização dos movimentos sociais. De outro lado, é possível observar que nesse mesmo país, a gênese de vários problemas sociais vem cada vez mais sendo entendida como a resultante de uma complexa interação de fatores. Ainda que isso não leve necessariamente a uma crítica severa à forma como o capitalismo produz desigualdades, ao menos tem redefinido, mesmo que parcialmente, os tradicionais discursos que associam a pobreza e a miséria aos comportamentos de indivíduos e grupos⁵.

Outra expressão da inflexão da concepção de questão social no âmbito do Estado refere-se à inclusão na sua agenda de temas que, além de historicamente serem vistos como privados (como a violência doméstica),⁶ eram tomados ou como “simplesmente culturais”, ou como situados fora do espectro de temas de maior interesse para o desenvolvimento nacional e bem-estar coletivo. Essa é uma das razões pelas quais, em anos recentes, houve uma crescente sensibilização dos

⁵ Estudo sobre o Benefício de Prestação Continuada mostrou que, na administração pública federal, a ideia de pobreza como fenômeno individualizado não é residual. Demonstrou também que gestores e operadores desse benefício, majoritariamente, a entendem como um fenômeno cuja superação ultrapassa os desejos e possibilidades de pessoas e famílias (LOBATO et. al., 2006).

⁶ Não casualmente, as ações públicas de combate à violência doméstica vêm se expandindo desde a década de 1980.

gestores públicos para a formulação de programas e projetos destinados a problemas e segmentos específicos da população – a exemplos dos quilombolas (que, até pouco tempo, eram aparentemente invisíveis aos olhos do Estado).

Além disso, há a criação de novos movimentos sociais, articulados globalmente e com algumas novidades em suas reivindicações, apresentando uma transformação em sua natureza que não mais se limitam à política, à religião ou as demandas socioeconômicas e trabalhistas. Há a reivindicação por reconhecimento, identitário, cultural e por direitos socioculturais, onde ganha notoriedade, por exemplo, o movimento indígena ao lado de novíssimos movimentos sociais, autodenominados como anti ou alterglobalização, com agendas de demandas e formas de articulação globais (GOHN, 2008, p. 452).

A criação desses novos movimentos sociais em parte está relacionada a fragmentação e a fragilização do mundo do trabalho, que abriu espaço para demandas ligadas a construção das identidades, não mais vinculadas apenas à busca por posição de classe, mas sim, pelo reconhecimento de outros atributos da individualidade, como a raça, o gênero e a orientação sexual. Concomitantemente, surgem movimentos que trazem à tona problemas que deverão ser resolvidos de modo coletivo, como a questão da fome em países periféricos e a questão da degradação ambiental.

A ascensão do movimento ambientalista, por exemplo, apesar de possuir expressões nas décadas de 1960 e 1970, ganha mais visibilidade nessa década e começa a demandar uma atenção mundial para os problemas ocasionados pela utilização predatória do meio ambiente, como o aquecimento global e a escassez de recursos naturais. A luta é para que a questão passe a ser entendida como um problema a ser resolvido por todo o planeta. Esse processo de internacionalização dos movimentos sociais, especialmente do movimento ambientalista, também passou a gerar fortes expectativas ao enfrentamento de questões ligadas a defesa e promoção dos Direitos Humanos, como violência de gênero, a liberdade religiosa, e o combate de crimes transnacionais como o comércio de armas, o tráfico de drogas, o tráfico internacional de pessoas e o trabalho escravo.

No que condiz ao enfrentamento do trabalho escravo no Brasil, o período é marcado pela pressão conjunta e articulada de distintos atores sociais, seja de âmbito internacional, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), seja de âmbito nacional como: a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Nesta articulação são constituídas alianças suficientemente densas para levar

denúncias da escravização contemporânea aos organismos internacionais, forçando o Governo a não mais ignorar a questão e a tomar medidas para saná-la.

O marco dessas denúncias está relacionado ao “caso José Pereira”, mencionado anteriormente, que levou o país a ser julgado internacionalmente por ter violado a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), por não honrar sua obrigação de proteger os seus trabalhadores, de não produzir meios de reparação aos danos sofridos por pessoas submetidas à condição de trabalho escravo e por não punir aqueles se beneficiaram desse crime.

Em 1992, o Governo Federal instituiu o “Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores” (PERFOR). Entretanto, como comenta Maria José Moraes, “ele foi mais uma resposta às denúncias feitas em fóruns internacionais do que uma efetiva vontade política de enfrentar a questão”, razão pela qual o programa não obteve efeitos computáveis (MORAES, 2007, p.02).

Contudo, uma mudança mais significativa nesse quadro só aconteceu, em 1995, durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Em resposta ao crescente aumento no número de denúncias de trabalho escravo, o presidente em uma transmissão de rádio reconheceu o problema e anunciou que tomaria medidas para superá-lo. Foi então que o Governo inseriu a questão da escravidão contemporânea em sua agenda e deu os primeiros passos na construção de ações voltadas para a erradicação do trabalho escravo no Brasil - essas ações nos governos seguintes conseguiram consolidar a questão como um tema permanente e prioritário para a agenda dos Direitos Humanos e de promoção do Trabalho Decente.

Naquele momento, o Governo Federal criou o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (GERTRAF), dentro do Ministério do Trabalho, e o Grupo Especial Móvel de Fiscalização (Grupo Móvel) para operacionalizar as ações. O Grupo Móvel, criado e formado por Auditores-Fiscais do Trabalho, Procuradores do Trabalho e, em algumas ocasiões, por agentes das polícias Federal e Rodoviária Federal, até hoje executa operações que, além de retirar os trabalhadores encontrados em situações de trabalho escravo tem a prerrogativa de atuar na conscientização do trabalhador, no mapeamento de novos focos de exploração e, ainda, na prestação de assistência temporária a pessoa encontrada em situação de trabalho escravo.

Os professores Neide Estercei e Ricardo Figueira salientam que depois das denúncias realizadas o governo não mais negava a existência de trabalho escravo no Brasil, mas divergia quanto aos números. Segundo os autores, entre 1992 e 1993, enquanto entidades da sociedade

civil falavam em 8 mil pessoas escravizadas, oficialmente admitia-se apenas 350 casos (ESTERCI e FIGUEIRA, 2008, p.04).

No entanto, estatísticas recolhidas pela Comissão Pastoral da Terra e divulgadas no jornal *The New York Times*, em 23 de maio de 1993, demonstravam um valor muito maior e, segundo o jornal, nesse período as vítimas subiram, de 597 em 1989 para 16.442, em 1992 (BROOKE, 1993).

1.2.d- A questão ganha espaço na agenda de defesa e promoção dos Direitos Humanos.

Em seu primeiro mandato o presidente Lula deu continuidade às ações iniciadas pelo governo anterior e ampliou os investimentos públicos destinados ao enfrentamento da questão. Agora não mais categorizada como “trabalho forçado”, mas como “trabalho escravo”.

Em 2003, o executivo Federal lançou o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, que apresentou medidas a serem cumpridas pelos diversos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e por entidades da sociedade civil brasileira. O documento foi elaborado pela Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) e expressou o desejo do novo Governo em manter o tema no topo de sua agenda (BRASIL, 2003).

Entre as diversas propostas do Plano, merece destaque a preocupação de beneficiar prioritariamente os trabalhadores em situação de trabalho escravo dentro do Programa “Fome Zero” fornecendo maior apoio aos municípios identificados como foco de recrutamento ilegal dessa mão de obra. O Plano propôs ainda a inclusão do crime de redução à condição análoga à de escravo (conforme o texto do artigo 149 do Código Penal Brasileiro) na Lei dos Crimes Hediondos; bem como a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que prevê o confisco de terras onde forem encontradas pessoas em situação de trabalho análogo ao de escravo; a inserção de cláusulas contratuais estipulando o impedimento da aquisição e manutenção de crédito rural e de incentivos fiscais nos contratos das agências de financiamento, onde existir trabalho escravo; a disponibilização permanentemente e a melhoria das condições de trabalho de equipes do Grupo Móvel, principalmente para os estados do Pará, Maranhão e Mato Grosso; a inclusão das ações de combate ao trabalho escravo no Plano Nacional de Segurança Pública e a elaboração de uma política de reinserção social de egressos do trabalho escravo, evitando a reincidência dessa população (BRASIL, 2003).

1.2.e- A Lista Suja do Trabalho Escravo.

Outra iniciativa significativa do Governo Lula foi a criação do “Cadastro de Empregadores que Tenham Mantido Trabalhadores em Condições Análogas à de Escravo” amplamente conhecido como “Lista Suja” do trabalho escravo (Portaria nº540/2004 do Ministério do Trabalho e Emprego). Nesse cadastro, os nomes dos infratores são incluídos após decisão administrativa final, lavrada em procedimento de fiscalização. Nesse processo são garantidos o contraditório e a ampla defesa dos acusados. De acordo com as regras do MTE ao final do processo administrativo, criado pelos autos da fiscalização, inclui-se o nome do infrator e o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da empresa listada, impedindo assim a concessão de créditos e financiamentos de instituições estatais e agências regionais de desenvolvimento, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, BNDES, Banco do Nordeste (BRASIL, 2011, p.23).

A criação da “Lista Suja” foi um instrumento que favoreceu o enfrentamento do trabalho escravo também na perspectiva do desenvolvimento de sanções econômicas aos que se beneficiam desse crime e, por meio desse instrumento, grandes empresas passam a sofrer pressão de diversos organismos da sociedade civil organizada nacional e internacional, pelo fato de terem recebido benefícios diretos ou indiretos com o crime. Aqueles que entram no cadastro são monitorados durante dois anos consecutivos e os seus nomes somente serão retirados quando atendidas todas as seguintes exigências: a não reincidência; o pagamento de todas as multas resultantes da ação de fiscalização; a quitação dos débitos trabalhistas e previdenciários e a regularização da situação dos trabalhadores (OIT, 2010, p.36).

No que se refere aos resultados alcançados pelo Governo na implementação do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, a OIT realizou, dois anos após o seu lançamento, uma primeira avaliação da política, observando, por meio da análise de documentos dos ministérios e da sociedade civil o cumprimento de suas 66 metas propostas.

Em seu relatório final, a OIT apontou que, o país havia conseguido avançar principalmente nas ações de repressão ao crime. Destacou a própria inserção do tema na agenda do governo como um grande avanço, já que o trabalho escravo é um fenômeno presente em quase todos os países do mundo e, naquela época, apenas o Brasil havia desenvolvido um plano específico para superá-lo. Como pontos a serem melhores trabalhados, a OIT apontou à “falta de vontade política” para deliberar sobre temas centrais ao enfrentamento do trabalho escravo no Brasil, como o acesso à terra e o incentivo de políticas de geração de emprego e renda.

Para resolver este entrave, a OIT recomendou que o Congresso Nacional fosse mais ágil para liberar emendas orçamentárias a fim de suprir as necessidades das ações de combate ao

trabalho escravo e na aprovação de Leis que permitissem, dentre outras, a efetivação da reforma agrária. Por fim, foi recomendado que fosse criado, no âmbito do Executivo Federal, um segundo Plano Nacional que detalhasse melhor as metas estabelecidas, os atores designados para cumpri-las, os objetivos e os prazos para sua implementação (OIT, 2006, p.106).

Tal sugestão foi acatada pelo o Governo Federal que, em 2008, lançou o II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (ainda em vigência), documento que expressa um conjunto de 76 metas divididas em ações gerais e específicas com a descrição da proposta, os órgãos responsáveis pela sua implementação e um prazo para o seu cumprimento.

Dentre aos avanços com relação ao primeiro Plano Nacional estão previstos: o forte investimento na criação de medidas para inserir os trabalhadores egressos do trabalho escravo no mercado de trabalho; a criação de mecanismos de apoio ao imigrante ilegalmente explorado no país; a aprovação de mudança no artigo 149 do Código Penal, que aumentaria de dois para quatro anos a pena mínima para este crime; o aumento da fiscalização prévia, sem necessidade de denúncia; a priorização da reforma agrária em municípios onde existam trabalhadores escravizados e aliciados; a garantia do acesso prioritário das pessoas resgatadas do trabalho escravo ao Programa Bolsa-Família e o compromisso de acelerar a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional, conhecida como “PEC 438, do Trabalho Escravo”, que propõe o confisco de propriedades onde o trabalho escravo for encontrado.⁷

Em 2011, passados os dois mandatos do Presidente Lula, chega-se ao governo de sua sucessora, Dilma Rousseff, que não imprimiu mudanças no esboço da política anteriormente delineada. Houve uma clara manutenção das ações desencadeadas nas gestões de Lula, porém com cortes orçamentos e sem maiores incrementos.

1.2.f- A PEC do Trabalho Escravo.

Merece ressalva o compromisso assumido pela Presidente da República de priorizar a votação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 438/2001, conhecida como PEC do Trabalho Escravo. Uma proposta polêmica, porque prevê a alteração do artigo 243 da Constituição Federal, que trata do confisco de propriedades onde há produção de psicotrópicos, de modo a ampliar a hipótese prevista para incluir a expropriação, sem indenização, de propriedades onde for encontrado o trabalho análogo ao de escravo. Considera ainda que tais locais sejam destinados à reforma agrária ou ao uso social, quando se tratar de imóveis urbanos.

⁷ As diretrizes do II Plano Nacional serão apresentadas de modo detalhado no Capítulo 3.

A PEC do Trabalho Escravo foi apresentada pela primeira vez, em 2001, pelo senador Ademir Andrade (PSB-PA) e, naquele mesmo ano, foi votada em dois turnos no Senado, sendo em seguida submetida à aprovação, igualmente em dois turnos, na Câmara dos Deputados.

Porém, somente em 2004, em decorrência do assassinato de dois Auditores-Fiscais do Trabalho e de um motorista do MTE quando faziam uma fiscalização, no município de Unaí, em Minas Gerais, a matéria entrou na pauta de votação. Essa foi uma resposta da Câmara à pressão da sociedade civil organizada. Naquele turno houve uma alteração no texto inicial da proposta, que previa apenas o confisco de propriedades rurais, onde houvesse pessoas em situações de trabalho análogo ao de escravo. O novo texto ampliou essa possibilidade para a expropriação condicionada ao uso social de imóveis urbanos, quando utilizados para o exercício de atividades em que estejam envolvidas pessoas em situação de trabalho análogo ao de escravo.

A PEC permaneceu intocada por oito anos e somente em 2012, devido ao compromisso assumido pelo Executivo Federal a matéria ressurgiu para sua votação em segundo turno e muitos brasileiros comemoraram a sua aprovação na Câmara dos Deputados. Naquele mês, na “Casa do Povo”, estiveram reunidos militantes de diversas partes do país: representantes de sindicatos, de movimentos rurais, de movimentos feministas, jornalistas e artistas com o intuito de pressionar os deputados federais a votarem a favor da proposta. Nos bastidores, representantes da Frente Parlamentar da Agricultura, a Bancada Ruralista, articulavam-se para impedir a entrada do tema na pauta de votações. Desde que se tornou formal e organizado, em 1995, este grupo sempre criou forças de resistência contra temas como a reforma agrária e medidas ambientais protetivas, que não estão de acordo com os interesses de grandes proprietários rurais e o trabalho escravo é uma delas.

Esse processo trouxe à baila toda a gama de conflitos de interesses que circundam o enfrentamento do trabalho escravo no Brasil. De um lado, representantes de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, pela primeira vez, recebem o amplo apoio do Governo Federal e de seus aliados partidários, nesse ponto nevrálgico que é o confisco de terras. Do outro, representantes da Bancada Ruralista ganham homogeneidade no discurso e passam a colocar em litígio a legalidade do confisco das propriedades e o próprio conceito de trabalho escravo. Diversos parlamentares passam a defender que não há uma definição clara do conceito de “trabalho análogo ao de escravo” e que a PEC imprime uma “insegurança jurídica” aos grandes produtores rurais e aos empresários do país.

Foram semanas intensas de debates e, após muita pressão da sociedade civil, da bancada do governo e de seus aliados, a matéria entrou em votação na Câmara. Nesse processo de

convencimento, é digno de destaque o apoio dado à causa por artistas pertencentes ao Movimento Humanos Direitos (MHuD) ⁸, que ao lado de intelectuais, centrais sindicais e demais organizações da sociedade civil fizeram uma verdadeira peregrinação pelos gabinetes dos deputados a fim de convencê-los da importância do tema.

A foto abaixo reproduz o momento quando o grupo de artistas do MHuD visitou o gabinete do Deputado Molon do PT do Rio de Janeiro, um dos defensores da PEC do trabalho escravo na Câmara.

IMAGEM 01- MOBILIZAÇÃO NA CÂMARA PELA PEC DO TRABALHO ESCRAVO



Fonte. Acervo da autora, em 08 de maio de 2012.

⁸ O Movimento Humanos Direitos (MHuD) é uma Organização Não Governamental formada por artistas, intelectuais e associados que atuam por meio do oferecimento de suas visibilidades na mídia em favor de pessoas e instituições que abraçassem causa justas na promoção dos Direitos Humanos. Para conhecer mais sobre essa organização acesse o site: <http://www.humanosdireitos.org>.

A presença dos artistas e intelectuais atraiu a atenção da mídia e gerou um clima nacional favorável à votação. Com isto, tornou-se demasiadamente negativa para a imagem dos parlamentares a defesa de qualquer tese contrária a aprovação da proposta. Assim, em 22 de maio de 2012, a Câmara aprovou o texto integral da proposta, com 308 votos a favor e apenas 29 contrários. Contudo, restou ao Governo Federal o compromisso pela articulação com o Senado para a formação de uma comissão mista, formada por deputados e senadores, para determinar a regulamentação da Emenda de modo a produzir uma lei própria para definir os procedimentos de confisco das propriedades.

Em paralelo, deputados da Bancada Ruralista iniciaram uma movimentação para que seja redefinido o conceito de trabalho escravo, adotado no Código Penal Brasileiro e sua incorporação à redação da PEC. De forma geral, o que propõem é que apenas sejam considerados casos de trabalho escravo situações comprovadas de manutenção de trabalhadores em cárcere privado. Situações de servidão por dívidas e jornadas exaustivas ficariam fora dessa conceituação. Assim proprietários rurais que fizessem uso de tais formas de sujeição do trabalho não seriam passíveis de sofrer o confisco de suas propriedades. Alguns parlamentares defendem que existe um exagero na atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho e no ativismo de organizações da sociedade civil que utilizariam a “bandeira” da luta contra o trabalho escravo para denegrir a imagem do agronegócio e ameaçar o direito à propriedade privada.

Exemplo da síntese desse pensamento contrário ao atual conceito do crime ao qual refere-se a PEC do Trabalho Escravo pode ser encontrado na página virtual oficial do Deputado Federal e pecuarista, Carlos Eduardo Setin, do partido Democratas (DEM) pelo Estado do Pará.

No artigo de sua autoria intitulado “A inconsistência da definição de trabalho escravo e a insegurança jurídica para os brasileiros” o deputado afirma que a escravidão é “algo impensável e acredito que qualquer pessoa que submeta um semelhante a algo tão cruel e desumano merece uma punição severa”. Todavia, o deputado questiona o valor da Proposta em tela:

Hoje, meras infrações trabalhistas podem ser consideradas trabalho escravo pela fiscalização do Ministério do Trabalho, como por exemplo, distância entre beliches no alojamento, tipo de construção de refeitórios, banheiros e alojamentos. Infrações como estas poderiam ser interpretadas como condições degradantes.

Muitos grupos estão querendo tirar proveito político do nosso posicionamento contra a definição inconsistente e subjetiva de trabalho escravo, querendo nos manchar com a imagem de escravagistas retrógrados que não acreditam na democracia, porém, a história é bastante diferente, queremos a revisão do texto e transforma-lo em algo justo e objetivo (SETIN, 2012).

A argumentação do Deputado que uma situação de “distância entre beliches” pode ser caracterizada como trabalho degradante, de acordo com a letra da atual definição do crime de redução à condição análoga a de escravo no CPB é equivocada e, como demonstrei ao longo deste Capítulo o trabalho escravo é um crime amparado por normativa internacional, previsto em Lei no Brasil e a fiscalização do trabalho opera segundo diretrizes claras e inexistem nos Relatórios de Fiscalização do Trabalho situações descritas como trabalho escravo em que pessoas foram encontradas em tal situação banal. O que se tem visto, nos últimos anos, são situações de extrema violação da dignidade humana.

Para as organizações que há mais de cinquenta anos lutam para erradicar o trabalho escravo contemporâneo do Brasil, não existe perseguição contra setores específicos da economia brasileira e tampouco a insegurança jurídica às propriedades privadas.

O que ainda hoje prevalece são violações de Direitos Humanos que precisam ser erradicadas. Por fim, é importante destacar que nas batalhas que seguem no Senado, se houver outra alteração na redação da PEC, a matéria deverá ser novamente submetida aos dois pleitos de votação na Câmara dos Deputados e assim sucessivamente. O que poderá levar mais algumas décadas para a sua conclusão.

Em 27 de junho de 2013, mais um avanço em direção a aprovação da PEC do Trabalho Escravo foi conquistado. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal aprovou por unanimidade o texto da proposta, recomendando a sua submissão à votação sem alterações na redação. Porém, para que esse avanço fosse viabilizado o uma comissão especial formada por deputados e senadores debaterá a conceituação de trabalho escravo e o processo de expropriação. O grupo deverá apresentar um parecer sobre a regulamentação para que seja votada em plenário, juntamente com a PEC.

O que é muito preocupante, pois se o conceito de trabalho escravo for reduzido haverá um desmantelamento das ações que vêm logrando êxito nas fiscalizações do MTE e em toda a política de enfrentamento, articulada nos últimos anos.

Capítulo 2-

Descentralização e Intersectorialidade:

desafios para a implementação de políticas públicas para a erradicação do Trabalho Escravo no Brasil.

*Seremos o Povo dos Povos:
Povo resgatado,
Povo Aquilombado,
Livre de Senhores,
de ninguém escravo,
Senhores de nós,
Irmãos de senhores,
Filhos do Senhor.*

Milton Nascimento, Pedro Casaldáliga e Pedro Tierra.

2.1- A TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO NO BRASIL.

2.1.a- Concepções teóricas.

O desenvolvimento do modelo federativo no Brasil tem sua gênese no processo de descentralização de poder central para os estados e tardiamente para os municípios. O início desse processo ocorreu após a Independência, quando o Brasil se constituiu como um Estado unitário, visto que o país fora administrado por um Império bastante centralizador em suas deliberações. Os descontentamentos das elites locais com o excesso de centralização do poder ao longo do período imperial, aliados à abolição da escravatura e à perda de apoio em setores emergentes – como os militares – contribuíram para que o poder central enfraquecesse suas bases de dominação. Em função disso, “a luta pelo fim da monarquia respondeu mais aos anseios por descentralização de poder do que por uma republicanização da vida política” (ABRUCIO,1999, p. 10).

Apesar da pulverização do poder ter se iniciado nesse período, segundo Arretche (1996, p. 51) foi somente nos anos 1930 que, com a emergência do Estado desenvolvimentista e a ampliação gradual das funções de governo, a União assumiu uma parcela significativa “das capacidades financeiras e administrativas vis-à-vis com os demais níveis de governo.”

Para a autora, o Estado centralizado então emergente é produto de dois movimentos simultâneos: por um lado, os principais tributos e fontes de recursos fiscais foram transferidos gradualmente para responsabilidade exclusiva do governo federal (centralização financeira); por outro lado, desencadeou-se com bastante êxito na esfera federal um mecanismo de fortalecimento institucional, que envolveu a formação de órgãos administrativos com competência para articular estratégias de crescimento econômico e de inovação em política social, bem como a constituição de burocracias tecnicamente preparadas.

Nesta perspectiva, a centralização do Estado a partir dos anos 1930 – e que se estendeu até final dos anos 1970 – não é somente resultado de um processo de expropriação das capacidades de governo dos níveis subnacionais, mas também, originada do fato de ser o nível federal que revelou elevada capacidade de inovação institucional e de resposta às pressões produzidas nos processos de industrialização e urbanização em curso (ARRETCHE, 1996).

De acordo com a autora supramencionada, em 1964, no regime militar, a concentração de recursos fiscais e a constituição de instituições responsáveis da formulação de políticas nacionais na União atingiram níveis sem precedentes na história brasileira. O governo federal reproduziu sua capacidade de extração de recursos financeiros e, também, expandiu o número de empresas estatais, de órgãos públicos de regulação da atividade econômica e de agências federais responsáveis pela prestação de serviços sociais.

Na mesma direção, Abrucio e Franzese (2007) comentam que o regime militar teve como diretiva a maior centralização possível do poder, de modo a impedir o surgimento de oposições civis provenientes das elites regionais. Na prática, as relações intergovernamentais, nesse período, eram muito mais próximas às formas que descrevem um Estado unitário do que às formas que descrevem as federações.

Tal afirmação está ancorada na destituição da base de autonomia política de governadores e prefeitos das capitais e de aproximadamente 150 cidades de portes grande e médio. Sua autoridade política não originava do voto popular, mas da seleção formal por meio de eleições indiretas, mas que, de fato, era realizada por indicação da cúpula militar. Outro agravante é que todos os governadores e prefeitos eram providos de parca autonomia fiscal. A centralização financeira estabelecida pela reforma fiscal de meados da década de 1960 concentrou os principais tributos nas mãos do governo federal e, mesmo que tenha estendido o volume da receita disponível dos municípios, na medida em que eram realizadas as transferências, estavam passíveis a rigorosos controles do governo federal. Por fim, os governadores não tinham poder sobre suas bases militares, visto que as polícias militares estaduais ficaram subordinadas ao controle do Exército nacional. Portanto, relações intergovernamentais desta natureza configuram os estados unitários, cujo poder político no plano local é uma delegação do governo central, fonte por excelência da autoridade política.

Entretanto, foi o período governado por Getúlio Vargas o mais significativo para o federalismo brasileiro, sobretudo em decorrência de uma forte centralização de poder no Executivo Federal. Do ponto de vista econômico, fortaleceu-se intensamente a intervenção estatal nas esferas econômica e social, com a formação do modelo nacional desenvolvimentista. Criou-se

uma nova estrutura administrativa, sendo a primeira experiência de introdução sistemática da burocracia de mérito no Brasil. No entanto, nem toda a estrutura burocrática sofreu esta modernização. Grande parte do aparelho estatal permaneceu sendo ocupado pela via clientelista, fazendo com que o “varguismo” se governasse por uma dupla gramática: por um lado, a do insulamento burocrático, com suas ilhas de excelência nas instâncias públicas direcionadas ao desenvolvimento; e, por outro lado, o uso da patronagem política na indicação de uma miríade de cargos (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Arretche (1996) ressalta a importância de atentar para esse elemento para entender a convivência no Brasil de relações simultâneas entre centralização e práticas clientelistas, e de outro lado, centralização e forte capacidade de inovação institucional. A reprodução do trecho abaixo reforça esta afirmação.

O Estado brasileiro cresceu e se expandiu sob forma fragmentada, o que permitiu a existência de órgãos e instituições superpostos e de burocracias difusas, cujo controle e cuja possibilidade de coordenação são extremamente difíceis. Em tais órgãos e instituições convivem “burocracias” meritocráticas e patrimonialistas, em graus distintos de importância e peso político. Dessa forma, as políticas emanadas do centro do sistema político em direção à periferia combinaram ao longo do tempo políticas clientelistas (baseadas na distribuição de favores) e políticas “dirigistas” (caracterizadas por processos de inovação política) (ARRETCHE, 1996, p. 53).

É exatamente esse modelo de burocracias governamentais que se encontra em uma crise profunda, e que tem uma influência significativa na crise geral do sistema estatal e cujo epicentro se encontra na esfera federal de governo. Assim, no sentido inverso às expectativas, a redemocratização – em especial nos governos Sarney e Collor – manifestou o ponto crucial dos elementos cartoriais e clientelistas da nossa política que o autoritarismo não logrou eliminar (ARRETCHE, 1996, p. 53).

A autora sustenta que os estímulos que caminham na direção da descentralização, ou ainda, os incentivos políticos para a reforma do Estado nesta direção, surgem da reação à forma pela qual se ampliou o Estado centralizado. O movimento desse processo ainda em curso encontra-se fortemente atrelado à dinâmica de construção de um novo equilíbrio federativo, exequível pela consolidação democrática no contexto particular das estruturas político-institucionais no Brasil, e da crise do desenvolvimentismo estatal e de uma forma de federalismo por ele produzido, cuja manifestação mais evidente é a desarticulação das bases fiscais, institucionais e políticas sobre as quais este Estado se sustentava.

Por um lado, os governadores, prefeitos, parlamentares, movimentos populares e sindicatos consolidaram seu poder na arena política ao longo do processo de redemocratização e

reduziram o poder de mando do governo central. É na esfera dos estados e municípios que se processa uma significativa inovação política.

Por outro lado, um conjunto de fatores corroeu as bases de apoio do Estado desenvolvimentista e do pacto federativo que o preservou. Isso porque, nos últimos decênios, sucedeu um permanente processo de desconcentração produtiva, com o surgimento das novas elites regionais modernas que, ligadas diretamente com o exterior, discutem o poder de regulação do Estado nacional e de sua expressão política, o governo federal. Segundo Arretche (1996), sob pressão de executar o ajuste fiscal, de cumprir os encargos da dívida externa e pelos resultados da reforma tributária da Constituição Federal de 1988, a União teve suas bases fiscais intensamente corroídas, embora tenha ocorrido com êxito um esforço mais recente de aumento da arrecadação.

Em consequência da redução dos investimentos federais em infraestrutura, estes têm sido objeto de violentas disputas inter e intra-regionais. Destarte, a maior autonomia tributária que se tornou possível por meio da Constituição Federal de 1988 tem se mostrado palco de uma verdadeira “guerra fiscal” entre estados e municípios, na busca de obter investimentos produtivos, como também tem se mostrado um processo de deslegitimação das esferas reguladoras federais (RODRIGUEZ apud ARRETCHÉ, 1996, p. 54). Por fim, a autora salienta que os entraves políticos com que se confronta o Executivo Federal para compor um permanente programa de reformas estruturais demandaram um processo renovado de seu enfraquecimento enquanto instância política que regula dos conflitos nacionais.

A forma de expansão do Estado que implicou o fortalecimento institucional e administrativo dos níveis municipal e estadual – paradoxalmente implementada no período de maior centralização financeira e política da história brasileira –, em um contexto de crise das capacidades estatais do governo federal e do fortalecimento do poder político das elites regionais, explica boa parte da dinâmica do conflito federativo existentes no país (ARRETCHÉ, 1996, p. 54).

O processo de descentralização no Brasil apresenta dinâmicas bastante diferenciadas tanto no que se refere ao repasse de encargos para os estados e municípios quanto às diversas políticas sociais setoriais. Um dos resultados deste processo é que as áreas que mais desenvolveram em direção à descentralização se defrontam hoje com limites estruturais da sociedade brasileira que, apesar das conquistas realizadas, necessitam de enfrentamento intersetorial, por meio da constituição de uma rede de proteção social. Para Mônica Senna et. al. (2007, p.90), na reforma pós-constituente, a formulação de políticas sociais não enfatizou esta concepção e só muito recente

o desafio da intersectorialidade vem sendo abordado de forma mais efetiva, ocupando lugar de destaque na pauta de discussão da área social do Governo Federal.

Em termos conceituais, a “intersectorialidade” vem sendo utilizada na literatura como forma de ação que articula diferentes setores ou áreas das políticas públicas (ARRETCHE, 2000, p. 16). Em alguns casos, há a preocupação dos estudiosos em delinear em que momento a política pública é concebida intersectorial e em outros casos apenas identificá-la a sua atuação. Para Lippi (2009, p. 04), por exemplo, a intersectorialidade pode se revelar tanto no interior dos órgãos governamentais como também entre o Estado e a sociedade civil. No caso da administração pública tem-se a definição de articulação intergovernamental, que se dá entre diferentes esferas de governo (entes federativos), e intragovernamental, que se dá na mesma esfera de governo, porém entre diferentes setores ou áreas de políticas públicas. Com a sociedade, a articulação intersectorial se dá a partir da designação da construção de redes entre o Estado e a sociedade. Esta última pode abranger também organizações sociais e instituições privadas.

Ao considerar a experiência de descentralização das políticas sociais, Senna et. al. (2007, p.04) partem da hipótese de que em um país com estrutura federativa como o Brasil, a ausência de indução e coordenação da implantação da intersectorialidade referentes às esferas federal e estadual de governo podem ser fatores determinantes para o insucesso da proposta que se objetiva implementar.

Mesmo com o investimento recente da indução no processo descentralizador, por parte do Governo Federal, é possível perceber que a concepção presente no Programa Bolsa Família, por exemplo, representa alguma preocupação em seguir adiante no enfrentamento da fragmentação da intervenção do Estado na área social. Essa afirmação se funda da noção de que nenhum outro programa social foi tão dependente da articulação intersectorial e, logo, das capacidades institucionais e de diálogo político entre os entes federativos e entre os diferentes setores responsáveis pelo desenvolvimento das políticas sociais (SENNNA et. al., 2007, p. 91).

Todavia, esse processo ainda é permeado pela ausência de transparência na concepção das estratégias de implementação da intersectorialidade, assim como pelos frágeis mecanismos de indução por parte do Governo Federal. Para Senna et. al. (2007, p. 91) “ainda não foram construídos canais de diálogo eficientes entre os diferentes setores de governo nas três esferas político-administrativas”. O efetivo desenvolvimento da intersectorialidade ainda depende da iniciativa do governo local, o que não é suficiente para corroborar experiências bem sucedidas nessa área.

Nesse sentido, o esforço de impulsionar a intersectorialidade é bastante audacioso e passa indiscutivelmente pela construção criativa de um novo objeto de intervenção comum aos diferentes setores do Estado que trabalham com a questão social. Com isso, Senna et. al. (2007, p. 93) consideram que a questão central da proposta é a possibilidade de construir uma visão de complexidade dos problemas, tendo como requisito a contribuição de diferentes acúmulos setoriais, superando as propostas que se relevam na mera sobreposição de ações setoriais.

Portanto, não se pode afirmar que o Brasil vive um processo de descentralização no quadro administrativo e de intersectorialidade das ações do Estado. O que há, de fato, é a descentralização de alguns programas públicos, não muito dialogicamente constituídos. Portanto, não existe uma estratégia ou programa nacional de descentralização de responsabilidade da União que proponha um rearranjo das estruturas político-institucionais do Estado e tampouco de interlocução das políticas públicas existentes (ARRETCHE, 1996).

Para a autora, o que está em pauta, sob motivações da consolidação democrática e da crise do Estado, é uma conflituosa barganha em torno da descentralização fiscal, que tem como um de seus desdobramentos a descentralização da despesa pública e o fortalecimento institucional dos níveis subnacionais. Tal aspecto da reforma do Estado – que deve ser considerado – parece escamotear que grande parte das esferas de intervenção do governo permanece sob responsabilidade do governo federal.

Para que se processe a descentralização não é absolutamente necessária a existência de um projeto ou programa do governo federal. Entretanto, se permanece a dinâmica acima referida, a descentralização pode se aprofundar, visto que mesmo seu caráter imprevisível demonstra a forma específica de tomada de decisões em sistemas políticos, cujos diversos atores são dotados de graus relativamente equivalentes de autonomia política.

No que se refere aos programas sociais, Arretche (1996) ressalta que a inexistência de um programa nacional pode implicar que a heterogeneidade na prestação de serviços seja mais intensa no caso brasileiro. Outra implicação diz respeito à ausência, no plano formal, de um novo arranjo que poderia eventualmente reintroduzir a centralização, caso os fatores que geram a crise do poder estatal do governo federal se modificarem e se as equipes governamentais tiverem tal orientação e competência política para realizá-la.

2.1.b- O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil

Nas últimas décadas, vem se observando, em níveis globais, uma intensa transformação no Estado. A literatura (ABRUCIO, 2002; ARRETCHE, 1996) tem indicado que um dos aspectos

centrais neste debate sobre a reforma do Estado tem sido a descentralização, motivado pela enorme abrangência dos países envolvidos, pelos impactos que provocou na administração estatal e pela mudança que trouxe na relação Estado e sociedade, aumentando a preocupação com a *accountability* democrática⁹.

Para Abrucio (2002, p. 1) a preocupação com a temática da descentralização se explica, também, porque entre os tópicos da reforma do Estado é a que envolve mais questões: autonomia local, modelos de democracia participativa, racionalização da provisão de serviços, maior liberdade e responsabilidade dos gestores públicos, desigualdades regionais, entre outros, são aspectos que fazem da descentralização um verdadeiro caleidoscópio. Por essa forma, ela deve essencialmente trabalhar, ao mesmo tempo, com as variáveis do desempenho e da democratização da administração pública.

Sua relevância tomou maiores proporções nos países onde a organização política territorial foi bastante alterada. O autor menciona que esse é o caso do Brasil. Aqui, este processo, além de intenso, tomou proporções avassaladoras e influenciou, significativamente, a redemocratização do país, o redesenho do sistema de proteção social e a reforma do Estado.

Em termos conceituais, “descentralização significa genericamente a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais” (ARRETCHE, 2000, p. 16). Nessa perspectiva, as mais variadas formas de transferência de recursos e delegação de funções podem viabilizar que um determinado nível de governo execute funções de gestão de uma determinada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal. Ou seja, não importa se a descentralização da política assume a forma de estadualização e/ou municipalização. A concepção de “local” é referente à esfera de governo para a qual se pretende transferir atribuições¹⁰.

⁹Abrucio (2002) salienta que o processo descentralizador é um fenômeno bastante recente que ganhou maior impulso nas últimas décadas do século 20. Entretanto, desde o século 19, já existia um debate intelectual sobre a questão. De fato, já em Tocqueville, essa proposta de aprofundamento da democracia foi abordada. Como bem menciona Quirino (2001, p. 156), Tocqueville como representante da questão da liberdade e da igualdade, e por isso da democracia, preocupou-se em discutir os perigos da democracia. Um deles seria, sem dúvida, a fragilidade do exercício da cidadania, que aceita mais facilmente o desenvolvimento da centralização administrativa, o que normalmente leva à maior concentração de poder do Estado. Dessa forma, se a cidadania que não se ocupa de coisas públicas se unir a um crescente aumento do poder do Estado, promoverá facilmente um Estado despótico. No entanto, a existência de instituições que desenvolvam a descentralização administrativa ou que levam os cidadãos a se associarem para a defesa dos seus direitos obriga de algum modo a maior participação por parte dos nacionais. Do mesmo modo, a permanência de uma Constituição e de leis que possam assegurar a manutenção das liberdades fundamentais ajuda a convivência do processo igualitário com a liberdade.

¹⁰Como exemplo, Arretche (2000, p. 16) ressalta que “nas políticas educacional e de saúde, os programas de descentralização têm como meta municipalizar a gestão de determinadas tarefas. Nestes casos, a descentralização é entendida como municipalização. Diferentemente, na política habitacional, a perspectiva era de que se constituíssem sistemas estaduais de oferta de bens; neste caso, a descentralização é encarada como

O cientista social Fernando Luiz Abrucio (2002, p.04) chama atenção para a concepção limitada do termo e cita, como exemplo, o discurso de Margareth Thatcher e de boa parte dos preceitos neoliberais dos anos 1980, que defendia uma descentralização cujo objetivo era mais limitado. Esta concepção expressava a transferência de funções para governos locais sem assegurar a autonomia e o financiamento, a desconcentração de atribuições da administração central para agências e, dentro destas, da cúpula para os gerentes, e ainda a privatização de empresas públicas. Essas ações buscavam reduzir custos e aperfeiçoar o desempenho da gestão pública, só que deliberadamente negligenciavam o cerne de qualquer processo descentralizador: a democratização do Estado.

Ao fazer um paralelo entre democracia e descentralização, Arretche (1996, p. 48) afirma que esteve presente no debate a associação entre gestão do nível central de governo à ausência de democracia. Entretanto, o simples fato de determinadas questões ou políticas serem administradas (e/ou terem seus mecanismos decisórios processados) pelo nível central não significa uma gestão menos (ou mais) democrática. “É a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter, e não a escala ou âmbito das decisões”.

Nas atuais circunstâncias, a autora avalia que a descentralização de um conjunto expressivo de decisões políticas torna-se um elemento de radicalização e aprofundamento da democracia. De fato, o poder local efetivo pode representar um impulso à participação política, visto que pode proporcionar feições mais efetivas de controle sobre a pauta e sobre as ações de governo. Todavia, a reforma apenas da escala ou âmbito da esfera responsável pelo poder decisório não é suficiente. Isso requer a construção de instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento estejam de acordo com as diretrizes democráticas que orientam os resultados que se pressupõe produzir.

Enquanto a centralização refere-se à concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades distintas no “centro”, a descentralização significa o deslocamento desses recursos do “centro” para outras entidades específicas. Se, por um lado, a primeira revela-se antidemocrática, pois favorece a dominação política, por outro lado, não se tem a garantia preliminar – intrínseca ao mecanismo da descentralização – de que a transferência desses recursos implique a eliminação da dominação. Para a autora, a dominação pelo “centro” pode até ser superada, entretanto, pode promover a dominação no interior desse subsistema (ARRETCHE, 1996, p. 48).

Com isso, Arretche (1996) conclui que não existe consenso de que a reforma das instituições possa resultar em comportamentos democráticos. A autora destaca dois aspectos que confirmam tal consideração: de um lado, as instituições se adequam às formas de ação política, e então, a ação pública pode arbitrariamente estimular determinados comportamentos políticos; de outro lado, o contexto histórico-social condiciona a forma efetiva de funcionamento das instituições.

O que a autora busca assinalar é que comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma sociedade específica podem ser um fator que impõe limites à efetivação dos princípios democráticos que se busca alcançar, ainda que se obtenha sucesso na implantação de instituições em acordo com aquele objetivo.

Ao analisar o processo de descentralização das políticas sociais, Arretche (1996) sustenta que na década de 1980 ocorreram reformas de tipo descentralizador em número significativo no Brasil. Essas reformas utilizaram distintas estratégias, sendo as mais conhecidas, quais sejam: a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação.¹¹ A partir de orientações políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização. Como pressuposto, definiu-se que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas, além de corroborar e consolidar a democracia. Presumiu-se, também, que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficazes, e com isso, poderiam aumentar sensivelmente os níveis reais de bem-estar social da população. Nesta perspectiva, a reforma do Estado era desejada porque possibilitaria a concretização de ideais progressistas, tais como, a equidade, a justiça social, a redução do clientelismo e o aumento do controle social sobre o Estado (ARRETCHE, 1996, p. 44).

Correspondentemente, a centralização passou a ser identificada como práticas antidemocráticas de decisão política, bem como inexistência de transparência das decisões e ineficiência das políticas públicas. Segundo a autora, frente as ideias negativas de centralização de gestão, haveria, pois, como resultado, o inevitável estreitamento do escopo de atuação das esferas centrais do governo.

Na avaliação de Arretche (1999), ainda que os avanços sejam notados em movimentos diferenciados, não se pode negar a existência de um processo de redefinição de atribuições e

¹¹Segundo a autora, a “desconcentração” refere-se à “transferência de responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central; a “delegação” diz respeito à “transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central”; a transferência de atribuições refere-se à “transferência de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central”; e a privatização ou desregulação é referente à “transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas” (ARRETCHE, 1996, p. 63).

competências na área social que, se preservado, poderá alterar decisivamente o modelo centralizado específico do formato anterior do Sistema de Proteção Social brasileiro, conforme configurado ao longo das décadas de 1960 e 1970.

O pressuposto de análise da autora é o de que o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil vem sendo realizado sob condições institucionais completamente distintas daquelas que possibilitaram a consolidação do Sistema de Proteção Social no país. Justifica a sua hipótese afirmando que as profundas transformações na natureza das relações intergovernamentais, referentes à restauração do federalismo do Estado brasileiro, no decorrer dos anos 1980, produziram impactos nas condições sob as quais está sendo realizado o processo de transferência de atribuições na área social. “Alterações profundas na natureza destas relações – de um Estado (quase) unitário no regime militar para um Estado federativo em regime democrático – não poderiam deixar de ter impacto neste processo de reformas” (ARRETICHE, 2000, p. 17).

De fato, no decorrer da década de 1980, as bases do federalismo foram recuperadas no Brasil. Para Arretche (1999), a democratização, em especial, a retomada das eleições diretas para todas as esferas de governo e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 modificaram profundamente a natureza das relações intergovernamentais. O poder político de governadores e prefeitos não se origina do governo central, mas do voto popular direto. Conjuntamente, estes últimos também expandiram significativamente sua autoridade sobre recursos fiscais, na medida em que se reproduziu a parcela dos tributos federais que é automaticamente transferida aos governos subnacionais, bem como passaram a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância.

Assim, após 1988, a autoridade política de cada nível de governo brasileiro é soberana e independente das demais. Segundo Arretche (1999), distinto de outros países, os municípios brasileiros foram reconhecidos entes federativos autônomos, o que supõe que um prefeito é autoridade soberana em seu território. Neste contexto, a redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas sociais tem-se realizado sob as bases institucionais de um Estado federativo, o que se entende que o modo pelo qual os governos locais assumem funções de gestão de políticas públicas é inteiramente diferenciado daquele sob o qual elas foram assumidas no governo militar.

A reflexão em destaque nos dá uma ideia do impacto da retomada do federalismo para o processo de descentralização das políticas sociais.

Em Estados federativos, estados e municípios — porque dotados de autonomia política e fiscal — assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão

a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. Assim, a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas. A recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal (ARRETCHE, 1999, p. 114).

Avalia-se, então, que na perspectiva do Estado federativo, as estratégias de indução que favoreçam a adesão dos governos locais são partes fundamentais desse processo. Outro importante elemento de análise citado por Arretche (1999) diz respeito aos conflitos intergovernamentais provocados pelo sistema partidário competitivo. Estados federativos e disputa eleitoral geram barganhas federativas, pelas quais cada esfera de governo tenciona transferir para outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e preservar para si a maior parte dos benefícios dela resultados.

Especificamente no Brasil, a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos da barganha federativa. Em função do grau da pobreza brasileira e, por conseguinte, da população-alvo dos programas sociais, tal gestão tende a ser ao mesmo tempo cara e sem efetividade, isso porque a gestão das políticas sociais tende a absorver um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva. Nestas situações, em que os custos políticos e/ou financeiros da gestão de uma determinada política forem avaliados como muito elevados, a barganha federativa consiste em buscar conferi-los ou imputá-los para outra esfera de governo (ARRETCHE, 1999).

A autora salienta que os custos serão maiores se mais elevados forem os recursos requeridos para operacionalizar uma determinada política¹² e na razão direta do alcance legal do escopo de beneficiários¹³. Ou seja, a dimensão da barganha federativa influencia sobremaneira o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, na medida em que sua efetividade dependerá da avaliação positiva das administrações locais dos ganhos a serem conquistados a partir da elevação de atribuições de gestão; ou, pelo menos, que considerem que os custos com os

¹²Neste caso, Arretche (1999, p. 137) cita como exemplo, que a “oferta de unidades residenciais é indiscutivelmente mais cara do que a oferta de merendas escolares”.

¹³Aqui, a autora avalia que “políticas constitucionalmente garantidas como universais tendem a exigir um maior aporte de recursos, dada a obrigatoriedade de ofertá-las em grande escala e dados os custos políticos de não produzi-las na escala compatível com o princípio da universalidade” (ARRETCHE, 1999, p. 137).

quais deveriam arcar poderiam ser minimizados pela ação dos demais níveis de governo. Nestas condições, Arretche (1999, p. 115) pondera que:

A adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa.

Deste modo, no Estado federativo brasileiro, após a Constituição Federal de 1988, estados e municípios se transformaram, de fato, politicamente autônomos. Tomando como base as reflexões da autora, tal fato supõe que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem explorar condições favoráveis de indução para obter a adesão dos governos locais.

Nesse sentido, a autora busca corroborar que – um Estado federativo, em um país como o Brasil, demarcado por profundas desigualdades estruturais de ordem econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos –, características estruturais do poder local, tais como a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, assumem uma importância determinante para a descentralização. Todavia, tais aspectos não são determinantes entre si. Seu significado e importância podem alternar conforme as condições institucionais colocadas pelas políticas a serem exercidas pelo poder local, tais como o legado das políticas anteriores, as normas constitucionais e o próprio desenho operacional de cada política social.

O ponto de vista defendido por Arretche (1999, p. 112) é o de que as estratégias de indução desenhadas de modo eficiente para transferir à outra esfera de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas podem contrabalançar obstáculos à descentralização originados das características de natureza estrutural ou institucional. Tais estratégias podem ser analiticamente compreendidas através da avaliação do condicionamento dos programas e seu modo efetivo de implementação.

Com isso, a autora conclui que, na situação do Brasil, não basta que a União se afaste para que, por conta das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a adquirir espontaneamente as competências de gestão. Do mesmo modo, a descentralização das políticas sociais não é um mero subproduto da descentralização fiscal, nem dos novos preceitos constitucionais advindos da Constituição Federal de 1988. Paradoxalmente, a descentralização ocorreu nas políticas e nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente (ARRETCHÉ, 1999, p. 112).

2.1.c- Formas de cooperação no federalismo brasileiro contemporâneo

Com o propósito de apresentar um exame das formas de cooperação entre os estados no federalismo brasileiro contemporâneo e mostrar a importância e as possibilidades destes arranjos horizontais, Abrucio e Sano (2012, p. 91) reconstroem historicamente a experiência brasileira para salientar a existência de duas tendências federativas que geraram obstáculos à implementação de um modelo cooperativo e democrático: “o autonomismo estadualista (paradigma dualista) e o centralismo autoritário (paradigma hierarquizador).”

Conforme indicado anteriormente, o federalismo surgiu nos Estados Unidos, no final do século XVIII, com claras pretensões de criar uma nação e preservar os direitos dos estados. Esse modelo foi nomeado de federalismo dual e seu funcionamento demandava uma rigorosa separação entre os entes e quase nenhum estímulo à parceria e a ligação entre eles. Todavia, essa realidade foi alterada gradativamente neste país e outras federações que surgiram logo depois atribuíram ênfase à necessidade de articulação intergovernamental (ABRUCIO; SANO, 2012).

Para os autores, isso se tornou mais explícito com a ampliação da intervenção estatal e das políticas públicas no decorrer do século XX, especialmente no *Welfare*, quando se apresentou como necessária a nacionalização dos programas, a integração de redes de equipamentos e equipes referentes à esfera federal e aos governos subnacionais, e foi intitulado de federalismo cooperativo.

A partir de então, a concepção de federalismo foi consagrada “como a combinação entre a autonomia e interdependência entre os níveis de governo”. Embora com muitos obstáculos presentes, pois depende da construção de arranjos socioinstitucionais no âmbito governamental, a questão da coordenação entre os entes se mostrou fundamental em países federalistas (ABRUCIO; SANO, 2012).

Os autores ressaltam que a relação entre União, estados e governos locais, entendida como a dimensão vertical da coordenação/cooperação, é a mais abordada pela literatura e, conseqüentemente, a mais importante para federalismo. Todavia, a dimensão horizontal, que diz respeito à articulação entre os governos locais ou entre os entes estaduais, também tem se tornado de grande relevância. Na esfera local, tem sido experimentado o que se denomina de metropolitanização, atribuindo responsabilidades às cidades a produzirem condições de articulação para apresentar respostas a problemas urbanos, e por outras parcerias que impliquem questões tais como a questão ambiental, o saneamento, transportes e logística, entre outras.

A dimensão horizontal da cooperação federativa ainda é, tanto na prática como na reflexão acadêmica, mais voltada para as parcerias entre governos locais. Neste debate, os arranjos

interestaduais são escassos. Entretanto, observam-se experiências nesta direção, e o país onde se observou maior avanço neste campo são os Estados Unidos (ABRUCIO; SANO, 2012), mas já se nota sua propagação para outros países como é o caso do Canadá e Austrália. Especificamente no Brasil, que teve uma experiência de Estado unitário por aproximadamente todo século XIX, somente com a Proclamação da República o federalismo foi instituído, privilegiando a descentralização do poder, liderado por elites oligárquicas. Como resultado disso, por um longo período, a Primeira República caracterizou-se por um federalismo centrífugo no qual prevalecia não apenas um grande poder das governadorias estaduais, vis-à-vis a uma União debilitada, como também havia poucos vínculos – ou quase nada – de integração e cooperação entre as unidades federadas. Ou seja, cada estado tinha uma forte autonomia e pouca relação com os demais (ABRUCIO; SANO, 2012). Como consequência deste federalismo estadualista e centrífugo, os autores ressaltam o aumento das desigualdades regionais e o enfraquecimento da própria concepção de nação. Em 1930, no governo Vargas foi elaborado um projeto para fortalecer o Estado nacional e, especialmente a partir do Estado Novo, em 1937, o governo federal aumentou sua estrutura político-administrativa e sua capacidade de implementar políticas públicas e de solucionar os conflitos sociais. Contrariamente, os estados perderam poder e, também, a autonomia federativa.

Embora por um curto período antifederativo, o modelo centralizador provocou impacto nas décadas posteriores. Após o período varguista, o Brasil iniciou um movimento favorável à democracia de massas. Esse processo afetou o federalismo por meio do retorno da autonomia estadual e a emergência do municipalismo como um fenômeno político, com base na Constituição de 1946 e na organização de grupos municipalistas. Com isso, as relações intergovernamentais se apresentaram mais dinâmicas e equilibradas.

Entretanto, o modelo estatal varguista, centralizado na União, expandiu ainda mais sua intervenção no campo das políticas públicas, ao passo que apenas alguns estados, sobretudo os mais desenvolvidos, organizaram uma estrutura administrativa voltada à ampliação de suas funções. Para Abrucio e Sano (2012), isso é de tudo relevante, na medida em que o lugar que os entes federativos têm na implementação de políticas é determinante tanto para sua autonomia como para influenciar o conjunto do jogo federativo, seja no plano vertical seja no plano horizontal.¹⁴

¹⁴A criação e o desenvolvimento da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, é um exemplo do efeito do modelo mais centralizador de relações intergovernamentais na dinâmica interestadual. Criada como um órgão federal para combater a desigualdade regional, a SUDENE pressupunha a participação dos estados em seu processo decisório. Todavia, os estados não tiveram capacidade de articular uma ação cooperativa porque, estabeleceu-se mais um jogo hierárquico do que interdependente entre os níveis de governo,

Durante o período da ditadura militar, intensificou-se ainda mais o modelo centralizador varguista, tornando a União mais forte no âmbito intergovernamental através de um processo excessivamente autoritário. Segundo os autores, criou-se o que foi denominado de unionismo autoritário. Neste contexto, os estados perderam boa parte de sua capacidade de autonomia, visto que as eleições a governador tornaram-se indiretas, a carga tributária e suas regras também foram centralizadas no Governo Federal e houve uma intenção de se contestar nos governos subnacionais o modelo administrativo e as diretrizes de políticas elaboradas em Brasília¹⁵.

Enfim, Abrucio e Sano (2012) apresentam uma síntese da trajetória histórica do Brasil no século XX, e salientam que, em linhas gerais, o país foi marcado por dois modelos federativos: ou fortaleceu um modelo mais dualista, ou a integração foi feita através de um modelo mais hierárquico, com suporte autoritário. A partir da recente redemocratização, o federalismo brasileiro configurou, concretamente, um modelo mais próximo da sua definição básica, ou seja, de combinação de autonomia com interdependência. Neste contexto, alguns processos vêm se afastando da dicotomia autonomismo centrífugo versus centralismo hierárquico que predominara as relações intergovernamentais. Esse processo se deu em razão das eleições diretas a governador, em 1982, no qual a oposição conquistou 10 das 22 governadorias, e passou a governar 56,48% da população e a controlar três quartos do PIB e 75% do ICM recolhido. Esse novo poder dos governadores foi determinante para estimular a campanha pelas Diretas-Já. Vale destacar que, além do discurso democrático e da crítica a um governo militar desgastado, o apoio à descentralização foi um dos elementos agregadores nesta empreitada política (ABRUCIO; SANO, 2012).

Com a Constituição Federal de 1988, os estados recuperaram sua plena autonomia e tornou os municípios entes federativos, atribuindo-lhes um espaço inovador na Federação brasileira. Esta nova característica de poder garantiu aos governos subnacionais instrumentos para fazer inovações em políticas públicas, o que sucedeu em vários casos. Abrucio e Sano (2012) citam como exemplo dessa bem sucedida inovação os programas Saúde da Família (PSF) e o Bolsa

conforme a cartilha varguista. Abrucio e Sano (2011, p. 95) advertem que havia uma exceção: os três estados da Região Sul do país discutiam, desde os anos 1950, a criação de mecanismos de desenvolvimento regional. Isso resultou na fundação, em 1961, do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), que atua, principalmente, para ampliar o acesso ao investimento de longo prazo para os empresários sulistas. Esta cooperação interestadual sobreviveu ao centralismo do período e, mais recentemente, incorporou o Mato Grosso do Sul como associado.

¹⁵ Conforme Sano (2008, p. 76-77) no período da ditadura militar, a subordinação dos estados em relação à União apareceu inclusive em estruturas de cunho mais interestadual. Isso ocorreu, por exemplo, no Conselho de Política Fazendária, que foi institucionalizado em 1975, com o objetivo de harmonizar as políticas tributárias relativas ao então ICM, a fim de evitar a guerra fiscal. Embora fosse um órgão de articulação horizontal dos estados, ele foi, até o final do regime autoritário, dominado pelo Governo Federal.

Família (PBF), que tiveram suas bases em administrações municipais, bem como as primeiras experiências mais orgânicas de governo eletrônico e de centros de atendimento integrado aos cidadãos aconteceram em governos estaduais.

Entretanto, os avanços conquistados com o novo federalismo não representaram que a cooperação e o entrelaçamento intergovernamentais tenham se configurado o centro do sistema. Isso porque, no período que se estende da Nova República ao Plano Real, prevaleceu nos estados uma lógica mais defensiva de intervenção frente ao Governo Federal. Por um lado, instituíram-se laços mais informais para garantir seu status quo em termos financeiros – o que mostrou a rolagem de suas dívidas em condições bem propícias à preservação do poder dos Bancos Estaduais e do controle sobre o ICMS. Esta ação de *advocacy* concedeu aos governadores um poder significativo para, até 1994, procederem-se de modo irresponsável no plano fiscal, repassando seus custos para toda a população brasileira (ABRUCIO; SANO, 2012, p. 97).

Os autores mencionam que, por outro lado, a disputa entre os estados agravou a partir do final dos anos 1980, sobretudo no que se refere à disputa por investimentos privados através da “guerra fiscal”, processo que se intensificou no decorrer dos anos 1990. Esta situação de conflito produziu a ideia de que não haveria espaço para a cooperação interestadual, mas, a piora da situação fiscal e o aumento da cobrança da sociedade, criada pela descentralização das políticas públicas e pela democratização, que abriram caminhos para algumas mudanças neste cenário pouco colaborativo.

Na mesma direção, Araújo (2010, p. 758) avalia que os contornos dos conflitos federativos no Brasil, por ausência de regulamentação do regime de colaboração, se tornaram ainda mais complexos e ostentaram duas dimensões: uma vertical e outra horizontal. A vertical se revela na atitude defensiva do governo federal ou livrando-se de encargos com a supressão de sua intervenção, ou estimulando programas de descentralização, nos quais adota postura de fiscalizador dos processos. Esta dimensão também pode ser identificada frente à ação competitiva e predatória dos entes federados (estados e municípios) na disputa com o governo federal por recursos, criando agenda de demandas segmentadas e fragmentadas que só intensificam os conflitos. Na dimensão horizontal, a “guerra fiscal” é um clássico exemplo de conflitos entre os entes federados, motivada pela dificuldade de articulação e coordenação do governo federal.

A configuração de um federalismo de cunho mais compartimentalizado¹⁶ seria outra característica do federalismo pós-constituente que produzia obstáculos a maior coordenação e cooperação entre os níveis de governo. Abrucio e Sano (2012, p. 98) identificam dois fatores que

¹⁶Trata-se de formas de relações intergovernamentais em que as unidades se tornam mais autárquicas e menos entrelaçadas, tanto do ponto de vista vertical como em termos horizontais (ABRUCIO; SANO, 2011, p. 98).

contribuíram para isso: o processo de descentralização, exceto o setor da saúde, foi feito sem um projeto coordenado de divisão e compartilhamento de tarefas. Nesse sentido, descentralizar significou transferir funções e lutar por recursos, produzindo espaço para o “jogo de empurra” (passar para o outro a responsabilidade), o “efeito carona” (aproveitar dos serviços custeados por outro), e o aumento dos custos da barganha referente à cooperação federativa. A descentralização assumiu um novo ordenamento somente quando a União, em 1995, decidiu intervir mais firmemente em termos de coordenação federativa.

Os autores também identificam a ausência de estímulos políticos, institucionais e financeiros à cooperação, tanto na dimensão vertical como na horizontal. Práticas cooperativas, no campo das políticas públicas ou no plano territorial, não conformavam regra no início dos anos 1990.

Entretanto, no final da década de 1990, foram observadas algumas mudanças e que foram intensificadas na primeira década do século XXI, que modificaram parte do padrão mais compartimentalizado do federalismo brasileiro. Abrucio e Sano (2012) apresentam três aspectos: o Governo Federal ampliou suas ações de coordenação federativa, em especial no campo das políticas públicas; cresceram as parcerias intergovernamentais no plano territorial, sobretudo nos consórcios intermunicipais, e também com a retomada de arranjos metropolitanos; e, finalmente, a crise financeira dos estados os estimulou a buscar novas respostas, sendo uma delas a constituição de fóruns interestaduais setoriais. A dimensão da interestadualidade começou a ser mais explorada, embora ainda esteja muito longe da experiência dos Estados Unidos.

Embora tenha se observado um aumento da cooperação federativa, no plano intergovernamental os problemas permanecem. Cabe frisar que não se trata de um processo homogêneo em todas as áreas e para todos os níveis de governo – os setores de política social e os pactos intermunicipais foram os que mais avançaram no que se refere à institucionalização de estratégias cooperativas. Importa ressaltar que o crescimento das políticas de coordenação federativa da União e a crise fiscal e administrativa dos estados conduziram também os governos estaduais a intervir de modo mais favorável nas formas de entrelaçamento federativo. Evidentemente, a natureza da Federação brasileira, no que se refere à distribuição das competências legislativas e materiais no plano das políticas públicas, e também a heterogeneidade dos estados, produzem incentivos para pactuações intergovernamentais nas quais os estados precisam, de um modo ou de outro, da participação dos outros níveis de governo.

A questão maior que se coloca é a baixa institucionalização das formas de cooperação interestadual. No plano de ação dos governadores e na articulação com base territorial quase não

se observou avanço nos últimos anos. Um exemplo de uma experiência bem sucedida foi obtida por meio dos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas. Alguns deles têm conseguido discutir a agenda das políticas, difundir boas práticas e estabelecer a *advocacy* dos estados junto à União. Todavia, esta realidade positiva ainda é pouco abrangente. Para modificar esta situação, torna-se necessário alterar o plano nacional das políticas e, ao mesmo tempo, fortalecer as institucionalidades destes Conselhos. Ou seja, o fortalecimento da interestadualidade, nesta direção, dependerá de ações nos planos vertical e horizontal da Federação.

Os governos estaduais brasileiros necessitam desenvolver formas de relações horizontais cooperativas que os constitua como corpo político que possa convergir ao menos na direção de uma agenda mínima, de modo a sustentar propostas de reforma que considerem os interesses do conjunto dos estados. Assim, a criação de Conselhos de Estados, permanentes e dotados de um secretariado técnico suficiente, é a forma mais indicada para alcançar tais objetivos (PRADO, 2007, p.10).

Supõe-se, então, que o maior desafio para a “interestadualidade” está nos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas. Este é um desafio que apresenta maior possibilidade e parte do pressuposto de que o sucesso dos mesmos pode intensificar o debate sobre a necessidade de cooperação interestadual no federalismo brasileiro.

Ainda em relação às relações intergovernamentais no Brasil, a especialista em políticas públicas, Paula Losada (2008), ressalta a persistente cultura política localista que se assevera “auto-suficiente” no âmbito dos governos locais, reivindicando mais recursos – como se a intervenção ao nível local, única e exclusivamente, fosse capaz de atender às demandas sociais – negligenciando o potencial da cooperação intergovernamental para a gestão compartilhada de políticas públicas, principalmente frente à questão regional e da interdependência das redes urbanas do país como fator de potencialização da economia local.

Outro ponto relevante citado pela autora, diz respeito à necessidade de se desenvolver novas respostas para enfrentar a grande desigualdade nos municípios brasileiros e a reduzida capacidade técnica-administrativa e financeira, sobretudo dos pequenos municípios. A grande maioria deles (89,8%) tem até 50 mil habitantes, e abrange 34,5% da população, enquanto uma pequena parcela, com mais de 500 mil habitantes (0,6%), comporta aproximadamente 29% da população nacional, ou seja, nos 35 municípios mais habitados do Brasil vivem quase 53 milhões de pessoas. Ainda se deve considerar o grande número de pequenos municípios, com menos de 10 mil habitantes (2.670 unidades), que representam 48% do total de municípios brasileiros. Tais municípios são justamente aqueles que enfrentam maiores dificuldades para a prestação de

determinados serviços públicos e dependem das transferências intergovernamentais para sua sustentabilidade (LOSADA, 2008, p. 08).

2.2- O II PLANO NACIONAL E AS DIRETRIZES DE DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA PARA A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL.

Nos últimos 18 anos, o enfrentamento do trabalho escravo tem se destacado como um tema relevante na agenda de promoção e defesa dos Direitos Humanos no Brasil, tendo o Governo Federal o protagonismo do desenvolvimento de políticas públicas para a sua superação. Como demonstrei no Capítulo 01, essas ações foram iniciadas no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso; reforçadas nos governos de Lula da Silva e mantidas no de Dilma Rousseff, inscritas nos Planos Plurianuais (PPAs) (2003-2007); (2008-2011) e (2012-2016).

No Brasil, a erradicação do trabalho escravo é um tema que está sendo enfrentado por um conjunto de projetos, programas e ações que estão delineados no II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (II PNETE). Ainda que não tenham *status* de lei, tanto o I quanto o II PNETE foram criados no âmbito do Executivo Federal por meio de Decretos do Presidente da República e são documentos validados por entidades da sociedade civil organizada e que deve servir de diretrizes para o enfrentamento do trabalho escravo no Brasil.

A elaboração e a implementação do II PNETE indica uma pactuação de diversos órgãos governamentais e entidades não governamentais que compõe a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), órgão colegiado de participação social instituído para acompanhar o cumprimento das ações previstas nos Planos Nacionais, bem como coordenar todos os esforços federais, conjugando ações de autoridades públicas e entidades engajadas da sociedade civil (BRASIL, 2008).

Para tanto, II PNETE é composto por cinco eixos temáticos: 1- ações gerais; 2- ações de enfrentamento e repressão; 3- ações de reinserção e prevenção; 4- ações de informação e capacitação e 5- ações específicas de repressão econômica. Juntos, esses eixos somam um total de 66 (sessenta e seis ações), que trazem explícitas a descrição da proposta, os órgãos responsáveis

pela sua implementação, os parceiros de cada ação e o prazo para o seu cumprimento, quais sejam:

1- Ações Gerais:

O primeiro eixo do II PNETE refere-se às “ações gerais” compostas por um conjunto de 15 ações que prezam pela manutenção, ao longo do tempo, de práticas associadas ao enfrentamento do trabalho escravo no Brasil. Essas ações condensam os esforços para manter o tema em destaque na agenda governamental e nos debates da sociedade:

1– Manter a erradicação do trabalho escravo contemporâneo como prioridade do Estado brasileiro.

2 – Estabelecer estratégias de atuação operacional integrada em relação às ações preventivas dos órgãos do Executivo, do Ministério Público e da sociedade civil com o objetivo de erradicar o trabalho escravo.

3 – Estabelecer estratégias de atuação integrada em relação às ações repressivas dos órgãos do Executivo, do Judiciário e do Ministério Público, com o objetivo de erradicar o trabalho escravo.

4 – Manter o programa de erradicação do trabalho escravo como programa estratégico e prioritário nos Planos Plurianuais nacional e estaduais, bem como definir dotações suficientes para a implementação das ações definidas no II Plano para a Erradicação do trabalho escravo .

5 – Priorizar processos e medidas referentes a trabalho escravo nos seguintes órgãos: Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego/MTE, SIT/MTE, Ministério Público do Trabalho, Justiça do Trabalho, Departamento de Polícia Federal, Ministério Público Federal e Justiça Federal.

6 – Buscar a aprovação da PEC 438/2001, com a redação da PEC 232/1995 pensada à primeira, que altera o artigo 243 da Constituição Federal e dispõe sobre a expropriação de terras onde forem encontrados trabalhadores reduzidos a condição análoga à de escravos.

7 – Criar e manter uma base de dados que reúna informações dos principais agentes envolvidos no combate ao trabalho escravo para auxiliar em ações de prevenção e repressão e na elaboração de leis.

8 – Sistematizar a troca de informações relevantes ao trabalho escravo.

9 – Criar um Grupo Executivo de Erradicação ao Trabalho Escravo, como órgão operacional vinculado à Conatrae, para garantir uma ação conjunta e articulada nas operações de fiscalização entre as equipes móveis, Ministério Público do Trabalho, Justiça do Trabalho, Ministério Público Federal, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Receita Federal, e nas demais ações que visem à erradicação do trabalho escravo. Destinar orçamento para o funcionamento desse grupo executivo.

10 – Monitorar a execução do Termo de Solução amistosa firmado pelo governo brasileiro junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA em relação à vítima de trabalho escravo José Pereira, da fazenda Espírito Santo (PA).

11 – Incentivar e apoiar a implementação de planos estaduais e municipais para erradicação do trabalho escravo. Nos locais onde planos já estão implementados, apoiar e acompanhar o cumprimento das ações e o trabalho das comissões estaduais e municipais para a erradicação do trabalho escravo e articular as suas atividades com as da esfera federal.

12 – Criar e implantar estruturas de atendimento jurídico e social aos trabalhadores imigrantes em situação legal e ilegal em território brasileiro, incluindo serviço de emissão de documentação básica, como prevenção ao trabalho escravo.

13 – Buscar a alteração do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº- 6.815, de 19 de agosto de 1980) para garantir a regularização gratuita dos trabalhadores imigrantes encontrados em situação de trabalho escravo e degradante em território nacional.

14 – Realizar diagnósticos sobre a situação do trabalho escravo contemporâneo.

15 – Definir e monitorar indicadores de execução dos compromissos de combate ao trabalho escravo, como este Plano Nacional, mas também os planos estaduais e aqueles ligados a órgãos dos três poderes, com periodicidade anual (grifos nossos).

2- Ações de Enfrentamento e Repressão:

O segundo eixo, denominado “enfretamento e repressão” é formado por um total de 16 ações que contemplam toda a estrutura necessária para que sejam realizadas fiscalizações, libertações e punições para os que se beneficiam diretamente do trabalho escravo. Nesse campo, o MTE é o responsável pela coordenação das ações que integram o “Programa de Erradicação do Trabalho Escravizador ou Degradante”, que possui como objetivo precípuo garantir a libertação de trabalhadores escravizados:

16 – Disponibilizar equipes de fiscalização móvel nacionais e regionais em número suficiente para atender as denúncias e demandas do planejamento anual da inspeção.

17 – Manter à disposição do Grupo Móvel de Fiscalização adequada estrutura logística, como veículos e material de informática e de comunicação, no intuito de garantir a execução das atividades.

18 – Ampliar a fiscalização prévia, sem necessidade de denúncia, a locais com altos índices de incidência de trabalho escravo.

19 – Realizar concurso, periodicamente, para a carreira de Auditores-Fiscais do Trabalho, visando ao provimento das vagas existentes, com destinação suficiente para atuação no combate ao trabalho escravo.

20 – Investir na formação/capacitação dos Auditores-Fiscais do Trabalho, de Policiais Federais, Policiais Rodoviários Federais, Fiscais do Ibama, Procuradores do Trabalho e Procuradores da República.

21 – Para a execução das atividades de Polícia Judiciária pela Polícia Federal no combate ao trabalho escravo, disponibilizar permanentemente, em cada equipe de fiscalização, um Delegado e os agentes necessários.

22 – Garantir recursos orçamentários para custeio de diárias e locomoção dos Delegados, Agentes Policiais Federais e Policiais Rodoviários Federais e seus respectivos assistentes, de forma a viabilizar a participação do MJ (Departamento da Polícia Federal e Departamento da Polícia Rodoviária Federal) nas diligências de inspeção de trabalho escravo.

23 – Propor projeto de emenda constitucional para fortalecer a integração entre as ações da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal como instituições capacitadas a levantar indícios de

trabalho escravo para instruir ações penais, trabalhistas e civis, respeitando as competências estabelecidas em lei.

24 – Ampliar junto à Polícia Rodoviária Federal e Ministério da Defesa programas de fiscalização nos eixos de transporte irregular e de aliciamento de trabalhadores, exigindo a regularização da situação dos veículos e encaminhando os trabalhadores ao Ministério do Trabalho e Emprego para regularizar as condições de contratação do trabalho.

25 – Realizar concursos públicos para a Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, para os cargos de agente e Delegado, destinando vagas em número suficiente para as ações do Grupo

Móvel de Fiscalização.

26 – Fortalecer as estruturas física e de pessoal do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal visando ao combate ao trabalho escravo e ao aliciamento de trabalhadores. Buscar o encaminhamento e aprovação dos Projetos de Lei que cria cargos de procuradores e servidores para as instituições.

27 – Garantir recursos orçamentários e financeiros

para custeio de diárias e locomoção dos Procuradores do Trabalho e dos Procuradores da República e seus respectivos assistentes, de forma a viabilizar a participação do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal em todas

as diligências de inspeção de trabalho escravo, no intuito de imprimir agilidade aos procedimentos destinados à adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis.

28 – Efetivar a interiorização do Ministério Público do Trabalho, do Ministério Público Federal, da Justiça do Trabalho, da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal. Buscar a criação de cargos de procuradores, juízes, policiais e servidores, com encaminhamento ao Congresso Nacional dos respectivos projetos.

29 – Buscar a aprovação de mudança no artigo 149 do Código Penal, elevando a pena mínima de 2 para 4 anos para o crime de sujeitar alguém a trabalho análogo ao de escravo.

30 – Desenvolver uma ação para suprimir a intermediação ilegal de mão-de-obra – principalmente a ação de contratadores (“gatos”) e de empresas prestadoras de serviços que desempenham a mesma função, como prevenção ao trabalho escravo.

31 – Acompanhar os processos que versam sobre a utilização de trabalho escravo, que se encontram tramitando no Poder Judiciário, atuando no sentido de sensibilizar juízes, desembargadores e ministros para o problema.

3- Ações de Reinserção e Prevenção

O II PNETE é composto ainda por “ações de reinserção e prevenção” que são formadas por um total de 16 ações específicas. De modo didático, podemos dividir essas ações em dois blocos: prestação de assistência ao trabalhador resgatado e fomento de iniciativas de geração de emprego e renda. Tais ações estão divididas nas seguintes operações: garantia da emissão de documentação civil básica (certidão de nascimento, Cédula de identidade, Carteira de Trabalho e CPF) a todos os libertados da escravidão; viabilização do pagamento de indenizações trabalhistas e do pagamento do Seguro-desemprego, além de outras ações assistenciais imediatas, como a alocação de trabalhadores em abrigos temporários e o financiamento de viagens de retorno para suas cidades de origem.

Destaco desse eixo a ação 37 que prevê a garantia de acesso das pessoas resgatadas ao Programa Bolsa Família. Essa ação específica tem como órgãos públicos responsáveis o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Essa ação é o fio condutor do desenvolvimento dessa tese, pois o modo como ela vêm sendo executada muito diz sobre os impasses e as possibilidades inerentes à assistência

ao trabalhador egresso do trabalho escravo (as ações para a implementação desse eixo específico serão trabalhadas com mais detalhes no Capítulo 3 desta tese).

32 – Implementar uma política de reinserção social de forma a assegurar que os trabalhadores libertados não voltem a ser escravizados, com ações específicas voltadas a geração de emprego e renda, reforma agrária, educação profissionalizante e reintegração do trabalhador.

33 – Priorizar a reforma agrária em municípios de origem, de aliciamento, e de resgate de trabalhadores escravizados.

34 – Privilegiar o apoio a iniciativas de geração de emprego e renda voltadas para regiões com altos índices de aliciamento para o trabalho escravo.

35 – Garantir a emissão de documentação civil básica a todos os libertados da escravidão, como primeira etapa da política de inserção social. Nos registros civis incluem-se: Certidão de Nascimento, Cédula de Identidade, Carteira de Trabalho e CPF.

36 – Garantir a continuidade do acesso às vítimas do trabalho escravo ao **seguro-desemprego** e benefícios sociais temporários, favorecendo seu processo de inserção social. Utilização de recursos do FAT para garantir uma bolsa de um salário mínimo para que cada trabalhador resgatado possa se dedicar a programas de qualificação profissional por um prazo de até um ano.

37 – Garantir o acesso das pessoas resgatadas do trabalho escravo ao Programa Bolsa-Família.

38 – Identificar programas governamentais nas áreas de saúde, educação e moradia e prioriza nesses programas os municípios reconhecidos como focos de aliciamento de mão de obra escrava.

39 – Garantir a assistência jurídica aos trabalhadores em situação de risco ou libertados do trabalho escravo, seja por intermédio das Defensorias Públicas, seja por meio de instituições que possam conceder este atendimento – OAB, escritórios modelos, balcões de direitos, dentre outros.

40 – Apoiar e incentivar a celebração de pactos coletivos entre as representações de empregadores e trabalhadores dos setores sucroalcooleiro e carvoeiro para a melhoria das condições de trabalho, saúde e segurança.

41 – Promover o desenvolvimento do programa “Escravo, nem pensar!” de capacitação de professores e lideranças populares para o combate ao trabalho escravo, nos estados em que ele é ação do Plano Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo.

42 – Incluir a temática do trabalho escravo contemporâneo nos parâmetros curriculares municipais, estaduais e nacionais.

43 – Buscar a implantação de agências locais do Sistema Nacional de Emprego (SINE) nos municípios de aliciamento para o trabalho escravo a fim de evitar a intermediação ilegal de mão de obra.

44 – Implantar centros de atendimento ao trabalhador nos municípios que são focos de aliciamento e libertação de trabalhadores. Buscar articulação com os centros de referência de assistência social.

45 – Buscar aprovação no CODEFAT de resolução para destinação de fundos para financiamento de ações de geração de emprego e renda em regiões com altos índices de aliciamento para o trabalho escravo.

46 – Aplicar em projetos de prevenção ao trabalho escravo o valor de multas e indenizações por danos morais resultantes das ações de fiscalização do trabalho escravo.

47 – Promover ações para inclusão social e econômica para as vítimas de situação de escravidão, incluindo trabalhadores rurais, comunidades e povos extrativistas e tradicionais (grifos nossos).

4- Ações de Informação e Capacitação

O II PNETE ainda possui o eixo temático “ações de informação e capacitação” composto por nove ações específicas, que consistem na elaboração de programas e projetos que visem, dentre outras ações, estabelecer campanhas de conscientização, sensibilização da rede e capacitação dos trabalhadores egressos do trabalho escravo.

No que se refere à conscientização sobre os direitos dos trabalhadores merece destaque o apoio ao desenvolvimento do “Programa Escravo Nem Pensar”, realizado em parceria entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos e a ONG Repórter Brasil. O projeto tem como objetivo prevenir e reduzir o aliciamento de jovens nas cidades que possuem altos índices de origem de trabalhadores egressos do trabalho escravo. O programa funciona por meio da inserção do tema trabalho escravo contemporâneo no dia-a-dia das escolas de ensinos fundamental e médio, em programas de educação de jovens e adultos e no desenvolvimento de cursos de formação sobre o tema para as lideranças locais.

48 – Estabelecer uma campanha nacional de conscientização, sensibilização e capacitação para erradicação do trabalho escravo, com a promoção de debates sobre o tema nas universidades, no Poder Judiciário e Ministério Público.

49 – Estimular a produção, reprodução e divulgação de literatura básica, técnica ou científica sobre trabalho escravo, como literatura de referência para capacitação das instituições parceiras.

50 – Envolver a mídia comunitária, local, regional e nacional, incentivando a presença do tema do trabalho escravo contemporâneo nos veículos de comunicação.

51 – Informar aos trabalhadores sobre seus direitos e sobre os riscos de se tornarem escravos, por intermédio de campanhas de informação governamentais e da sociedade civil que atinjam diretamente a população em risco ou através da mídia, com ênfase nos veículos de comunicação locais e comunitários.

5- Repressão Econômica:

Já o eixo “repressão econômica” é composto por dez ações específicas, que juntas possuem o objetivo de impedir o financiamento público às empresas que tiveram casos de trabalho escravo comprovados. É fundamental para o alcance das metas a ampla divulgação da “Lista Suja” (Portaria 540 de 15/10/2004). Como mencionei do Capítulo 1- a “Lista Suja” relaciona empregadores e empresas que utilizaram mão de obra escrava em suas atividades econômicas. Tratando-se, portanto, de um instrumento fundamental para orientar bancos privados

e demais agências de financiamento sobre quais empresas possuem casos de trabalho escravo comprovados e, deste modo, impedir a concessão de créditos e financiamentos em instituições estatais e agências regionais de desenvolvimento, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, dentre outros. De acordo com o II PNETE, é de competência do Ministério da Fazenda fiscalizar se as agências de financiamento público estão consultando a “Lista Suja” para a concessão de crédito.

52 – Promover a conscientização e capacitação de todos os agentes envolvidos na erradicação do trabalho escravo que não estejam contemplados pela ação 20.

53 – Buscar aprovação no CODEFAT de resolução para destinação de fundos para capacitação técnica profissionalizante de trabalhadores rurais e de povos e comunidades tradicionais, como medida preventiva ao trabalho escravo.

54 – Incentivar os meios profissionais e empresariais a adotar planos voltados para a sensibilização e capacitação dos seus integrantes, tendo em vista sua pronta adequação às regras trabalhistas em vigor no Brasil.

55 – Ampliar campanhas de informação sobre a promoção do trabalho decente e sobre o cumprimento da legislação trabalhista, voltadas aos produtores rurais e povos e comunidades tradicionais.

56 – Atuar nas rodovias e estradas federais, hidrovias e ferrovias em campanhas para identificar propriedades ou veículos de transporte com trabalhadores escravos, visando aprimorar os mecanismos de denúncia de trabalho escravo e tráfico de seres humanos.

57 – Manter a divulgação sistemática do cadastro de empregadores que utilizaram mão de obra escrava em mídia de grande circulação e rádios comunitárias e incentivar sua consulta para os devidos fins.

58 – Defender judicialmente a constitucionalidade do Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo.

59 – Estender ao setor bancário privado a proibição de acesso a crédito aos relacionados no cadastro de empregadores que utilizaram mão de obra escrava. Manter a proibição de acesso ao crédito nas instituições financeiras públicas.

60 – Atuar para eliminar o trabalho escravo da economia brasileira através de ações junto a fornecedores e clientes.

61 – Promover o desenvolvimento do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, com o monitoramento das empresas signatárias e a realização periódica de estudos de cadeias produtivas em que há ocorrência de trabalho escravo.

62 – Buscar a aprovação do Projeto de Lei nº- 2.022/96, que dispõe sobre as “vedações a formalização de contratos com órgãos e entidades da administração pública e a participação em licitações por eles promovidas às empresas que, direta ou indiretamente, utilizem trabalho escravo na produção de bens e serviços”.

63- Buscar a aprovação de legislação em planos federal, estadual e municipal, vedando participação em licitações no poder executivo, legislativo e judiciário dos nomes presentes no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores.

em condição análoga à de escravo.

64 – Sensibilizar o Supremo Tribunal Federal para a relevância dos critérios trabalhista e ambiental, além da produtividade, na apreciação do cumprimento da função social da propriedade, como medida para contribuir com a erradicação do trabalho escravo.

65 – Investigar sistematicamente, e divulgar os resultados a cada seis meses, da cadeia dominial de imóveis flagrados com trabalho escravo e, eventualmente, retomar as terras públicas e destiná-las à reforma agrária.

66 – Desenvolver propostas normativas, rotinas e estratégias administrativas conjuntas para aprimorar a ação fiscalizatória sobre os imóveis com suspeita de trabalho escravo e para desapropriá-los para a reforma agrária e quando caracterizado o descumprimento da função social, em razão da violação grave das normas trabalhistas (grifos nossos).

Cinco anos após o lançamento do II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo ainda existem muitas dificuldades na concretização de suas ações. Não existe uma avaliação global produzida sobre o cumprimento de suas metas ou sobre e o seu impacto que possa ser utilizada como parâmetro de efetividade e eficácia da sua implementação.

Em 2011, o Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos, Carmem Bascaran (CDVH), uma ONG que atua no município de Açailândia, no Estado do Maranhão, produziu um estudo, financiado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e por parceiros internacionais, denominado “Atlas Político-Jurídico do Trabalho Escravo Contemporâneo no Maranhão” em que produz uma pesquisa acerca do enfiletamento do trabalho escravo naquele Estado.

O estudo realizado, que teve como fonte de pesquisa os atendimentos aos sobreviventes do trabalho escravo realizados pela ONG, documentos institucionais do Governo do Estado do Maranhão, além de Relatórios de Fiscalização do Trabalho e acompanhamento de processos judiciais, constatou que as ações delineadas no II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo não estão conseguindo ganhar permeabilidade naquela região, apontada como um dos principais polos de “fornecimento” de trabalhadores em situação de escravidão para todo país.

Sobre o alcance do II Plano naquele estado o estudo elencou as principais metas de cada um de seus eixos e produziu os seguintes comentários:

- I- Com relação às ações gerais:** a integração regional não tem produzido integração dos órgãos necessários à repressão do trabalho escravo, DRTs, SIT/MTE; MPT; Justiça do Trabalho etc. (conforme elencados no item 5- do II PNETE). Esses órgãos estão atuando no Estado de forma autônoma, de modo pontual e sem interlocução (CDVH, 2011, p.98).
- II- Com relação às ações de repressão:** a pesquisa evidencia que o CDVH recebe constantemente denúncias de trabalhadores que, de alguma forma, conseguem sair de fazendas e relatar a situação de escravidão vivida, mas somente 40 % dessas denúncias ainda permanecem sem fiscalização (CDVH, 2011, p. 2009).
- III- Com relação às ações de repressão econômica:** a pesquisa denuncia que apesar de incluídos os nomes na Lista Suja “os fazendeiros ainda continuam

obtendo financiamentos em seus projetos, pois passam a se utilizar de “testas de ferro”, através de seus filhos ou outros parentes e continuam recebendo empréstimos bancários, concessões públicas etc.” (CDVH, 2011, p. 105).

IV- Com relação às ações de reinserção social: o estudo evidencia que a principal ação é a garantia do Seguro-desemprego especial, mas que o período de três meses de recebimento é insuficiente para que consigam reconstruir as suas vidas de moldes diferentes para que não sejam mais aliciados ao trabalho escravo. O estudo aponta que não existe qualquer outro benefício social que tenha prioridade aos trabalhadores resgatados. Evidencia que as Secretarias municipais de “ação social” não possuem informações necessárias para a inclusão desses trabalhadores em nenhum programa social, incluído o Programa Bolsa Família, o que na opinião do CDVH “poderia significar uma nova esperança na reconstrução de suas vidas”.

As dificuldades de descentralização das ações para a erradicação do trabalho escravo sentidas no Estado do Maranhão são também evidenciadas em outros Estados. No que se refere à cooperação federativa, na concepção da política desenhada no II PNETE existe uma baixa associação ao princípio da gestão compartilhada entre os diferentes níveis de governos. A ênfase do plano está centralizada nas ações do governo federal e as responsabilidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ainda são pouco definidas.

Obviamente que as ações de repressão ao crime do trabalho escravo, devido a competência jurídica da matéria, devem ser de responsabilidade exclusiva dos órgãos federais. Ou seja, a fiscalização, a garantia dos direitos trabalhistas e a persecução criminal devem ser feitas pelos órgãos ligados à esfera Federal, quais sejam: o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Federal. Entretanto, as ações de reinserção, prevenção, informação e capacitação devem ser compartilhadas entre os governos locais de modo a garantir investimentos e atenção local à questão social.

Afinal, principalmente quando nos referimos a exploração do trabalho escravo interno, em que brasileiros e brasileiras são explorados dentro do seu próprio país as condições locais de privação de oportunidades e de descaso das autoridades públicas são fatores que contribuem para a persistência do trabalho escravo. Poucos resultados positivos serão logrados enquanto o desenvolvimento dessa política contar apenas com recursos humanos e financeiros e com esforços

oriundos apenas do governo central. Estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios precisam inserir esse tema em suas agendas e desenvolver estratégias próprias para o seu enfrentamento.

A institucionalidade no enfrentamento do trabalho escravo no Brasil depende da ação coordenada das três esferas de governo e de diversas instâncias governamentais e não-governamentais, visto que ainda é papel do município definir estratégias de atuação conjunta nas áreas de saúde, educação e assistência social. Afinal, a família e o território são considerados como centro da ação quando trata-se do acolhimento e reinserção social das vítimas, evidentemente isso demanda ações fortemente coordenadas para garantir a superação de riscos e vulnerabilidades sociais.

Em função disso, o Governo Federal tem buscado influenciar na introdução do tema do enfrentamento ao trabalho escravo nas agendas dos Governos Estaduais na expectativa que esses assumam o papel de articuladores e promotores da intersectorialidade, por meio das capacitações para a gestão intersectorial e com a oferta de ações voltadas ao desenvolvimento local, enfatizando ações voltadas para a qualificação profissional e para a formação de espaços políticos para a discussão e o propagando a prática de planejamento sinérgico e uma atuação multidisciplinar no enfrentamento do trabalho escravo. Espera-se, deste modo, que o papel dos governos estaduais se desenvolvam por meio do apoio aos municípios, sobretudo aqueles com maior incidência de origem e de exploração de trabalhadores.

Seguindo diretrizes da descentralização firmadas no pacto federativo, o II PNETE sugere aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a construção de Comissões Estaduais de Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAEs) e o desenvolvimento de Planos estaduais-DF/municipais para a Erradicação do Trabalho Escravo que tenham como metas a identificação de programas governamentais nas áreas da assistência social, saúde, educação e moradia, bem como, a adoção de medidas para impedir a participação de empresas flagradas com trabalho escravo em processos licitatórios (ver metas 11, 15,42 e 63 do II PNETE, anteriormente destacadas).

Nessa direção, os estados, o DF e os municípios devem, por exemplo, buscar a implantação de agências locais do Sistema Nacional de Emprego (SINE) a fim de evitar a intermediação ilegal de mão de obra; implantar centros de atendimento ao trabalhador nos municípios que são focos de aliciamento e libertação de trabalhadores e buscar articulação com os CRAS e CREAS, a fim de garantir a proteção integral aos trabalhadores submetidos à condição de trabalho escravo ou àqueles que estão em situação de risco.

Na prática a participação dos estados municípios no enfrentamento do trabalho escravo no Brasil, tem-se demonstrado muito incipiente e falta aos gestores locais o reconhecimento do

problema e da abordagem a essa questão social como objeto passível da intervenção da administração pública estadual e municipal. Para se obter mudanças na compreensão dos atores dos diferentes setores dado o desafio do combate ao trabalho escravo, é fundamental observar alguns fatores, tais como a cultura individualizada, competitiva e predatória entre os setores e a centralidade das ações na esfera da União, padrões estes que marcam o desenvolvimento das políticas sociais no país.

Autores que debatem o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil; (tais como ARRETCHE, 2000 e LAVINAS, 2006) apontam que os municípios brasileiros ainda têm mostrado muitas fragilidades na oferta de serviços tais como educação e saúde e os de saneamento e habitação, constituindo, muitas vezes, em entraves ao desenvolvimento de políticas sociais. Entraves estes que, no caso do enfrentamento do trabalho escravo, somam-se às dificuldades de superação de aspectos arraigados a cultura brasileira; como a patronagem e o coronelismo que se perpetuam e, ainda hoje, balizam as relações laborais deste país e que fazem com que a submissão de pessoas ao trabalho escravo seja algo naturalizado e justificado como parte da “cultura” de certas regiões.

Nesse sentido, o esforço de impulsionar a intersectorialidade e a descentralização da política é bastante audacioso e passa indiscutivelmente pela construção criativa de um novo objeto de intervenção comum aos diferentes setores do Estado que trabalham com a questão social. De fato, no desenho da administração pública, para as três esferas de governo, as políticas têm sido historicamente executadas setorialmente (saúde, educação, assistência social, trabalho e renda, segurança pública, entre outras) e organizadas em ministérios, secretarias e outras instâncias administrativas específicas. Neste modelo, ações direcionadas para um mesmo público, em geral, produzem processos paralelos e fragmentados, e também sobrepostos, resultando em desperdícios de recursos e ineficácia da ação (CURRALERO; ALONSO, 2011).

Para superar essa condição os distintos setores devem observar que o enfrentamento do trabalho escravo não tem limites setoriais, bem como o indivíduo e a família. Assim, se faz necessária a identificação de que este fenômeno está relacionado a tantas outras expressões da questão social, tais como: a baixa escolaridade, falta de oportunidades de geração de emprego e renda, fome, maus tratos etc. Certamente se estas questões forem trabalhadas de forma integrada com outros setores, a intervenção pública pode apresentar melhores resultados do que se forem fragmentadas.

A grande estratégia para a descentralização das ações de enfrentamento ao trabalho escravo adotadas no país está no estímulo à formação das Comissões Estaduais para a Erradicação do

Trabalho Escravo (COETRAEs), ou seja, instâncias de participação e controle social preferencialmente paritárias entre atores governamentais e não governamentais com caráter deliberativo, que tenham o propósito desenvolver as agendas locais de enfrentamento do trabalho escravo.

Apenas nove estados brasileiros (PI, MA, TO, MT, BA, RJ, SP, PA e RS) seguiram essa diretriz e possuem COETRAEs em funcionamento, dois quais cinco possuem planos estaduais lançados¹⁷. No Piauí, adotou-se o nome “Fórum Estadual de Erradicação do Aliciamento e de Prevenção ao Trabalho Escravo”, instituído em 2004. O primeiro plano estadual para a erradicação do trabalho escravo foi lançado naquele estado, em outubro de 2004 e a revisão e lançamento do segundo plano foram realizadas em 2009.

No Maranhão, a COETRAE-MA foi instituída em 2007. O primeiro plano estadual foi lançado em 2007 e a revisão e o lançamento do segundo plano foi realizado em 2009. Em Tocantins, a COETRAE-TO também foi instituída em 2007 e o seu plano estadual foi lançado naquele mesmo ano. No Mato Grosso, a COETRAE-MT foi instituída em 2007 e o plano estadual lançado no ano seguinte. Na Bahia, a COETRAE-BA foi instituída em 2009, mas até hoje não produziu um plano estadual de erradicação do trabalho escravo. No Rio de Janeiro a COETRAE-RJ foi instituída em 2010 e, em 2012, houve o lançamento de seu plano estadual. Em 2012, houve os lançamentos das COETRAEs de São Paulo e do Rio Grande do Sul em ambos os estados estão sendo produzidos os planos estaduais. Por fim, vale mencionar que a COETRAE do Pará, apesar de ter sido lançada em 2007 paralisou suas atividades no ano seguinte.

Devido a necessidade de maior descentralização das ações de enfrentamento ao trabalho escravo no Brasil, o investimento na criação e no empoderamento das COETRAEs e das comissões municipais, como instâncias propagadoras da prática de planejamento conjunto e da atuação mais multidisciplinar e intersetorial no enfrentamento do trabalho escravo, somadas ao fortalecimento do diálogo com a Comissão Nacional (CONATRAE) é uma estratégia a ser percorrida.

Contudo, a criação de COETRAEs e o lançamento de Planos Estaduais estão longe de representar a inserção do tema nas agendas dos governos locais, como pode ser observado, por exemplo, na experiência do Estado do Rio de Janeiro.

¹⁷ Segundo informações da secretaria executiva da CONATRAE fornecidas via *e-mail* para esta autora, em 12/07/2013.

2.3- A EXPERIÊNCIA DA COETRAE-RJ

No estado do Rio de Janeiro, a segunda maior economia brasileira, o problema do trabalho escravo contemporâneo manifesta-se principalmente no Norte e Noroeste fluminense, ligado à produção sucroalcooleira. O maior número de casos oficialmente identificados no Rio de Janeiro está concentrado no meio rural e possui relações diretas com a retomada do cultivo da cana de açúcar e a expansão dos grandes latifúndios de pecuária – gado leiteiro - e agricultura: tomate, café e laranja, lavoura, plantação de eucalipto e mineração. Todavia, o problema se expressa também de outros modos. Na área urbana, por exemplo, existem casos conhecidos de trabalho escravo doméstico, na prostituição forçada e na construção civil, que envolvem migrantes de outros estados e até mesmo de outros países¹⁸.

Um diagnóstico propositivo encomendado, em 2010, pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) ao professor Ricardo Figueira, realizado em parceria pelo Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo (GPTEC), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), revelou que são antigos os indícios da permanência do trabalho escravo no Rio de Janeiro e que esses casos remontam até os dias atuais.

De acordo com a pesquisa realizada, ainda em 1988 o relatório anual da Comissão Pastoral da Terra (CPT) denominado, Caderno de Conflitos, trouxe as primeiras denúncias da ocorrência de trabalho escravo em suas formas contemporâneas no Estado. O crime teria ocorrido em Petrópolis e em Cabo Frio, envolvendo menores. Dois anos depois, o novo número do mesmo Caderno informou sobre o problema no município de Rio Bonito. Quatro fazendas ligadas a atividades canavieiras estariam envolvidas com o crime e o número de vítimas chegaria a 243 pessoas (FIGUEIRA, et.al., 2010).

Mais de uma década depois, em 2009, conforme revelou o MTE, o Grupo Móvel libertou no país 3.769 pessoas; destas, 521 no Rio de Janeiro. Naquele ano, o Estado do Rio de Janeiro ultrapassou em número os libertos de estados onde tradicionalmente o problema era mais grave, como o Pará, que havia registrado 326 pessoas resgatadas pelo MTE (FIGUEIRA, et.al., 2010).

Em 2010, foram libertados 58 trabalhadores, nos municípios de São Francisco do Itabapoana, Conceição de Macabú e Campos dos Goytacazes. Em 2011, foram libertados 111 trabalhadores, nos municípios de Itaperuna, Miracema, Santo Antônio de Pádua e Paraíba do Sul,

¹⁸ Informações da Secretaria Regional de Inspeção do Trabalho em entrevista para essa tese.

sendo encontrados nos três primeiros na mineração e no último, na atividade de olaria (FIGUEIRA, et.al., 2010).

A trajetória da luta contra o trabalho escravo contemporâneo no Rio de Janeiro é marcada pelos esforços da sociedade civil organizada, de sindicatos, de movimentos sociais, de trabalhadores rurais e, em especial, do Comitê Popular para a Erradicação do Trabalho Escravo no Norte Fluminense e do MST-RJ. Graças a luta desses atores sociais aos poucos questão no Estado foi saindo de um estado de inobservância social e adquirindo algum espaço na agenda do Governo do Estado do Rio de Janeiro, ainda que não se tenham recursos do Governo do Estado destinados exclusivamente para o seu enfrentamento.

Na tentativa de atender a demanda da sociedade civil organizada, que clamava por respostas ao problema, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Decreto Nº 42.542, de 30 de junho de 2010, instituiu a Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAE-RJ), composta paritariamente por entidades representativas do Estado e da sociedade civil (que reconhecidamente desenvolvessem ações de promoção e defesa dos Direitos Humanos e de enfrentamento do trabalho escravo) e administrativamente vinculada à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH).

Após um processo eleitoral, coordenado pela SEASDH, de escolha dos representantes da sociedade civil organizada a COETRAE-RJ ficou com a seguinte composição: Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (órgão que a preside e responsável pela sua manutenção); Secretaria de Estado de Trabalho e Renda; Secretaria de Estado do Ambiente; Secretaria de Estado de Educação; Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária; Secretaria de Estado de Segurança; Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; Ministério Público Estadual; Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro; Associação Nacional de Procuradores do Trabalho (ANPT); Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Campos (CPDDH Campos); Comitê Popular de Erradicação do Trabalho Escravo do Norte Fluminense; Consórcio Projeto Trama (representado pela Organização de Direitos Humanos- Projeto Legal); Movimento Humanos Direitos (MHuD); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra do Brasil (MST-RJ); Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação (SEPE) - Núcleo Campos dos Goytacazes; Pia Sociedade dos Missionários de São Carlos (Pastoral do Migrante); Núcleo de Erradicação do Trabalho Escravo da Coordenadoria da 1ª Região do Ministério Público do Trabalho (MPT); Seção de Fiscalização do Trabalho no Estado do Rio de Janeiro do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo/ UFRJ(GPTEC) (na qualidade de observador).

Atendendo às diretrizes de descentralização do II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil, a COETRAE-RJ foi responsável pela elaboração do Plano Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo, lançado em 22 de maio de 2012¹⁹, instituído pelo Decreto nº 43.936 de 13 de novembro de 2012, com a finalidade de orientar, sistematizar e aperfeiçoar a execução de políticas públicas voltadas para a erradicação do trabalho escravo, em todas as suas formas, no Estado do Rio de Janeiro.

A interlocução entre diversos órgãos governamentais e a intersetorialidade entre as políticas públicas foram diretrizes trabalhadas no Plano, que prevê que as ações do Governo do Estado articulem políticas sociais, econômicas e de segurança pública e estimulem à participação de atores fundamentais da esfera Federal e dos municípios, especialmente, aqueles identificados como redutos de origem e de exploração do trabalho escravo.

O Plano Estadual de Erradicação do Trabalho Escravo do Rio de Janeiro sistematiza o total de 41 ações que buscam desenvolver mecanismos de cooperação com a sociedade civil das regiões em que os trabalhadores são aliciados; promover campanhas de conscientização; produzir e divulgar dados referentes à situação a que são submetidos trabalhadores migrantes, desenvolvendo ações conjuntas com poderes públicos locais, entre outras.

Dentre as ações elencadas no Plano destacam-se as propostas que visam: a criação de um Fundo Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo, tendo a COETRAE-RJ por conselho gestor; o monitoramento do cumprimento da Lei Estadual nº 4.744/06 que dispõe sobre as vedações à formalização de contratos com órgãos e entidades da administração pública e o cancelamento de concessões de serviço público a empresas que direta ou indiretamente utilizem trabalho escravo na produção de bens e prestação de serviços; o desenvolvimento de programas de alfabetização e de educação de jovens e adultos (EJA) nas regiões com maiores índices de origem de trabalhadores egressos do trabalho escravo, o desenvolvimento nas academias de Polícia Civil e Militar de módulos de formação e capacitação sobre a atuação no combate ao trabalho escravo; a implementação de Centros de Referência em Direitos Humanos nas áreas de incidência de trabalho escravo.

O prazo de execução dessas ações está dividido em três grupos: ações de curto prazo (aquelas que devem ser executadas em até seis meses após a publicação do Plano Estadual); ações

¹⁹ O lançamento do Plano Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo ocorreu no Palácio da Guanabara no mesmo dia em que a PEC do trabalho escravo foi votada em segundo turno, na Câmara dos Deputados, em Brasília. Esta foi uma forma que a COETRAE-RJ encontrou de manifestar seu apoio e fazer pressão política entre os parlamentares do Rio de Janeiro. O lançamento do plano rendeu muitas reportagens em importantes jornais do país. Naquele mês a COETRAE-RJ havia enviado uma carta, assinada por todos os seus membros, pedindo apoio àquela proposta para todos os deputados do Estado.

de médio prazo (em até doze meses) e as ações contínuas. Em sua totalidade, o Plano deverá ser executado em até dois anos, ficando a COETRAE-RJ como responsável pelo seu monitoramento e por incentivar a implementação de suas ações em todo o Estado do Rio de Janeiro.

Passados ano e meio do lançamento do Plano Estadual para a erradicação do trabalho escravo no Rio de Janeiro suas ações ainda continuam no papel. Faltam campanhas de conscientização para divulgar dados referentes à situação a que são submetidos trabalhadores rurais imigrantes e não migrantes no Estado e a promoção de ações conjuntas com poderes públicos locais.

Em que pese os esforços de algumas entidades que compõem a COETRAE-RJ para assegurar a permanência do tema na agenda do executivo estadual, na prática o Plano Estadual foi elaborado, lançado, mas não implementado: muito em decorrência da falta de recursos destinados à sua execução. O Plano Estadual não foi incorporado, por exemplo, ao Plano Plurianual do Estado e não existem fontes de recursos específicas para a sua execução. É fato que não se devolvem políticas públicas sem a destinação de recursos.

Ainda hoje, as ações empreendidas no enfrentamento do trabalho escravo no Rio de Janeiro, continuam majoritariamente desenvolvidas pelos órgãos federais, MPT e MTE, pela sociedade civil- de modo autônomo- e pelos institutos de pesquisa, sendo irrisória a participação do executivo estadual na execução das metas do Plano Estadual. Exceto na tentativa de manutenção da interlocução dos atores envolvidos no seu enfrentamento, por meio da COETRAE-RJ.

Em suma, o que essa experiência tem demonstrado é que o fortalecimento das Comissões Estaduais para a Erradicação do Trabalho Escravo pode ser um caminho a ser trilhado no processo de descentralização das ações de enfrentamento ao trabalho escravo no país, tanto na perspectiva do poder central para os poderes locais quanto na conformação de uma rede nacional de enfrentamento ao trabalho escravo em que os estados e municípios com incidência de origem e de exploração dos trabalhadores possam dialogar de modo a garantir atenção as famílias e aos trabalhadores em situação de trabalho escravo no Brasil. No caso do Rio de Janeiro, esse desenvolvimento esbarra na falta de recursos humanos e financeiros e das resistências políticas em reconhecer a questão social e a priorizá-la no âmbito das políticas em desenvolvimento nesse Estado e nos 92 municípios que o formam.

Capítulo 3-

Concepções da Proteção Social no Brasil e da prioridade de acesso para as famílias de egressos do trabalho escravo ao Programa Bolsa Família.

*Basta de uns tendo que vomitar para poder comer mais
e 50 milhões morrendo de fome num ano só.*

D. Helder Câmara.

3.1- O DESENVOLVIMENTO DA NOÇÃO DO ESTADO DE BEM – ESTAR SOCIAL.

Conforme argumentações da professora Sônia Fleury (1994), a provisão de serviços sociais é um fenômeno do século XX e expressa a cobertura das mais diversas formas de risco da vida individual e coletiva, tornando-se um direito assegurado pelo Estado a amplos segmentos da população nos países capitalistas desenvolvidos. A autora analisa as diferentes produções sobre o fenômeno e destaca alguns enfoques sobre a sua emergência, que o articulam: à Primeira Guerra Mundial (Titmuss); ao contexto de guerra para explicar o consenso gerado (Marshall e Beveridge); às condições e grau de mobilização da classe trabalhadora (Esping-Andersen); ao processo de desenvolvimento das sociedades capitalistas industrializadas (Flora, Heidnheimer e Alber); ao conflito de classes e ao crescimento da classe trabalhadora (Gough).

Entretanto, Arretche (1995) assinala que embora alguns países – como é o caso da Alemanha – tenham dado origem a programas de seguro social no final do século XIX, é correto afirmar que o fenômeno do *Welfare State* apresentou uma incontestável expansão ou mesmo institucionalização no período do pós-guerra. Nas palavras da autora, “é a partir de então que se generaliza e ganha dimensões quase universais nesses países um conjunto articulado de programas de proteção social, assegurando o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde, etc.” (ARRETCHE, 1995, p. 03).

Esping-Andersen (1991) observa que há uma confusão conceitual que envolve a responsabilidade do Estado na garantia dos direitos sociais básicos dos cidadãos. Tal dicotomia não deixa claro se as políticas que asseguram este bem-estar são emancipatórias ou não; se contrapõem ou não ao mercado; e a que tipo de necessidade atende, ou seja, se são básicas ou mínimas. Segundo o autor, “O *Welfare State* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

O termo *Welfare State* tem origem na Inglaterra e é usualmente admitido na literatura anglo-saxônica. Mas, há outras definições, que nem sempre se relacionam ao mesmo fenômeno e não podem ser tratadas como sinônimo de *Welfare State*. É o caso do termo *État-Providence* (Estado Providência), de origem no Estado Social na França, enquanto na Alemanha o termo utilizado é *Sozialstaat*, cuja tradução literal é Estado Social. Behring e Boschetti (2010) avaliam que, tanto a conceituação quanto os argumentos sobre a emergência e abrangência do *Welfare*

State são cercadas de polêmicas e divergências, até mesmo quanto à utilização do termo para designar realidades históricas, econômicas e sociais específicas.

Para estas autoras, parece haver um consenso entre os autores que a garantia compulsória de prestações de substituição de renda em momentos de riscos originados da ausência de trabalho assalariado pelo Estado foi uma novidade da Alemanha de Bismarck. O modelo beveridgiano, de origem na Inglaterra, tem como principal objetivo a luta contra a pobreza²⁰.

No caso da Alemanha, a expressão *Sozialstaat* (Estado Social) é utilizada para indicar o conjunto de políticas de proteção social que compreendem os seguros sociais, mas não se limitam a eles. O Estado Social assegura educação universal, habitação e seguridade social, que, por sua vez, inclui aposentadorias e pensões, saúde, seguro acidente de trabalho e auxílios familiares. No entanto, a Alemanha não instituiu um sistema de seguridade social universal, com prestações uniformes para todos. Os regimes de seguros sociais obrigatórios, estabelecidos por categoria profissional, cujas prestações estão subordinadas ao montante e ao tempo de contribuição do segurado, excluem de 1 a 5% da população do acesso a um dos regimes existentes (BEHRING e BOSCHETTI, 2010).

Na literatura francesa, nota-se uma reserva à utilização do termo *Welfare State*. É quase consenso entre os autores que os termos adotados em cada idioma se articulam com a historicidade de cada país. Nesse sentido, a literatura francesa não incorpora o termo *Welfare State* para designar o sistema de proteção social. A utilização da expressão *État Providence* (Estado Providência) é uma referência à representação de um Estado providencial, construído no século XIX (RENARD apud BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

O conceito francês de *État-Providence*, em seu sentido atual, aproxima-se do conceito inglês de *Welfare State* ao incorporar a perspectiva da responsabilidade estatal na regulação do mercado, tendo em vista preservar o equilíbrio entre oferta e demanda e garantir benefícios de proteção aos trabalhadores em momentos de perda de sua capacidade ao trabalho e, mais integralmente, aos cidadãos em situações de dificuldades econômicas e sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

As autoras ressaltam a inexistência de sistemas e “modelos puros”, mas indicam que, quando ocorre a prevalência da lógica de seguro, os estudiosos tendem a reconhecer o sistema

²⁰ Behring e Boschetti (2010, p. 97) salientam que, “nesse sistema de proteção social, os direitos são universais, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos (testes e meios), e o Estado deve garantir mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais (e não da contribuição direta dos empregados e empregadores) e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais do sistema beveridgiano são a unificação institucional e a uniformização dos benefícios”.

como sendo de seguros ou bismarckiano; quando prevalecem amplos serviços não contributivos, tendem a reconhecê-lo como sistema Beveridge ou de seguridade social, com base no Plano Beveridge.

De fato, as teorias que tentam explicar a origem e o desenvolvimento do *Welfare State* são extensas (ARRETCHE, 1995; DRAIBE, 1989). Esse conceito não é unívoco e apresentam distintas correntes teóricas de acordo com a filiação de seus estudos. Draibe (1989) sugere uma diferenciação conceitual entre a concepção anglo-saxônica de *Welfare State* e a tradição francesa de solidariedade social e de *État-Providence* e apresenta algumas das definições que circulam na literatura sobre o fenômeno. O primeiro refere-se à tradição anglo-saxônica.

[O *Welfare State* é] “um Estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado (através da política e da administração) num esforço para modificar o jogo das forças do mercado em pelo menos três direções: primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima independentemente do valor do mercado de seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, restringindo o arco de insegurança, colocando os indivíduos e famílias em condições de fazer frente a certas “contingências sociais” (por exemplo, a doença, a velhice e a desocupação), que, de outra maneira, conduziriam a crises individuais ou familiares; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de *status* ou classe, sejam oferecidos os padrões mais altos de uma gama reconhecida de serviços sociais (BRIGGS apud DRAIBE, 1989, p. 18).

Ao examinar tal conceito, Draibe (1989) enfatiza que os aspectos fundamentais que envolvem essa noção indicam, desde Beveridge, para a garantia de renda, saúde, educação, e habitação. Assim, ao considerar, conforme a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que a seguridade social envolve o conjunto das políticas relacionadas à previdência, saúde e assistência social (mesmo que não sejam financiadas por contribuições sociais), a política de *Welfare State* deverá compreender um conjunto de ações que, além da seguridade social, envolvem educação e habitação.

Wilensky chama atenção para as tendências universalistas das práticas de *Welfare State* e apresenta o seguinte conceito:

A essência do *Welfare State* é um padrão mínimo – garantido pelo Estado – de renda, alimentação, saúde, alojamento e instrução, assegurado a qualquer cidadão como direito político e não como beneficência. (WILENSKY apud DRAIBE, 1989, p. 18).

Evidentemente, o modo de efetivar e colocar em prática essas políticas irá depender das diferentes concepções – conservadoras, liberais ou neoliberais, intervencionistas ou regulatórias – do desempenho do Estado e da relação Estado-Mercado ou, em linhas mais gerais, Estado-

Sociedade. Os liberais e os conservadores, assumindo concepções de formas mínimas de intervenção no Mercado, destacam a primazia do modo individualizado e seletivo na distribuição de recursos em espécie (o imposto de renda negativo é um exemplo) somente aos necessitados, no lugar de, como apoiariam os intervencionistas (keynesianos, marxistas etc.), implementar a ação do Estado por meio da construção de equipamentos coletivos de produção e distribuição universal de bens e serviços sociais, em sua maioria, estatizados e burocratizados (DRAIBE, 1989).

Ao consolidar maior intervenção estatal no âmbito da proteção social, o *Welfare State* remeteu a diferentes experiências quanto a sua implementação. Draibe (1989) salienta que as formas de concretizar e implementar essas políticas também variam de acordo com diferentes concepções do papel do Estado e da relação Estado/Mercado e Estado/Sociedade.

Tais definições apresentam alguns elementos comuns que são analisados pela autora. Em primeiro lugar, a referência à ação do Estado na organização e implementação das políticas sociais não dependem do grau em que se efetiva a participação do Estado em cada uma delas. Em segundo lugar, e em consequência disso, a concepção de *Welfare State* envolve uma relação entre Estado e Mercado, na qual o primeiro pode alterar o livre movimento assim como os resultados socialmente adversos do segundo. O terceiro ponto discutido por Draibe (1989) está na noção de substituição de renda, quando esta é perdida temporária ou permanentemente, conforme os riscos próprios das economias de mercado: perda da capacidade de trabalho por velhice, doença, maternidade, ou o desemprego. Considera-se também, sobretudo na tradição anglo-saxã, a preservação ou integração da renda, com base no patamar mínimo supondo satisfatório para o atendimento das necessidades vitais dos indivíduos e famílias, contemplando aqueles que não se encontram no mercado ou a ele marginalmente incorporados.

Nesse sentido, as políticas de *Welfare* apresentam como referência menos o trabalhador contributivo; os cidadãos têm nelas o exercício de um direito assegurado e não como expressão de uma ação benevolente do Estado. Neste caso, o direito social refere-se às necessidades básicas sociais e culturalmente consideradas: a alimentação, a atenção à saúde, a educação e a habitação, que na concepção de Titmus (apud DRAIBE, 1989), é o núcleo duro dos estados modernos de Bem-Estar.

Na avaliação da autora, o *Welfare State* surgiu e se consolidou fundamentalmente porque foi uma reivindicação realizada pelos cidadãos "não só por igualdade sócio-econômica, mas, também, pela segurança sócio-econômica" firmando-se como direito e ultrapassando a concepção de benesses (DRAIBE, 1989, p. 21).

No debate sobre o *Welfare State*, é comum encontramos autores que expõem tipologias e classificações em sua análise. Apresentaremos uma breve exposição de dois autores (TITMUS apud DRAIBE, 1989; ESPING-ANDERSEN, 1991), pois suas contribuições são consideradas relevantes para o debate.

Para Draibe (1989), as hipóteses classificatórias encontram-se fortemente influenciadas à situação europeia e a um contexto particular – o da emergência dos sistemas de proteção social. Todavia, são úteis para ampliar os critérios e a compreensão de classificações e tipologias elaboradas por vários autores que objetivaram analisar os aspectos mais permanentes dos distintos “modelos” de *Welfare*.

Titmus apud Draibe (1989) estabelece uma tipologia, formulada nos anos 1960 – considerada a mais clássica – onde determina três modelos ou padrões de política social nos Estados de Bem-Estar Social:

- Modelo Residual – a política social intervém *ex-post*, quando os canais “naturais” e “tradicionais” de satisfação das necessidades (família, mercado, etc.) não estão em condições de solucionar algumas demandas do indivíduo. Neste caso, a intervenção apresenta um caráter de tempo determinado, devendo ser interrompida com a supressão da situação emergencial, ou seja, é essencialmente de caráter emergencial. Para Titmus (apud DRAIBE, 1989), a Lei dos Pobres constitui a base deste modelo.

- Modelo Meritocrático-Particularista – fundamenta-se na proposição de que cada um deve estar em condições de dar respostas às suas próprias necessidades, com base no seu mérito profissional. Neste caso, a política social tão somente corrige as ações do mercado. “O sistema de *Welfare*, por importante que seja, é tão somente complementar às instituições econômicas” (ÁSCOLI apud DRAIBE, 1989, p. 26).

- Modelo Institucional Redistributivo – entende o *Welfare State* como elemento fundamental e constitutivo das sociedades contemporâneas, tendo em vista oferecer bens e serviços sociais “extra-mercado”, os quais são assegurados a todos os cidadãos, que estariam cobertos e protegidos com base nos critérios universalistas. Este modelo tende a incorporar os mecanismos de renda mínima, integração e substituição de renda com aqueles típicos dos equipamentos coletivos públicos gratuitos para a prestação de serviços essenciais, especialmente os de saúde e de educação. De um modo geral, abrange mecanismos de redistribuição de renda e de recursos. A Inglaterra e os países escandinavos podem servir de exemplos desse modelo, que parte da suposição da incapacidade do mercado de realizar, por si próprio, uma alocação de

recursos que possa eliminar a insegurança absoluta, ou mesmo, a pobreza atual ou futura. Esse modelo pode ser considerado o ideal social-democrata do *Welfare*.

A abordagem de Titmus, para Esping-Andersen (1991, p. 100):

força os pesquisadores a saírem da caixa preta dos gastos para o conteúdo dos *Welfare states*: programas direcionados versus programas universalistas, as condições de elegibilidade, o tipo de benefícios e serviços e, talvez o mais importante, em que medida o nível de emprego e a vida profissional fazem parte da ampliação dos direitos do cidadão.

Na investigação sobre as variações internacionais dos direitos sociais e de estratificação do *Welfare State*, Esping-Andersen (1991, p. 108) encontrou combinações qualitativamente distintas entre Estado, mercado e família. Este autor diz que as variações identificadas não estão linearmente distribuídas, mas agrupam-se de acordo com os tipos de regime.

Este autor diferencia os países em três modelos de regimes de *Welfare State*. O primeiro se caracteriza como liberal e está presente de modo mais premente nos Estados Unidos da América (EUA), Canadá e Austrália. Apresenta as seguintes características: políticas focalizadas de assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência; benefícios limitados à população de baixa renda; reforma social limitada pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho; critérios rigorosos para acesso aos benefícios e associados ao estigma e benefícios modestos. Nos países em que prevalecem tais características, o Estado alimenta o mercado, tanto passiva (ao assegurar apenas o mínimo) quanto ativamente (ao subsidiar esquemas privados de previdência). Para Esping-Andersen (1991, p. 108), políticas sociais com essas características concorrem para construir uma ordem de estratificação que mescla igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado e serviços diferenciados pelo mercado para a maioria, produzindo um dualismo político de classe.

O segundo modelo o autor classifica como conservador e corporativista, e tem como base o modelo bismarckiano. Este regime está presente na Áustria, França, Alemanha e Itália. Nestes países, não haveria uma obsessão liberal com a mercadoria e a busca pela eficiência nunca se mostrou evidente; a concessão de direitos sociais não é uma questão polêmica; os direitos mantêm o *status* ligado à estratificação social, o que reduziria sua capacidade redistributiva; o edifício estatal substitui o mercado enquanto provedor de benefícios sociais, colocando a previdência privada em papel secundário. Nesses regimes corporativos é possível observar uma ênfase do Estado na preservação das diferenças de *status*, os benefícios são comprometidos com a família tradicional devido ao legado da Igreja, os benefícios voltados para as famílias estimulam a maternidade e baseiam-se no princípio da subsidiariedade, o que conduziria o Estado a intervir

apenas quando a capacidade da família se esgotar totalmente (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

O terceiro designado como social-democrata, seria formado pelos países²¹ que estabeleceram políticas sociais universais e cujos direitos sociais foram estendidos às classes médias. Nesses países “a social-democracia foi claramente a força dominante por trás da reforma social”. Esse regime de *Welfare State* promove a igualdade com acentuada melhoria nos padrões de qualidade e não apenas igualdade das necessidades mínimas. O autor indica duas proposições que estariam na base de implementação das políticas sociais: serviços e benefícios compatíveis com os gastos mais refinados da classe média e igualdade na prestação de serviços que garante à classe trabalhadora absoluta participação na qualidade dos direitos usufruídos pelos mais ricos. Esta fórmula traduz-se em benefícios desmercadorizantes e universalistas, e todas as camadas são incorporadas a um sistema universal de seguros, mas com benefícios concedidos gradualmente conforme os ganhos habituais. “Este modelo exclui o mercado e, em consequência, constrói uma solidariedade essencialmente universal em favor do *Welfare State*” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 110).

Behring e Boschetti (2010) avaliam que, embora apresente limites metodológicos de análises que engessam os países em supostos “modelos” com características homogêneas, o trabalho de Esping-Andersen mostra a importância da expansão das políticas sociais no período de 1945 a 1970. Concomitantemente, demonstra que essa expansão não acompanhou o mesmo padrão de desenvolvimento em todos os países capitalistas.

Não por acaso, a expansão das políticas sociais e dos direitos por elas assegurados, no pós Segunda Guerra Mundial, está intimamente relacionada à noção de cidadania, conforme demonstra o clássico ensaio de T. H. Marshall, *Cidadania, classe social e status*, publicado no Brasil em 1967.

Sua formulação sobre cidadania, num quadro sócio-histórico de ampla utilização das estratégias fordistas-keynesianas, é emblemática das transformações sociais daquele período, momento em que a discussão sobre política social ganha um novo estatuto teórico, e representa uma inovação nas realidades concretas dos países, com ênfase para o modelo de bem-estar social europeu.

Marshall toma como base os princípios liberais, em que a educação conformava o único direito social inquestionável, porque era definidora de uma igualdade humana básica. Essa

²¹ Neste artigo, Esping-Andersen (1991) não faz menção aos países que agruparam esse “regime”, mas entende-se que são os países do Norte da Europa: Suécia, Dinamarca, Escandinávia (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

igualdade foi enriquecida, ao longo dos dois últimos séculos, com um conjunto considerável de direitos. Para ele, é possível conciliar “desigualdade de classes e cidadania”. Essa igualdade básica deve ser preservada, invadindo o mercado competitivo. Nesse sentido, um mercado com limites seria uma particularidade do desenvolvimento da cidadania moderna. Afirma que há uma tendência contemporânea para a igualdade social, a qual concorreria para o socialismo (MARSHALL, 1967, p. 62).

Ao ponderar sobre este ensaio, Behring e Boschetti (2010) argumentam que o esquema de Marshall provocou um amplo debate que se dá até os dias atuais. Sobretudo no que se refere à política social, ele traz a questão para o centro do debate político, econômico e sociológico, fornecendo elementos primordiais em sua defesa, mas sem muita densidade do ponto de vista explicativo. Suas argumentações sofreram críticas, ainda que seja relevante para a projeção de um novo patamar civilizatório nos marcos do capitalismo – o que, para as autoras é questionável –, no qual haveria uma singular combinação entre acumulação e equidade. Observam ainda que, Marshall colocava a experiência do *Welfare State* como uma espécie de fim humanista da história, criando uma medida de civilidade centrada na experiência dos países europeus, não obstante a história concreta de cada país.

Cabe assinalar, que as diferenças apontadas nas formas de modelo de proteção social assumida pelo Estado de Bem-Estar Social correspondem aos vários estágios do capitalismo monopolista. Mesmo essas diferenças implicando, ora em uma restrição na intervenção do Estado quanto aos direitos sociais, ora na sua ampliação, a cidadania manteve um caráter ampliado porque, mesmo em maior ou menor grau, a intervenção estatal se fez presente na garantia e efetivação dos direitos sociais.

No caso brasileiro, Draibe (1989, p. 29) menciona que o Estado Social construiu-se e consolidou-se entre a década de 1930 e a década de 1970. No âmbito do Estado Capitalista, o *Welfare State* é “uma forma particular de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico.”

Na realidade, estas transformações expressam a emergência de um sistema nacional, público ou estatal que influenciam a educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, em acordo com as políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o nível de vida da classe trabalhadora.

A autora dirá ainda, com base nesse conceito, que ao examinar a periodização de constituição do *Welfare* no Brasil, o ponto de partida só pode ser a década de 1930, se

considerarmos o conjunto de transformações do Estado brasileiro e as formas de regulação social que se iniciou aí.

Vale igualmente destacar, com base nesta mesma concepção, a análise criteriosa sobre a natureza da produção legal e as inovações políticas que transcorreram os anos 1930 até a década de 1970. Para Draibe (1989), isso evita uma visão linear do movimento de construção e consolidação do *Welfare State*.

Ao longo desse período, a autora destaca duas fases de produção legal: a fase de 1930 a 1943 e a fase 1966 a 1971, ambas sob regimes autoritários, situação que parece confirmar a tese das ações preventivas das elites e a busca de novas formas de legitimação via política social. Após um breve exame do período em questão, Draibe (1989) afirma que é sob o regime autoritário de 1964, que se completa o sistema de *Welfare* no Brasil.

Diz ainda que o padrão brasileiro de *Welfare State* é do tipo meritocrático-particularista, segundo definição de Titmus. No entanto, nestas bases, o sistema brasileiro adquiriu também, no decorrer dos anos 1970 e, sobretudo, a partir do período que se iniciou em 1981, outros aspectos relevantes. Considerando a meritocracia, de um lado, e a precária estrutura de emprego e salário em vigor, de outro, desenvolveu-se aqui um denso esquema assistencial, sobreposto ou mesmo paralelo ao núcleo securitário, dirigidos a grupos específicos, e teoricamente residuais, mas que termina por estender-se a maior parte da população.

Nesse lastro analítico, cabe ainda frisar que a economia capitalista no Brasil demarcou um caminho conservador de construção do *Welfare State*, e, portanto, da negação do bem-estar como rezava a cartilha do progresso econômico.

É preciso reconhecer que enquanto gasto público, a política social faz parte de uma relação social de produção e, essa relação é “metamorfoseada” quando perde a capacidade de reproduzir-se segundo os interesses estruturais. Para Draibe (1989), a crise econômica acelerou o processo de transformação da política social brasileira dada às restrições generalizadas que impôs nos planos do emprego e da renda, bem como suas implicações sobre o financiamento do setor público como um todo, mas em especial, das políticas sociais. A autora sugere que a gestão conservadora da crise, no início da década de 1980 deve ter somado para agravar este movimento. Contudo, foi à crise do regime autoritário e o processo de democratização que mais fortemente determinaram as mudanças.

Em síntese, o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social esteve intimamente relacionado às razões políticas, isto é, às lutas ocorridas nas sociedades industriais pelo estabelecimento dos direitos civis, políticos e sociais. A afirmação dos direitos sociais esteve

ligada ao desenvolvimento da democracia e ao aumento do poder político da classe trabalhadora. Então, o Estado de Bem-Estar Social se estruturou a partir do desenvolvimento econômico-industrial, momento no qual os fatores político-culturais expressaram uma mudança ideológica.

A concepção de cidadania ampliada estabelecida no Estado de Bem-Estar Social pode ser considerada hegemônica até a década de 1970 quando a política econômica passou a adquirir maior importância no âmbito do Estado do que a política social. Nesse período, inicia uma crítica ao Estado de Bem-Estar Social, responsabilizando-o pela crise econômica.

A crítica neoliberal considera que, quando o governo aumenta os programas sociais para suprir as demandas vindas da sociedade, acaba por contrair dívidas, aumentando os déficits públicos que levam ao aumento de tributação. Com a elevação dos custos para as empresas ocorre uma redução na produção diminuindo o investimento e aumentando a inflação. Segundo os teóricos neoliberais, a intervenção estatal com orientação redistributiva da economia levou o Estado a assumir critérios paternalistas que enfraqueceram as relações necessárias para manter o vigor capitalista garantido por meio do risco e da livre concorrência (ANDERSON, 1995, p.07).

A solução proposta para a crise do Estado de Bem-Estar Social resultou na retomada do pensamento liberal: do indivíduo como ser soberano, do mercado como supremo regulador das relações – especialmente as sócio-econômicas – o "Estado ausenteísta" cuja prioridade implica na reprodução do capital, legitimado pelas políticas neoliberais. Enfim, a realidade universalista na garantia dos direitos estabelecida nos *Welfare State* passa a ser questionada em nome da necessidade de reduzir os custos do Estado e de aumentar a racionalidade da vida coletiva (NOGUEIRA, 2001, p.23).

3.2- O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

No Brasil as políticas sociais que precederam o *Welfare State*, apresentavam um caráter de beneficência/caridade que compreendia um não reconhecimento dos direitos sociais aos indivíduos assistidos pelo Estado através dessas políticas. Nesse sentido, o autor Marco Aurélio Nogueira (2001) ressalta que a garantia e a materialidade dos direitos sociais exigem sempre uma intervenção política e de aparatos públicos fortes, pois sua efetivação passa – não pela livre relação entre capacidades individuais, mas pelo Estado – pela correlação política das forças sociais.

De fato, as históricas lutas da classe trabalhadora que romperam os limites privados nas relações entre capital x trabalho – colocando a “questão social”²² na agenda pública – deram

²² O desenvolvimento da sociedade capitalista e o surgimento da classe operária impuseram ao mundo moderno

origem a uma ampla esfera de direitos sociais públicos referentes ao trabalho expressos nos países centrais no *Welfare State*, Estado Providência (*État-Providence*) ou Estado Social.

Embora conformadas no limite do pacto da dominação, as políticas sociais tornavam-se o espaço de concretização dos interesses da classe trabalhadora. Assim, o Estado além de representar os interesses da burguesia (MARX e ENGELS, 1998, p.13), é também um campo de estratégias da luta de classes (YAZBEK, 1996, p.45).

Na mesma linha interpretativa, a autora Rosa Helena Stein (2000) considera que o chamado *Welfare State* surgiu em decorrência do Estado liberal-democrático que, na Europa, buscou atender aos direitos sindicais e políticos da classe operária quando ela começou a se inserir enquanto ator político na luta pela ampliação da cidadania política e social no final do século XIX, mas também como mecanismo de controle do Estado para mediar e atender aos interesses da classe dominante.

Em seu longo processo, é a partir desse reconhecimento que se constituiu a seguridade social moderna, que abrange o período do pensamento hegemônico liberal e de consolidação da “sociedade salarial” (CASTEL, 1998) às perspectivas keynesianas e social-democratas que tencionam a intervenção do Estado no campo social e econômico, período que vai de meados do século XIX até a 3ª década do século XX.

Embora não se possa indicar com exatidão, o período do surgimento e ampliação das primeiras legislações e medidas de proteção social demarca o final do século XIX “como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal” (BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p. 47).

O foco central de discussão deste item volta-se para o desenvolvimento histórico do sistema de proteção social no Brasil com ênfase aos determinantes históricos de constituição da política de assistência social – um dos pilares da Seguridade Social – e seus desdobramentos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Para efeito da revisão histórica do sistema de proteção social no Brasil, optei por utilizar o esquema de análise de Vicente de Paula Faleiros (2000), e Ivanete Boschetti (2008), que destacam algumas conjunturas determinantes desse processo que servirá de perspectiva articuladora desses vários momentos: dos anos 30 aos 60, quando foi implantado o sistema de seguro social para

um conjunto de problemas econômicos, políticos e sociais. No Brasil, a “questão social” passou a ser reconhecida pelo pensamento político sob bases liberais-democratas como questão política. Cerqueira Filho (1982) ressalta que a “questão social” surgiu da relação capital x trabalho no processo de industrialização, e sob o padrão de substituição de importações, como expressão das contradições que não mais poderiam ser tratadas pela polícia.

setores da classe trabalhadora; os anos de ditadura quando se implementou o complexo militar-industrial-assistencial; o período da Constituinte, e, finalmente, o período dos anos 90, marcado pelo neoliberalismo.

Para Faleiros (2000), o sistema de proteção social implica Estado, sociedade e economia, modificando-se nos embates sociais, políticos, culturais e nas crises econômicas, favorecendo a emergência e ampliação de políticas como educação, habitação, defesa do meio ambiente, mínimos sociais, e outras, assim como sua redução ou até eliminação. Sua perspectiva de investigação é, ao mesmo tempo, estrutural e histórica, revelando o complexo processo das relações da sociedade com o Estado, num contexto de enfrentamentos de interesses dos blocos que disputam legitimidade, poder e ganhos econômicos.

Em sua avaliação, no período da década de 1930, a revolução liderada por Getúlio Vargas alterou o bloco no poder e, mesmo de forma heterogênea, direcionou a política no sentido de transformar as relações Estado/sociedade para a integração do mercado interno e desenvolvimento da industrialização, preservando, ao mesmo tempo, a economia de exportação de produtos agrícolas, sem romper a dependência dos países centrais (FALEIROS, 2000, p.35).

Anteriormente ao governo Vargas, em 1923, por iniciativa do deputado paulista Eloy Chaves, foi implementada a previdência social dos ferroviários como resposta às lutas sociais e greves e para preservar a economia de exportação do café. Boschetti (2008) avalia que, após esse ano, foi esboçado o modelo com base nas Caixas de Aposentaria e Pensões (CAPs) privadas, organizadas por empresa. Esse modelo desenvolveu-se rapidamente, mas com características desiguais e limitadas a algumas categorias profissionais.

Mas, uma intervenção mais concreta e sistemática do Estado na regulação de trabalho e na área social, que passou também a ser objeto de sua atuação, se deu a partir dos anos 1930. “Às Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) somaram-se os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), criados, regulamentados e controlados pelo Estado. Assim estabelecia-se uma nova concepção de regulação econômica e social” (BOSCHETTI, 2008, p. 10).

Faleiros (2000) pondera que, no período getulista, a política trabalhista, buscava, ao mesmo tempo, reprimir as greves e os movimentos operários e estabelecer um sistema de seguro social. O discurso hegemônico explícito era substituir a luta de classes pela colaboração de classes. Tratava-se de uma reposta, de cima, aos movimentos de baixo. O Ministério do Trabalho, criado em 1930, articulou o atrelamento dos sindicatos ao Estado através do controle das suas eleições, de suas finalidades, finanças e atividades.

O sistema de seguro foi gradativa e sucessivamente implementado através de Institutos de Previdência Social para categorias de trabalhadores como marítimos, estivadores, bancários e industriários. No que se refere ao amplo contingente de trabalhadores rurais, o autor menciona que, sem condição salarial por pressão dos latifundiários e também sem organização de seus interesses, ficaram de fora do sistema estatal de previdência até a década de 1970 (FALEIROS, 2000, p.42).

Sobre a questão do sistema de seguros, Boschetti (2008, p.11) ressalta que o financiamento com base quase que exclusivamente em contribuições sociais conforme a lógica de capitalização em uma tendência de limitar os direitos aos contribuintes foram alguns aspectos que começaram a definir o sistema como de “seguro social”.

O modelo de proteção social da era Vargas, se comparado com o que se passava no mundo, definia-se como fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação dos benefícios, em busca de um controle social das classes trabalhadoras. Vários segmentos da classe trabalhadora foram cooptados pelo poder numa troca de favores, caracterizando esse modelo de corporativismo, por considerar mais a relação personalizada do presidente ou do ministro com os dirigentes sindicais (chamados de pelegos) que as relações de garantia da cidadania. Vargas governou sob ditadura (Estado Novo), após o golpe de 1937 até 1945, quando foi derrubado militarmente (FALEIROS, 2000, p.45).

No ano de 1942, criou-se a Legião Brasileira de Assistência (LBA), tendo à frente da coordenação a primeira-dama²³, com vistas a atender às famílias de pracinhas envolvidos na guerra. Após 1946, a LBA passou a dedicar-se à maternidade e à infância, estabelecendo postos de serviços conforme interesses, apoios, e conveniências, no sentido de legitimar o Estado junto aos pobres. Na distribuição de benefícios sociais prevalecia o assistencialismo, numa junção de obras de caridade, na maioria religiosa, com ações das primeiras-damas. Em sua origem, o financiamento de suas ações alimentava-se de contribuições previdenciárias de empregados e empregadores, mas foi modificado, e passou a contar com as contribuições dos empregadores e doações particulares. “Seu patrimônio cresceu a passos largos: ela tornou-se proprietária de suas sedes administrativas e sociais, bem como de inúmeros equipamentos sociais, em todo país” (BOSCHETTI, 2008, p. 52).

²³ Boschetti (2008, p. 52) observa que “a esposa do presidente da república assumira a presidência de honra da instituição desde a sua criação, exercendo importante papel na condução das ações sob a ótica da benevolência e da ajuda moral. Esse papel era, igualmente, desempenhado nos estados e municípios pelas ‘primeiras-damas’ municipais e estaduais”.

Esse modelo teve vigência até o golpe de 1964, embora num quadro democrático vivenciado no país desde 1946. Em 1960, foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que definia a unificação dos benefícios dos vários institutos, organizando mais de 300 leis e decretos referentes à previdência social. Em 1963 foi aprovada a previdência rural, em meio às lutas camponesas, no entanto, não foi colocada em prática (FALEIROS, 2000, p.48).

Faleiros (2000) menciona que o Brasil, no contexto do golpe militar, até 1988 (ano da Constituição democrática), se desenvolveu economicamente com expansão da produtividade, modernização da economia e entrada do capital estrangeiro em parceria com o Estado. A ditadura se revelou pela forte censura, ausência de eleições, controle do Congresso Nacional pelo poder militar, então no Executivo, e forte repressão à oposição, considerados subversivos por lutarem, armados ou não, pela derrubada do sistema autoritário e sua substituição pelo sistema democrático e/ou socialista.

Neste quadro sócio-histórico, observam-se duas grandes tendências que sinalizam as modificações na organização do sistema de proteção previdenciário-assistencial: a unificação institucional dos IAPs, em 1966, e a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, consolidando um modelo estatal nacional de gestão, atravessado por nuances que preservaram certos princípios predominantes no modelo de caixas privadas (BOSCHETTI, 2008, p.12).

Faleiros (2000) argumenta que a unificação, de cima para baixo, dos institutos de previdência num único organismo, dentro da política centralizadora do governo federal, nomeava inclusive governadores. Assim foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), cuja administração esteve nas mãos da tecnocracia. Foram feitos convênios entre o INPS e grandes empresas para que o trabalhador fosse atendido no local de trabalho, utilizando o esquema de Saúde e Segurança no Trabalho que deveria contribuir para o aumento da produtividade.

Os limites estruturais da economia, nesse período, também impediram que se ampliasse a previdência aos trabalhadores rurais (1971), aos empregados domésticos (1972), aos jogadores de futebol (1973) e aos ambulantes (1978). Conforme Faleiros (2000), os trabalhadores rurais apenas tiveram acesso a uma previdência com benefício de meio salário mínimo, sem contribuição direta. Em 1974, os idosos considerados pobres, com mais de 70 anos, foram beneficiados por uma lei que implementou a renda mensal vitalícia (RMV) no valor de um salário mínimo para os que houvessem contribuído, ao menos um ano, com a Previdência Social. Nesse mesmo ano foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) com a incorporação da LBA, Fundação

para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM), Central de Medicamentos (CEME), Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV).

A unificação do sistema ocorreu em 1977, com a criação do Sistema Nacional de Assistência e Previdência social (SINPAS)²⁴ que abrangia, além do INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS). Nesse mesmo ano, foi regulamentada a previdência privada.

Ao mesmo tempo, [...] milhões de brasileiros não tinham nenhum acesso a serviços médicos, consolidando-se a desigualdade: o setor privado para os ricos, os planos de saúde para um grupo seletivo de assalariados e classes médias, os serviços públicos para pagantes da previdência e, para os pobres, a caridade, feita, em geral por entidades municipais ou filantrópicas com o apoio estatal. É um arranjo tecnocrático-político do sistema na busca de legitimidade e de modernização do modelo getulista (FALEIROS, 2000, p. 48).

Controlado pela administração tecnocrática, o sistema de proteção social não veio a se constituir como um projeto universal de cidadania. Prosseguia um modelo fragmentado, desigual e estratificado, de acordo com os interesses do bloco no poder, para favorecer grupos privados ou particulares, conquistar clientelas, estimular certos setores economicamente influentes, obter lealdades e, sobretudo, dinamizar a acumulação.

O final dos anos 1970 é marcado pela ruptura com o regime militar e pela anistia. Em 1982, houve eleições para governadores e, em 1984, houve uma mobilização das forças democráticas que se desdobrou no movimento pelas eleições diretas (Diretas Já), considerado uma das maiores mobilizações da história do país. O movimento não obteve êxito e, mais uma vez, resultou em eleições indiretas, convocando a Assembléia Nacional Constituinte em 1986.

Neste contexto de efervescência da sociedade civil, caracterizada pela luta por direitos sociais, a ala conservadora do Congresso articulou um bloco chamado de “Centrão” em oposição às pressões por direitos sociais e para defesa dos interesses dominantes. A Constituição Federal de 1988 se colocou como liberal-democrática-universalista, expressando as contradições da sociedade brasileira e fazendo conviver as políticas estatais com as políticas de mercado nas áreas de saúde, da previdência e da assistência social. A saúde e a assistência social passam a ser direitos do cidadão e dever do Estado. (FALEIROS, 2000).

De fato, com a crise da ditadura militar e o conseqüente restabelecimento da democracia, a assistência social alcança a condição de política pública na Constituição Federal de 1988, nos artigos 203 e 204, formando com a Previdência e a Saúde o tripé da Seguridade Social,

²⁴ “Legalmente, o SINPAS era orientado, coordenado e controlado pelo MPAS. Seu objetivo era formular e propor as políticas de previdência e assistência médica e farmacêutica e de assistência social, bem como supervisionar as setes instituições vinculadas ao ministério” (BOSCHETTI, 2008, p. 55-56).

estabelecendo objetivos, diretrizes, financiamento e organização da gestão a ser composta por um conjunto de direitos (YAZBEK, 1996).

Não é o caso, nesta tese trazer a abordagem sobre as políticas que configuram o sistema de seguridade social, a partir da Constituição Federal de 1988, embora seja de grande importância pensar esse sistema a partir da articulação da previdência, saúde e assistência social. O recorte na política de assistência social é aquele que se faz mais interessante porque os programas de transferência de renda estão sendo contemplados no âmbito desta política.

Assim, especificamente sobre a Assistência Social, no plano formal, há uma ruptura com a concepção de caridade, benesses, dádiva sendo prestada a quem dela necessitar, como obrigação do Estado. A Constituição Federal de 1988 é o ponto inicial para se compreender as transformações e redefinições do perfil histórico da assistência social no Brasil.

Transcorridos cinco anos, em 7 de dezembro de 1993, é aprovada a lei nº 8.742 que regulamenta a Assistência Social – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Para Dahmer Pereira (2006), o longo espaço de tempo entre a definição da Assistência Social no campo da Seguridade Social e a aprovação da LOAS se explica pelo avanço dos ajustes neoliberais, sobretudo na década de 1990. No Brasil, o governo Collor de Mello se encarregou de propagar tais ajustes, se mostrando indiferente aos preceitos constitucionais, não levando em conta o Sistema de Seguridade Social definido nesta legislação.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a LOAS regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, que tratam dos objetivos da assistência social e da prestação dos serviços correspondentes, do perfil do beneficiário e dos benefícios assistenciais, das fontes de financiamento e das diretrizes para a organização das ações governamentais.

Na avaliação de Sposati (1995), mesmo com todos os avanços, a assistência social mantém ainda a frágil cultura de risco social e seus beneficiários continuam sendo tratados a partir de suas carências, submetidos a procedimentos burocráticos e de controle, reforçando assim a distância entre pobres e cidadãos. Os programas e serviços assistenciais são para os pobres, aqueles que são despossuídos econômica, material, cultural, política e socialmente.

Na mesma direção, a pesquisadora Rivânia Moura (2008) observa que o desenho da assistência, ainda expressa uma excessiva seletividade, com critérios de rendas extremamente limitados e que mesmo assim, a política não faz a cobertura universal daqueles que efetivamente necessitam, isto é, de toda a população que se inclui nos critérios estabelecidos pela LOAS. Outro comprometimento se manifesta na não regulamentação dos benefícios eventuais e dos programas de transferência de renda, ficando esses a mercê dos mandos governamentais.

Assim, a trajetória da assistência social no Brasil vem sendo construída na perspectiva de romper com esses traços e efetivá-la como direito social. A LOAS foi regulamentada com base nos princípios determinados pela Constituição Federal de 1988, com definições de uma estrutura descentralizada e democrática para a Política Nacional de Assistência Social. Conforme descreve o Manual Informativo do Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2005), sua estrutura constitui-se por meio de: Fundo Público para financiamento das ações; conselhos Municipais, do Distrito Federal, Estaduais e Nacional de Assistência Social, que integram o poder público e a sociedade civil e deliberam sobre as ações; planos de Assistência Social, elaborados pelas três esferas de governo: municipal, estadual e federal.

É preciso levar em conta que tal implementação se dá em estágios diferenciados no Brasil. Ainda com base nas informações contidas no Manual SUAS (BRASIL, 2005), entende-se que houve avanços relevantes, com a ampliação do número de secretarias específicas de Assistência Social e também, do reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente, dos jovens, dos idosos e de pessoas com deficiência. Tanto que o Benefício de Prestação Continuada (BPC)²⁵ caminha na direção da sua universalização, com possibilidades de minimização da pobreza brasileira.

Na realidade, a consolidação da assistência social como política pública e de direito social requer enormes desafios, conforme assinala a PNAS (BRASIL, 2004). A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília/DF, apontou como principal deliberação a construção implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública (BRASIL, 2004, p.8).

A PNAS destaca uma diretriz territorial, no qual possam ser verificados os bolsões de pobreza no país. A partir do reconhecimento das fortes pressões que estes processos de exclusão social e cultural acarretam sobre as famílias brasileiras, torna-se urgente que as ações da Assistência Social tenham a família como foco central de atendimento.

É o núcleo familiar o espaço insubstituível de proteção e socialização primárias, independentes dos formatos, modelos e feições, que ele tem assumido com as transformações econômicas, sociais e culturais contemporâneas. O novo cenário tem remetido, inclusive, a discussão do que seja hoje a família. Estamos diante de uma família quando encontramos um

²⁵ “O BPC é o repasse de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais, que comprovem não possuir meios de promover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família. Trata-se de prestação direta de competência do governo federal, presente em todos os municípios” (BRASIL, 2005, p.5).

conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e, ou, de solidariedade. Para a compreensão desse conceito de família, supera-se a referência de tempo e lugar (BRASIL, 2005, p.9).

De fato, estudos têm apontado que a família é provedora de cuidados aos seus membros e, por isso, também demanda cuidados e proteção do Estado. A importância da família na vida social foi reconhecida no artigo 226 da Constituição Federal de 1988. A Constituição endossa o artigo 16 da Declaração dos Direitos Humanos, que define “a família como núcleo natural e fundamental da sociedade, com direito à proteção da sociedade e do Estado”. Tal reconhecimento reafirma-se nas legislações específicas da assistência social: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Estatuto do Idoso e a LOAS (BRASIL, 2005, p.9).

É também importante assinalar que a assistência social no campo do direito apresenta duplo resultado: o de prover, sob um determinado padrão pré-estabelecido, e o de fomentar capacidades para maior autonomia das famílias. Por isso, a nova política de assistência social alia-se ao desenvolvimento humano e social, desprezando o caráter tutelar. Esse desenvolvimento irá depender da capacidade de acesso da família aos bens e serviços, o que pressupõe um incremento destas capacidades.

A reestruturação de uma rede de serviços e proteção, atrelada às políticas de transferência de renda, contribuem para a redistribuição dos acessos a bens e serviços, cumprindo os objetivos da Assistência Social (BRASIL, 2005). Nota-se, então, que o programa de transferência de renda, é de extrema importância no sentido de contribuir para que as famílias conquistem maior autonomia.

No processo de construção da assistência social enquanto política pública foi criado em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que busca unificar a gestão, o financiamento e as ações da assistência. O SUAS estabelece níveis de complexidade diferenciados para as ações da assistência que passam a serem divididas em: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e alta complexidade. A gestão também sofre alterações, pois se estabelecem níveis diferenciados para os municípios. A tentativa do SUAS é unificar a assistência social em todo o país e nesse sentido também estabelece a obrigatoriedade de profissionais qualificados para atuar na assistência (MOURA, 2008, p.5).

O SUAS se estrutura em proteção social básica e proteção social especial. A proteção social básica visa contribuir para a prevenção de situações de risco social desenvolvendo as potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Os serviços são oferecidos para a população que se encontra em situação de vulnerabilidade em consequência

da pobreza, privação (desemprego e precário acesso aos serviços públicos) e da fragilidade dos vínculos afetivos e de pertencimento social (discriminações por idade, por deficiência, etc.) (BRASIL, 2005).

A Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal em decorrência de abandono, maus-tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual etc. É importante registrar que a realidade brasileira mostra diferentes situações sócio-econômicas vivenciadas pelas famílias que podem ser produtoras da violação dos direitos de seus membros, sobretudo das crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência. Ademais, notam-se outras problemáticas resultantes do processo de exclusão como os moradores de rua, migrantes, idosos abandonados. Tais situações, nem sempre consequentes de ausência de renda, se agravam nos segmentos da população com altos índices de desemprego e pobreza.

Vale destacar que o artigo 11 da LOAS determina que as ações sejam efetivadas de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, ao Estado, ao Distrito Federal e aos Municípios. Há, nestas ações a articulação do Poder Público com a sociedade civil, mas a primazia da responsabilidade é do Governo que se responsabiliza em garantir ações integradas com as entidades prestadoras de serviços, com padrões de qualidade e objetivos comuns, acordados e deliberados nos Conselhos, com vistas a potencializar os resultados (BRASIL, 2005).

A abordagem sobre as novas diretrizes da PNAS evidencia que as ações sociais devem ser articuladas com a transferência de renda e programas de inclusão de renda, efetivando uma interface com a Política de Segurança Alimentar e a Política de Transferência de Renda, configurando assim, uma Política de Proteção Social no Brasil, de forma integrada e com compromisso de um novo pacto de democracia e civilidade (BRASIL, 2005).

Em síntese, essa direção é fundamental para a efetivação da assistência social como política social que deve ter a primazia do Estado na sua gestão. Contudo, cabe assinalar que esse avanço na legislação da assistência se processa num contexto adverso, da “reforma do Estado” brasileiro, que ancorado na política neoliberal limita direitos e amplia a intervenção do mercado para todas as esferas da sociedade. Moura (2008, p.06) comenta que o Brasil vivencia a partir da década de 1990 a consolidação do neoliberalismo que, dentre muitos efeitos perversos, recoloca a “questão social” sob a responsabilidade da sociedade civil.

3.3- A CONSTITUIÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL.

No sentido de identificar a emergência dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, a professora Gisele Lavinias Monnerat et. al. (2007) assinalam que nos séculos XVII e XVIII a assistência aos pobres assumia um caráter punitivo que exigia em troca da “ajuda” o trabalho forçado por parte de quem recebia o benefício. Neste contexto, a pobreza era vista como um “desajuste” individual e, portanto, era tratado no campo moral.

De acordo com as autoras, essa lógica foi rompida no final do século XIX com a emergência da classe trabalhadora no cenário político e das decorrentes lutas por direitos políticos. Neste contexto, foram difundidas as ideias do Estado interventor de cunho não liberal que contribuiu para a problematização do direito ao trabalho e para a reconfiguração das questões morais e sociais associadas à pobreza, que terão impacto profundo no desenho futuro das políticas sociais.

Foi a partir de então, que a ideia de responsabilizar o indivíduo pela sua própria sobrevivência cedeu lugar à noção de que todos devem participar na provisão de bem-estar a todos os cidadãos. Nesse caso, o Estado assume papel central de intervenção na vida social e a constituição do *Welfare State* expressou uma relativa tendência de entender a pobreza como uma “questão social”, sendo dever do Estado solucioná-la (MONNERAT et.al., 2007, p.154).

Para as autoras, houve avanço no campo dos direitos de cidadania em alguns países centrais que colocaram em prática o *Welfare State*, configurando um padrão de proteção social que desmantelou a relação tradicional entre assistência e trabalho. Essa nova visão de direito social permitiu introduzir conceitos de sistemas mais amplos de proteção social universal e sem condicionalidades.

Entretanto, no contexto atual demarcado pela reestruturação do mundo do trabalho e pela denominada crise do *Welfare State*, as discussões sobre as relações entre assistência e trabalho vêm sendo retomadas levando em conta os desafios da inserção social, o que requer um redimensionamento do entendimento de direito social na perspectiva de universalidade. (MONNERAT et.al., 2007, p.153).

É no âmbito deste processo, que se destaca o desenvolvimento de experiências de transferência condicionada de renda que reedita, sob novos patamares, “a polêmica em torno da inserção social e da cobrança de contrapartidas dos beneficiários (MONNERAT et.al., 2007, p. 154).

Conforme sustentam Mônica de Castro Maia Senna et. al:

As recentes transformações que vêm se operando no interior das economias mundiais, com o crescimento do desemprego e a aparição de novas formas e/ou agudização da pobreza, associados à chamada crise do *Welfare State* têm trazido à tona o debate acerca dos limites dos tradicionais programas sociais em responder às crescentes demandas sociais, impondo, assim, novos dilemas para a intervenção pública (SENN, et. al., 2007 p.87).

No Brasil, tais mudanças no sistema de proteção social também vêm sendo colocadas em prática nas últimas décadas, embora com suas diferenciações em relação aos países europeus. Nesta direção, é fundamental “reconhecer que os altos índices de pobreza bem como as fragilidades do nosso sistema de proteção social dão o tom da complexidade dos problemas a serem enfrentados” (MONNERAT et. al., 2007, p. 1454).

É apoiado nesse processo em curso, que se identifica, desde os anos 1990, uma propagação de experiências de implementação de programas de transferência condicionada de renda dirigida à população pobre. De acordo com Monnerat et. al. (2007), somente com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003, que este tipo de programa se estende por todo o país, atingindo um significativo grau de cobertura.

Na mesma direção, a professora Maria Ozanira Silva (2008) ressalta que o debate sobre os Programas de Transferência de Renda no Brasil iniciou em 1991 e a sua implementação começa em 1995 com os programas municipais de renda mínima desenvolvidos nas cidades de Campinas, Ribeirão Preto e Santos em São Paulo, e o Programa Bolsa Escola, em Brasília. Sobre a noção de Programas de Transferência de Renda, Silva considera:

aqueles que se destinam a transferir recursos monetários a famílias ou a indivíduos, no caso brasileiro, articulando essa transferência ao desenvolvimento de programas complementares, principalmente no campo da saúde, da educação e do trabalho, ações essas destinadas aos membros das famílias beneficiárias dos referidos programas (SILVA, 2008, p. 11).

A autora indica dois pressupostos que orientam esses programas: 1) a transferência de renda para famílias pobres oferece, de certo modo, condição a essas famílias, de tirarem seus filhos da rua e do trabalho infantil e forçado, inserindo-os na escola. O que pode favorecer o rompimento do ciclo vicioso de reprodução da pobreza; 2) a articulação de uma transferência de renda com políticas e programas estruturantes, no campo da educação, da saúde e do trabalho, direcionadas a famílias pobres. O que pode configurar uma política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas no país. Silva (2008) nos diz que é preciso considerar os

aspectos referentes às possibilidades e aos limites impostos a estes programas enquanto uma política de enfrentamento à pobreza no Brasil.

A autora argumenta também, a necessidade de pontuar o que entende por programas estruturantes. Esse pressuposto requer o desenvolvimento e a democratização dos serviços sociais básicos, sobretudo no âmbito da educação, saúde e trabalho. Ou seja, não basta apenas a criança ser vacinada e a mulher ter acesso aos programas de pré-natal, ou mesmo a criança ser matriculada e frequentar a escola.

Requer, necessariamente, a expansão quantitativa e qualitativa dos Sistemas de Saúde, de Educação e de Trabalho, bastante precários no Brasil e insuficientes para que as contrapartidas do Programa Bolsa Família sejam cumpridas.

Outra questão importante que orienta essas reflexões é de que os Programas de Transferência de Renda são contemplados no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com base em dois aspectos fundamentais de sua configuração: 1) são dedicados ao público-alvo da Política de Assistência Social e, 2) sua concessão não exige uma contribuição prévia. Ou seja, eles representam a garantia de uma renda mínima de subsistência, independentemente do trabalho, para quem dela necessitar (SILVA, 2008).

Se pensado dessa forma, esses programas são estabelecidos no contexto de Proteção Social brasileiro, que ganha contornos mais significativos em consequência do grande contingente de famílias atendidas e do volume de recursos a elas destinados. “Não resta dúvida de que esses programas redimensionaram o conteúdo e o formato do Sistema de Proteção Social brasileiro” (SILVA, 2008, p. 25).

Em termos cronológicos, indicarei com base na autora Silva (2008) os cinco momentos importantes do desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil.

O primeiro momento se deu em 1991, por meio do Projeto de Lei n. 080/1991, apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade.

O segundo momento prolongou-se de 1991 a 1993, no qual Camargo (apud SILVA, 2008) apresenta uma proposta de transferência de renda a famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos em escolas públicas, incorporando duas inovações: 1) a família como beneficiária, no lugar do indivíduo e, 2) a articulação da transferência monetária com a obrigatoriedade da frequência de crianças e adolescentes na escola.

O terceiro momento iniciou-se em 1995, com as primeiras experiências pioneiras nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e em Brasília (DF), concretizando a

possibilidade de colocar em prática as políticas públicas de transferência de renda no âmbito do Sistema de Proteção Social brasileiro.

O quarto momento iniciou-se em 2001, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a expansão dos programas federais criados em 1996 (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e Benefício de Prestação Continuada - BPC) e a criação de outros programas federais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás, entre outros). Nesse momento, observa-se também, a ampliação do debate sobre uma Renda de Cidadania para todos os brasileiros.

O quinto momento teve início em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), que instituiu o Programa Fome Zero – importante estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, tendo o Programa Bolsa Família como o seu “carro-chefe”.

3.3.a- O desenho do Programa Bolsa Família.

O Governo Federal criou o Programa Bolsa Família (PBF) com o objetivo de unificar os diferentes Programas de Transferência de Renda. Segundo Silva (2008), no ano de 2006, o Bolsa Família já estava sendo implementado em todos os 5.563 municípios brasileiros e no Distrito Federal, abrangendo mais de onze milhões de famílias pobres, com financiamento da ordem de oito bilhões e trezentos milhões de reais. Esses dados mostram que “esse é o maior programa social já implementado, representando o eixo principal, juntamente com os demais Programas de Transferência de Renda, da proteção social no Brasil na atualidade” (SILVA, 2008 p.11-12).

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentada pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Constituiu-se o principal Programa de Transferência de Renda em implementação no país, política intersetorial, direcionada para a unificação de programas dessa natureza. (SILVA, 2008, p. 34).

De acordo com a lei, a unificação do programa tem como objetivo “melhorar a gestão e aumentar a efetividade do gasto social através da otimização e racionalização, ganhos de escala e facilidade da interlocução do governo federal com os estados e municípios” (MONNERAT et.al., 2007, p. 1459).

Este programa estratégico é instituído no âmbito da Estratégia Fome Zero, e apresenta como principais propostas: Combater a fome, a pobreza e as desigualdades através da transferência de renda associada à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; “Promover a inclusão social, contribuindo para

a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram” (MDS apud SILVA, 2008, p. 34).

É importante ressaltar que a Estratégia Fome Zero configurou-se por um conjunto de políticas governamentais e não governamentais, e tem como questão central erradicar a fome e a desnutrição no país²⁶.

A proposta de unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil foi pensada com base num diagnóstico sobre os programas existentes, realizado na transição do Governo FHC para o Governo Lula, e destacou, entre outras, as seguintes questões:

a) Existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo;

b) Ausência de uma coordenação geral dos programas, favorecendo o desperdício de recursos e também a insuficiência de recursos alocados;

c) Ausência de planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos Ministérios;

d) Incapacidade no alcance do público-alvo conforme os critérios de elegibilidade fixados pelos programas (MDS apud SILVA, 2008, p. 35).

As responsabilidades sobre a unificação dos Programas de Transferência de Renda exigem a partilha entre a União, Estados, municípios e a sociedade, e sua implementação descentralizada, desenvolvida pelos municípios que aderem ao Programa por meio de uma assinatura de um “Termo de Adesão”, se responsabilizando a formar um comitê ou conselho de controle social²⁷ e sugerir “o gestor municipal do Programa Bolsa Família, por determinação da Portaria n. 246, de 20 de maio de 2005, art.2º” (SILVA, 2008, p. 36).

Os beneficiários do PBF são identificados por meio do Cadastro Único para Programas Sociais (CADUNICO) do MDS- instituído em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso,

²⁶ Seus principais programas são: Bolsa Família; Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Construção de Cisternas; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Restaurantes Populares e Centros de Referências de Assistência Social (CRAS).

²⁷ “O controle social é a capacidade da sociedade intervir nas políticas públicas para garantir seus direitos. No Bolsa Família, é realizado por meio das Instâncias de Controle Social (ICS) que permitem a participação da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento da avaliação e apoio à fiscalização do Programa”. Trata-se de “uma parceria entre Estado e sociedade que possibilita compartilhar responsabilidades e proporciona transparência às ações do poder público, garantindo o acesso das famílias mais pobres às transferências de renda. Seu objetivo principal “é garantir aos cidadãos espaço para o acompanhamento do Programa, visando a assegurar os interesses da sociedade, bem como permitir que suas demandas e necessidades sejam apresentadas ao poder público. Para o acompanhamento local do Bolsa Família, os municípios devem instituir a ICS”. Disponível no site: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>. Acesso em: nov./2011.

pelo Decreto Presidencial n.º 3.877 de 24 de julho de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007, no Governo Lula (SENNA et. al., 2007).

O CADUNICO é um instrumento de gestão pública que tem o objetivo de identificar e consolidar informações socioeconômicas de pessoas e de famílias com renda *per capita* mensal de até meio salário mínimo ou renda mensal total de até três salários mínimos,²⁸ de modo a permitir a sistematização dessas informações e apoiar a elaboração de políticas sociais voltadas para a população mais vulnerável.

A operacionalização técnica e administrativa do CADUNICO requer intersetorialidade e descentralização: sua coordenação se dá nacionalmente pelo MDS, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC); sua operacionalização é feita pela Caixa Econômica Federal e a alimentação do seu banco de dados requer a participação de Estados, municípios e do DF. Os Estados possuem a atribuição de capacitar os municípios para o cadastramento e a atualização dos dados; apoiar na gestão do CADUNICO; promover e apoiar ações de cadastramento de populações tradicionais e de grupos. Aos municípios, cabe a responsabilidade pela inscrição das famílias e a atualização das informações, o que inclui os seguintes procedimentos:

- I- A identificação da população em situação de pobreza e extrema pobreza;
- II- A coleta de informações autodeclaratórias, por meio de realização de entrevistas, estruturadas e do preenchimento de formulário próprio;
- III- A atualização constante dessas informações. A orientação do MDS é que sempre que houver alguma mudança na composição familiar; na renda; no domicílio ou em dados pessoais que sejam imediatamente alterados os dados ou que se busque a revisão dessas informações a cada dois anos, a contar da data da última entrevista com cada família registrada.

O critério de elegibilidade é estabelecido a partir da renda familiar, cujo valor para famílias de extrema pobreza com renda per capita mensal de até R\$ 60,00, independente de seu arranjo familiar, e de famílias pobres, com renda per capita entre R\$ 60,01 a R\$ 120,00, que tenham na unidade familiar gestantes, ou nutrizes, ou crianças e adolescentes entre 0 a 17 anos.

²⁸ É possível encontrar situações em que há um corte de renda superior quando o CADUNICO é utilizado por algum programa federal, estadual ou municipal que tenha essa característica. É o caso, por exemplo, dos programas estaduais de transferência de renda complementares ao Programa Bolsa Família que podem contemplar usuários com renda maior que aquela utilizada como recorte para o Bolsa Família (VIEIRA, 2009, p.364).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) trabalha com quatro tipos de benefícios: Benefício Básico (R\$ 70, pagos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70); Benefício Variável (R\$ 32, pagos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos – limitado a cinco crianças por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (R\$ 38, pagos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família); e Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) (valor calculado caso a caso). Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março e vigoram a partir dos benefícios pagos em abril de 2011²⁹.

Monnerat et.al. (2007) sustentam que o PBF enfoca a família como unidade de intervenção, direcionada, sobretudo àquelas que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza. A família é concebida como “unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas ligadas por laços de parentesco ou afinidade, constituindo um grupo doméstico que partilha teto e a manutenção da família com a contribuição de seus membros (SILVA, 2008, p. 36).

O meio de identificação do beneficiário é o Cartão Social Bolsa Família. O cartão é magnético e personalizado, emitido para o responsável familiar. É utilizado para o saque integral dos benefícios em toda a rede da Caixa Econômica Federal.

A autora ressalta ainda a autonomia das famílias na aplicação do dinheiro recebido e podem manter-se no programa enquanto houver a permanência dos critérios de elegibilidade e cumpram as condicionalidades sugeridas, desde que lhes sejam oferecidas condições para que se realizem. Observa-se também, uma ampliação no público-alvo ao considerar o atendimento às famílias sem filhos, como o caso das pessoas em situação de rua (SILVA, 2008).

O Bolsa Família ao reunir em um só conjunto os programas de transferência monetária, absorve “as diversas condicionalidades³⁰ exigidas nos programas anteriores, sendo que a oferta dos

²⁹ Disponível no site: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Acesso em: nov./2012.

³⁰ “As condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrízes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo PETI, devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal. O poder público deve fazer o acompanhamento gerencial para identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades. A partir daí, são implementadas ações de acompanhamento das famílias

serviços e o monitoramento das condicionalidades fica a cargo dos municípios” (MONNERAT et.al., 2007, p. 1459).

Conforme explicitação das autoras, fica sob responsabilidade das famílias beneficiárias do PBF manter as crianças e adolescentes na escola, cumprindo a exigência de uma frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.

As famílias beneficiárias do PBF também devem estar vinculadas aos serviços de saúde para acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos. Fica prevista ainda a participação em atividades educativas sobre saúde e nutrição (MONNERAT et.al., 2007).

E devem cumprir na esfera da Assistência Social a frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços sócio-educativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

Propõem-se a adoção de programas complementares, sobretudo os voltados à geração de emprego e renda; cursos profissionalizantes; microcrédito; compra de produção agrícola familiar, entre outros. Porém, especificamente estas ações, não integram o conjunto de condicionalidades que o PBF impõe, problematizando questões acerca do alcance das contrapartidas como estratégia de inclusão social, tal como enunciado em documentos oficiais do programa (MONNERAT et.al., 2007).

Nota-se outra mudança introduzida no âmbito do PBF que diz respeito à exigência de revisão do benefício no intervalo de tempo de dois anos, quando as famílias devem atualizar os cadastros. Tal exigência visa manter no Programa apenas famílias que tenham renda dentro dos critérios fixados (SILVA, 2008).

Sobre o tempo de permanência no Programa, Monnerat et.al. (2007) ressaltam que não é determinado, no entanto a legislação do PBF (Portaria Interministerial 551 de 9 de novembro de 2005) é muito explícita quanto aos motivos de desligamento das famílias. Um deles é exatamente o descumprimento das condicionalidades. A lei prescreve ainda que todas as esferas de governo são responsáveis pela gestão das condicionalidades, porém é sobre o município que recai a maior parte das tarefas, sobretudo aquelas que se referem à oferta dos serviços de educação e saúde previstas.

em descumprimento, consideradas em situação de maior vulnerabilidade social”. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acesso em: nov./2012.

Tendo em vista que o ponto central do PBF é a exigência de contrapartidas, esta vem se manifestando em uma questão bastante polêmica. A controvérsia aparece, por um lado, no reconhecimento de que as condicionalidades do programa têm potencial de pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde, o que, de certa forma, pode representar uma oportunidade ímpar para ampliar o acesso de um contingente importante da população aos circuitos de oferta de serviços sociais e, por outro lado, se traduz na ideia de que, à medida que o direito social é condicionado ao cumprimento de obrigações, podem ser ameaçados os princípios de cidadania (MONNERAT, 2007).

As autoras formulam as seguintes questões: a contrapartida é uma exigência indevida, já que o direito é um privilégio dos membros de uma sociedade? Ou é plenamente aceitável, principalmente no caso brasileiro, porque se trata de envolver as famílias numa perspectiva de direitos e deveres com potencial para superar “o assistencialismo e fomentar a cultura cívica e garantir o acesso a uma rede extensa de proteção social?” (MONNERAT et.al., 2007).

Na realidade o que se observa nesta polêmica são diferentes interpretações em torno do debate sobre as contrapartidas dos programas de transferência monetária. Um deles parte da ideia de que a contrapartida pode coresponsabilizar os beneficiários pela superação de suas dificuldades. E, de outro modo, a estratégia de exigir contrapartidas pode ser entendida com uma perspectiva de solucionar, de uma só vez, várias dimensões da pobreza.

Sobre a segunda perspectiva colocada pelas autoras citadas, percebe-se a intenção de ultrapassar uma deficiência histórica, atendendo a um conjunto de demandas jamais levadas em conta na pauta de políticas e programas sociais brasileiros. Mas, tal ponto de vista torna-se bastante complexo quando a legislação referente ao PBF se preocupa em explicitar o processo de punição às famílias que não cumprirem as condicionalidades.

Segundo Monnerat et.al. (2007), ainda não se avançou sobre a provocante questão condicionalidade versus incondicionalidade dos programas de transferência monetária. No entanto, pontuam que no caso brasileiro, para além dessa tensão, a aposta dos idealizadores do PBF é de que tal exigência pode favorecer a cidadania, pois a relaciona à ampliação do exercício do direito à saúde e educação, ainda incompletos entre nós. Para as autoras, a condicionalidade é mostrada, pelos formuladores do Programa, como significado de inclusão social e emancipação.

Nessa polêmica, as autoras ainda consideram a reconhecida fragilidade das instituições governamentais para acompanhar o cumprimento das condicionalidades, o que permite que se questione a capacidade dos municípios para realizar esta tarefa satisfatoriamente.

O Programa Bolsa Família pode produzir efeitos positivos do ponto de vista da ampliação do acesso à educação e saúde, sobretudo de um segmento da população que tradicionalmente apresenta baixo poder de utilização destes serviços. É possível, inclusive, “que um contingente não desprezível de pessoas que nunca frequentou os serviços de educação e saúde seja incluído, via Bolsa Família, pela primeira vez neste circuito, mesmo que ainda limitado, de cidadania social” (MONNERAT, 2007).

Por fim, cabe ainda assinalar que os programas de transferência de renda, sobretudo o Programa Bolsa Família tem-se revelado significativo no conjunto das ações do sistema de proteção social brasileiro em decorrência do número quantitativo do público-alvo atendido e do volume de recursos a eles destinados. Alcançando maior cobertura dos segmentos mais pobres da população.

Na visão da economista Sonia Rocha (2013, p.183) a política de assistência social no Brasil, assim com a sua recente expansão vem sendo realizada via programas de transferência de renda. A sustentação dessa tendência foi a criação do Programa Bolsa Família – sua gradativa expansão no decorrer das últimas cinco décadas consolidou a transferência de renda não contributiva com uma sólida base da proteção social brasileira. Revelando-se como uma “política pouco onerosa, com uma excelente relação de custo-benefício em função de sua eficiência do ponto de vista dos resultados distributivos”.

3.3.b- Desafios da gestão compartilhada do Programa Bolsa Família.

A gestão do Programa Bolsa Família (PBF), conforme indica a literatura (SENNA et. al. 2007; SILVA, 2008; CURRALERO; ALONSO, 2012), está fundamentada em dois elementos que, simultaneamente, constituem fatores importantes para os resultados do programa e desafios a serem permanentemente enfrentados: a cooperação federativa e a intersetorialidade.

No que se refere à cooperação federativa, identifica-se que sua presença no PBF se associa ao princípio da gestão compartilhada entre os diferentes níveis de governos, em que a responsabilidade destes é definida e acordada através de termo de adesão firmado junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A adesão dos municípios ao programa é tratada pela Portaria nº 246, de maio de 2005, e apresenta como condição a existência formal e o pleno funcionamento de um comitê ou conselho local de controle social e a nomeação do gestor municipal do programa, que deve se responsabilizar pela interlocução com as instâncias de controle social do Programa; pela gestão e coordenação municipal do programa; pela articulação com os governos federal e estadual; e pela integração do PBF com as áreas de saúde,

educação, assistência social e segurança alimentar, dentre outras (CURRALERO; ALONSO, 2011, p. 04).

As autoras mencionam que, no caso da intersetorialidade, sua presença se nota na noção e gestão das condicionalidades e na articulação de circunstâncias favoráveis ao desenvolvimento de capacidades das famílias beneficiárias, sob a ótica da promoção social.

Sobre a gestão compartilhada, observa-se um elevado grau de interface entre os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a implementação do programa. À União cabe financiar, regulamentar e operacionalizar a transferência da renda através de seu operador a Caixa Econômica Federal (CEF), e aos municípios cabem realizar as demais ações operacionais. Isso significa que, em todos os municípios brasileiros, as famílias beneficiárias devem ser atendidas e acompanhadas pelas instâncias locais. O cadastramento, a gestão de benefícios, bem como a prestação dos serviços básicos de saúde, educação e assistência social e a articulação de programas complementares acontecem nos municípios, a partir da oferta do poder local (CURRALERO; ALONSO, 2011, p. 4). Embora o município seja responsável pelas ações de cadastramento, a decisão sobre quem será ou não beneficiado é de responsabilidade do governo federal (SILVA; SENNA, 2009).

Assim sendo, a institucionalidade do PBF depende da ação coordenada das três esferas de governo e de diversas instâncias governamentais e não-governamentais. Senna et. al. (2007) avaliam que a descentralização e a intersetorialidade, combinado ao controle social, são os principais núcleos ordenadores do processo de implementação que se pretende efetivar. O processo descentralizador tem sido considerado um dos eixos centrais de reformas das políticas sociais, embora seu ritmo e alcance tenham variações de acordo com cada área da política social.

Conforme abordado anteriormente, a literatura (ARRETCHE, 2000; ABRUCIO; SANO, 2012; AFFONSO, 2000) tem destacado que a descentralização provocou um aumento da autonomia das instâncias subnacionais de governo, propiciou a ampliação dos espaços de participação e a emergência de experiências inovadoras no que se refere aos programas sociais. Ao mesmo tempo, os estudos admitem que as desigualdades presentes na realidade brasileira se manifestam também em profundas diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas de estados e municípios, afetando sua capacidade de resposta às necessidades da população e às novas responsabilidades que lhes são atribuídos. Supõe-se, com isso, que um dos maiores obstáculos seja a permanência de uma lógica de relações intergovernamentais fortemente competitivas, em prejuízo às interações cooperativas (SENNA et. al., 2007).

Em função disso, o Governo Federal tem atribuído ênfase à gestão compartilhada envolvendo as três esferas governamentais. Os formuladores do programa destacam alguns aspectos que se traduzem como estratégias relevantes de estímulo à adesão ao PBF e à cooperação intergovernamental, como por exemplo, a assinatura de termos de cooperação entre o MDS, estados e municípios para a implantação do Programa e a possibilidade de complementação, por parte dos entes subnacionais, dos recursos financeiros transferidos às famílias beneficiárias (SENNA et. al., 2007).

De acordo com Currello e Alonso (2011), os municípios assumem um papel fundamental na gestão de condicionalidades, por meio do registro dos acompanhamentos, do desenvolvimento de ações para localização de famílias, de visitas domiciliares e da realização de trabalho socioassistencial com os beneficiários do programa. É ainda papel do município, definir estratégias de atuação conjunta nas áreas de saúde, educação e assistência social. Visto que a família e o território são considerados como centro da ação, evidentemente isso demanda ações fortemente coordenadas para garantir a superação de riscos e vulnerabilidades sociais.

Entretanto, os estudos como os desenvolvidos por (ARRETCHE, 2000 e LAVINAS, 2006) sobre o processo de descentralização das políticas sociais têm evidenciado que os municípios brasileiros ainda têm mostrado muitas fragilidades na oferta de serviços tais como educação e saúde e os de saneamento e habitação, constituindo um entrave à gestão das condicionalidades do programa. Simultaneamente, a histórica fragilidade institucional e gerencial presente nos municípios e as dificuldades de relações intersetoriais entre as distintas esferas governamentais indicam um longo caminho a ser percorrido na busca de articulação entre programas de transferência monetária e a rede de proteção social (SILVA, 2008; SENNA, 2009).

Sobre o papel dos governos estaduais, sua atuação se dá através do apoio aos municípios, sobretudo os menores e menos estruturados, com suporte tecnológico e capacitação. Currello e Alonso (2011) assinalam que os governos estaduais não atuam diretamente na execução do programa. No entanto, sua vocação para mobilização e monitoramento das ações realizadas nos municípios que estão em seu território, tem conferido a essa esfera de governo um papel de grande relevância para o PBF, visto que apoia o trabalho de coordenação a cargo da União.

Além disso, os governos estaduais também assumem o papel de articuladores e promotores da intersetorialidade, através das capacitações para a gestão intersetorial e com a oferta de ações voltadas para a qualificação profissional ou desenvolvimento regional. A formação de Fóruns Estaduais Intersetoriais e Intergovernamentais como espaços políticos de discussão e fomento da intersetorialidade no programa são de grande relevância podendo propagar a prática de

planejamento conjunto e uma visão e atuação mais multidisciplinar no enfrentamento da pobreza (CURRALERO, ALONSO, 2011, p. 04).

Estados Distrito Federal e municípios contam, também com uma Instância de Controle Social (ICS) formalmente instituída, com representação paritária entre governo e sociedade. Cabe ao ente federado a escolha da forma como esse controle social deve ser institucionalizado, podendo aproveitar-se de uma estrutura já existente ou ainda criar uma nova, própria para essa função (CURRALERO; ALONSO, 2011, p. 5).

3.4- A PRIORIZAÇÃO DE TRABALHADORES EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.

3.4.a- Os grupos prioritários.

O PBF é uma política social focalizada no enfrentamento da pobreza e da extrema pobreza, cujos beneficiários são eleitos por critérios exclusivos de baixa renda. Entretanto, o MDS tem se esforçado para identificar outras situações de vulnerabilidade social que não se limitam apenas as questões econômicas e considera que dentro do grupo populacional de pobres e extremamente pobres existem aqueles que:

estão em situação de dupla invisibilidade social: a primeira relacionada à baixa renda e a segunda, por condições diversas, que os colocam em uma situação de maior fragilidade, sofrendo preconceitos por parcelas da sociedade que agem de forma a estigmatiza-los e a distancia-los ainda mais da convivência em sociedade e do acesso a bens e serviços públicos (BRASIL, 2012, p.06).

Segundo compreensão do MDS essas condições podem estar relacionadas às características sociais e culturais ou a situações conjunturais. Atualmente, 16 grupos populacionais possuem tratamento diferenciado pelo MDS devido a essa situação de dupla invisibilidade, quais sejam:

- 1- Família Indígena- Os direitos específicos dos povos indígenas são o reconhecimento das histórias e da diversidade desses povos, que devem ser respeitadas e garantidas por toda a sociedade brasileira. Muitas famílias indígenas passam por situações de insegurança alimentar e nutricional e vulnerabilidade social que tem suas origens no passado colonial da sociedade brasileira.
- 2- Família Quilombola- As comunidades quilombolas são grupos que possuem uma identidade cultural própria e que se formaram por meio de um processo histórico que começou nos tempos da escravidão no Brasil. Elas simbolizam a resistência a diferentes formas de dominação

e mantêm forte ligação com sua história e trajetória, preservando costumes e cultura trazidos por seus antepassados. Essas comunidades geralmente estão localizadas em áreas rurais, entretanto elas também são encontradas em áreas urbanas. Em algumas regiões do país, houve a fixação de quilombos nas proximidades dos centros urbanos e vilas e com o crescimento das cidades, esses lugarejos foram incorporados aos perímetros urbanos.

- 3- Família cigana – ciganos são povos encontrados em todas as partes do mundo. Mantêm uma identidade cultural muito forte, sendo sempre uma minoria étnica nos países em que vivem. A maioria dos ciganos fala alguma forma do idioma romanês, uma língua muito próxima das modernas línguas Indo-européias, do norte da Índia e Paquistão. Os ciganos chamam a si próprios de “ROM”, que significa “homem”. No Brasil estão presentes sete clãs: Kalderash, Moldovaia, Sibíria, Roraranê, Lovaria, Mathiwiá e Kalê. Os ciganos se organizam de acordo com o seu padrão tradicional de fixação e deslocamento pelo território nacional. Esses grupos podem ser nômades, semi-nômades ou sedentários.
- 4- Família Extrativista – faz parte de comunidades tradicionais que baseiam sua subsistência no extrativismo dos recursos naturais renováveis e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. Incluem-se nesta categoria: seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, andirobeiras, catadoras de mangaba, castanheiros, açazeiros, piaçabeiros e outros.
- 5- Família de pescadores artesanais – utiliza os recursos pesqueiros para comercialização e, também, para consumo doméstico ou troca local. As atividades pesqueiras que se enquadram nessa categoria acontecem em água doce e salgada, podendo ser realizadas sem embarcação, quando há captura manual de moluscos em praias e mangues. Incluem-se nesta categoria: pescadores artesanais, caiçaras, marisqueiras e pantaneiros.
- 6- Família participante de comunidade de terreiro – as comunidades de terreiro constituem espaços onde se perpetuam valores, símbolos e traços culturais de matriz africana. Essas comunidades têm formas próprias de organização, ocupando e utilizando seus territórios e recursos naturais para suas práticas econômicas, sociais e religiosas, com base nos conhecimentos transmitidos pela tradição, podendo ser seguidores de cultos praticados sob diversas linguagens e roupagens regionais. Incluem-se nesta categoria: Candomblé, Umbanda, Tambor de Mina, Mina de Caboclo, Pena e Maracá, Nagô, Pajelança, Batuque e Terecô.
- 7- Família Ribeirinha – ribeirinhos são populações tradicionais que residem às margens ou nas proximidades dos rios e que se caracterizam por terem como principal atividade de subsistência a pesca e por praticar uma agricultura de subsistência, muitas vezes complementada pela criação de animais de pequeno porte e por extrativismo vegetal.
- 8- Família de Agricultores Familiares – aquela na qual os produtos agrícolas para comercialização e auto-consumo são obtidos pela força de trabalho familiar em âmbito doméstico e que não detém, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais (medida expressa em hectares e que varia de acordo com as características de cada município). É importante destacar que a sobrevivência da família depende dessa atividade agrícola desenvolvida na propriedade familiar no meio rural.

- 9- Família Assentada da Reforma Agrária – é aquela que, depois de ter sido assentada em Projeto da Reforma Agrária, firmou com INCRA contrato de concessão de uso de terra e, após demarcação do terreno, recebeu o Título de Domínio inegociável pelo prazo de 10 (dez) anos, pagando pela aquisição o valor definido pelo Conselho Diretor do INCRA. Essas famílias exploram a terra para produção de bens agrícolas e agropecuários.
- 10- Família beneficiária do Programa Nacional do Crédito Fundiário – é aquela cujo responsável é beneficiário direto do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O PNCF oferece condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar um imóvel rural por meio de um financiamento. O Programa é composto por um conjunto de ações que promovem o acesso à terra e aos investimentos básicos e produtivos, que permitem estruturar os imóveis rurais.
- 11- Família Acampada – aquela que se encontra organizada em movimentos sociais que pleiteiam acesso à terra e à moradia, tanto na cidade quanto no campo. Os acampamentos são espaços de transição na luta pela terra e pela moradia. Essas famílias podem permanecer acampadas durante um longo período até que tenham sua situação regularizada.
- 12- Família Atingida por Empreendimentos de Infraestrutura – é a família que precisa ser deslocada de sua residência devido à construção de barragens, estradas, portos, aeroportos, pontes ou outros empreendimentos de infraestrutura. Não se enquadram nesta categoria as famílias que tiveram de ser deslocadas de suas residências por causa da construção de empreendimentos privados como Shopping Centers ou Supermercados, bem como aquelas que foram atingidas por catástrofes naturais como deslizamentos e enchentes.
- 13- Família de Preso do Sistema Carcerário – é aquela família que conta com algum componente recolhido a estabelecimento penal (espaços utilizados pela Justiça com a finalidade de alojar pessoas presas provisoriamente ou condenadas, ou ainda aqueles que estejam submetidos a medida de segurança). Não se enquadram neste grupo as famílias com jovens submetidos ao regime socioeducativo. Caso o preso esteja recolhido a estabelecimento penal há mais de 12 meses, ele não será incluído na lista de Componentes da Família Moradores do Domicílio, mas deve ser lembrado no item 3.09 do Formulário Principal.
- 14- Famílias de Catadores de Material Reciclável – é aquela em que um ou mais membros têm como atividade econômica a coleta de material reciclável e reaproveitável, como papel, papelão e vidro, bem como materiais ferrosos e não ferrosos. A atividade do catador de material reciclável acontece prioritariamente nas ruas e lixões, por isso é comum essa classe trabalhadora ser confundida com as pessoas em situação de rua. É importante lembrar que, apesar de os catadores fazerem da rua seu local de sustento, esta não configura sua sobrevivência nos mesmos termos que para as pessoas em situação de rua.
- 15- Pessoas em Situação de Rua- Considera-se população em situação de rua (definição adotada pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de

2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua), o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular. Pessoas em situação de rua são aquelas que vivem na rua, fazem dela espaço de convívio e, principalmente, de sobrevivência. Passaram a viver na rua por determinado motivo e permanecem dependentes dela para sobreviver (comer, dormir, fazer bicos, higiene pessoal, etc.). Geralmente, têm seus vínculos afetivos, familiares ou comunitários interrompidos.

- 16- Famílias de Resgatados de condição de trabalho análoga à de escravo- De acordo com a Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011, o pessoas resgatadas de trabalho em condição análoga à de escravidão são aquelas que foram submetidas a qualquer uma das situações de trabalho forçado, servidão por dívida, jornada exaustiva e trabalho degradante, e que foram resgatadas pelos grupos de fiscalização dos órgãos competentes (BRASIL, 2012).

Os 16 grupos populacionais supramencionados são considerados como prioritários para o recebimento do Programa Bolsa Família; o que significa que, uma vez identificada a existência dessa população, os municípios poderão receber verbas extras do Governo Federal para assegurá-los a cobertura no referido Programa. A inclusão prioritária no PBF significa que mesmo que o município tenha alcançado a sua cota de inclusão de beneficiários, quando um dos grupos supramencionados é identificado a prefeitura receberá do Governo Federal uma verba extra para garantir que sejam contemplados no Programa.

As informações sobre pertencimento a determinado Grupo Tradicional ou Específico (como na nomenclatura do MDS) são autodeclaratórias, ou seja: cabe ao responsável pela unidade familiar declarar que a família pertence a determinado grupo. Isso significa que não é necessária a apresentação de documentos que validem essa informação. No entanto, aos grupos como pescadores artesanais e agricultores familiares, entre outros, caso possuam identificação própria, pede-se para apresentá-las - como o Registro Nacional de Pesca (RGP) ou a Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP) – que poderão ser utilizados para evitar erros ou dar mais qualidade às informações coletadas (BRASIL, 2012, p.07).

A exceção à regra da autodeclaração se aplica somente para as famílias de egressos do trabalho escravo. No caso, a identificação no CADUNICO se dá por meio da notificação pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ao MDS de que determinados sujeitos foram encontrados em situação de trabalho escravo.

Como foi possível perceber no Capítulo 02, a priorização de sujeitos resgatados do trabalho escravo no PBF atende à determinação II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. Para viabilizar essa ação, em 2005, foi firmado um Termo de Cooperação Técnica entre

o MTE e o MDS, que prevê o encaminhamento de informações de sujeitos resgatados do trabalho escravo para o MDS de modo que possam ser identificados e inseridos no PBF, caso atendam as regras para a inserção no Programa.

Nos termos da cooperação técnica interministerial, cabe ao MTE transmitir informações de trabalhadores resgatados do trabalho escravo ao MDS, para que se tomem as devidas providências para inserção desses sujeitos nos serviços socioassistenciais disponíveis. O que indica que há a necessidade de uma atuação intersetorial entre os dois supracitados ministérios.

Para demonstrar como se dá essa interlocução primeiramente é preciso compreender como se dão os processos de fiscalização do trabalho que deflagram a identificação de um sujeito como sobrevivente de uma situação de trabalho escravo.

3.4.b- O processo de identificação de pessoas em situação de trabalho escravo.

Como mencionei no Capítulo 01, o Grupo Móvel é o braço operativo do MTE na fiscalização do trabalho escravo em todo o país. Somente a partir de 1995, ano de sua criação, é que começaram a ocorrer os chamados “resgates” de trabalhadores em situação de trabalho análogo ao de escravo no Brasil. Ao longo dos anos, a atuação do Grupo Móvel foi se expandindo e a fiscalização do trabalho escravo foi adquirindo relevância na agenda de atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho, ao ponto de as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, somarem a esse trabalho, por meio de coordenadorias próprias de fiscalização do trabalho escravo, rural e urbana (BRASIL, 2012, p.05).

Segundo informações do Chefe Geral de Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Escravo do MTE, desde 2010 o Grupo Móvel passou a estar estruturado com quatro equipes formadas por um coordenador, um subcoordenador e a em média com três Auditores-Fiscais do Trabalho³¹. As denúncias apuradas geralmente chegam de modo espontâneo, por denúncias presenciais ou anônimas feitas nas Delegacias Regionais do Trabalho (DRT), por trabalhadores que conseguiram sair das localidades que estavam sendo explorados ou por organizações da sociedade civil, tendo a Comissão Pastoral da Terra (CPT) aquela de maior expressão no encaminhamento dessas denúncias, em todo o Brasil.

Segundo informações do Chefe Geral da Fiscalização do Trabalho da Secretaria de Inspeção do Trabalho (MTE) as fiscalizações são realizadas de modo planejado. Em meio rural, por exemplo, elas podem seguir os ciclos das safras, uma vez que dependendo da atividade, sabe-se em que período é utilizado o maior fluxo de mão de obra.

³¹ Entrevista realizada em 04 de janeiro de 2013.

A finalidade dessas operações é encontrar focos de exploração do trabalho escravo, retirar os trabalhadores desses locais e assegurar-lhes o recebimento de direitos trabalhistas que lhes são devidos. As operações ocorrem em sigilo e cabe à chefia comunicar à Advocacia Geral da União (AGU), ao Ministério Público Federal (MPF), ao Ministério Público do Trabalho (MPT) e à Defensoria Pública da União (DPU) sobre a operação, para que essas instituições avaliem a conveniência de integrá-la, nos termos do Art. 18, 2º, da Portaria n. 546, de 11 de Março de 2010 do MTE.

Segundo a Instrução Normativa do MTE (nº 91 de 05 de outubro de 2011) que dispõe sobre os procedimentos que deverão ser adotados em relação à fiscalização para a erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo, nas operações o Auditor-Fiscal do Trabalho deve atentar para a existência dos seguintes elementos (conforme detalhado no Capítulo 1):

- I – A submissão de trabalhador a trabalhos forçados;
- II - A submissão de trabalhador a jornada exaustiva;
- III – A sujeição de trabalhador a condições degradantes;
- IV – A restrição da locomoção do trabalhador, seja em razão de dívida contraída, seja por meio do cerceamento do uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, ou por qualquer outro meio com o fim de retê-lo no local de trabalho;
- V – A vigilância ostensiva no local de trabalho por parte do empregador ou seu preposto, com o fim de retê-lo no local de trabalho; e
- VI - A posse de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, por parte do empregador ou seu preposto, com o fim de retê-lo no local de trabalho (BRASIL, 2011).

Ao constatar qualquer infração que possa caracterizar uma ou mais das hipóteses acima descritas o Auditor-Fiscal do Trabalho deve lavrar Autos de Infração, indicando de forma explícita quais os elementos foram encontrados que caracterizaram a situação de trabalho análogo ao de escravo. Deve-se fazer a tentativa de afastamento do trabalhador da situação encontrada, negociar com o empregador o pagamento das verbas rescisórias e emitir as Guias Especiais de Seguro-desemprego para os trabalhadores, adotando-se ainda as seguintes providências:

- I – A imediata paralisação das atividades dos empregados encontrados em condição análoga à de escravo;
- II – A regularização dos contratos de trabalho;
- III – O pagamento dos créditos trabalhistas por meio dos competentes Termos de Rescisões de Contrato de Trabalho; e
- IV – O recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da Contribuição Social (BRASIL, 2011).

A inserção dos trabalhadores egressos do trabalho escravo de modo específico no Seguro-desemprego foi inicialmente prevista na Medida Provisória nº 74, de 23/10/2002, que foi

convertida na Lei nº. 10.608, de 20/12/2002. Essa lei assegura o pagamento, por até três meses, no valor de um salário mínimo para cada trabalhador encontrado em situação de trabalho escravo independentemente do reconhecimento do vínculo empregatício pelo empregador, da contribuição com Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do pagamento das verbas rescisórias (BRASIL, 2011, p.55). Segundo o artigo 2 parágrafo 1 da citada Lei que assegurara o pagamento do Seguro-desemprego “especial” para resgatados do trabalho escravo cabe ainda ao MTE encaminhar esses trabalhadores para qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho, por meio do Sistema Nacional de Emprego (SINE), na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) (BRASIL, 2002).

Vinte dias após o resgate o trabalhador deve se dirigir a uma agência da Caixa Econômica Federal para receber o benefício e, se caso comece a trabalhar com Carteira de Trabalho assinada, antes do período previsto para cessar o benefício, ele é imediatamente suspenso. No prazo de cinco dias úteis após o encerramento da ação fiscal, o coordenador de grupo e/ou equipe deverá elaborar um relatório de fiscalização e enviá-lo à Chefia de Fiscalização imediata, que deverá verificar a adequação de todos os dados e informações nele inseridos, para posterior encaminhamento à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), no prazo máximo de cinco dias úteis a contar data de seu recebimento (BRASIL, 2011, p.56).

Deve-se comunicar ainda ao Ministério Público do Trabalho (MPT), que poderá expedir uma Ação Civil Pública, com pedido de Indenização por Dano Moral Coletivo aos trabalhadores e/ou proposição de Termos de Ajustamento de Condutas às empresas flagradas conforme cada caso e ao Ministério Público Federal (MPF), que por sua vez, poderá propor a ação penal competente junto à Justiça Federal. Insta salientar que a constatação administrativa de trabalho em condição análoga à de escravo realizada pelo Auditor-Fiscal do Trabalho independe do reconhecimento no âmbito criminal do ocorrido e do ajuizamento de ações por parte do MPT (OIT, 2010, p. 35-36).

No que condiz a assistência imediata ao trabalhador resgatado, o MTE não possui normativas que orientem o acionamento de redes locais de proteção social, para que sejam providenciadas ações de assistência social, médica ou psicológica aos trabalhadores. De modo geral essa a assistência se limita à compra de passagens de ônibus pelo MTE para que eles possam retornar às suas famílias ou para onde desejarem seguir.

3.4.c- A interlocução entre o MTE e o MDS para o encaminhamento de egressos do trabalho escravo para a rede da Assistência Social.

Após todo o trâmite da fiscalização do trabalho os chefes das operações elaboram relatórios que demonstram a situação em que os trabalhadores foram encontrados juntamente com a cópia das guias de Seguro-desemprego, preenchidas no ato da fiscalização do trabalho. Esses relatórios são concentrados em Brasília, pela Coordenação Geral de Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Escravo, do MTE e cabe a este departamento enviar os dados pessoais dos trabalhadores- constantes nas guias de Seguro-desemprego. Essa comunicação normalmente é feita por *e-mail* do coordenador Geral para o correio eletrônico da Coordenação Geral do Programa Bolsa Família, do MDS.

Ao receber do MTE a listagem dos trabalhadores resgatados e encaminhados para o recebimento do Seguro-desemprego o MDS deve enviar aos gestores municipais uma lista contendo os dados pessoais daqueles cidadãos resgatados para que os mesmos sejam identificados na rede municipal de Assistência Social e imediatamente inseridos no CADUNICO, ou se já forem inseridos para que tenham seus dados atualizados. Com base nas informações enviadas pelo MDS, os gestores municipais devem iniciar um processo de busca ativa para localizar os trabalhadores e encaminhá-los para o recebimento prioritário do PBF e para a rede da assistência social, para que sejam integrados a outros programas ou benefícios que se enquadrem com os seus perfis. A busca ativa consiste numa atividade realizada no âmbito dos serviços socioassistenciais com dois propósitos: I- Identificar potenciais usuários do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) para inseri-los na rede de atendimento; II-. Buscar o retorno de um usuário desistente de um serviço (SAMPAIO et. al., 2009, p. 20).

A cooperação técnica realizada com o MTE foi o marco para que o MDS passasse a inserir trabalhadores egressos do trabalho escravo no rol de grupos vulneráveis considerados prioritários nos programas e benefícios sociais desenvolvidos no âmbito daquele ministério.

Para compreender o modo como ocorre na prática o fluxo de informações entre o MTE e o MDS para o cadastramento de trabalhadores egressos do trabalho escravo consulte a Diretora do Departamento do Cadastro Único do MDS³².

A gestora esclareceu que desde 2005, quando o acordo de cooperação técnica interministerial foi estabelecido o MTE somente enviou ao MDS sete listas com os dados do Seguro-desemprego (das quais seis foram disponibilizadas para a realização dessa pesquisa) e ainda hoje esse fluxo de informação acontece de forma esporádica e, sem rito definido, o que, na

³² Entrevista realizada em 06 de janeiro de 2013.

opinião da gestora, em muito dificulta a identificação desses sujeitos e a providência para que recebam os benefícios que lhes são de direitos.

A gestora salientou ainda que realizou um levantamento interno, onde averiguou que os nomes dos trabalhadores indicados pelo MTE que não são encontrados no CADUNICO, computam mais de 60% da listagem. Na opinião da gestora entrevistada:

Há uma dificuldade em monitorar o cadastramento desse público visto que os identificados pelo batimento normalmente não estão registrados no cadastro, na marcação no campo 2.02. Certamente a periodicidade de envio das listas consolidadas destes trabalhadores pelo MTE é inapropriada. Até hoje, ao todo foram encaminhadas sete listas desde 2005, ou seja, menos de uma lista por ano, o que dificultou os batimentos junto ao CADUNICO e, por conseguinte, o repasse de orientações aos gestores municipais na busca e na identificação desses trabalhadores. Outro ponto que identificamos é que uma vez oficiados o número de retorno dos municípios é muito baixo. A principal dificuldade está em uma questão prática de fazer com que o trabalhador procure a gestão municipal. Outra questão é que, muitas vezes, o trabalhador comunica um município que não mais é o seu de residência, o que impede de localizá-los (Gestora do CADUNICO no MDS).

A ponderação da gestora demonstra que há uma necessidade de mudança na organização dos fluxos e na interlocução entre os dois ministérios, de modo a produzir uma otimização dos resultados de identificação e inserção dos trabalhadores egressos do trabalho escravo no banco de dados do CADUNICO e no Programa Bolsa Família. Às vezes demora mais de um ano do ocorrido da fiscalização até que as informações cheguem ao MDS. Os dados do MTE/SIT são encaminhados via *e-mail* e não existe uma periodicidade determinada no envio dessas informações, o que dificulta a identificação imediata desses sujeitos e de suas famílias e, por consequência, as suas inclusões na rede da assistência social.

No próximo Capítulo demonstrarei os resultados da análise dos dados retirados do CADUNICO de trabalhadores identificados como egressos do trabalho escravo. O estudo indica um perfil nesses trabalhadores associados a um conjunto de privações sociais e também evidências lacunas na proteção e reinserção laboral desses sujeitos.

Capítulo 4-

O perfil de egressos do trabalho escravo inseridos no CADUNICO e beneficiários do Programa Bolsa Família.

(Análise do banco de dados do MDS)

*Apartheid em casa,
favela do mundo.
Com "direito a enterro",
sem direito à vida.
Pelourinhos brancos,
Flagelados pretos.
Negro sem emprego,
sem voz e sem vez,
sem direito a ser.*

*Milton Nascimento, Pedro Casaldáliga
e Pedro Tierra.*

Introdução

Neste capítulo apresento a análise do perfil socioeconômico de 7.150 pessoas, domiciliadas em 1.164 municípios, de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal (DF), identificadas como resgatadas do trabalho escravo contemporâneo no Cadastro Único para Programa Sociais (CADUNICO) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Do universo analisado, 5.715 pessoas foram identificadas como usuárias do Programa Bolsa Família (PBF).

Os dados cadastrais utilizados nesta análise foram gentilmente cedidos pelo MDS para a realização desta tese, extraídos da base com posição de 31/08/2010 no modelo da versão nº6 do CADUNICO com a identificação de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) da folha de pagamentos de junho de 2010. O banco de dados foi filtrado pelo MDS a partir da marcação, do campo 2.02 - ou seja, aquele campo específico para identificar sujeitos egressos do trabalho escravo - do modelo nº6 do Formulário Principal de Cadastramento. Os dados dos trabalhadores foram destacados na íntegra da Base Nacional do CADUNICO.

Conforme demonstrei no Capítulo 3, a inscrição no CADUNICO é uma exigência do Governo Federal para o acesso a diversas ações e programas sociais³³, tendo o Programa Bolsa Família (PBF) aquele de maior relevância com mais de 12 milhões de famílias beneficiárias.³⁴

Para a compreensão dos resultados apresentados vale lembrar que estar incluído no CADUNICO não significa que automaticamente um cidadão ou sua família serão contemplados em algum dos programas sociais que o utilizam como banco de dados, porque a população-alvo varia de programa a programa, mas esse cadastramento é um primeiro passo para o acesso às políticas sociais em curso no país. Devido a sua abrangência a todos os municípios brasileiros e a pluralidade de suas informações, o CADUNICO se tornou, nos últimos anos, um importante banco de dados sobre pessoas e famílias pobres e extremamente pobres do Brasil, com uma grande gama de dados que contemplam desde informações pessoais de cada membro da família, até as características dos seus domicílios, permitindo uma visão holística da situação econômica e social dessa população. Segundo informações

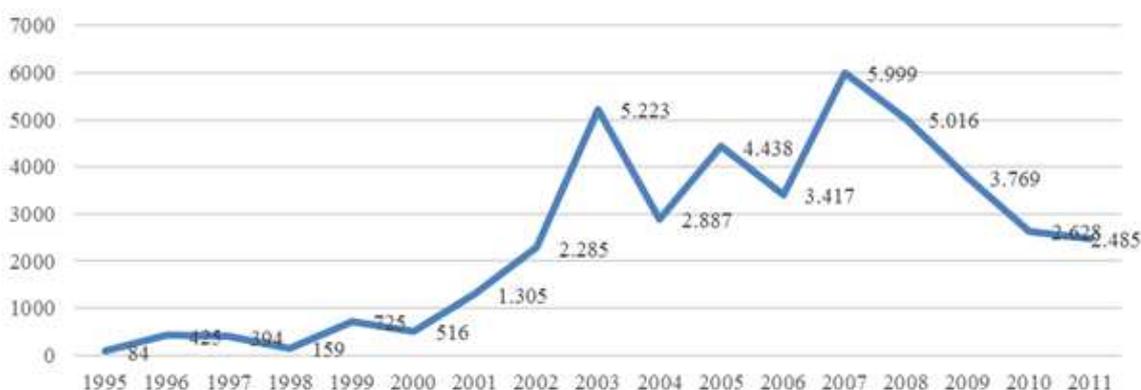
³⁴ Segundo informações disponíveis na página virtual do MDS <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: set./2013.

disponíveis no sítio virtual do MDS³⁵, atualmente, o CADUNICO possui 21 milhões de famílias cadastradas.³⁶

A análise realizada neste capítulo considera as duas perspectivas, tanto do universo geral de trabalhadores inseridos no CADUNICO, quanto daqueles que são beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e está disposta em quatro partes: na primeira são abordados os aspectos demográficos do trabalho escravo no Brasil. Para a produção dessa parte da pesquisa, os dados do CADUNICO foram complementados com informações de fiscalização do trabalho proferidas pelo MTE. Na segunda parte, são apresentados os dados do perfil socioeconômico dos trabalhadores, na sequência as principais características de seus domicílios e, por fim, são apresentadas as considerações gerais da avaliação realizada.

4.1- ASPECTOS DEMOGRÁFICOS.

GRÁFICO 01- TRABALHADORES RESGATADOS PELO MTE (1995-2011)



Elaboração própria com base nas informações dos quadros de operações de fiscalização para erradicação do trabalho escravo – SIT/SRTE/MTE (1995 a 2011).

O **gráfico 01** demonstra o total de trabalhadores resgatados pelo MTE em situação de trabalho escravo no período de 1995, quando o Governo Federal iniciou as ações de repressão

³⁵ São exemplos de programas que utilizam o CADUNICO para a identificação de sua população-alvo: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Programa Bolsa Verde; Tarifa Social de Energia Elétrica; Programa de Cisternas; Água para Todos Projovem Adolescente; Isenção de Pagamento de Taxa de inscrição em Concursos Públicos; Programas Habitacionais do Ministério das Cidades; Carteira do Idoso para gratuidade de transportes públicos coletivos; Passe Livre para pessoas com deficiência; Acesso ao telefone fixo por meio de tarifas reduzidas - Acesso Individual Classe Especial; Carta Social; Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

³⁶ Fonte:< <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: set./2013.

ao trabalho escravo, a 2011 . Os dados foram obtidos da página virtual do MTE,³⁷ na qual possível acessar aos relatórios consolidados das operações que resultaram em resgates do trabalho escravo.

A soma dos relatórios indica que 41.755 pessoas estiveram submetidas ao trabalho escravo nos últimos 17 anos. O **gráfico 01** indica os anos de 2003 e 2007 como os mais significativos em termos de resgates realizados no país e que a partir de 2009 houve queda e estabilidade nesses números.

Se levarmos em consideração que a cooperação técnica entre o MTE e o MDS para a inserção prioritária de egressos do trabalho escravo no Bolsa Família foi firmada em 2005, perceberemos, pela soma dos últimos 6 anos identificados no gráfico acima, que 27.752 trabalhadores deveriam ter sido identificados no CADUNICO como nessa condição, mas, como demonstrado na **tabela 01**, apenas 7.150 trabalhadores estão identificados. O que indica que aproximadamente 20 mil resgatados do trabalho escravo podem ter sido alijados do acesso ao benefício do Bolsa Família e de outras políticas sociais que lhes são de direito.

Contudo, há de se considerar que muitas famílias de trabalhadores resgatados do trabalho escravo podem constar no CADUNICO e receber o PBF em decorrência da situação de pobreza ou pobreza extrema, mas não são identificadas dessa forma, o que prejudica o conhecimento das características do fenômeno do trabalho escravo no Brasil contemporâneo.

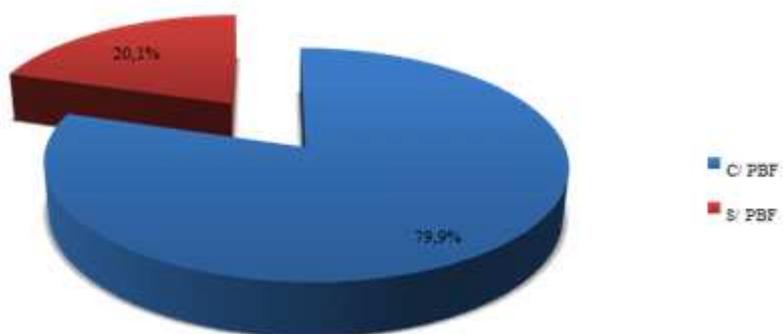
³⁷ Disponível em: < http://portal.mte.gov.br/trab_escravo/resultados-das-operacoes-de-fiscalizacao-para-erradicacao-do-trabalho-escravo.htm>. Acesso em: mar./2013.

TABELA 01- RESGATADOS DO TRABALHO ESCRAVO X INSERIDOS NO CADUNICO

UNIDADE FEDERADA	TRABALHADORES RESGATADOS PELO MTE	% MTE	TRABALHADORES IDENTIFICADOS NO CADUNICO	% CADUNICO	BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	% PBF
(2008-2010)	(2008-2010)					
Pará	1.696	15%	663	9%	535	81%
Goiás	1.538	13%	205	3%	150	63%
Minas Gerais	1.161	10%	563	8%	357	89%
Mato Grosso	1.008	9%	244	3%	164	79%
Pernambuco	728	6%	472	7%	403	75%
Alagoas	656	6%	414	6%	370	67%
Rio de Janeiro	625	5%	82	1%	53	83%
Tocantins	523	5%	468	7%	372	89%
Paraná	502	4%	224	3%	167	73%
Bahia	492	4%	558	8%	460	85%
Santa Catarina	491	4%	76	1%	42	55%
Maranhão	379	3%	1.701	24%	1.450	85%
São Paulo	301	3%	73	1%	39	78%
Sergipe	295	3%	7	0%	7	100%
Mato Grosso do Sul	266	2%	456	6%	356	82%
Ceará	212	2%	178	2%	144	81%
Piauí	160	1%	470	7%	416	78%
Rondônia	139	1%	22	0%	11	53%
Amazonas	113	1%	5	0%	5	100%
Rio Grande do Sul	46	0%	47	1%	39	83%
Paraíba	27	0%	122	2%	101	65%
Roraima	26	0%	7	0%	4	57%
Acre	22	0%	19	0%	13	50%
Rio Grande do Norte	7	0%	55	1%	43	68%
Espírito Santo	-	-	10	0%	8	80%
Amapá	-	-	7	0%	5	71%
Distrito Federal	-	-	2	0%	1	50%
Total	11.413	100%	7.150	100%	5.715	-

Elaboração própria com base nas informações dos quadros de operações de fiscalização para erradicação do trabalho escravo – SIT/SRTE/MTE (2008 a 2010) e do CADUNICO.

GRÁFICO 02- % BENEFICIÁRIOS PBF



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

A **tabela 01** apresenta o número de trabalhadores resgatados do trabalho escravo pelo MTE, em comparação àqueles identificados no CADUNICO, como beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF).

Para a sua elaboração, os números absolutos das pessoas efetivamente resgatadas pelo MTE nos anos 2008, 2009 e 2010 foram somados e separados por Unidade Federada. O recorte nesses três anos se deu porque, como explicado anteriormente, os lotes de informações de resgates de trabalhadores enviados do MTE ao MDS são desse período específico e, portanto, as informações constantes no CADUNICO são de trabalhadores resgatados no triênio analisado.

A 2ª coluna da tabela demonstra que 11.413 trabalhadores foram resgatados do trabalho escravo no Brasil entre os anos de 2008 e 2010 e que a exploração do trabalho abrange quase todo o país: somente nos estados do Espírito Santo, Amapá e no Distrito Federal não foram identificados casos de resgates de trabalhadores no período analisado.

O banco de dados do CADUNICO indica a existência do total de 7.150 trabalhadores identificados como egressos do trabalho escravo no mesmo período. As informações do MTE cruzadas com as do MDS apresentam uma diferença de 4.263 pessoas que foram resgatadas pelo MTE, no triênio recortado, mas que não foram identificadas como nessa condição pelo MDS no CADUNICO. O que mais uma vez evidencia que há um gargalo na comunicação interministerial: no único período em que houve troca de informações sobre trabalhadores

resgatados elas foram incompletas e muitos trabalhadores em situação de trabalho escravo podem não estar sendo identificados em suas vulnerabilidades pelos serviços da assistência social.

Por sua vez, dos 7.150 trabalhadores resgatados identificados no CADUNICO, 5.715 estão indicados como beneficiários do Programa Bolsa Família. A comparação entre as colunas 2 e 3 da **tabela 01** demonstra que em todos os estados e no DF existe uma diferença entre os números de trabalhadores resgatados e inseridos no CADUNICO. O Estado do Sergipe, por exemplo, apresenta o total de 295 trabalhadores resgatados e somente 7 identificados no CADUNICO, sendo todos beneficiários do PBF. O Espírito Santo não possui dados de resgate do trabalho escravo no período analisado, mas possui 10 trabalhadores identificados no CADUNICO dos quais 8 são beneficiários do PBF.

Essa diferença se explica porque, em sua maioria, os trabalhadores resgatados moram em um estado e migram para outro a procura de trabalho e nessas localidades de destino acabam submetidos ao trabalho escravo.

A existência de fluxos migratórios de trabalhadores egressos do trabalho escravo foi indicada em recente pesquisa publicada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o perfil dos atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil (OIT, 2011). Na ocasião daquele estudo, foram feitas entrevistas qualitativas com 121 trabalhadores no momento em que foram resgatados pelos Grupos Móveis do MTE, somado a uma análise quantitativa das informações de egressos do trabalho escravo constante no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do MTE, com informações de 9.762 trabalhadores resgatados no período de 2002 a 2007. Segundo a OIT, as informações daquele banco de dados do MTE revelam que 70% dos trabalhadores egressos do trabalho escravo migram, desses, 34,4% mudaram-se para outros municípios do mesmo estado, 35,6% para outros estados e somente 30% permaneceram no mesmo município de nascimento (OIT, 2011, p.21-68).

A **tabela 01** permite a realização de uma interpretação oblíqua desse fluxo migratório, em que é possível comparar os estados com maior número de libertações e os que figuram como domicílios desses trabalhadores. A coluna 2 representa, portanto, os estados em que os trabalhadores foram libertados e a coluna 1 aqueles onde as suas famílias moram.

Na perspectiva da exploração do trabalho escravo, o Estado do Pará aparece como o mais crítico do país com o total de 1.696 trabalhadores resgatados no período. Esse estado aponta com a peculiaridade de ser também uma localidade com grande número de sujeitos

identificados no CADUNICO, com 663 e 535 beneficiários do PBF. O que o coloca na segunda posição em termos de domicílio dos trabalhadores e em primeiro do país como região de exploração do trabalho escravo.

Os Estados de Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Pernambuco, Alagoas, Rio de Janeiro e Tocantins aparecem entre os dez que apresentam os maiores números de resgates realizados naqueles anos, o que indica que, nessas localidades, deve haver o maior investimento em ações de repressão ao trabalho escravo com incremento das operações de fiscalização do trabalho.

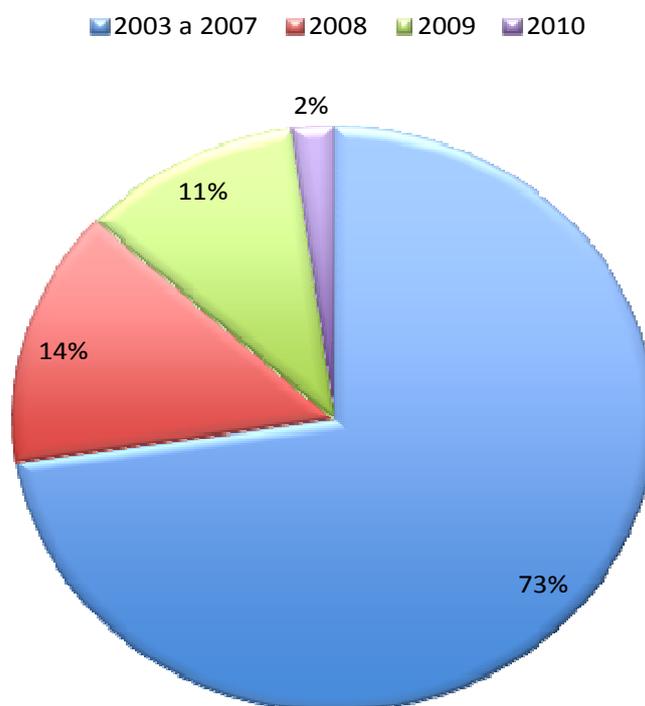
O Estado do Maranhão é indicado como em primeiro lugar em número de trabalhadores inseridos no CADUNICO, com 1.701, e com maior número de beneficiários do PBF, com 1.450. A tendência desse estado como principal local de naturalidade de trabalhadores em situação de trabalho escravo foi evidenciada na análise realizada pela OIT no banco de dados do CAGED-MTE, onde 34,4% daquele universo analisado era composto por maranhenses. Percentualmente a representatividade desse estado é menor no banco de dados do CADUNICO, com 24% do total. Esse valor chega a ser superior à soma das regiões sudeste e sul e, somente não supera a região nordeste.

O que denota que há uma grave problemática naquele estado o que faz com que seus cidadãos sejam explorados das piores formas. Os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Bahia, Tocantins, Mato Grosso, Piauí, Minas Gerais e Alagoas estão entre os dez com maior número de egressos do trabalho escravo inseridos no CADUNICO, o que os coloca como um considerável polo de exportação de mão de obra escrava e evidencia a necessidade de investimento em políticas sociais que abarquem ações de geração de emprego e renda voltadas a coibir a necessidade de afastamento desses sujeitos de suas redes de Proteção Social próximas, em busca de trabalhos precários.

A tabela 01 evidencia ainda que existe uma pequena variação entre os números de trabalhadores identificados no CADUNICO, representados na coluna 3 e recebendo o PBF, indicados na coluna 4. O Estado de Goiás, por exemplo, apresenta o total de 205 inseridos no CADUNICO e 150 contemplados pelo PBF. Isso ocorre porque a inserção no CADUNICO não significa necessariamente que a família irá receber o benefício do PBF ou outros benefícios sociais. Muitas vezes, elas podem ser cadastradas, mas não atenderem aos critérios para a inclusão nesses programas. Relativamente entre aqueles que estão identificados no CADUNICO e os que recebem o PBF não existem estados que apresentaram percentual menor que 50%. O **gráfico 01** demonstra que 79,9% do total de trabalhadores identificados no

CADUNICO estão contemplados pelo PBF. As famílias com membros egressos do trabalho escravo não beneficiadas pelo PBF, provavelmente não atendiam aos critérios de baixa renda para a sua inclusão ou porque foram cadastradas em um município e em seguida migraram para outro sem comunicar à assistência social: esse grupo representa 20,1% do total no CADUNICO.

GRÁFICO 03- % DATA DE INCLUSÃO NO PBF



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

Como é possível perceber no **gráfico 03**, 73% das famílias com membros resgatados do trabalho escravo, inseridas no PBF começaram a receber o benefício em data anterior a 2008. Como o banco analisado nesta pesquisa refere-se a trabalhadores que foram resgatados entre os anos de 2008 e 2010 é possível perceber que esses sujeitos já estavam contemplados pelo programa de transferência de renda quando foram encontrados em condição de trabalho escravo. O que evidencia uma baixa potencialidade desse programa em atuar sozinho na prevenção do trabalho escravo.

**TABELA 02- PERCENTUAL DE EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO
BENEFICIÁRIOS DO PBF POR REGIÃO**

REGIÃO	% CADUNICO	% TOTAL PBF	% COM PBF	% S/ PBF
Nordeste	55%	59%	85,3%	14,7%
Norte	17%	17%	79,3%	20,7%
Centro-Oeste	13%	12%	74,0%	26,0%
Sudeste	10%	8%	62,8%	37,2%
Sul	5%	4%	71,5%	28,5%

Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

No aspecto da divisão por região geográfica, na **tabela 02** é possível perceber que o Nordeste apresenta o maior percentual de egressos do trabalho escravo inseridos no CADUNICO, com 55% do total. Do mesmo modo, possui o maior percentual de beneficiários do PBF, com 59% do total. Percebe-se ainda que 85,3% dos trabalhadores identificados como egressos do trabalho escravo naquela região estão cobertos pelo PBF.

A segunda região com maior número de trabalhadores identificados no CADUNICO e como beneficiários do PBF é o Norte, que percentualmente apresenta a mesma proporção nas duas situações, com 17%. Na sequência, a região Centro-Oeste aparece com 13% da população identificada no CADUNICO, 12% de beneficiária do PBF e 74,0% de cobertura no PBF. As regiões Sul e Sudeste somadas representam 15% do total do CADUNICO e 12 % do total de usuários do PBF, sendo 62,8% dos trabalhadores do sudeste contemplados pelo PBF e 71,5% do Sul.

TABELA 03- RANKING 10 MUNICÍPIOS NO CADUNICO

MUNICÍPIO	ESTADO	QUANTIDADE TRABALHADORES
1- PASTOS BONS	Maranhão	112
2- BARRAS	Piauí	111
3- IGREJA NOVA	Alagoas	84
4- PORTEIRINHA	Minas Gerais	77
5- AMAMBAI	Mato Grosso do Sul	74
6- CAMPOS DOS GOYTACAZES	Rio de Janeiro	73
7- ALIANCA	Pernambuco	72
8- CODO	Maranhão	70
9- ITUPIRANGA	Pará	67
10- CASEARA	Tocantins	67

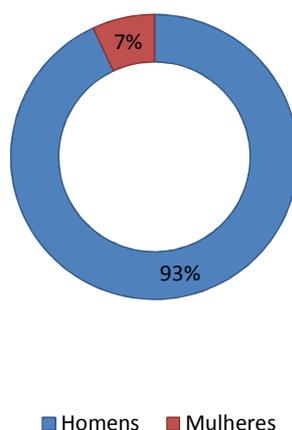
Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

No CADUNICO foram encontrados 1.164 municípios com indicação de famílias de trabalhadores identificados como egressos do trabalho escravo. A **tabela 03** apresenta o extrato dos 10 principais, classificados por quantidade de egressos do trabalho escravo identificados. Campos dos Goytacazes aparece como o sexto município com maior número de trabalhadores domiciliados, com 73 trabalhadores.

4.2- CARACTERIZAÇÃO.

4.2.a- Sexo.

GRÁFICO 04- % EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR SEXO



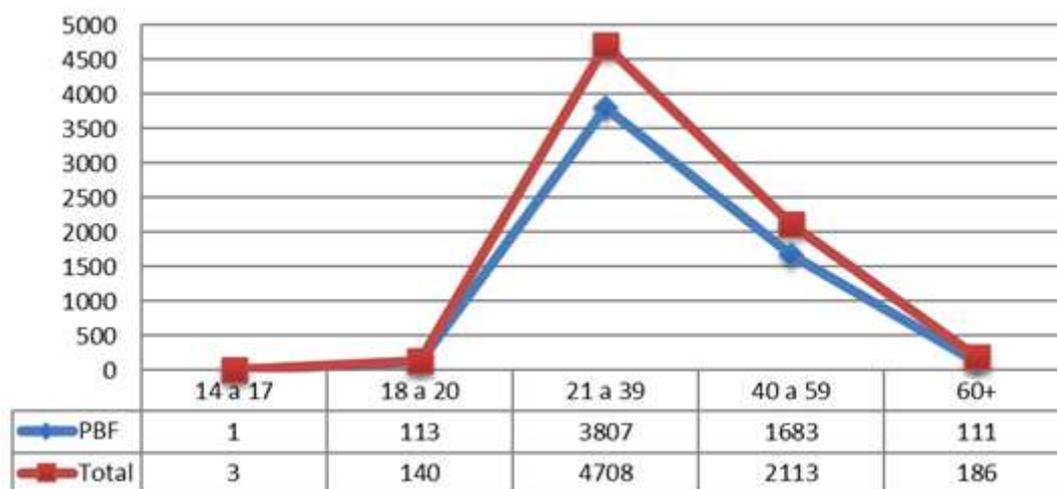
Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

O **gráfico 04** demonstra a predominância de homens identificados no CADUNICO representando 93% do total analisado. As mulheres resgatadas do trabalho escravo identificadas representam 7% desse universo total. A mesma proporção se repetiu na perspectiva do acesso ao PBF. O maior número de homens resgatados do trabalho escravo é um fato já identificado em pesquisas realizadas sobre a escravidão contemporânea no Brasil, tais como aquelas produzidas pela OIT (2010; 2011). A predominância masculina se justifica, pelos trabalhos que são realizados, em sua maioria, ligados a serviços braçais que exigem maior força física.

No banco de dados analisado, o Estado do Pará apresenta o maior número de mulheres inseridas no CADUNICO e beneficiárias do PBF com o número total de 112 mulheres. Os municípios que apresentaram o maior número de mulheres foram Careara (TO) com 28 mulheres indentificadas; Campos dos Goytacazes (RJ) com 27; e Marianópolis (TO) com 24.

4.2.b- Faixa Etária.

GRÁFICO 5- EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR FAIXA ETÁRIA



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

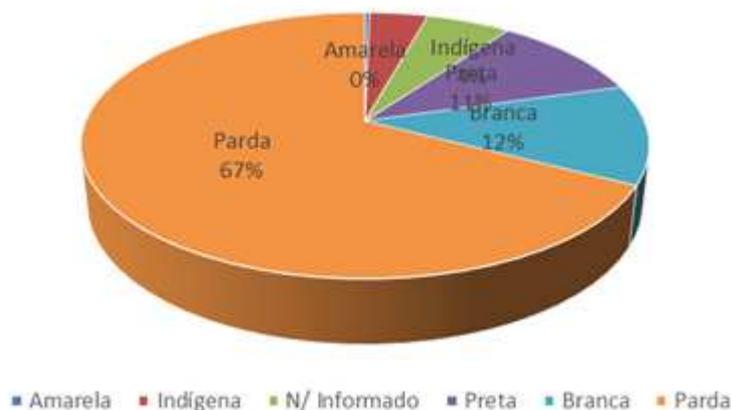
O **gráfico 05** demonstra que a maioria dos trabalhadores regatados do trabalho escravo e identificados no CADUNICO está na faixa etária de 21 a 39 anos, o que representa 66% do universo total. Em seguida, estão aqueles trabalhadores na faixa etária de 40 a 59 anos, proporcionalmente esse grupo representa 29% do total. Ainda que em menor, monta a presença de idosos submetidos ao trabalho escravo, que é evidenciada por 186 trabalhadores, o que representa 3% do total analisado. Três adolescentes, menores de 17 anos, também foram identificados: um na Bahia e dois em Santa Catarina; percentualmente representando 2% do total no CADUNICO. A pessoa mais velha localizada no banco de dados foi uma mulher, de 74 anos, domiciliada em Codó (MA) e o mais jovem, com 14 anos, domiciliado em Candido Sales (BA).

A tendência representada no gráfico acima se confirma entre as mulheres no CADUNICO. O maior extrato encontrado, quando analisado apenas esse grupo, é de 21 a 39 anos representando 64% do universo feminino total. 34% das mulheres identificadas está na faixa etária de 40 a 59 anos e 2% acima dos 60 anos. O estado do Pará aparece com o maior número absoluto de idosos, com 31 trabalhadores identificados. Em segundo lugar está o Estado do Tocantins, com 25 trabalhadores. No banco de dados analisado, não foi detectada a presença de crianças. Em estudo realizado pela OIT, a predominância de homens adultos, com idade média de 32 anos e

meio, se confirma como uma tendência em todo país. O que evidencia que são trabalhadores em idade ativa com desenvolvimento pleno de suas capacidades físicas (OIT, 2011, p.57).

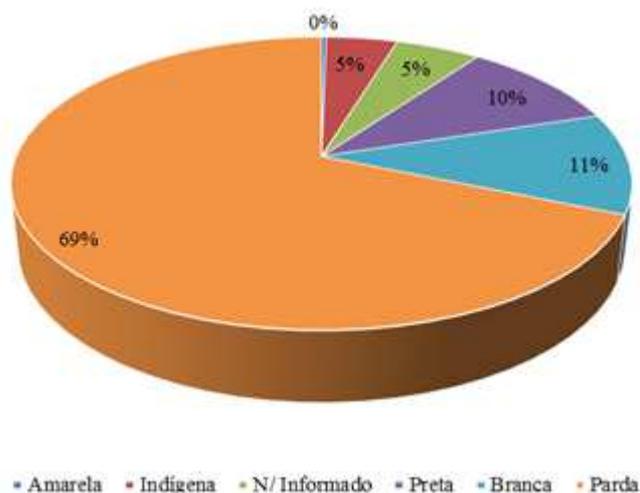
4.2.c- Cor/raça.

GRÁFICO 06- % EGRESSOS TRABALHO ESCRAVO COR/RAÇA



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

GRÁFICO 07- % EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO COR/RAÇA PBF



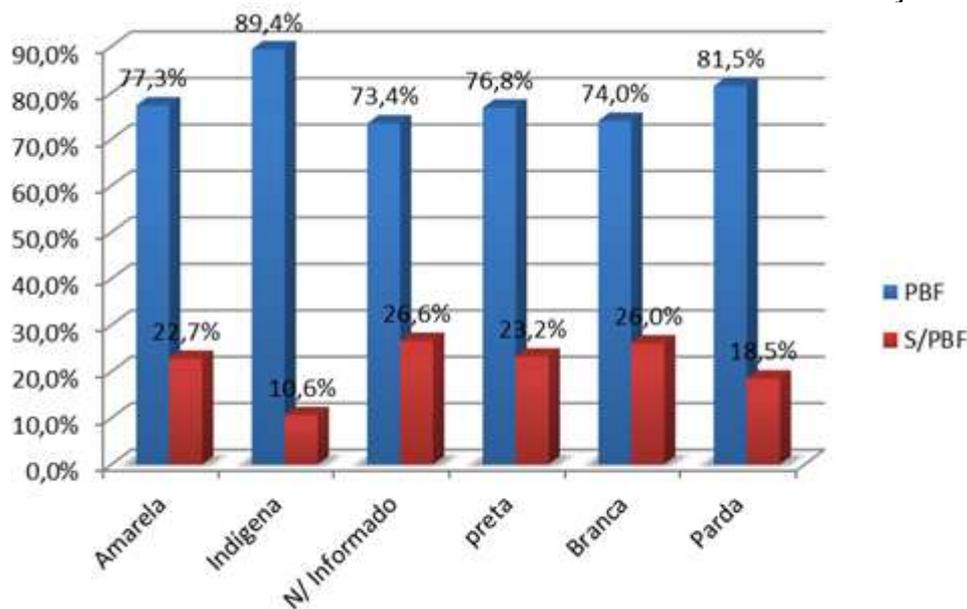
Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

O **gráfico 06** indica que as populações autodeclaradas pardas correspondem a maioria dos trabalhadores egressos do trabalho escravo inseridos no CADUNICO, com 67% do total

identificado. Em segundo lugar está a população autodeclarada branca, com 12% do total, seguida da população autodeclarada preta, com 11% e indígena, com 4%.

Quando observada a distribuição por cor/raça entre os beneficiários do Programa Bolsa Família, representada no **gráfico 07**, é possível observar que essa proporção sofre uma leve alteração para cima: de 2 pontos percentuais para pardos e 1 ponto percentual para indígenas e uma leve diminuição de 1 ponto percentual para brancos e pretos.

GRÁFICO 08- % EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO COR/RAÇA



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

Quando comparados os grupos entre si, observa-se que entre os indígenas há a maior proporção de beneficiários do PBF, com 89,4%. Em segundo lugar está a população autodeclarada parda, com 81,5%; seguida da população amarela, com 77,3%; e da população preta, com 76,8%. Em menor proporção estão os autodeclarados brancos, com 74% dessa população coberta pelo programa.

Dois aspectos chamam a atenção nos gráficos acima: o primeiro está ligado a elevada concentração de não brancos entre os sujeitos que vivenciaram situações de trabalho escravo. O que indica que, apesar da cor da pele não ser o elemento utilizado como “pretexto” para a exploração do trabalho escravo em suas formas contemporâneas, ainda são os descendentes dos negros escravizados nos primórdios dessa nação que permanecem majoritariamente superexplorados, ainda que de modo velado. O que evidencia o fosso da dívida social que este país tem com essa população.

O segundo aspecto refere-se à identificação de 5% da população de egressos do trabalho escravo ser composta por indígenas. Segundo dados do IBGE de 2010, a composição racial do Brasil segue a seguinte proporção: 48,2% de pessoas autodeclaradas brancas; 44,2% pardas 6,9% declaradas pretas; e apenas 0,7% somados de indígenas e amarelos - o IBGE trabalha com as duas populações juntas em uma mesma variável. No banco de dados CADUNICO encontra-se 283 trabalhadores autodeclarados indígenas identificados como submetidos ao trabalho escravo contemporâneo.

Como demonstrei na introdução deste capítulo, a população indígena está entre os 16 Grupos Tradicionais e Específicos considerados pelo MDS como especiais para a inserção no CADUNICO e como prioritários para o recebimento do PBF, o que pode explicar a maior proporção dessa população entre os cobertos por esse programa. A identificação da exploração do trabalho escravo nesse grupo tradicional denota uma grave situação de vulnerabilidade, que precisa ser observada com maior atenção pelas políticas sociais em curso no país.

TABELA 4- REGIÕES COM MAIOR NÚMERO DE INDÍGENAS EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO

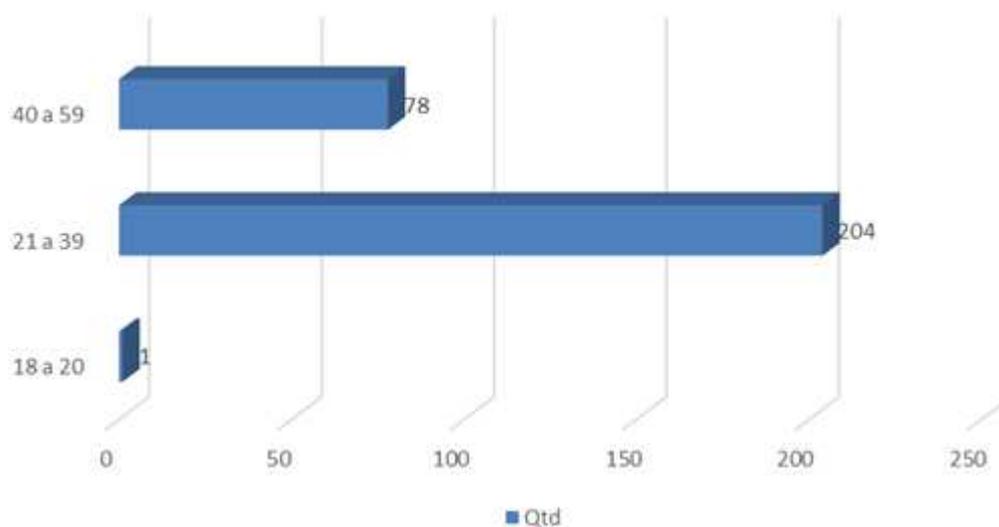
INDÍGENAS TOTAL	MUNICÍPIO	ESTADO
65	Amambai	Mato Grosso do Sul
43	Caarapó	Mato Grosso do Sul
35	Miranda	Mato Grosso do Sul
31	Tacuru	Mato Grosso do Sul
22	Dourados	Mato Grosso do Sul
22	Paranhos	Mato Grosso do Sul
17	Japorã	Mato Grosso do Sul
13	Coronel Sapucaia	Mato Grosso do Sul
8	Juti	Mato Grosso do Sul
4	Vicência	Pernambuco
3	Aral Moreira	Mato Grosso do Sul
2	Água Branca	Alagoas
2	Pariconha	Alagoas
2	Vitorino	Paraná
1	Buritirama	Bahia
1	Guanambi	Bahia
1	Bacabal	Maranhão
1	Buriti	Maranhão
1	Pedreiras	Maranhão
1	Santa Luzia	Maranhão
1	São Mateus do Maranhão	Maranhão
1	Tacaratu	Pernambuco
1	Paranatinga	Mato Grosso
1	Peixoto de Azevedo	Mato Grosso
1	Antônio João	Mato Grosso do Sul
1	Eldorado	Mato Grosso do Sul
1	Chapada do Norte	Minas Gerais
1	Vitória do Xingu	Pará
Total =283		

Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

Dos 283 indígenas identificados no CADUNICO todos são homens. Na **tabela 04** é possível conhecer as suas disposições geográficas pelo Brasil. Eles estão majoritariamente concentrados nas regiões Centro-Oeste e Nordeste. Nos estados do Mato Grosso do Sul e do Maranhão, seguidos de Pernambuco, Alagoas, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará e Paraná. Localmente eles estão nos municípios de Amambai (MS), Caarapó (MS), Miranda (MS), Tacuru (MS), Dourados (MS), Paranhos (MS), Japorã (MS), Coronel Sapucaia (MS), Juti (MS) e Vicência (PE). Em comparação com a **tabela 03**, que demonstra o *ranking* dos

municípios, é possível verificar que Amambaí, no Mato Grosso do Sul, figura-se como um dos dez municípios identificados com maior índice de domicílios de resgatados do trabalho escravo no CADUNICO, com 74 trabalhadores, dos quais 65 são autodeclarados indígenas.

GRÁFICO 9- INDÍGENAS EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR FAIXA ETÁRIA



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

O **gráfico 09** aponta que a maioria dos trabalhadores indígenas resgatados do trabalho escravo e identificados no CADUNICO possui entre 21 e 39 anos, seguidos daqueles que estão na faixa etária de 40 a 59 anos. Apenas 01 trabalhador identificado estava concentrado na faixa etária de 18 a 21 anos, com 20 anos completos.

GRÁFICO 10- % INDÍGENAS EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR RENDA

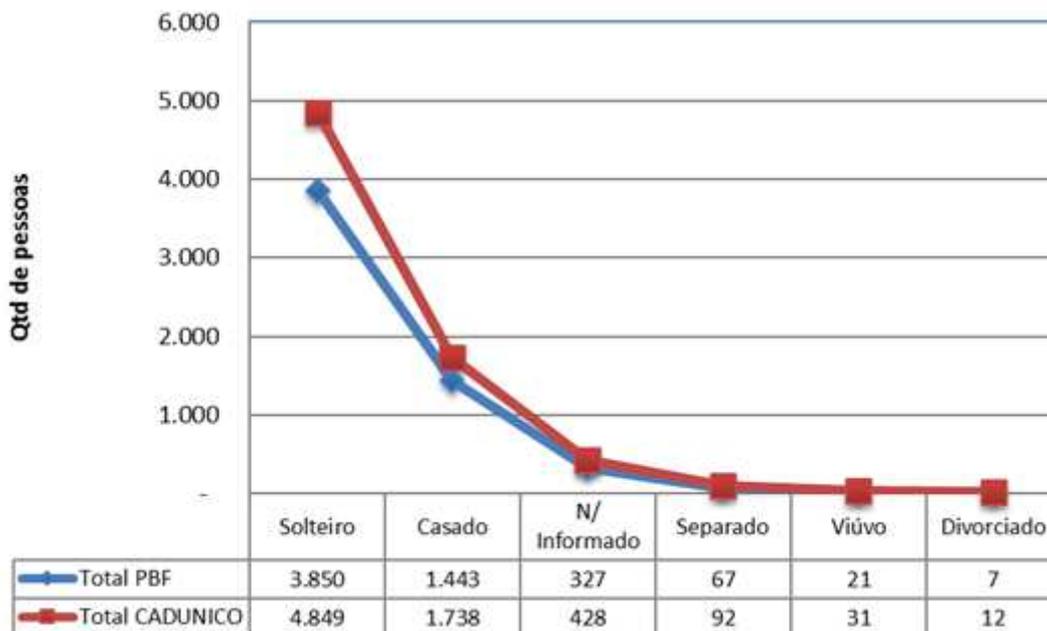


Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

O **gráfico 10** evidencia a predominância entre indígenas com renda *per capita* familiar inferior a R\$ 60,00 mensais, com 83,4% do total no CADUNICO. Na faixa de renda que varia entre R\$ 60,00 e R\$120,00 *per capita* estão 12,37% e apenas 4,24% do total analisado declarou que a sua família encontra-se na faixa superior a R\$120,00. Vale lembrar que, como evidenciado no **gráfico 8**, 89,04% da população egressa do trabalho escravo, autodeclarada indígena no CADUNICO figura como beneficiária do PBF.

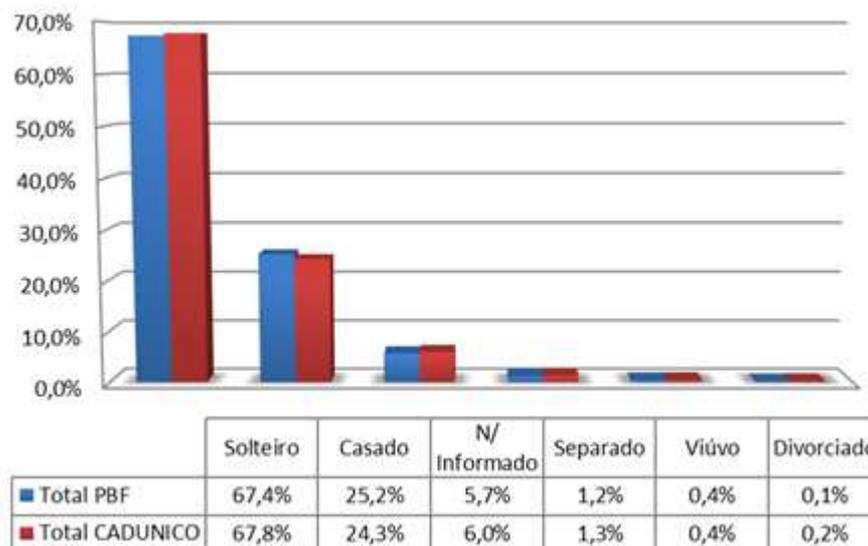
4.2.d- Estado Civil.

GRÁFICO 11- EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR ESTADO CIVIL.



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

GRÁFICO 12- % EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO ESTADO CIVIL



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

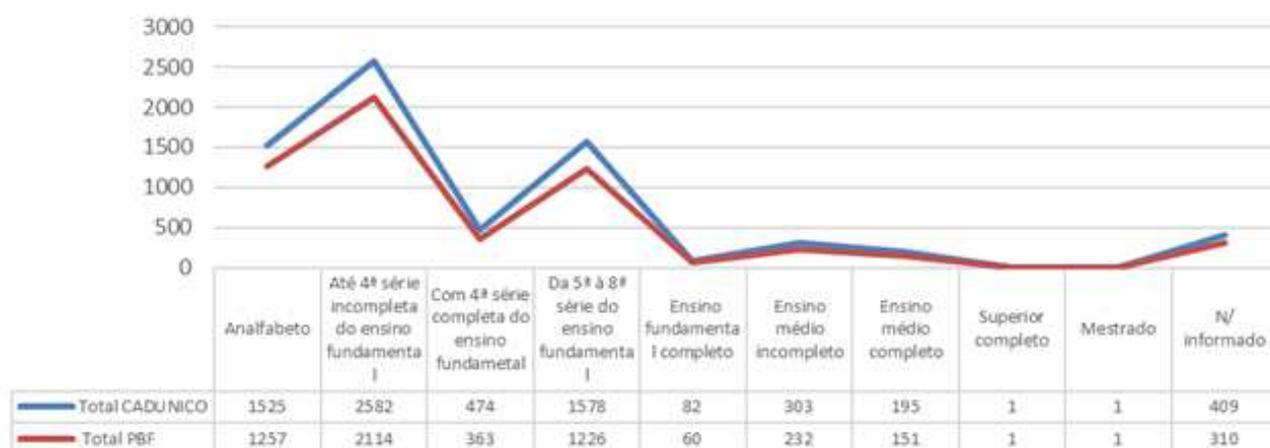
Os **gráficos 11 e 12** indicam que indivíduos solteiros correspondem a 67,8 % do total do CADUNICO e 67,4% do total de beneficiários do PBF. Os casados representam 24,3% do total analisado e 25,2% daqueles inseridos no PBF. Separados, viúvos e divorciados juntos

apresentam o percentual de 1,9% do total no CADUNICO e 1,7% do total de beneficiários do PBF. A pouca diferença de percentual entre aqueles que estão no CADUNICO e aqueles que recebem o PBF em todas as categorias de estado civil denotam que esta não é uma variável que interfere para a adequação aos critérios de elegibilidade do programa. Porém, é importante salientar que a predominância de solteiros entre os resgatados do trabalho escravo pode gerar impactos no valor do PBF recebido por esse trabalhador, caso apartado de uma família com crianças e adolescentes, principalmente.

A predominância de homens solteiros entre os resgatados do trabalho escravo no Brasil foi observada na pesquisa feita pela OIT (2010, p.72), que evidência a figura dos chamados “peões de trecho”³⁸, que, em geral, são trabalhadores que declaram morar sozinhos, sem residência fixa e que deslocam-se periodicamente em busca de oportunidades de trabalho, percorrendo diversas regiões onde exista oferta, distanciando-se de sua rede de Proteção Social próxima e por sua condição migratória tornam-se mais vulneráveis ao trabalho escravo.

4.2.e- Escolaridade.

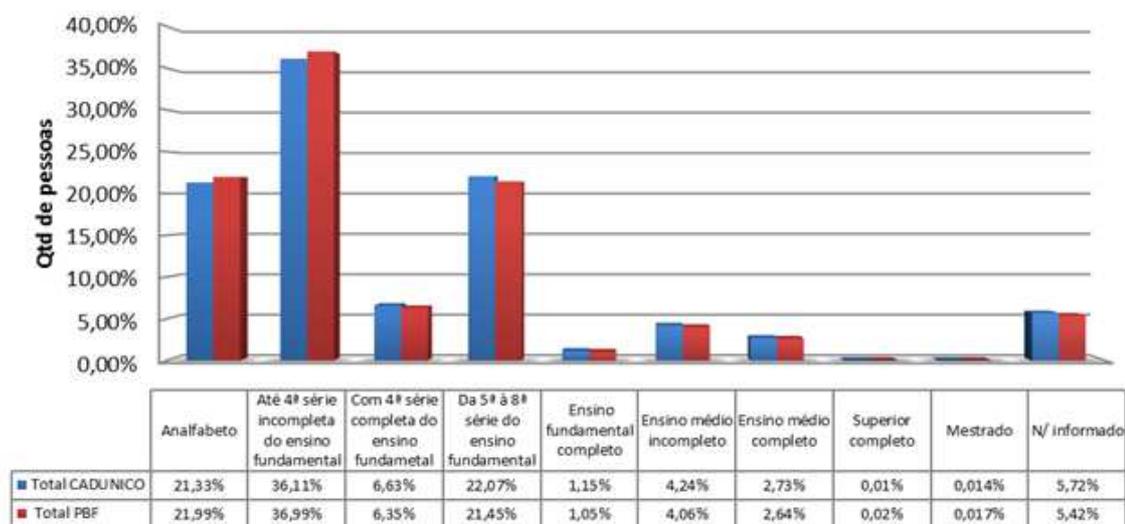
GRÁFICO 13- EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR ESCOLARIDADE



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

³⁸ A expressão peões de trecho foi utilizada pela pesquisadora Neide Esterici. Cf. ESTERICI (2008).

GRÁFICO 14- % EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR ESCOLARIDADE



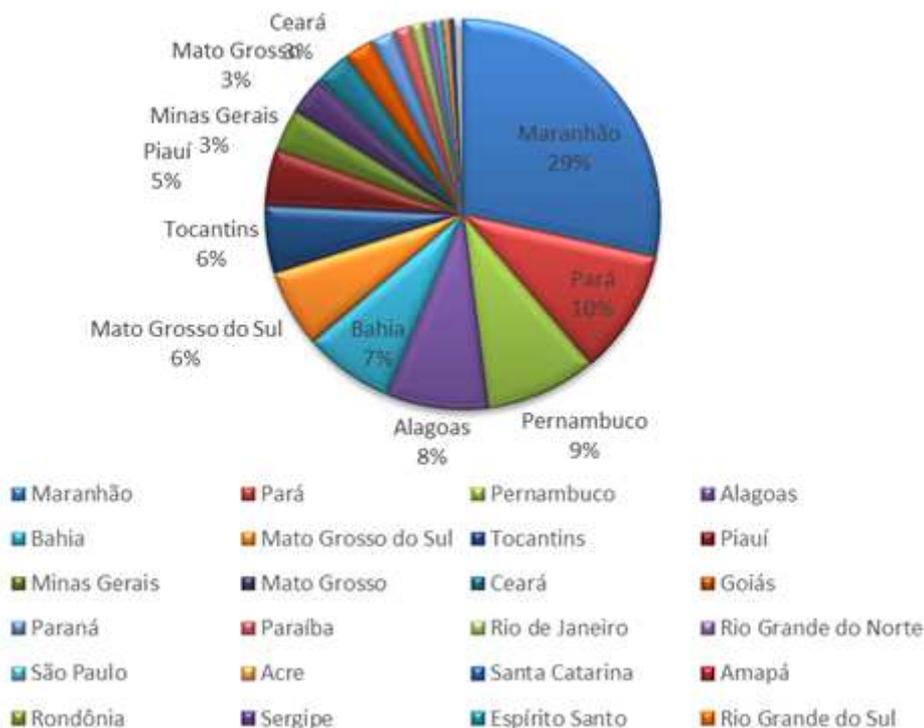
Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

Os **gráficos 13 e 14** evidenciam que a maior proporção dos resgatados do trabalho escravo identificados no CADUNICO não chega a completar 4ª série do ensino fundamental, com 36,11% no universo total e 36,99% entre os beneficiários do PBF. Aqueles trabalhadores que estudaram da 5ª a 8ª série do ensino fundamental representam 22,7% do total do CADUNICO e 21,45% dos usuários do PBF.

O analfabetismo aparece em terceiro lugar na avaliação da escolaridade dos egressos do trabalho escravo, com 21,33% do total no CADUNICO e 21,99% entre os usuários do PBF. Os que completaram a 4ª série do ensino fundamental representam 6,63% do universo total e 6,35% dos beneficiários do PBF. 4,24% dos trabalhadores identificados no CADUNICO possuem o ensino médio incompleto e 2,73% o ensino médio completo. Entre os beneficiários do PBF o percentual com ensino médio incompleto é de 4,06% e com o ensino médio completo de 2,64%. Do total do CADUNICO, 1,15% possui ensino fundamental completo.

Em relação à escolaridade superior é importante salientar que os gráficos acima indicam 0,01% do total dos trabalhadores com ensino superior completo e 0,014% com nível de mestrado. Em números absolutos, 2 trabalhadores estão identificados no CADUNICO com essa elevada escolaridade, um em cada categoria. Levando-se em consideração que o restante dos trabalhadores identificados possui baixa escolaridade é provável que esse desvio padrão se justifique em um erro no momento de inserir os dados desses trabalhadores no CADUNICO.

GRÁFICO 15 – PERCENTUAL DE EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO ANALFABETOS POR UF



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

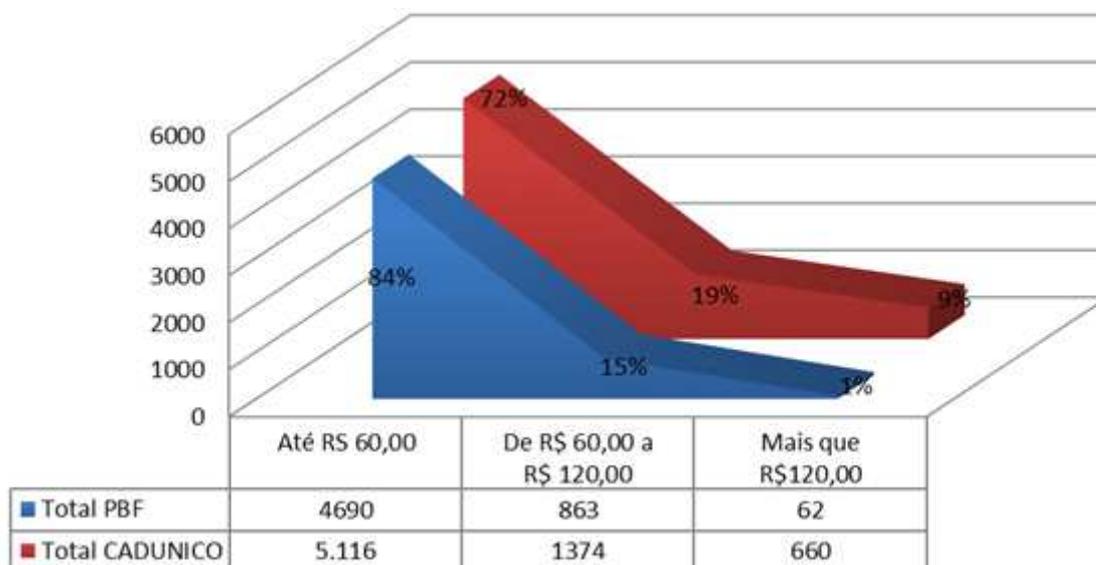
Como é possível perceber no **gráfico 14** a escolaridade dos trabalhadores é muito baixa: 21,99% do total são analfabetos e 33,99% não chegaram a completar a 4ª série do ensino fundamental. Quando observamos a divisão geográfica no aspecto do analfabetismo, os Estados do Maranhão e do Pará figuram-se como as duas regiões em que o problema aparece de forma mais severa, sendo 29% do total de analfabetos do CADUNICO domiciliados no Maranhão e 10% no Pará.

Segundo os dados do IBGE (2010), em comparação regional, o Nordeste é a região com os piores resultados em todas as faixas etárias. Ali, 15, 3% da população com mais de 10 anos não sabe ler nem escrever. Se considerados apenas aqueles com mais de 25 anos, o índice chega a 21, 3%. Na região Norte, o analfabetismo entre os maiores de 10 anos é de 9,2%. A taxa de analfabetismo entre os trabalhadores egressos do trabalho escravo também foi evidenciada na pesquisa da OIT (2010, p.78), representando 18,3% do total dos 121 trabalhadores por eles entrevistados. Constatou-se naquela pesquisa que a baixa escolaridade apresenta-se como um impeditivo ao desempenho de funções mais qualificadas, o que acaba

por obrigar esses sujeitos a se submeterem a trabalhos precários. Segundo dados da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2010, p.49), comprovadamente maiores níveis de escolaridade garantem melhores oportunidades de inserção no mercado de trabalho. Ainda segundo o IBGE, pessoas inseridas no mercado formal de trabalho têm, pelo menos, 11 anos de estudos completos.

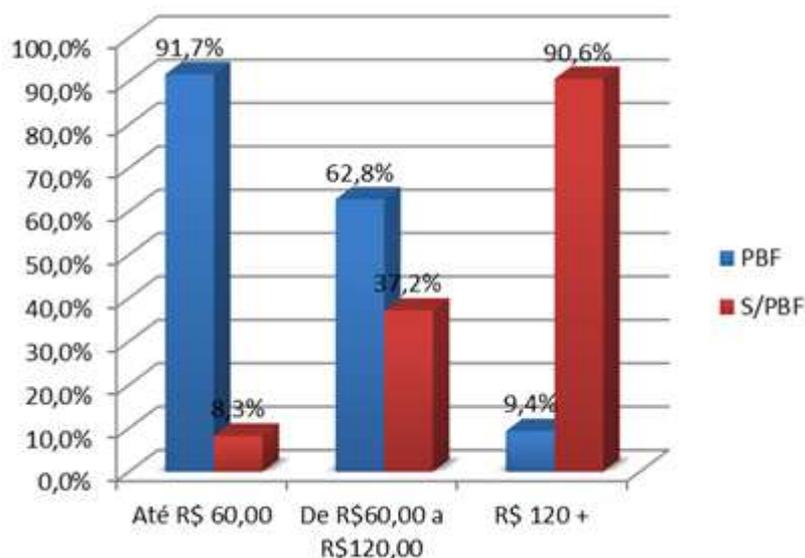
4.2.f- Renda.

GRÁFICO 16- EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR RENDA



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

GRÁFICO 17- % EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO NO PBF POR RENDA.



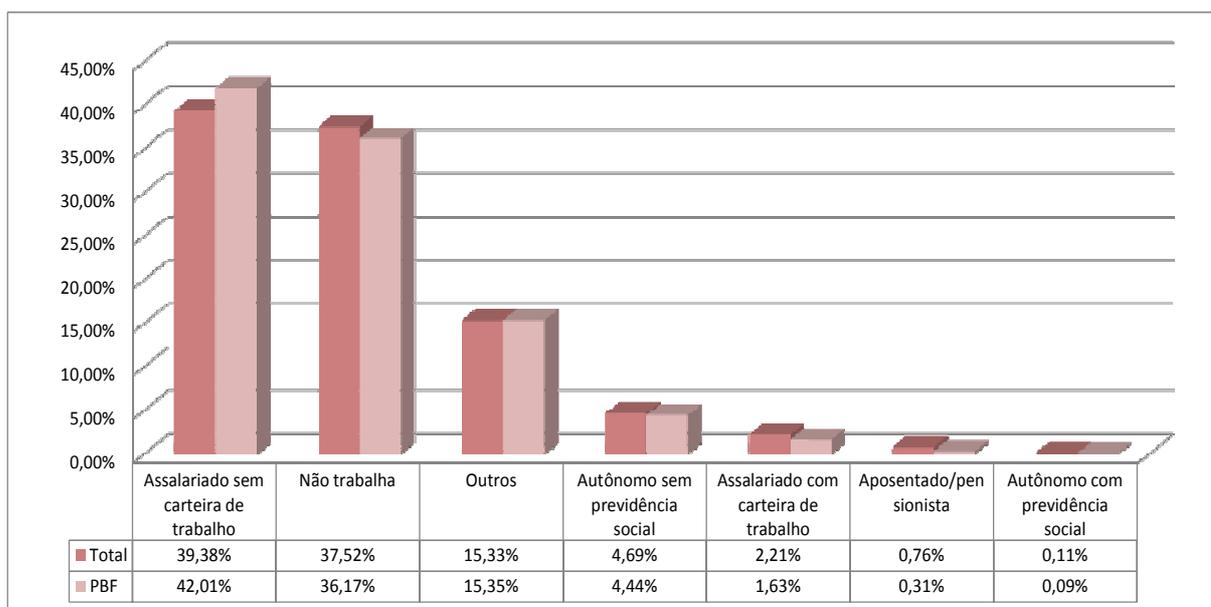
Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

Para analisar a renda dos trabalhadores egressos do trabalho escravo foi utilizado como critério de classificação os antigos valores considerados pelo MDS para a seleção de sua população-alvo do PBF, antes do reajuste anunciado em 1º de março de 2011, que elevou de R\$60,00 para R\$70,00 *per capita* a renda necessária para a inclusão no Programa. Tal classificação foi realizada, desta forma, porque o extrato analisado corresponde ao triênio de 2008 a 2010, no qual os valores antigos eram considerados para a classificação dessa população com baixa renda.

O **gráfico 17** aponta que a maioria dos resgatados do trabalho escravo identificados no CADUNICO é extremamente pobre, com renda *per capita* familiar de até R\$ 60,00, o que representa 72% do total no CADUNICO. Seguidos daqueles com renda até R\$ 120,00 por pessoa, com 19% e de 9% dos trabalhadores com renda familiar superior a R\$120,00 *per capita*. Proporcionalmente entre os beneficiários do PBF, é possível perceber que quase a totalidade daqueles que recebem até R\$ 60,00 *per capita* está coberta pelo programa, com 91,7% do universo total de beneficiários do PBF, o que evidencia a boa focalização do programa entre os mais pobres resgatados do trabalho escravo.

4.2.g- Mercado de Trabalho

GRÁFICO 18- % EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO POR MERCADO DE TRABALHO



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

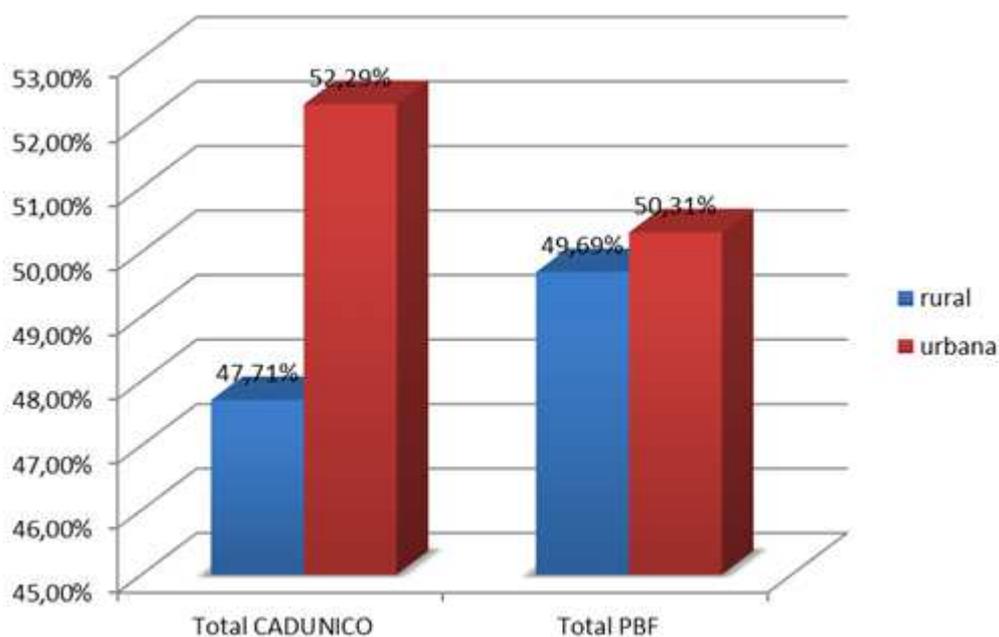
O **gráfico 18** sinaliza que a maior parte dos egressos do trabalho escravo identificados no CADUNICO está fora do mercado formal de trabalho. Do total analisado, 39,68% são trabalhadores assalariados, porém sem Carteira de Trabalho. Desses 42,01% são beneficiários do PBF.

A segunda maior proporção é composta por pessoas que não trabalham, com 37,52% do total e 36,17% de beneficiários do PBF. Os autônomos sem previdência social, representam 4,69% do total do CADUNICO e 4,44% inseridos no PBF. Somente 2,21% são assalariados com Carteira de Trabalho e desses, 1,63% recebem o PBF. Outros, o que inclui pessoas que não declaram sua situação no mercado de trabalho, representam 15% do total do banco de dados do CADUNICO.

4.3- PERFIL DOS DOMICÍLIOS.

4.3.a- Área.

GRÁFICO 19- % ÁREA DE MORADIA

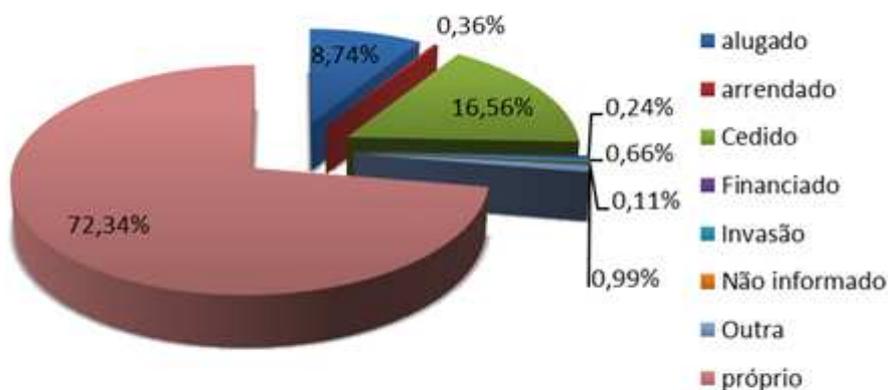


Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

O **gráfico 19** demonstra que 52,29% do total de resgatados do trabalho escravo identificados no CADUNICO estão domiciliados em áreas urbanas, enquanto os 47,71% restantes estão nas áreas rurais. No que se refere a inserção no PBF, existe uma pequena diferença de 0,62% a mais de beneficiários localizados nas áreas urbanas em comparação aqueles que moram nas áreas rurais.

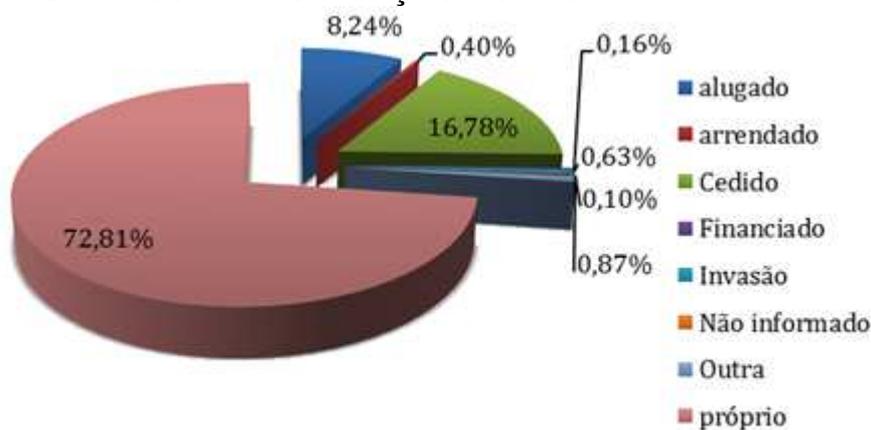
4.3.b- Situação do domicílio.

GRÁFICO 20- % SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO TOTAL CADUNICO



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

GRÁFICO 21- % SITUAÇÃO DOMICÍLIO PBF



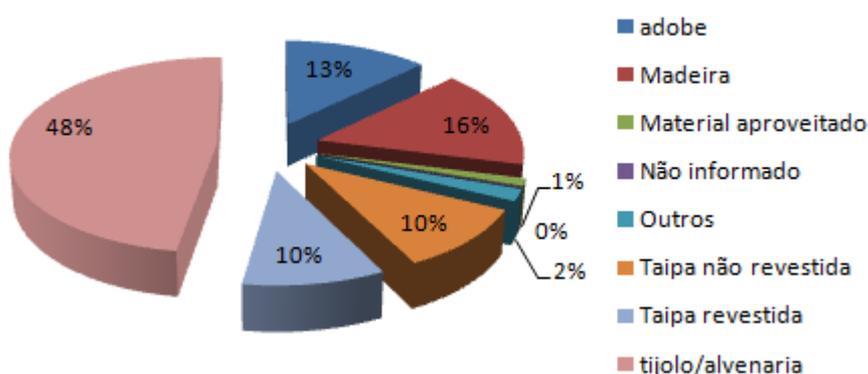
Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

Os **gráficos 20 e 21** indicam que a maior parte das famílias de pessoas resgatadas do trabalho escravo, inseridas no CADUNICO e beneficiárias do PBF, mora em casa própria. 72,34% do total analisado estão nessa situação de moradia. O percentual é um pouco superior entre aqueles que são beneficiários do PBF, com 72,81%. O segundo maior percentual encontrado é de famílias que vivem em espaços cedidos, com 16,56% no total do CADUNICO e 16,78% beneficiários do PBF. 8,74% do total analisado moram em domicílios

alugados e desses, 8,24% são beneficiários do PBF. Ainda que em menor proporção, 0,66% das famílias encontram-se em situação de invasão e 0,36% em domicílios arrendados.

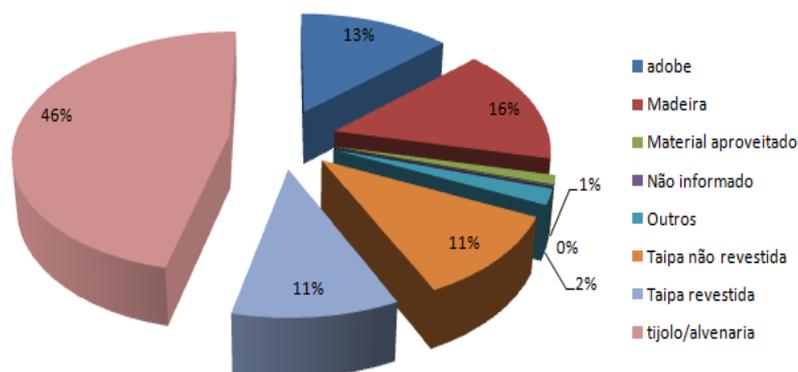
4.3.c- Tipo de Construção.

GRÁFICO 22- % TIPO DE CONSTRUÇÃO TOTAL CADUNICO



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

GRÁFICO 23- % TIPO DE CONSTRUÇÃO PBF



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO

Nos **gráficos 22 e 23** é possível observar que 48% das famílias de resgatados do trabalho escravo inseridas no CADUNICO vivem em moradias construídas de tijolo/alvenaria. No total de beneficiários do PBF esse tipo de construção representa 46% do total. A segunda maior proporção é de habitações feitas de madeira, com 16% do total do

CADUNICO e de beneficiários do PBF. 13% das famílias vivem em localidade construída. Em seguida, com 10% do total do CADUNICO estão as construções de taipa não revestida ou de taipa revestida e em menor monta, com 1%, estão localidades construídas com material aproveitado.

IMAGEM 02 – EXEMPLO DE CASA FEITA COM TAIPA NÃO REVESTIDA.



Foto: Kelly Murat. Caminho para os lençóis Maranhenses (2013).³⁹

4.3.d- Abastecimento de Água.

Segundo classificação do IBGE (2011)⁴⁰:

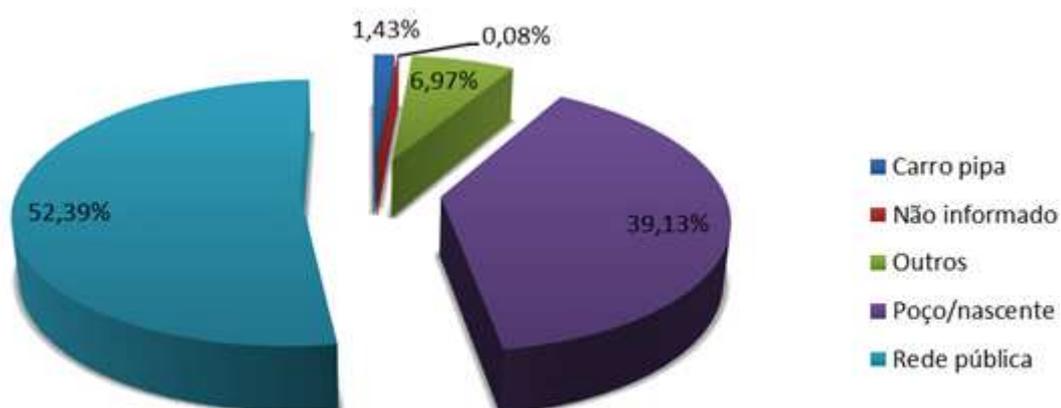
Rede Pública - quando o domicílio, ou o terreno ou a propriedade onde estava localizado, estava ligado a uma rede geral de distribuição de água;

Poço ou nascente - quando o domicílio era servido por água proveniente de poço ou nascente localizado no terreno ou na propriedade onde estava construído;

³⁹ Imagem cedida para esta tese.

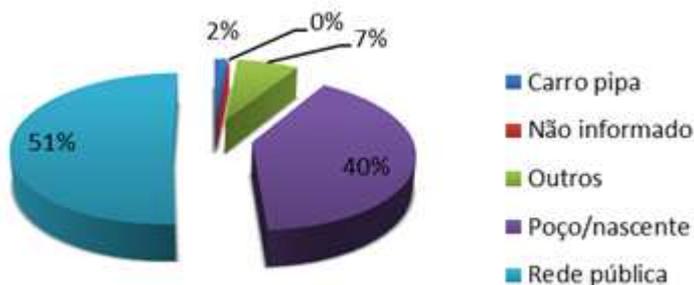
⁴⁰ Cf. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE Diretoria de Pesquisas Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica número 28 Indicadores Sociais Municipais. Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2011.

GRÁFICO 24- % ABASTECIMENTO DE ÁGUA TOTAL CADUNICO



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

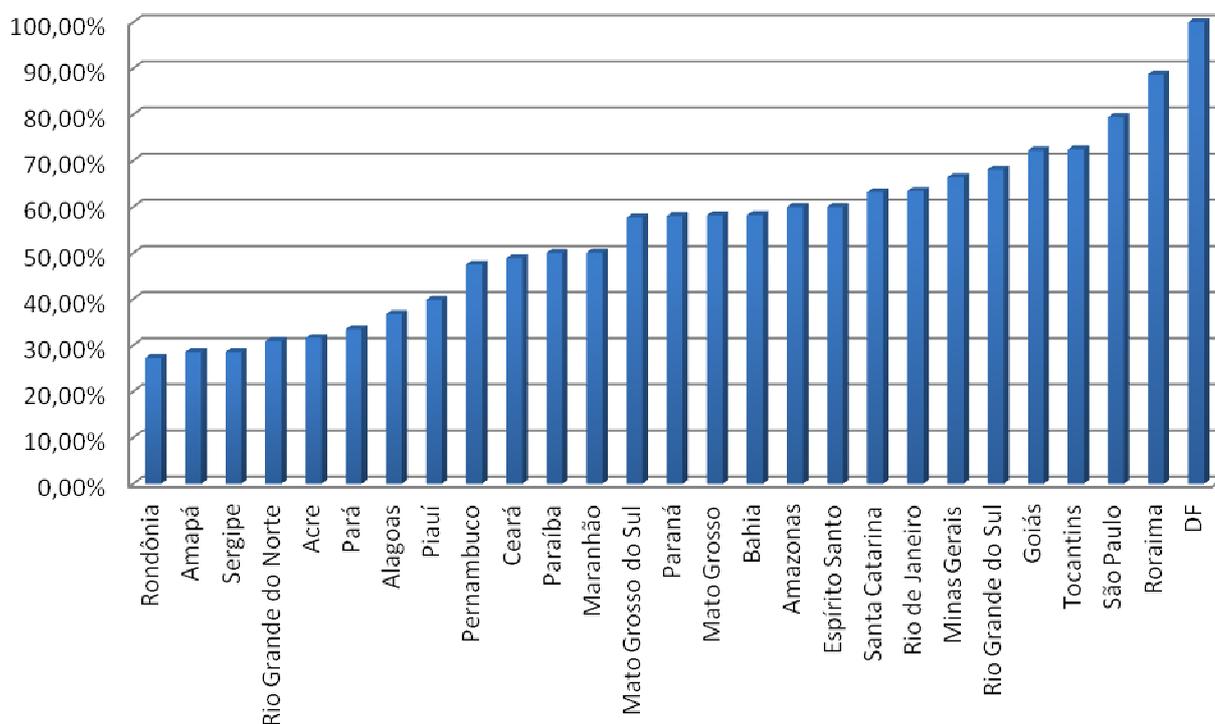
GRÁFICO 25- % ABASTECIMENTO DE ÁGUA PBF



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

Os **gráficos 24 e 25** indicam que a maioria das famílias de resgatados do trabalho escravo tem acesso a água por meio da rede pública, com 52,39%. Entre os beneficiários do PBF esse percentual é de 50,78%. O segundo modo de abastecimento mais comum é por meio de poço ou nascente, com 40,40% do total do CADUNICO.

GRÁFICO 26- % DOMICÍLIOS COM ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR ESTADOS

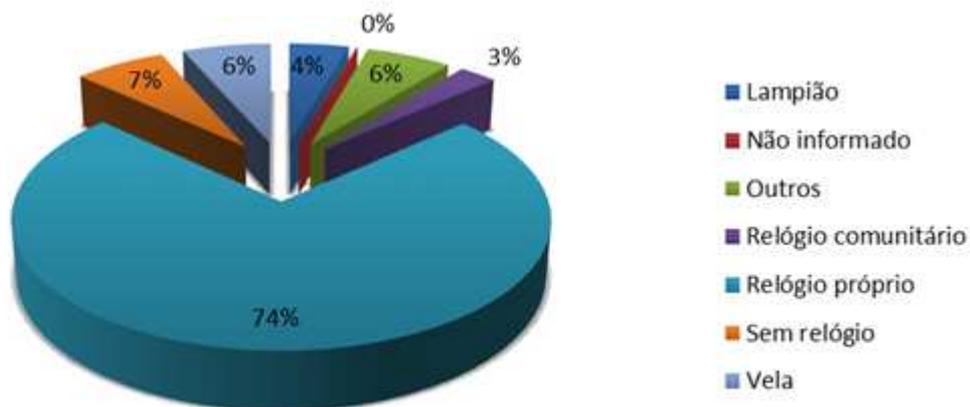


Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

O **gráfico 26** demonstra o percentual de domicílios com abastecimento de água por Unidades Federadas, de forma que é possível perceber que os Estados de Rondônia, Amapá, Sergipe, Rio Grande do Norte, Acre e Pará são aqueles que possuem o menor percentual, com 30%, de famílias de trabalhadores egressos do trabalho escravo com abastecimento público de água. Diametralmente oposto, tem-se o Distrito Federal seguido de Roraima e São Paulo com uma porcentagem acima de 80% nesse quesito. Entretanto, merece ressalva que o Distrito Federal apresentou, em valores absolutos, apenas dois trabalhadores; o que impacta diretamente em um resultado positivo quando analisado separadamente.

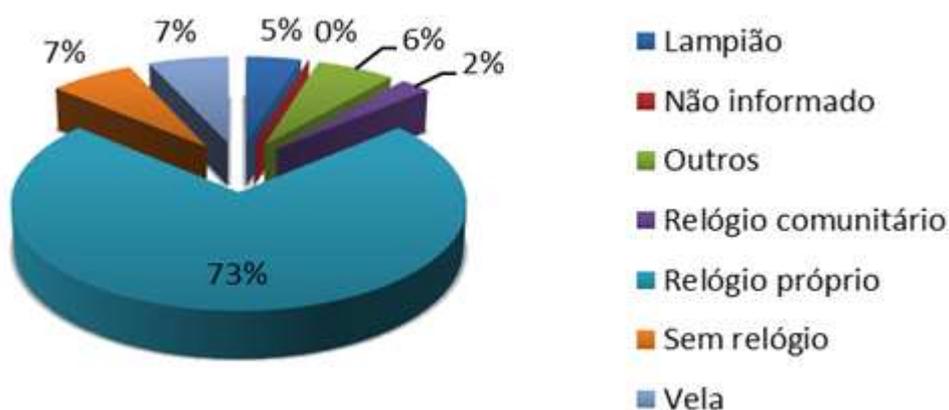
4.3.e- Iluminação.

GRÁFICO 27- % ILUMINAÇÃO TOTAL CADUNICO



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

GRÁFICO 28- % ILUMINAÇÃO PBF

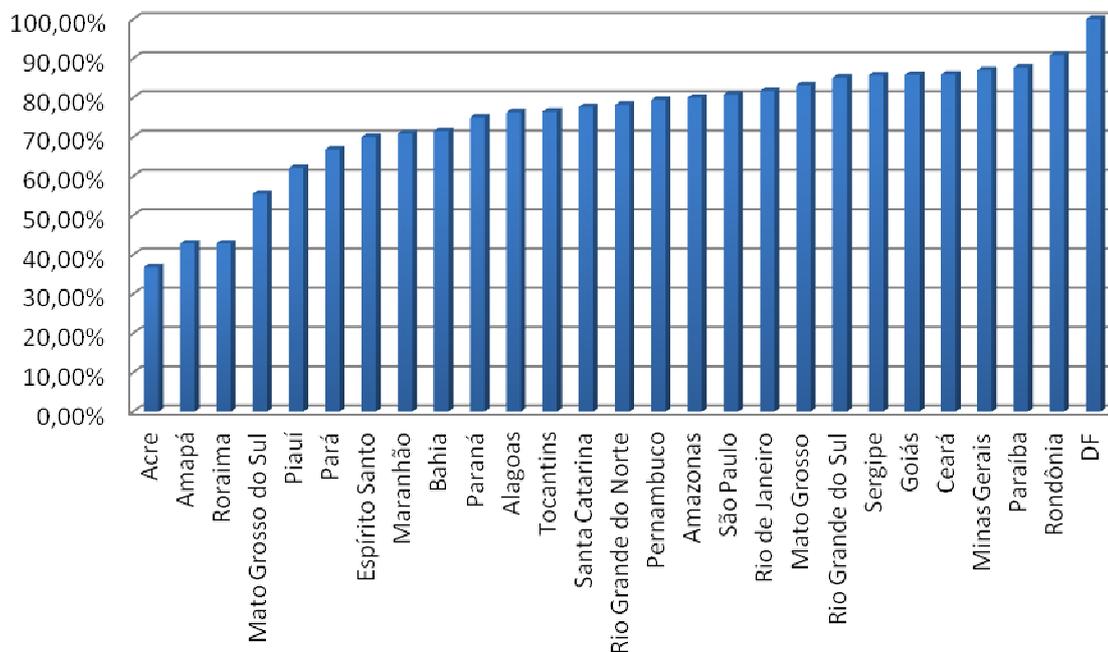


Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

Os **gráficos 27 e 28** elucidam que a maioria das famílias dos resgatados do trabalho escravo inseridas no CADUNICO tem acesso a iluminação por meio de relógio próprio, com 73% e o mesmo se aplica para aquelas que são beneficiárias do PBF, com 72%. Entretanto, cerca de 30% do universo analisado ainda necessita de formas alternativas para iluminar suas residências. 6,63% do total e 7,03% dos usuários do PBF declararam não possuir relógio próprio. Para 6,45% do total no CADUNICO e 6,63% do total do PBF a iluminação se dá por meio de luz de velas e para 4,34% do total e 4,57 de beneficiários do PBF se dá por lampião.

Em menor proporção está a iluminação por relógio comunitário com 2,74% do total e 2,52% entre os beneficiários do PBF.

GRÁFICO 29- % DOMICÍLIOS COM RELÓGIO PRÓPRIO POR ESTADO

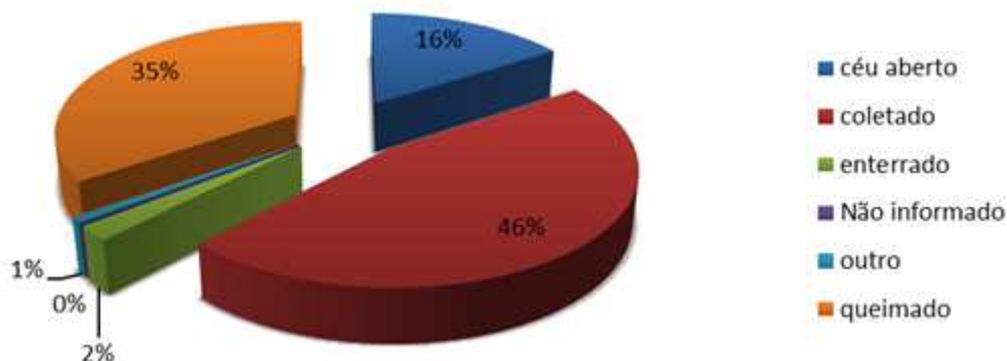


Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

É possível compreender pela análise do **gráfico 29** que, de uma forma geral, o acesso à energia elétrica, por meio de relógios próprios oferecidos pelo serviço público, em domicílios de trabalhadores egressos da escravidão é constante em torno de 75%. Sendo, entretanto, os Estados do Acre, Amapá e Roraima os com as piores porcentagens, inferiores a 40%. Enquanto isso, apenas o Estado de Rondônia e o Distrito Federal apresentaram resultados superiores a 90%.

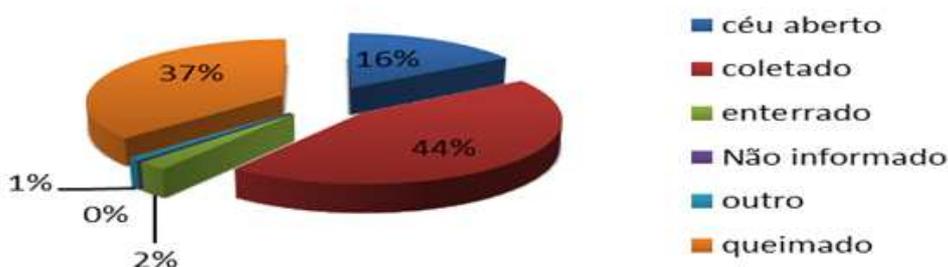
4.3.f- Destino do lixo.

GRÁFICO 30- % DESTINO DO LIXO TOTAL CADUNICO



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

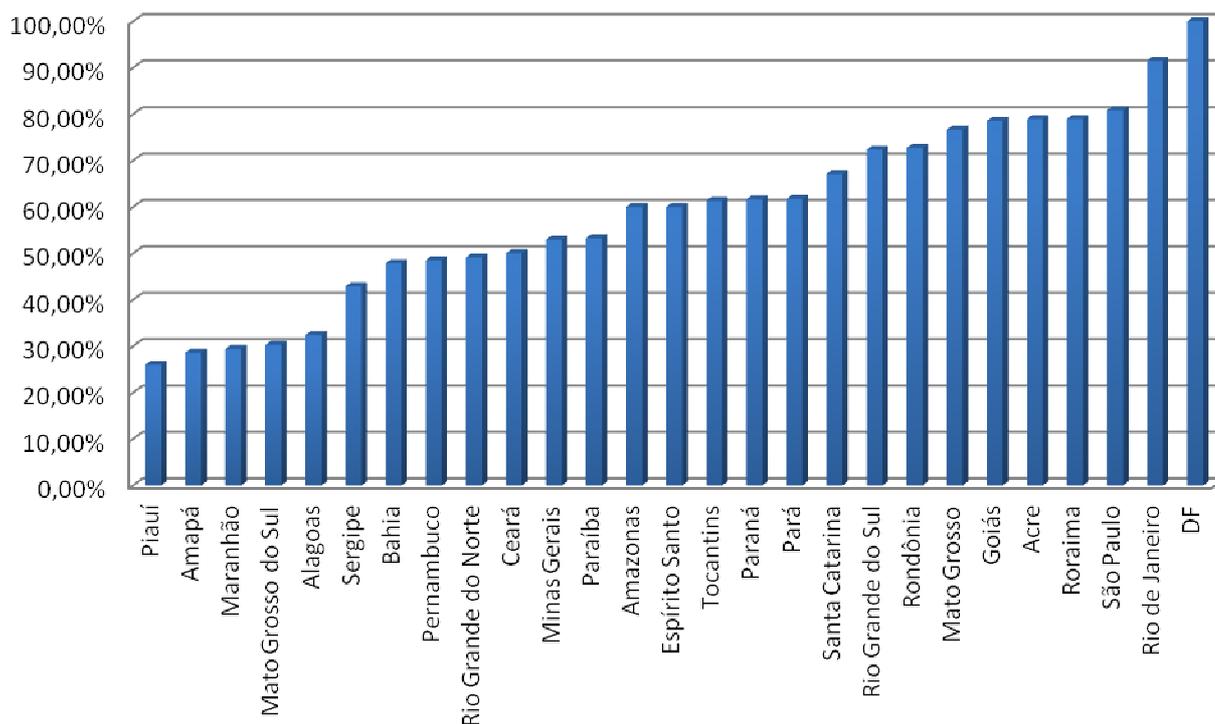
GRÁFICO 31- % DESTINO DO LIXO PBF



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

Os **gráficos 30 e 31** revelam que a maioria das famílias de resgatados do trabalho escravo identificadas no CADUNICO possui acesso a coleta pública de lixo, com 46%. Entre os beneficiários do PBF, o percentual é de 44%. 35% do total no CADUNICO utilizam o sistema de queimada do lixo e 37% do universo de beneficiários do PBF. 16% do total e dos beneficiários do PBF deixam o lixo no céu aberto.

GRÁFICO 32- % DOMICÍLIOS COM COLETA PÚBLICA DE LIXO POR ESTADO



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

No **gráfico 32** é possível perceber que, em relação a domicílios com coleta pública de lixo, existem grandes divergências entre os estados. De modo que, Piauí, Amapá, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Alagoas são consideravelmente os estados com pior rendimento – inferior a 40%. Enquanto apenas o Estado do Rio de Janeiro e o Distrito Federal foram responsáveis por apresentar resultados superiores a 90%.

4.3.g- Escoamento Sanitário.

Segundo classificação do IBGE (2011):

Rede geral de esgoto ou pluvial - quando a canalização das águas servidas e dos dejetos, proveniente do banheiro ou sanitário, estava ligada a um sistema de coleta que os conduzia a um desaguadouro geral da área, região ou município, mesmo que o sistema não dispusesse de estação de tratamento da matéria esgotada;

Fossa séptica - quando a canalização do banheiro ou sanitário estava ligada a uma fossa séptica, ou seja, a matéria era esgotada para uma fossa próxima, onde passava por um processo de tratamento ou decantação, sendo, ou não, a parte líquida conduzida em seguida para um desaguadouro geral da área, região ou município;

Fossa rudimentar - quando o banheiro ou sanitário estava ligado a uma fossa rústica (fossa negra, poço, buraco etc.);
 Vala - quando o banheiro ou sanitário estava ligado diretamente a uma vala a céu aberto;
 Rio, lago ou mar - quando o banheiro ou sanitário estava ligado diretamente a rio, lago ou mar; ou
 Outro - quando o esgotamento dos dejetos, proveniente do banheiro ou sanitário, não se enquadrasse em quaisquer dos tipos descritos anteriormente.

GRÁFICO 33- % ESCOAMENTO SANITÁRIO TOTAL CADUNICO

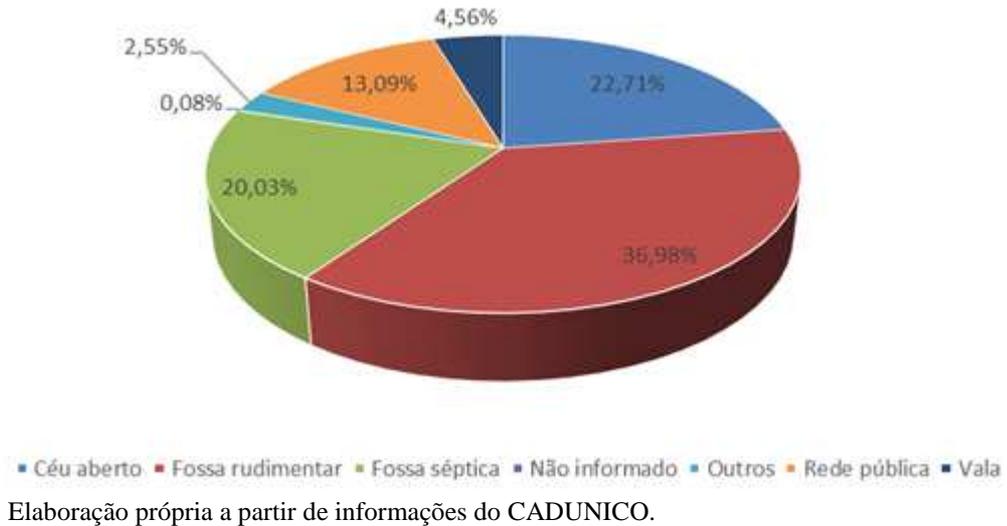
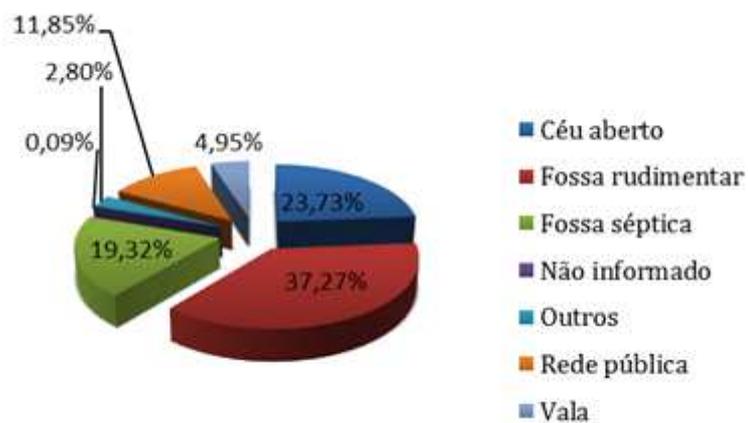
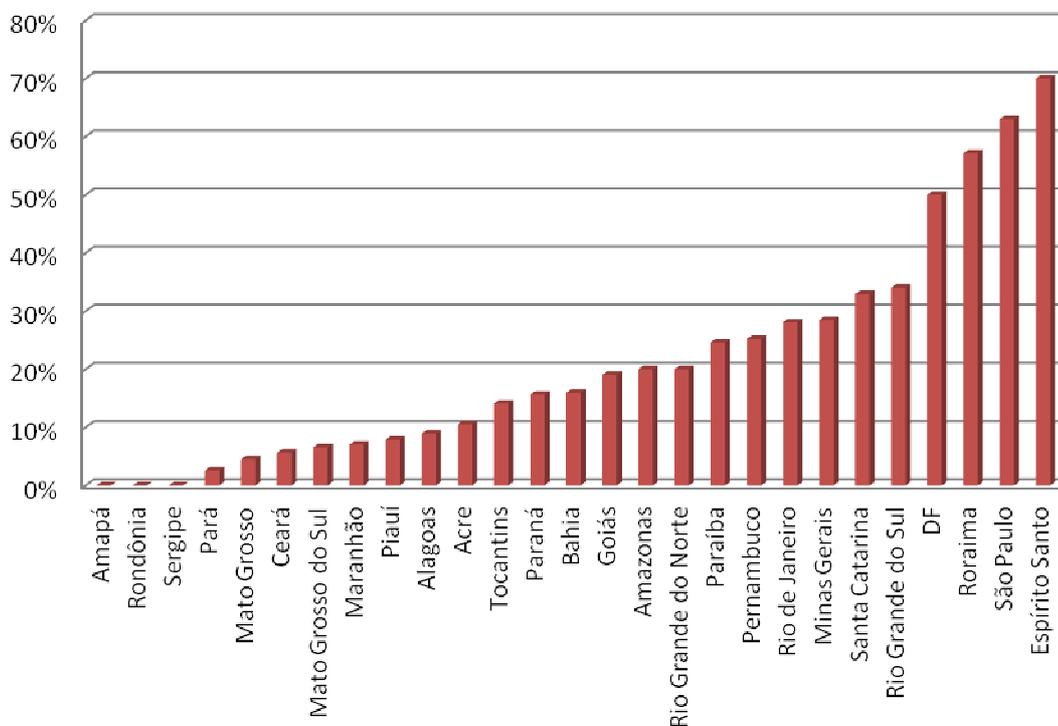


GRÁFICO 34- % ESCOAMENTO SANITÁRIO PBF



Os **gráficos 33 e 34** a maioria das famílias de egressos do trabalho escravo não tem acesso a rede pública de escoamento sanitário. Somente 13,09% do total analisado possui acesso a rede pública, desses 0,09% são contemplados pelo PBF. 87% do total das famílias buscam soluções alternativas. 36,98% utilizam a fossa rudimentar e desses 22,73% são beneficiários do PBF. 22,71% utilizam o sistema de céu aberto e desses 37,27% recebem o PBF. 20,03% do total no CADUNICO utiliza a fossa séptica. 4,56% utilizam a vala.

GRÁFICO 35- % DOMICÍLIOS COM REDE PÚBLICA DE ESGOTO POR ESTADO



Elaboração própria a partir de informações do CADUNICO.

O **gráfico 35**, por fim, reproduz uma estatística dispare em relação ao que fora mostrado anteriormente. As médias nacionais, dentro do âmbito dessa pesquisa, de coleta pública de lixo – **gráfico 32** – e abastecimento público de água potável – **gráfico 26** -, por exemplo, ultrapassavam a margem de 50% na maioria dos estados brasileiros. Em relação à rede pública de esgoto, entretanto, apenas os Estados de Roraima, São Paulo e Espírito Santo são capazes de ultrapassar tal porcentagem. É fundamental, ainda, ressaltar que os Estados de Amapá, Rondônia e Sergipe apresentam valores próximos a 0% do total de famílias de

trabalhadores egressos do trabalho escravo inseridas no CADUNICO utilizando rede de esgoto.

4.4- CONSIDERAÇÕES GERAIS DA ANÁLISE DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS TRABALHADORES EGRESSOS DO TRABALHO ESCRAVO INSERIDOS NO CADUNICO.

Foram analisados os dados de 7.150 pessoas de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal (DF), identificadas como egressas do trabalho escravo contemporâneo no Cadastro Único para Programas Sociais (CADUNICO). Essas informações constam de 06 lotes de informações transmitidas do MTE ao MDS relativas a operações de fiscalização do trabalho entre os anos de 2008 a 2010.

O primeiro aspecto relevante da análise é que o trabalho escravo contemporâneo é um fenômeno que atinge todos os estados e regiões brasileiras e que ao menos 1.164 de seus municípios possuem cidadãos que sobreviveram às piores condições de trabalho, nos últimos cinco anos.

A maior parte dos domicílios desses trabalhadores está concentrada na região nordeste, com 56%, seguida da região Norte com 17%; Centro-Oeste com 13%; Sudeste com 10% e Sul com 05%. O que indica as desigualdades regionais do país e um fluxo de migração dos estados do Norte e Nordeste em busca de trabalhos precários que não respeitam a dignidade humana.

No período analisado, o estado que mais “exportou” trabalhadores escravos para o país foi o Maranhão, que sozinho superou a soma das regiões Sul e Sudeste. Os 10 municípios onde foi localizado o maior número de trabalhadores domiciliados são: Pastos Bons (MA), Barras (PI) Igreja Nova (AL), Porteirinha (MG), Amambai (MS), Campos dos Goytacazes (RJ), Aliança (PE), Codó (MA), Itupiranga (PA) e Caseara (TO).

O estudo indica que existe um perfil entre os trabalhadores em situação de trabalho escravo. Em sua maioria são homens, em idade laborativa, na faixa que varia de 21 a 39 anos, são solteiros, pardos e pretos, que não conseguiram completar a 4ª série do ensino fundamental. 21% desses trabalhadores são analfabetos. Estão em situação de pobreza extrema recebendo menos de R\$60,00 reais *per capita* por mês. 80% são beneficiários do Programa Bolsa Família. Estão fora do mercado de trabalho formal, são trabalhadores rurais ou estão desempregados. Vivem em áreas rurais, em casas próprias ou cedidas, feitas de tijolo

ou alvenaria, tem acesso à rede pública de água, luz e coleta de lixo, mas não possuem acesso à rede de esgoto, a maioria ainda utiliza fossa rudimentar ou o céu aberto. 10% do total dos trabalhadores resgatados do trabalho escravo, no período analisado, são indígenas, majoritariamente oriundos das regiões Centro-Oeste e Nordeste, nos estados do Mato Grosso do Sul e do Maranhão. Os municípios de Amambaí, Caarapó, Miranda e Tacurú todos do Mato Grosso do Sul. São homens, possuem de 21 a 39 anos e estão situação de pobreza extrema, vivendo com até R\$ 60,00 por mês de renda *per capita* familiar.

Em termos da intersectorialidade da política de erradicação do trabalho escravo, a análise indica que existem problemas na gestão da comunicação entre o MTE e o MDS para a identificação de pessoas resgatadas, evidenciando um vácuo de cerca de 20 mil trabalhadores que não estão mapeados pelo MDS como egressos do trabalho escravo; o que certamente dificulta o desenvolvimento de políticas sociais destinadas a garantir a reinserção social desses sujeitos.

Capítulo 5-

Clandestinos:

o trabalho escravo na percepção de
um grupo de cortadores de cana
resgatados em Campos dos
Goytacazes -RJ.

*Com a força dos braços
lavramos a terra;
cortamos a cana;
amarga doçura;
na mesa dos brancos.*

*Com a força dos braços,
o grito entre os dentes;
a alma em pedaços;
erguemos impérios;
fizemos a América
dos filhos dos brancos.*

*Milton Nascimento, Pedro Casaldáliga
e Pedro Tierra*

Introdução

Neste capítulo apresento a análise do material coletado durante a pesquisa de campo realizada com 23 trabalhadores, identificados como egressos do trabalho escravo no Cadastro Único para Programas Sociais (CADUNICO) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), domiciliados em Campos dos Goytacazes - município da região norte do Estado do Rio de Janeiro. Todos foram resgatados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no ano de 2009, quando trabalhavam no corte da cana de açúcar, em fazendas do próprio município.

As informações constantes no CADUNICO permitiram identificar os nomes dos trabalhadores resgatados e as informações sobre seus perfis sociais e econômicos, entretanto, não continham os seus endereços e a informação de atualização dos seus cadastros. Para localizá-los foi preciso recorrer ao Departamento de Proteção Social Básica da Secretaria Municipal de Família e Assistência, onde obtive dos gestores locais o auxílio necessário para identificar os cadastros ativos, os endereços e os contatos dos trabalhadores.

Dos 73 cadastros identificados, somente 55 estavam ativos e não havia nos registros da Secretaria Municipal algum tipo de informação sobre o desligamento das 18 famílias restantes. Segundo suposição da coordenadora da gestão do CADUNICO daquele município, possivelmente essas famílias não estavam mais cadastradas porque teriam se mudado de cidade.

A aproximação com a Secretaria Municipal em busca desses sujeitos por si só demonstrou o desconhecimento por parte dos gestores sobre a situação do trabalho escravo na região e o descaso do poder público local com essa questão.

No primeiro contato realizado, os gestores municipais afirmaram que jamais receberam orientações, do Governo Federal ou do Estadual (dos órgãos MDS e SEASDH), sobre o campo especial para identificação de egressos do trabalho escravo no CADUNICO e dos procedimentos a serem realizados na busca ativa por essas famílias, bem como desconheciam a existência de trabalhadores resgatados daquela condição domiciliados em Campos dos Goytacazes. Alguns gestores se recordaram de terem lido nos jornais sobre casos de trabalho escravo identificados entre os anos de 2008 e 2009 na região. Entretanto, para eles, tratava-se apenas de trabalhadores migrantes, oriundos do norte e nordeste. Desconheciam que cidadãos que nasceram ou que moravam em Campos há muitos anos também eram submetidos àquelas condições.

Além dos gestores da coordenação de Assistência Social da Secretaria Municipal, entrevistei três assistentes sociais de três distintos Centros de Referência em Assistência Social

(CRAs) com famílias de egressos do trabalho escravo referenciadas e indaguei se havia entre elas o conhecimento que dentre os seus usuários existia aquele grupo populacional. Não diferente da coordenação municipal, todas responderam que desconheciam que entre seus usuários existiam pessoas que passaram por uma situação de trabalho escravo e que nunca receberam algum tipo de orientação para cadastrar essas famílias de modo especial, com realização de busca ativa, se necessário. Estes aspectos evidenciam a inexistência de atenção do município à questão do trabalho escravo e uma falha na atuação dos governos federal e estadual na gestão dessa ação, que está prevista no II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo.

Tão incipiente é o conhecimento sobre a o tema do trabalho escravo em Campos dos Goytacazes que não foi possível extrair elementos que pudessem ser aproveitados para uma possível análise da percepção dos gestores sobre a política necessária à sua erradicação.

De antemão, identifiquei que a rede municipal de assistência social ignora por completo a questão e, portanto, não imprime ações para enfrentá-la, de forma que o mesmo se estende ao restante da administração pública. É como se o trabalho escravo contemporâneo não fosse uma realidade para aquele município. A percepção que o problema abarca apenas trabalhadores que migraram em busca de oportunidades e que retornaram para suas cidades de origem após o resgate do MTE em muito retira-lhes a responsabilidade pela assistência integral aos sujeitos – se são de “fora” não são um problema da gestão municipal.

Vale salientar que a questão do trabalho escravo não é irrisória para Campos dos Goytacazes. Como demonstrei no capítulo anterior, o município ocupa o 6º lugar no *ranking* nacional de libertações, ainda que o Estado do Rio de Janeiro não esteja nem na lista dos 10 estados do país em números de resgate do trabalho escravo.

Somente após explicar-lhes que possuía dados oficiais do MDS, com o código de identificação de famílias de trabalhadores egressos do trabalho escravo e que havia identificado que ao menos 73 são domiciliados em Campos, os gestores se mostraram susceptíveis a colaborar com a pesquisa e ajudaram a identificar na base de dados do município a atualização dos endereços desses trabalhadores, o que permitiu localizá-los.

O primeiro contato com os trabalhadores foi feito por telefone, em que me apresentei como pesquisadora da Universidade Federal Fluminense e expliquei que estava realizando uma pesquisa acadêmica acerca da experiência profissional de alguns trabalhadores da região de Campos dos Goytacazes, selecionados por meio de informações do CADUNICO. No primeiro contato decidi por não especificar que a pesquisa estava sendo realizada exclusivamente com

trabalhadores egressos do trabalho escravo, temia que eles sentissem algum tipo de constrangimento ou medo de conceder as entrevistas.

Nas conversas telefônicas houve desconfiança por parte dos trabalhadores que associou a pesquisa a algum tipo de monitoramento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) ou a alguma pesquisa para venda de produtos. Após o esclarecimento que a mesma não estava relacionada ao usufruto daquele benefício ou, a aspectos comerciais, os trabalhadores tornaram-se menos resistentes e aceitaram colaborar com a pesquisa. Alguns homens entrevistados questionaram a razão de não serem as suas esposas entrevistadas, uma vez que são elas as responsáveis pelo recebimento do PBF e que normalmente respondem aos questionários sociais feitos pela prefeitura.

As 03 primeiras entrevistas foram realizadas na sede da Secretaria Municipal de Família e Assistência, porque os próprios trabalhadores preferiram ir ao nosso encontro, ao invés de me receber em suas residências. Após a realização das primeiras entrevistas, os trabalhadores passaram a ajudar na localização dos demais e a convencê-los a colaborar com a pesquisa. Sendo assim, as 15 entrevistas seguintes foram feitas nas residências dos trabalhadores. Em alguns casos foram necessárias mais de uma visita até que eles se sentissem à vontade para conversar e a permitir a sua gravação.

As 05 últimas entrevistas foram realizadas em grupo e aos trabalhadores foram feitas as mesmas perguntas que aos entrevistados individualmente, só que, dessa vez, de forma coletiva. A intenção de mesclar entrevistas individuais com entrevistas em grupo foi de observar o modo como eles agiriam coletivamente frente às questões que envolvem o trabalho escravo. Uma vez que nas entrevistas individuais pude observar uma grande resistência dos entrevistados em falar do problema e em perceberem a situação em que foram encontrados pelo MTE como “trabalho escravo”⁴¹.

⁴¹Tomei conhecimento desse estilo de investigação, denominado de “checagem com referência cruzada”, ou seja, uma análise de confronto de opiniões aplicado em um grupo com as mesmas características em estudo realizado por Cris Roche, pesquisador da Oxfam, uma agência de cooperação da Grã-Bretanha para projetos de desenvolvimento social. O pesquisador adotou essa metodologia em Gana, onde realizava uma investigação sobre possibilidades de desenvolvimento local por meio de incentivo à agricultura familiar, e esclareceu que decidiu por assim fazer por ter identificado que havia contradições entre as percepções de homens e mulheres daquela comunidade sobre o papel que elas desenvolviam na atividade agrícola. Quando entrevistados individualmente, os homens desconsideravam o papel das mulheres. Quando entrevistados em grupo, formado por homens e mulheres, o discurso se transformava e eles reconheciam o papel por elas desenvolvido naquela atividade. Segundo o pesquisador em tela: “investigar e fazer uma checagem com referência cruzada das inconsistências ou exceções é algo crítico. Se algo não se encaixa com outras descobertas precisa ser explorado mais a fundo, em vez de ignorado” (ROCHE, 2000, P.146).

De todos os entrevistados individuais, apenas uma trabalhadora relatou espontaneamente ter vivido uma situação de trabalho escravo. O restante ignorou a experiência e somente falou sobre o assunto quando perguntados diretamente se alguma vez haviam recebido o Seguro-desemprego “especial” para sujeitos resgatados pelo MTE. Alguns, mesmo reconhecendo que receberam tal benefício, insistiram em ressaltar que suas condições eram distintas de um trabalho escravo.

Aqueles que foram entrevistados em grupo espontaneamente reconheceram tal situação. Em grupo, os trabalhadores foram mais abertos a falarem da experiência do trabalho escravo e não apresentaram resistências a essa categoria. Tal reação torna possível levantar a hipótese que em grupo seja mais fácil aceitar ter vivido uma situação tão cruel, tal como é a escravidão, pela identificação de que se trata de um problema mais geral e não uma condição individual.

Para orientar as entrevistas foi elaborado um roteiro, organizado em três momentos: inicialmente continha perguntas relacionadas ao perfil dos trabalhadores e de suas famílias (idade, cor ou raça, renda e número de membros da família); na sequência, pedia-se que os trabalhadores relatassem suas experiências desde o primeiro emprego até a situação atual de empregabilidade e, por fim, foram feitas perguntas relativas à experiência com o trabalho escravo, sobre a importância do Programa Bolsa Família, do papel do Estado no enfrentamento do trabalho escravo e sonhos e expectativas de futuro.

Essas entrevistas foram gravadas e transcritas e suas análises foram feitas em conjunto. Busquei identificar aspectos comuns que se tornaram mais sobressalentes do conjunto dos discursos, os quais foram organizados nos seguintes tópicos: a) percepção sobre o trabalho infantil; b) percepção sobre o trabalho escravo; c) percepção dos trabalhadores migrantes das relações com os encarregados; d) percepção dos trabalhadores locais das relações com os encarregados; e) percepção sobre resgate e reparação; f) percepções sobre a contribuição do Programa Bolsa Família na interrupção do ciclo que leva ao trabalho escravo; g) percepção do papel do Estado na quebra do ciclo que leva ao trabalho escravo; h) participação social; i) A difícil condição das mulheres; j) Percepções sobre sonhos e expectativas de futuro.

Por respeito à privacidade dos entrevistados, seus nomes estão preservados e optei por referir-me a eles utilizando as palavras “entrevistado” ou “entrevistada” para revelar o gênero do interlocutor, seguido do numeral relativo à ordem em que a entrevista foi feita.

Esclareço ainda que quatro “categorias nativas” são constantemente repetidas pelos trabalhadores e reproduzidas no texto. Tratam-se de palavras que possuem significados próprios para aquela comunidade:

- I- Clandestino: é o trabalho irregular realizado no corte da cana de açúcar.
- II- Encarregado: é o intermediário, aquele que é o responsável por aliciar os trabalhadores ao trabalho nos canaviais, responsável pela organização das atividades na colheita e pela intermediação com as usinas para o recebimento do pagamento, pelos dias de produção.
- III- Turma: é o conjunto de trabalhadores de um mesmo encarregado.
- IV- Federal: é o grupo de fiscalização rural do Ministério do Trabalho e Emprego, acompanhado pela Polícia Federal, responsável pelas ações de resgate do trabalho escravo.

Além desta introdução, o capítulo está dividido em três partes.

Na primeira são abordadas algumas peculiaridades do labor no corte da cana de açúcar, do enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo na região de Campos e dos processos deflagrados pelo MTE que demonstram a situação em que os entrevistados foram encontrados e porque são considerados como egressos do trabalho escravo. Foram utilizadas informações de Relatórios de Fiscalizações do Trabalho da Secretaria Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio de Janeiro em que constam as ações de libertação que contemplam os casos dos entrevistados; somados a uma análise situacional proferida em entrevista para esta tese pelo Coordenador de Fiscalização Rural da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Rio de Janeiro.

Na sequência, apresento uma breve biografia dos entrevistados, em que são descritos o gênero, a idade, a composição familiar, o início da atividade laboral, a atual situação de empregabilidade e por quanto tempo suas famílias recebem o Programa Bolsa Família.

5.1- CONTEXTUALIZANDO A SITUAÇÃO EM QUE OS ENTREVISTADOS FORAM RESGATADOS PELO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO.

No artigo intitulado “Por que morrem os cortadores da cana?”, o professor Francisco Alves, que há mais de vinte anos se dedica ao estudo das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores rurais do Brasil, faz uma reflexão sobre a *causa mortis* de trabalhadores do corte da cana. Segundo o professor, são comuns as mortes precoces de pessoas que passaram mais de cinco anos trabalhando nessa atividade, porém os atestados de óbitos não fazem essa relação (ALVES, 2006, p.91).

Em suas pesquisas o professor conseguiu perceber que a “morte súbita” entre trabalhadores dessa atividade é muito comum e que as autoridades públicas não dão a devida atenção a isso. São inúmeros os casos em todo o país em que cortadores de cana, mesmo com pouca idade (25, 30 anos), falecem subitamente por parada cardíaca, insuficiência respiratória ou acidente vascular cerebral e suas mortes não são correlacionadas ao esforço físico sobre-humano necessário ao bom desempenho do trabalho nos canaviais. Isso acontece porque o pagamento está vinculado à produção, ou seja, os trabalhadores não recebem salários, ou horas extras, apenas ganham pelo o que conseguem cortar de cana por dia. Logo, quanto mais se esforçam para cortar a cana, mais ganham; o que os obriga ao empenho em uma jornada exaustiva, muitas vezes fatal. O esforço sobre-humano no corte da cana não está apenas associado à busca por um maior montante financeiro, mas para se manter nas metas estabelecidas pelas usinas que costumam desprezar os cortadores que não conseguem atingir um patamar de 12 a 15 toneladas por dia de trabalho (ALVES, 2006).

Para conseguir chegar a essa média, segundo os estudos do professor Francisco Alves, o trabalhador diariamente é submetido à seguinte rotina diária:

- I- Despende 133.332 golpes com o facão;
- II- Carrega 12 toneladas de cana em montes de 15 quilos em média, portanto, faz 800 trajetos e 800 flexões; levando 15 kg nos braços por uma distância de mais ou menos 1,5 a 3 metros;
- III- Faz aproximadamente 36.630 flexões e entorses torácicas para golpear a cana;
- IV- Perde, em média, 8 litros de água por dia, por realizar toda esta atividade sob sol forte e sob os efeitos da poeira, da fuligem expelida pela cana queimada, trajando

uma indumentária que o protege da cana, mas aumenta a temperatura corporal (ALVES, 2006, p. 96).

O professor estuda a rotina o trabalho da cana com o fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e em um ambiente de trabalho de acordo com as diretrizes do MTE (com refeitórios, banheiros, fornecimento livre de água em boas condições de armazenagem e temperatura, com local para descanso, etc.) e chega à conclusão que a remuneração por produtividade obriga os trabalhadores da cana a viverem no limite de suas condições físicas e a, conseqüentemente, desenvolverem doenças e até mesmo morrem por excesso de trabalho. Donde conclui que o trabalho na cana é extremamente pernicioso à vida humana, mesmo em condições legais, segundo as regras do MTE.

Some-se o esforço, acima descrito, ao seu desenvolvimento em condições de irregularidade, pela ausência de EPIs e de condições mínimas no ambiente de trabalho nos canaviais, e chega-se a situação em que as pessoas as quais entrevistei vivenciaram, por quase todas as suas vidas.

Um aspecto importante a ser observado para a contextualização da situação de trabalho dos entrevistados é que tratarei de trabalhadores que fazem parte da cadeia produtiva de um dos negócios mais lucrativos do país. A indústria canavieira, em decorrência da produção do etanol, cresceu significativamente nos últimos anos por conta da ampliação do mercado interno do país para a utilização do álcool como combustível e dos incentivos dados pelo governo ao setor por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o que favoreceu não apenas a valorização do setor como a sua modernização tecnológica e a internacionalização da produção (ALVES e NOVAES, 2011, p.105). O crescimento do setor, ao invés de levar benefícios para os trabalhadores envolvidos na base das cadeias produtivas, acabou por produzir novas formas de organização do trabalho em busca de oportunidade a qualquer custo e a qualquer preço, o que tem gerado maior pressão nos canavieiros levando-os ao limite de suas capacidades físicas para a realização do trabalho no corte da cana de açúcar (ALVES e NOVAES, 2011, p.106).

O município de Campos dos Goytacazes situa-se na região do norte fluminense do Estado do Rio de Janeiro, possui uma área territorial 4.031,91 Km² com uma população de 463.731 habitantes, segundo o Censo 2010. De acordo com informações apresentadas no sitio

virtual do MDS⁴², o município apresenta o total de 49.361 famílias inscritas no CADUNICO, com marcação de março de 2013, entre as quais: 23.794 famílias possuem com renda *per capita* de até R\$70,00; 36.763 com renda *per capita* familiar de até R\$ 140,00 e 47.165 com renda *per capita* até meio salário mínimo. 28.870 dessas famílias inscritas no CADUNICO são beneficiárias do Programa Bolsa Família, representando assim uma cobertura de 78,1 % da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 147,88.

A região é marcada pela monocultura da cana de açúcar e pela pecuária e possui heranças profundamente relacionadas à cultura escravocrata. Segundo a coordenadora do Comitê Popular para a Erradicação do Trabalho Escravo no Norte-Fluminense, Carolina Abreu⁴³, Campos dos Goytacazes foi uma das últimas regiões do país a abolir a escravidão, o que deixou naquela sociedade “marcas da discriminação, profundas e inaceitáveis. As desigualdades sociais e injustiças de hoje derivam da persistente concentração de poder político e econômico ao longo de quatro séculos” (ABREU, 2008, p.103).

Conforme apresentei no Capítulo 2 desta tese, a luta contra o trabalho escravo contemporâneo em todo o Estado do Rio de Janeiro é marcada pelos esforços da sociedade civil organizada, com destaque para a militância do Comitê Popular para a Erradicação do Trabalho Escravo no Norte-fluminense, que há mais de dez anos denuncia as situações desumanas a que são submetidos os trabalhadores na região⁴⁴. O Comitê Popular tem sido uma das principais fontes de denúncias de exploração do trabalho escravo e da violência do campo, muito presente em decorrência das disputas de terras e da luta pela reforma agrária travada pelos integrantes do MST do Rio de Janeiro.

As denúncias de trabalho escravo na região começaram a aparecer com maior intensidade no início dos anos 2000, quando há um aumento do número de trabalhadores migrantes oriundos de outros estados, tais como o Vale do Jequitinhonha (MG) e de

⁴² Disponível em :< <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>. Acesso em: set./2013.

⁴³ A autora é assistente social e mestre em políticas públicas pela Universidade Estadual do Norte Fluminense. É uma das principais lideranças da região que há mais de dez anos luta para dar visibilidade à questão do trabalho escravo na região, além da violência contra os trabalhadores rurais muito presente no norte e noroeste fluminense.

⁴⁴ Organizado formalmente em 2003, o Comitê Popular de Erradicação do Trabalho Escravo do norte fluminense é composto pelas seguintes entidades: Associação de docentes da Universidade Federal Fluminense; Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Sindicato dos Profissionais da Educação; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Campos, Comissão Pastoral da Terra, Conselho Regional de Serviço Social, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Sindicato dos Comerciantes, Padres Redentoristas, Diretório Acadêmico da Universidade do Norte Fluminense (UENF), Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Campos e Sindicato dos Bancários.

municípios empobrecidos de Alagoas e Pernambuco. De acordo com Carolina Abreu, até então imperava a banalização da pauperização e da superexploração dos trabalhadores rurais locais e o sindicato dos trabalhadores rurais (o mais antigo do Brasil) era totalmente inoperante na defesa dos direitos de sua categoria, não funcionava como veículo de denúncia e de reivindicações (ABREU, 2008, p. 106).

A presença dos trabalhadores migrantes colocados em situação de extrema vulnerabilidade começou a atrair a atenção dos movimentos sociais das regiões norte e nordeste que começaram a cobrar das autoridades públicas respostas ao problema. Essas respostas começam a aparecer no ano de 2008 e no ano seguinte intensificam-se as ações de fiscalização do trabalho rural do MTE no Estado.

Naquele ano, o Estado do Rio de Janeiro como um todo foi o primeiro estado do país em números de resgates de trabalho em condições análogas a de escravo (nos termos do artigo 149 do Código Penal Brasileiro) em todo o Brasil e a maior parte dos trabalhadores encontrados estava concentrada em Campos dos Goytacazes, na colheita da cana de açúcar.

Segundo informações dos Relatórios de Fiscalização da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio de Janeiro (SIT), em 2009, duas grandes operações foram realizadas em Campos dos Goytacazes, ambas em fazendas da Usina Santa Cruz. Na primeira, 87 pessoas foram resgatadas e na segunda, 280. Entre os trabalhadores encontrados, quatro eram adolescentes (três com 16 anos e um com apenas 13) e 22 eram mulheres, sendo 01 (uma) gestante. Em sua maioria, os trabalhadores resgatados eram migrantes, oriundos de Pernambuco, das Minas Gerais ou do Espírito Santo (BRASIL, 2009).

Os números do MTE indicam que 367 trabalhadores foram resgatados naquele ano. Se todos foram identificados de modo correto; desses todos, 73 eram moradores de Campos dos Goytacazes e os outros 294 eram migrantes. Os 23 trabalhadores entrevistados nesta pesquisa estão inseridos nesse grupo de 73 trabalhadores moradores de Campos dos Goytacazes. De acordo com os relatórios de fiscalização do trabalho, o MTE constatou que aqueles trabalhadores estavam reduzidos à condição de escravos em decorrência dos Auditores-Fiscais do Trabalho terem encontrado as seguintes condições de segurança e saúde:

I- Ausência de equipamentos de proteção individual - Os trabalhadores laboravam sem o uso de quaisquer equipamentos de proteção. Não havia luvas, botas para protegê-los das tarefas afetas a capina da cana de açúcar. Os trabalhadores eram obrigados a enfrentar a jornada diária, sob o forte calor e sol. Ninguém responsável pela propriedade se propôs a distribuir luvas, botas, chapéus ou bonés para protegê-los do Sol.

II- Ausência do fornecimento de água para os trabalhadores - Nenhum dos empregados recebeu água de seu empregador. Traziam suas próprias garrafas térmicas de suas moradias.

III- Ausência do local próprio para as refeições - Na hora das refeições o empregado se via obrigado a arrumar um espaço para fazer a sua alimentação, sentado na beira do canavial, não havia sombra, nem cadeiras.

IV- Ausência de instalações sanitárias disponíveis aos empregados - Os empregados não podiam contar com o mínimo de privacidade para as necessidades de excreção.

V- Constatação de menor de 18 anos em atividade proibida - A equipe de fiscalização flagrou a presença de quatro menores executando as mesmas atividades que os adultos.

VI- Ausência de formalização do vínculo empregatício - Os empregados não tinham registro na Carteira de Trabalho e na Previdência Social (CTPS) (BRASIL, 2009, pp. 02, 03,04 e 05).

Com a finalidade de ilustrar o cenário acima descrito, a Superintendência de Fiscalização do Trabalho do Rio de Janeiro SIT cedeu as imagens abaixo. Tratam-se de fotos batidas durante fiscalizações de trabalho realizadas em Campos dos Goytacazes nos anos de 2009 e 210. Nelas, é possível identificar algumas das condições sobreescritas.

IMAGEM 03- TRABALHADOR NO CANAVIAL SEM EPIs.



Fonte: SIT-RJ. Acervo. Imagem cedida para esta pesquisa em 10/09/2013.

IMAGEM 04- LUVAS GASTAS



Fonte: SIT-RJ. Acervo. Imagem cedida para esta pesquisa em 10/09/2013.

IMAGEM 05- TRABALHADORA COM FERIMENTO POR FACÃO.



Fonte: SIT-RJ. Acervo. Imagem cedida para esta pesquisa em 10/09/2013.

IMAGEM 06- TRABALHADORES EM LOCAL INAPROPRIADO PARA AS REFEIÇÕES.



Fonte: SIT-RJ. Acervo. Imagem cedida para esta pesquisa em 10/09/2013.

De acordo com o MTE os cortadores de cana eram contratados verbalmente por intermediários, os localmente chamados “encarregados”, e entre eles não era estabelecida qualquer formalização do emprego. Do mesmo modo, os donos das usinas não reconheciam o vínculo com os trabalhadores por se tratar de uma mão de obra “terceirizada”. Entretanto, como o corte da cana de açúcar está diretamente vinculado a atividade fim das usinas, o MTE reconhece que há o vínculo empregatício, sendo das usinas e não dos terceirizadores o dever de assegurar o pagamento de seus direitos trabalhistas.

Após a averiguação da situação supra descrita, o MTE considerou que todos aqueles trabalhadores encontravam-se em situação de trabalho análogo ao de escravo caracterizado pelo trabalho degradante, ou seja, aquela condição que ataca a saúde, a dignidade e o estado físico dos mesmos, colocando-os à margem da cidadania (BRASIL, 2009, p.08). Todos foram encaminhados para preencher o requerimento do Seguro-desemprego do Trabalhador Resgatado e indicados para receber o benefício de um salário mínimo, por três meses.

Aqueles que eram domiciliados em Campos retornaram sem problemas para as suas residências e dias após o regate foram a uma agência da Caixa Econômica Federal para receber o benefício do Seguro-desemprego. Os migrantes continuaram dormindo em

barracões até que o MTE providenciasse as passagens de ônibus de retorno para os seus domicílios, o que demorou em média uma semana.

No que se refere à assistência imediata a esses trabalhadores, segundo o Coordenador da fiscalização rural no Rio de Janeiro no processo de resgate nenhum contato foi feito com as autoridades municipais de Campos dos Goytacazes a fim de informá-los do ocorrido ou para solicitar algum tipo de assistência social aos trabalhadores campistas e, tampouco, com a rede de assistência social dos municípios de origem dos trabalhadores migrantes, quando de seus retornos. Segundo Secchin, essa não é uma conduta adotada pelos Auditores-Fiscais do Trabalho durante os processos de libertação do trabalho escravo:

Nunca entramos em contato com a assistência social. Não é nosso papel, o que a fiscalização faz é garantir a segurança e os direitos dos trabalhadores. As prefeituras não são notificadas porque a gente ainda não tem nenhuma ação, nenhum convênio para a ressocialização desses trabalhadores, principalmente se eles são de fora, de outros municípios, não temos esse desdobramento social. A gente procura orientar os trabalhadores para que eles tenham noções de seus direitos e que não procurem trabalhos que não os respeitem (Coordenador da Fiscalização do Trabalho Rural no Estado do Rio de Janeiro).

A ausência de interlocução entre as ações de fiscalização do trabalho e a rede da assistência social é sem dúvida um fator que dificulta a concretização de medidas de reinserção social desses trabalhadores. Como demonstrei no Capítulo 2, a descentralização e a intersetorialidade são dois aspectos fundamentais a serem desenvolvidos no curso do enfrentamento do trabalho escravo no país. Entretanto, ao que evidencia as falas dos gestores apresentadas até então denota que a política está fragmentada por ente federado e por instituição, o que demonstra uma irracional inexistência de cooperação por conta de várias causas entre elas por um formalismo burocrático como o descrito acima.

Na opinião do servidor do MTE, que se coaduna com a percepção dos trabalhadores, como veremos na análise das entrevistas, após as grandes libertações ocorridas em 2009, a situação do trabalho escravo em Campos dos Goytacazes apresentou uma significativa melhoria. No trabalho escravo relacionado ao corte da cana de açúcar ele identificou que três fatores contribuíram para isso.

Nós melhoramos muito o ambiente de trabalho na cana, conseguimos diminuir muito o trabalho escravo no Rio de Janeiro. Não podemos dizer que erradicamos, seria leviano. Mas que conseguimos diminuir bastante, nós conseguimos. O aumento das fiscalizações modificou a situação de exploração no Estado. [...] O que está acontecendo é que algumas usinas da região, como é o caso da “Cana Brava”, já estão adotando o sistema da mecanização. Na minha opinião, a mecanização é bem-vinda, porque isso não é uma questão de diminuir os postos de trabalho, mas de transformação da mão de obra para que ela tenha um ambiente de trabalho melhor. Isso aconteceu com o trabalhador portuário, que deixou de ser aquele estivador com ambiente de trabalho ruim para serem absorvidos em outras atividades melhores. É claro que há sempre um sacrifício, a economia que vai crescendo e vai se modificando e interferindo no *modus operandi* do ambiente de trabalho geral, em todas as atividades tivemos essa transformação, nos portos, nas montadoras e isso é um processo irreversível agora começa a refletir no ambiente rural. Você vê o exemplo de São Paulo, que tem mais de cem usinas de cana, a maioria delas com compromissos ambientais pela diminuição das queimadas com o processo todo mecanizado. O mesmo no café, no tomate, então a colheita manual a cada dia vai perdendo o seu sentido (Coordenador da fiscalização do Trabalho Rural no Estado do Rio de Janeiro).

O primeiro está relacionado ao aumento das fiscalizações do trabalho rural no município, imprimindo um novo comportamento às usinas, que foram obrigadas a reconhecer o vínculo com os cortadores de cana e a melhorar o ambiente de trabalho nos canaviais. O segundo, a refração do setor sucroalcooleiro e a modificação das características de plantio e colheita da cana de açúcar, que começou a contar mais com a mecanização que com o trabalho braçal, o que, por consequência, diminuiu a demanda de mão de obra, especialmente a de migrantes e o terceiro está no aumento de outras frentes de trabalho, gerando maiores oportunidades de emprego.

Feitas as considerações pertinentes à compreensão do modo como foram realizadas as operações de fiscalização do trabalho que resultaram no resgate dos entrevistados, passa-se a uma breve apresentação desses trabalhadores e posterior análise de suas percepções.

5.2- APRESENTAÇÃO DOS ENTREVISTADOS.

Os entrevistados possuem algumas características comuns que merecem ser ressaltadas. Todos são moradores de Campos dos Goytacazes há mais de cinco anos; estavam trabalhando informalmente em fazendas da região na colheita da cana de açúcar quando foram encontrados pelo MTE; identificados como resgatados do trabalho escravo e encaminhados para receber três parcelas do Seguro-desemprego especial para trabalhadores encontrados nessas condições. Como explicado anteriormente, trata-se de um benefício diferenciado, porque desconsidera a formalização do trabalho e a contribuição prévia como condicionante ao seu recebimento.

As famílias dos 23 entrevistados foram ou são beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) por mais de três anos e relataram que a fiscalização proferida pelo MTE, em 2009, foi o

único momento em suas vidas que vivenciaram uma experiência de resgate do trabalho escravo; mais pragmaticamente falando, foi a primeira e única vez que eles receberam o Seguro-desemprego para resgatados do trabalho escravo. Até 2009, todos nunca tinham trabalhado com Carteira de Trabalho assinada e nos últimos quatro anos a maioria passou a trabalhar formalmente. Nenhum dos entrevistados relatou que, nos últimos anos, voltou a trabalhar em condições de trabalho escravo, ou clandestino, como na categoria nativa.

Entrevistado 1-

Homem, 36 anos, nunca frequentou a escola - apenas sabe ler e escrever o próprio nome. Declarou-se pardo. Mora em casa própria com sua esposa, que é dona de casa, e quatro filhos menores. É natural do município de Sapucaia, mas mora em Campos há dezesseis anos. Começou a trabalhar aos 14 anos ajudando o pai na lavoura de cana de açúcar e, quando adulto, realizou alguns outros bicos. Atualmente trabalha em uma obra particular como ajudante de pedreiro, sem Carteira de Trabalho assinada. Relatou que sua família é beneficiária do PBF há cinco anos.

Entrevistada 2-

Mulher, 34 anos, estudou até a 4ª série do ensino fundamental. Nunca parou para pensar qual a sua cor ou raça. Nasceu e sempre viveu em Campos dos Goytacazes. Mora com marido, servente de pedreiro, e seis filhos, sendo o mais velho com 18 anos completos e os outros cinco, menores. Atualmente está de licença pelo INSS em decorrência de um corte na mão enquanto cortava cana de açúcar em uma usina de Campos dos Goytacazes. Começou a trabalhar aos 14 anos ajudando a mãe na lavoura da cana de açúcar. Nunca desenvolveu outra atividade laboral. Teve um emprego com Carteira de Trabalho assinada pela primeira vez em 2010, em uma usina da região. Relatou que a sua família é beneficiária do PBF há cinco anos.

Entrevistado 3-

Homem, 29 anos, solteiro. Estudou até a 4ª série. Nasceu e sempre viveu em Campos dos Goytacazes. Declarou-se pardo. Mora em casa emprestada com a mãe, o padrasto e dois irmãos menores. Começou a trabalhar na lavoura aos 13 anos de idade para ajudar o seu pai. Trabalhou por cerca de dez anos sem Carteira de Trabalho assinada, e somente há três anos começou a trabalhar formalmente em uma usina da Região. Relatou que a sua mãe recebe o PBF há mais ou menos cinco anos (não soube precisar o tempo do recebimento do benefício).

Entrevistada 4-

Mulher, 41 anos, estudou até a 4ª série do ensino fundamental. Não soube dizer qual sua cor ou raça. Mãe de três filhos, mora com marido, a filha mais nova e o genro. Começou a trabalhar aos 10 anos, ajudando seus pais no corte da cana de açúcar. Nunca teve Carteira de Trabalho assinada e atualmente trabalha como diarista, fazendo faxinas em diversas casas. Relatou que sua família foi beneficiária do PBF por cerca de quatro anos, até que este ano o benefício foi suspenso porque, segundo a entrevistada, a sua filha completou a maioridade.

Entrevistada 5-

Mulher, 52 anos, não frequentou a escola - sabe apenas assinar o próprio nome. Este ano começou a frequentar um programa de Ensino para Jovens e Adultos (EJA) proporcionado pela igreja que frequenta. Mora com dois filhos e um neto. Nasceu em Campos dos Goytacazes, começou a trabalhar aos 9 anos no corte da cana ajudando o seu pai. Somente em 2011 teve, pela primeira vez, um trabalho com Carteira de Trabalho assinada em uma usina da região de Campos, onde ainda trabalha. Relatou que sua família é beneficiária do PBF há cinco anos.

Entrevistada 6-

Mulher, 34 anos. Estudou até a 2ª série do ensino fundamental. Declarou-se preta, mora com quatro filhos menores e o marido, que trabalha fazendo biscates de encanador. Nasceu em uma fazenda em Campos. Não sabe dizer exatamente com quantos anos começou a trabalhar, mas desde criança realizava trabalho de faxineira na casa dos donos da fazenda. Aos 15 anos começou a trabalhar com o corte da cana. Nunca trabalhou com Carteira de Trabalho assinada e atualmente está desempregada. Relatou que sua família é beneficiária do PBF há cinco anos.

Entrevistado 7-

Homem, 28 anos. Declarou-se indígena. Estudou até a 4ª série do ensino fundamental, mora em casa própria, com sua esposa, quatro filhos e duas enteadas menores. Nasceu em Minas Gerais e foi para Campos em 2005, em busca de trabalho. Há evidências em sua narrativa que tenha sido vítima do tráfico interno de pessoas. Atualmente trabalha como motorista para uma empresa particular, com Carteira de Trabalho assinada. Sabe que sua família é beneficiária do PBF, mas não soube informar por quanto tempo.

Entrevistada 8-

Mulher, 30 anos, estudou até a 4ª série. Declarou-se preta, mora com mãe e três filhos menores. Trabalhou no corte da cana dos 19 aos 26 anos. Nunca teve outro emprego e atualmente está desempregada. Faz bicos de faxineira em casas de família no Centro da cidade. Relatou que sua família recebe o PBF há cinco anos.

Entrevistada 9-

Mulher, 39 anos, declarou-se preta, estudou até a 4ª série. Mora em casa própria com dois filhos, uma nora, uma neta menor e com o seu marido, que trabalha como porteiro. Nasceu em São Fidélis, mas foi morar em Campos ainda criança. Começou a trabalhar aos 14 anos no corte da cana de açúcar. Atualmente trabalha com Carteira de Trabalho assinada, limpando roça para uma usina. Passou a receber o PBF somente este ano, segundo a entrevistada, em decorrência do nascimento de sua neta.

Entrevistado 10-

Homem, 39 anos. Declarou-se pardo. Estudou até a 4ª série do ensino fundamental. Mora em casa própria com esposa e três enteados menores. Sua esposa trabalha como faxineira. Começou a trabalhar na roça, não recorda a idade, mas sabe que ainda criança, para ajudar a sua família. Sempre trabalhou como canavieiro e atualmente trabalha com Carteira de Trabalho assinada em uma usina da Região. Relatou que a sua família recebe o PBF há mais ou menos quatro anos (não soube precisar o tempo).

Entrevistado 11-

Homem, 40 anos, declarou-se pardo. Estudou até a 7ª série e mora em casa própria com a esposa, que ainda trabalha como cortadora de cana, e com a filha única menor de idade. Começou a trabalhar aos 14 anos por conta própria, como camelô vendendo milho verde e bolsas no comércio popular. Nasceu em Campos dos Goytacazes, começou a trabalhar no corte da cana aos 20 anos, onde trabalhou por oito anos consecutivos sem Carteira de Trabalho assinada. Atualmente trabalha formalmente como motorista de ônibus. Relatou que a sua família foi beneficiária do PBF por três anos e ano passado o benefício foi suspenso, porque segundo o entrevistado, a sua renda aumentou quando começou a trabalhar na empresa de ônibus.

Entrevistado 12-

Homem, 31 anos, declarou-se pardo. Estudou até a 4ª série e nasceu na cidade de Campos. Mora em casa própria com a esposa, que é dona de casa, e com dois enteados, menores. Começou a trabalhar aos 12 anos de idade ajudando o seu pai no corte da cana de açúcar, onde trabalha ainda hoje, além de fazer bicos diversos nos períodos da entressafra. Declarou que a sua família é beneficiária do PBF a cerca de quatro anos.

Entrevistado 13-

Homem, 39 anos. Declarou-se moreno, estudou até a 4ª série e mora em casa alugada com esposa e três filhos menores. Sua esposa trabalha na plantação de grama, sem Carteira de Trabalho assinada. Não se recorda a idade que começou a trabalhar, mas sabe que foi ainda criança ajudando seu pai em atividades diversas da roça. Trabalha esporadicamente no corte da cana de açúcar e atualmente com o transporte de tubos de irrigação em uma fazenda da região, com Carteira de Trabalho assinada. Sua família é beneficiária do PBF há cinco anos.

Entrevistado 14-

Homem, 53 anos. Declarou-se negro e estudou até a 4ª série. Reside em casa própria com a esposa, duas filhas, um genro e o neto menor de idade. Sua esposa trabalha como empregada doméstica. Começou a trabalhar aos 9 anos ajudando o pai na venda de porta em porta de cachaça e mariola. Atualmente trabalha como soldador, com Carteira de Trabalho assinada. Sua família foi beneficiária do PBF por três anos até que, no ano passado, o benefício foi cortado, segundo o entrevistado, devido ao aumento da renda de sua família.

Entrevistada 15-

Mulher, 33 anos. Declarou-se preta. Está matriculada em um programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e atualmente está cursando a 6ª série. Nasceu em Campos dos Goytacazes. É separada, mora em casa própria com três filhos. Aos 12 começou a trabalhar em “casa de família” para ajudar na renda familiar. Atualmente trabalha fazendo faxina em diversas casas, sem Carteira de Trabalho assinada. Sua família é beneficiária do PBF há três anos.

Entrevistada 16-

Mulher, 42 anos, declarou-se parda. É solteira, mora em casa própria com dois filhos. Nasceu em Campos dos Goytacazes. Começou a trabalhar aos 6 anos na lavoura da cana para ajudar aos pais, trabalha até hoje nessa atividade. Começou a ter a Carteira de Trabalho assinada apenas, há dois anos, em uma usina da região. Relatou que a sua família é beneficiária do PBF há cinco anos.

Entrevistado 17-

Homem, 33 anos. Declarou-se pardo. Estudou até a 3ª série. Nasceu em Campos dos Goytacazes. Começou a trabalhar aos 10 anos ajudando o seu pai no plantio de eucalipto e na colheita da cana

de açúcar. É solteiro, mora com a mãe, a irmã e dois sobrinhos, em casa própria da mãe. Atualmente trabalha para uma usina da região com Carteira de Trabalho assinada. Sabe que a sua família é beneficiária do Bolsa Família, mas não soube dizer por quanto tempo.

Entrevistado 18-

Homem, 34 anos. Declarou-se branco. Estudou até a 4ª série. Nasceu em Campos dos Goytacazes. É solteiro, atualmente mora sozinho em um quarto alugado de um primo. Começou a trabalhar aos 14 anos na lavoura da cana, onde trabalha ainda hoje. Trabalha com Carteira de Trabalho assinada em uma usina da região. Não recebe o PBF, mas sabe que sua mãe e seus irmãos, que também moram em Campos dos Goytacazes, são beneficiários do Programa, mas não soube precisar por quanto tempo.

Entrevistado 19- Entrevista em grupo.

Homem, 35 anos, declarou-se moreno, frequentou a escola até a 4ª série, mora em casa própria com sua esposa e três filhos menores. Nasceu no Espírito Santo. Há evidências em sua fala que o mesmo tenha sido vítima do tráfico interno de pessoas. Foi para Campos no ano de 2005 para cortar cana em uma usina. Começou a trabalhar aos 8 anos ajudando seu pai na roça. Atualmente está trabalhando como ajudante de pedreiro em uma obra num shopping, com Carteira de Trabalho assinada. Sua família foi beneficiária do PBF por quatro anos até que este ano, enquanto ainda estava empregado, o benefício foi suspenso, segundo a opinião do entrevistado, em decorrência do aumento da renda da sua família.

Entrevistada 20- Entrevista em grupo.

Mulher, 63 anos, declarou-se preta. Nunca frequentou a escola, mas sabe ler e escrever o próprio nome. Mora em casa própria com três filhos maiores. Todos são adultos e exercem trabalhos com Carteiras assinadas. Ao todo, foi mãe de dez filhos, dos quais três faleceram. Nasceu em Campos e começou a trabalhar aos 6 anos de idade ajudando o seu pai na roça. Nunca trabalhou com Carteira de Trabalho assinada. Atualmente vive da pensão deixada pelo seu falecido marido. Relatou que recebeu o PBF por quatro anos até que, segundo a entrevistada, o benefício foi suspenso porque seu filho caçula completou 18 anos.

Entrevistada 21- Entrevista em grupo.

Mulher, 46 anos. Declarou-se morena. Estudou até a 4ª série. Nasceu em Campos. Mora em casa própria com marido e uma filha maior. O marido trabalha de biscate diverso. Ao todo, foi mãe de quatro filhos e os três mais velhos são casados. Começou a trabalhar aos 4 anos, fazendo serviços domésticos, e aos 14 na lavoura, cortando cana. Trabalhou 35 anos nessa atividade de modo “clandestino.” Há um ano começou a trabalhar como cozinheira em um hospital e com Carteira de Trabalho assinada, pela primeira vez. Relatou que a sua família recebeu o PBF por quatro anos até que o benefício foi cancelado decorrerência de sua filha ter alcançado a maioridade.

Entrevistada 22- Entrevista em grupo.

Mulher, 63 anos. Declarou-se preta. Mora em casa própria com cinco filhos maiores. Todos estão trabalhando com Carteira de Trabalho assinada. Nunca estudou, sabe apenas escrever o próprio nome. Começou a trabalhar no corte da cana aos 7 anos para ajudar a sua família. Atualmente está desempregada e vive com a ajuda dos filhos. Sua família foi beneficiária do PBF por cinco anos até que o benefício foi cortado. A entrevistada não soube dizer a razão.

Entrevistada 23- Entrevista em grupo.

Mulher, 28 anos. Declarou-se preta. Estudou até a 3ª série. É solteira, mora na casa da mãe, que é própria, com dois filhos menores. Começou a trabalhar “desde sempre” cuidando dos irmãos mais novos e da casa enquanto seus pais trabalhavam na roça. Começou a trabalhar na lavoura da cana de açúcar aos 14 anos. Em tempos de colheita busca um trabalho nas usinas da região para o corte da cana. Relatou que a sua família é beneficiária do Programa Bolsa Família há cinco anos.

5.3- ANÁLISE DAS ENTREVISTAS.

5.3.a- Trabalho Infantil:

Eu comecei a trabalhar muito cedo, com uns 5 anos, porque a gente passava fome. Eu já passei muita fome nessa vida. Meus pais de verdade me entregaram para uma família daqui de Campos para me criar porque eles não tinham condições, mas as condições dessa família também eram ruins. Ela diz que me criou como filha, mas não é verdade não, porque eu tinha que fazer o serviço todo de casa também e depois trabalhar na roça para ganhar o sustento.
Entrevistada 21.

Trabalhadores egressos do trabalho escravo em Campos dos Goytacazes são filhos do trabalho infantil. A iniciação ao mundo do trabalho começou cedo para os nossos entrevistados. “Na roça, o sol e o trabalho nascem cedo”, disse-me o **entrevistado 12**. Todos os entrevistados começaram a trabalhar antes dos 14 anos, acompanhando os pais em atividades ligadas à “roça”, ao corte da cana de açúcar e ao trabalho doméstico. A necessidade foi o grande indutor desse trabalho precoce, que para muitos começou ainda na primeira infância. Essa tendência do trabalho escravo ser precedido pelo trabalho infantil foi apontada também em estudo recente produzido pela OIT (2011, p.81). As atividades mais comuns encontradas naquela pesquisa foram aquelas ligadas aos trabalhos agrícolas: capinar, roçar, plantar e colher, especialmente ajudando o pai. O que igualmente foi evidenciado pelos entrevistados.

Do conjunto das experiências com o trabalho infantil, destaco a história da **entrevistada 21**. Trata-se de uma senhora forte que em suas mãos guarda as marcas de uma vida inteira com a enxada em punho e em seu rosto, apesar do sorriso doce, possui a expressão rígida de quem já passou por muitas privações. Inclusive o abandono e a solidão por ter sido deixada por seus pais, por volta dos 4 anos de idade, com uma família que tinha melhores condições para garantir o seu sustento. Ganhava comida, mas, em troca, era tratada pela família como empregada doméstica e, ainda menina, era a responsável pelos afazeres da casa. Por volta dos 13 anos, passou a acumular

o trabalho doméstico com o trabalho na “roça”, que era obrigatório para ajudar no sustento da casa. Aos 14 anos conseguiu um quarto na casa de uma amiga e foi seguir seu próprio destino.

Casos de “adoção” de meninas pobres para submetê-las ao trabalho escravo doméstico não são raros em nosso país, porém ainda são invisíveis como questão social. Muitas vezes, meninas oriundas de famílias pobres são “adotadas” e apresentadas para a sociedade como membros da família, mas na verdade são tratadas como empregadas domésticas, sem o respeito de seus direitos trabalhistas. Quando ainda jovens, são impedidas de frequentarem a escola. Como se trata de uma atitude criminosa, que se sustenta no ambiente privado, casos assim, como o narrado pela **entrevistada 21**, são ainda mais difíceis de serem percebidos que aqueles que acontecem nos canaviais ou em empresas.

A necessidade de trabalhar precocemente foi apontada como a principal razão para que todos os entrevistados não tenham frequentado a escola ou, por aqueles que frequentaram, por terem abandonado os estudos, em média, na 4ª série do ensino fundamental.

Como eu trabalhava muito, tinha que ajudar no sustento da minha mãe. Era só eu, ela e minha irmã e a gente tinha que fazer a nossa parte. Eu tinha muito sono para ir pra escola. Chegava lá e só dormia, aí não compensava e teve um dia que eu parei, desisti de ir.
Entrevistado 11.

O trabalho que começa cedo ocasiona a evasão escolar. O **trabalhador 11** conseguiu completar a 7ª série, o que é um grande feito se comparado aos moradores da região de sua mesma geração. No conjunto dos entrevistados, ele apresenta o maior grau de instrução. Disse-me que até gostava de ir à escola, gostava de aprender, mas que sempre foi muito difícil conciliar a dupla jornada entre o trabalho para ajudar a sua mãe e a sua irmã. O pai os deixou ainda criança. Dele só sabe o nome, que está na certidão de nascimento, mas não se lembra do rosto.

Em alguns depoimentos, o trabalho infantil e o abandono da escola somam-se à violência:

Eu tinha que trabalhar. Eu trabalhava e apanhava igualzinho burro! Meu pai batia muito! Eu tenho a feição direitinho daqui pra cima a cana cheia da palha, quando eu ia cortar a cana, eu não sabia cortar e meu pai me dava cada varada! E quando eu jogava a cana no chão ele pegava aquela cana e arrebentava no meu lombo. Como nós *ia* estudar assim? **Entrevistada 5.**

Assim como o trabalho infantil foi algo naturalizado na vida desses trabalhadores, a violência também é algo marcante em suas trajetórias. Aprender a cortar a cana do jeito certo,

com rapidez, precisão e com o melhor aproveitamento não é algo fácil para adultos, quiçá para as crianças e para ensiná-las as surras eram comuns, como revelou a **entrevistada 5**.

A reprodução do trabalho infantil nos filhos dos entrevistados foi algo que também ocorreu, embora nos últimos dez anos tenha mudado esse padrão e nos últimos anos o trabalho infantil tem sido cada vez mais raro na região.

Quando eu trabalhava clandestino eu levava meus dois garotos [de seis e oito anos] pra me ajudar. Eles estavam sem ir à aula e eu *tava* trabalhando por perto, aí eu levava. Mas depois dessa lei criada pelo Lula que diz que menor não pode trabalhar, não levei mais. Eles passaram a receber aquele PETI que depois virou o Bolsa Família, que ajudou também para comprar as coisas dos meninos. **Entrevistada 9**.

Quando constituíram suas próprias famílias, alguns entrevistados reproduziram aos seus filhos aquilo que aprenderam com seus pais: que o trabalho na roça começa cedo. As crianças eram levadas para a roça para ajudar no trabalho e também como uma forma de mantê-las sob vigilância, há até uns dez anos, muitas não estavam inseridas na rede de ensino. Hoje em dia, a oferta de escolas não aparece mais como uma problemática, mas sim a qualidade desse ensino.

Antigamente era comum que as crianças ajudassem os pais na roça. Ainda menino, sem força para segurar o facão direito, mas nós *tava* lá. Firme e forte. Os filhos da gente já foram pouco e agora os netos, graças a Deus não precisam mais saber do trabalho no campo. Por um lado, eu acho é bom porque o trabalho na roça num dá futuro não. A criança tem que ir pra escola, é o jeito de ser alguém e o bom é que agora tem escola. Só não estuda quem não quer. É muito diferente da minha época. **Entrevistado 7**.

Os entrevistados percebem que houve uma mudança nessa “cultura” e que hoje o trabalho infantil está praticamente extinto na região e, ainda, consideram isso muito importante para que seus filhos e netos tenham um futuro diferente daqueles que lhes foi reservado.

Pergunta: O sr. não acha que quem começa a trabalhar cedo tem chance de se tornar um homem mais preparado para a vida?

*Má rapaz, que leseira é essa, dona? Desde quando o trabalho na roça prepara alguém para essa vida? Então, vai me dizer que o filho do doutor que estuda, fica lá mexendo nesses troços aí de internet, na vida boa, vai ser menos preparado que os *menino* que cresce trabalhando feito burro? Quem trabalha feito burro fica burro, a vida é assim. Isso não é conversa certa não. **Entrevistado 10**.*

A minha pergunta para o **entrevistado 10** foi feita no sentido de provocá-lo a refletir sobre uma suposta funcionalidade do trabalho infantil. Mas, como ele, todos concordam que “lugar de criança é na escola” e não houve nos discursos captados alguém que defendesse a importância do trabalho infantil no desenvolvimento do caráter dos indivíduos ou como melhoria de seus futuros. Ao contrário disso, ainda que seus filhos, especialmente aqueles que possuem filhos com mais de 20 anos, tenham, como eles, trabalhado ainda crianças, todos reconhecem que a iniciação precoce no mundo do trabalho os afastou da escola e outorgou-lhes um destino de privações econômicas e sociais, que poderia ter sido alterado se não fossem obrigados a trabalhar.

Fato que o trabalho infantil no Brasil é fruto da necessidade e da falta de alternativas e que ele vem diminuindo nos últimos anos. O que gerou mudanças nessa situação foi o investimento de políticas públicas voltadas para a sua erradicação.

As entrevistas evidenciaram que trabalho infantil é algo quase superado na região. Muitos indicaram o aumento da fiscalização como a razão para que as usinas e as empresas da região não aceitassem mais a presença de crianças nos trabalhos na agricultura. Segundo os entrevistados, hoje em dia mesmo que um pai ou uma mãe deseje levar o seu filho para o trabalho na lavoura, eles são coibidos. As próprias empresas fiscalizam e impedem que isso aconteça.

Nos discursos foi possível notar que há uma percepção de temporalidade e dos fatores que influenciaram essa mudança, muitos apontaram o Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) como uma ação exitosa para incentivar a inserção das crianças e adolescentes na escola e fora do trabalho agrícola.

Como indica Rocha (2013, p. 67-69), o PETI é um programa de transferência de renda que foi criado em 1996, num projeto piloto no Mato Grosso do Sul, em reação ao trabalho infantil na produção do carvão vegetal e na colheita da erva-mate. Em 1997, o programa se expande para os estados do Amazonas e Goiás e, em 1998, ainda em fase experimental, o programa passou a ser implementado no Rio de Janeiro - objetivando atingir as crianças no corte da cana de açúcar. Somente no ano seguinte, o programa se expandiu a todo o Brasil visando proteger as crianças de 7 a 14 anos do trabalho “penoso”. Ao longo do tempo, esse limite de idade aumentou para 16 anos. A autora indica que, em 2005, o programa já atingia cerca de um milhão de crianças até que foi incorporado ao Programa Bolsa Família.

De modo geral, o que se percebe na trajetória dos trabalhadores entrevistados é que o trabalho infantil é o primeiro estágio de um processo de superexploração que perdura por uma vida toda e perpassa de geração em geração. Ele se desenvolve em uma situação de

vulnerabilidade econômica e social das famílias desses trabalhadores, que se criam em um contexto de desproteção social, de total insegurança econômica e de privação de oportunidades, que se reproduz em suas fases adultas. Esse ciclo de reprodução do trabalho infantil e da conseqüente baixa escolaridade faz com que ocorra uma naturalização dessa situação, o que acaba encontrando terreno fértil para a manutenção desses sujeitos no trabalho escravo. São corpos perfeitos para esse tipo de exploração na fase adulta, porque, desde sempre, se acostumaram ao trabalho duro realizado em meio à total ausência de direitos e sem a completa percepção dessa ausência.

5.3.b- Trabalho Escravo:

Era clandestino, mas não era escravo. Ninguém *tava* preso lá.
Entrevistado 1.

Se a experiência com o trabalho infantil apareceu de modo espontâneo na fala de todos os entrevistados e visivelmente foi uma experiência que marcou suas trajetórias pessoais subjetivas e objetivas, a mesma percepção não se aplica à experiência vivida enquanto trabalhadores submetidos ao trabalho escravo, quando adultos. Como expliquei na introdução deste Capítulo, os entrevistados somente foram provocados a falar sobre trabalho escravo após narrarem suas experiências laborais desde o início até aos dias atuais. Do conjunto dos entrevistados individuais, apenas uma trabalhadora relatou espontaneamente ter vivido uma situação de trabalho escravo:

Menina, até escrava eu fui nessa vida. A gente trabalhava nessas usinas sem direito a nada. Era trabalho escravo, sabe por quê? A gente trabalhava sem direito nenhum. Se não cortasse você ia ficar em casa sem ganhar nada, porque eles não eram obrigados a pagar nada. Era escravo. Exploração! **Entrevistada 4.**

A **entrevistada 4** definiu o trabalho escravo como exploração. Em sua narrativa há uma clara percepção da desumanidade da situação vivida pelos canavieiros em Campos dos Goytacazes e da submissão ao trabalho escravo. O restante dos entrevistados individuais não apresentou a mesma percepção, e não mencionou tal situação de modo espontâneo e, quando indagados se consideravam que alguma vez foram vítimas do trabalho escravo, prontamente afirmaram que não, ou se calaram.

Somente quando perguntados diretamente se alguma vez haviam recebido o Seguro-desemprego especial para trabalhadores egressos do trabalho escravo é que os entrevistados

começaram a apresentar manifestações acerca desse tema. Além da **entrevistada 4**, que espontaneamente falou sobre a situação vivida, somente a **entrevistada 8** mudou de opinião e disse ter vivido a experiência com o trabalho escravo. Após a menção do recebimento do Seguro, a trabalhadora modificou sua percepção inicial de negatória de ter vivido tal situação e apontou a baixa remuneração, em troca de um dia exaustivo de trabalho, como elemento que caracterizava daquela experiência:

Pensando bem, eu acho que fui, porque como eu tava dizendo, a pessoa trabalha o dia todo num sol quente pra ganhar 2 reais por dia! Isso é escravidão! Você não acha? **Entrevistada 8.**

No restante das entrevistas individuais, o tom da conversa nesse momento se modificava e uma tensão passava a ser apresentada no semblante dos trabalhadores. E essa atmosfera se repetiu na maioria das entrevistas individuais, o que me chamou a atenção. É certo que tivemos pouco contato e muito provavelmente não se estabeleceu entre pesquisadora e pesquisados uma pronta relação de confiança para que eles se sentissem confortáveis a falar de algo profundo e que remete ao sofrimento. A **entrevistada 2**, por exemplo, ficou tão incomodada com a pergunta que se negou a falar especificamente sobre esse assunto. Quando indagada se alguma vez vivenciou uma situação de trabalho escravo, respondeu prontamente:

Não.
Pergunta: Porque você acha que não?
[silêncio]. Prefiro não falar sobre isso.
Entrevistada 2

A **entrevistada 2** foi aquela que agiu de forma mais ríspida quando confrontada em sua vivência no trabalho escravo. Seu humor mudou ao falar do assunto. Era nítido o seu desconforto. O que é extremamente compreensível, tendo em vista que o trabalho no corte da cana de açúcar é a sua única experiência laboral. Se é um trabalho escravo, logo ela passou toda uma vida na escravidão? Seus pais e avós também viveram dessa atividade, foram eles escravos, sempre? Não foi possível obter da entrevista se ela se sentia ou não como escrava ao desenvolver o trabalho degradante no corte da cana de açúcar. Mas, as marcas em suas mãos e braços por si só diziam muito. A trabalhadora estava, como ela disse, “encostada” pelo INSS, devido ao acidente de trabalho na cana. O grande curativo evidenciava que o corte havia sido profundo. Contou-me que

em um momento de distração o facão “sobrou” em sua mão e que quase perdeu o dedo. Ainda sentia dor e temia que o machucado atrapalhasse a sua volta ao trabalho. Em um momento de maior descontração disse-me:

Ainda bem que o acidente aconteceu com Carteira assinada. Se não fosse a Carteira, num ia ter como ficar “encostada” e aí danou-se. Eu *tava* frita. **Entrevistada 2.**

Porque trabalharam por toda a vida sem Carteira de Trabalho assinada e sem a garantia de direitos trabalhistas, os entrevistados entendem que não tinham direitos a reclamar. O resgate do MTE foi o primeiro momento que esses trabalhadores tiveram acesso a algum direito trabalhista e à informação sobre esses direitos. O que marcou o início de uma nova relação de trabalho na região e uma mudança positiva em suas vidas.

Escravo não... eu trabalhava por gosto e vontade. É porque no meu ponto de vista escravo é como se tivesse trabalhando à pulso, à força, obrigado. Tem diferença. Você trabalha clandestino porque você precisa e escravo você nem recebe, é pra só pegar comida. **Entrevistado 14.**

Apesar de reconhecerem aquela situação de empregabilidade nas fazendas como “clandestina” e de não negarem que se sentiam explorados, o autoreconhecimento como egressos do trabalho escravo impacta-os severamente.

Para os entrevistados, o trabalho escravo é mentalmente associado à prisão, ao cerceamento de liberdade, como ponderado pelo **entrevistado 1**. Está relacionado ao trabalho forçado, aquele que é feito sem vontade, mas por imposição de alguém, trabalhando apenas por comida, como salientou o **entrevistado 14**.

De fato, como diagnosticaram os Auditores Fiscais do Trabalho na época, não havia “muros” ou homens armados que pudessem impedir que os trabalhadores deixassem os canaviais; mas como demonstrei no Capítulo 1, o trabalho escravo contemporâneo não é caracterizado apenas pelo cerceamento da liberdade, no caso dos entrevistados, as condições de trabalho eram tão perniciosas que furtava-os a cidadania, ainda que eles não tivessem parâmetros para perceber isso. Por isso, de acordo com a lei brasileira, estavam submetidos a um regime de trabalho escravo.

Eu não considero, não.

Na época que eu trabalhei não tinha Carteira assinada e nem proteção né, caneleira, mas *num* era escravo. Porque a gente era dono da nossa liberdade. **Entrevistado 19.**

Apesar da percepção de ser um trabalho exaustivo e mal remunerado, há uma curiosa identificação entre os trabalhadores locais que o trabalho no corte da cana, por ser sazonal, sem o estabelecimento tácito de uma rotina, é um trabalho mais “livre” e, portanto, não escravo.

Ninguém pressiona a gente a nada. A gente trabalha o dia que a gente quiser trabalhar, se a gente quiser parar mais cedo, a gente para. Ninguém obriga a gente a voltar de novo. A gente faz os horários da gente. Eu acho que o trabalho escravo é diferente. É quando você é obrigada. **Entrevistada 16.**

O trabalho escravo é a evidência do fardo pesado de uma vida sofrida com severas privações econômicas. Um ponto relevante do conjunto das entrevistas é que o não reconhecimento do trabalho “clandestino” como “escravidão” não está associado à vergonha por terem sido submetidos às piores condições. Ao contrário disso. Em diversos momentos os entrevistados disseram sentir orgulho do trabalho desempenhado por toda vida. São trabalhadores acostumados a dar “duro” e essa relação com o trabalho pesado os leva a autopercepção como cidadãos dignos. Não são “malandros”, “encostados” ou “bandidos” como no vocabulário deles. São trabalhadores e disso eles se orgulham e muito.

Eu não tenho vergonha de nada dessa vida não. Eu podia estar aí na bandidagem, mas sempre trabalhei. Sempre peguei no pesado e ajudei a minha família, com dignidade com a cabeça levantada. **Entrevistado 18.**

A dificuldade de compreensão da situação vivenciada no corte da cana como um trabalho escravo não é uma peculiaridade dos trabalhadores de Campos. Essa dificuldade também foi evidenciada em outras pesquisas que envolveram entrevistas com os trabalhadores resgatados do trabalho escravo. Para a pesquisadora Maria Antonieta Vieira, por exemplo, essa reação se explica pela “naturalização da dominação pelos trabalhadores”, que faz com que a escravidão não faça parte do vocabulário dos trabalhadores. Mesmo quando resgatados pelo MTE, é comum encontrar

alguns que não conseguem entender as razões que levaram a fiscalização (VIEIRA, 2008, p.238). Na mesma perspectiva, a professora Adonia Prado (2008) reflete:

[...]trabalhadores e familiares muitas vezes não são capazes de reconhecer a condição desumana igual à impingida no passado. Sem dúvida alguma, é muito difícil aceitar esse nível de degradação humana e de injustiça e suas vítimas preferem travestir a situação para não vê-la tal como ela se apresenta (PRADO, 2008, p.323).

Não se percebe que há naquela relação de trabalho a imposição de uma jornada, cujo ganho por produção imputa uma rotina desumana que não se encontra em quase nenhum outro tipo de atividade no país. Um aspecto a ser considerado é que, para os trabalhadores entrevistados, o trabalho escravo não se trata de um episódio isolado em um período de suas existências, uma violência sofrida, em um dado momento, e cessada no momento seguinte; mas sim de uma prática que está interiorizada na história daquela comunidade e, por consequência, nas trajetórias desses sujeitos. Sempre foi assim. Era assim quando crianças; foi assim para seus pais, avós e bisavós; sempre foi desta forma para todos da região. É como uma sina, cujas amarras existem, mas são invisíveis e, por isso, imperceptíveis.

Para se compreender as violações de Direitos Humanos produzidas naquele ambiente de trabalho, aos entrevistados foram feitas as seguintes perguntas: a) Tinha pessoa armada impedindo a saída? b) Os trabalhadores eram obrigados a continuar trabalhando mesmo não querendo? c) Alguém batia ou castigava vocês? d) Alguém humilhava os trabalhadores? e) O trabalho ficava muito longe, vocês não conseguiam sair? Essas perguntas estão relacionadas aos elementos que caracterizam o trabalho escravo contemporâneo para o Código Penal Brasileiro e também nas operações de fiscalização do trabalho.

Todos foram unânimes em responder que esses elementos não estavam presentes no trabalho realizado nos canaviais. Incluindo aqueles trabalhadores que não eram oriundos de Campos dos Goytacazes e que viveram durante algum período nos barracões das usinas, não foram mencionadas situações de cerceamento de liberdade, presença de pessoas armadas no local de trabalho ou sistemas de servidão por dívidas. Segundo os entrevistados, as fazendas não possuíam cantinas e, a eles, não era cobrado o transporte utilizado para o trabalho, meios esses que comumente são utilizados pelos empregadores para criar uma situação de endividamento, o que se confirma nos relatórios de fiscalização do MTE.

Entretanto, as condições degradantes de trabalho são notórias em seus discursos e, como abordado anteriormente, são essas condições que caracterizam o trabalho escravo, ou em condições “análogas à de escravo” – como nos termos do CPB.

Não, eu acho que não, porque mesmo que o serviço é pesado você trabalha quando tem vontade, vai o dia que quer, trabalha até quando aguentar. Mesmo sendo pesado eu não considero o trabalho escravo, não. **Entrevistado 3.**

Não sei dizer... Acho que não.

Ah, porque ninguém era dono da gente, mas também não tinha fiscalização, o que é errado e faz com que eles *faça* o que quer de nós. **Entrevistado 17.**

Há um consenso entre os entrevistados que o trabalho desempenhado era pesado e que a ausência de fiscalização os deixava a mercê dos encarregados. A eles não era fornecido EPIs e as ferramentas e vestimentas essenciais ao corte da cana (facões, botas e boné, por exemplo) eram custeadas pelos próprios trabalhadores, que investiam em média R\$ 70 para estarem aptos a desenvolverem aquele tipo de atividade. O facão era o instrumento primordial, sem ele não dava para realizar o trabalho. Outros equipamentos, como os óculos de proteção e caneleiras nem pensavam em usá-los. Poucos trabalhadores podiam se “dar ao luxo” de possuir botas e luvas e realizavam o trabalho de chinelo e sem a devida proteção, mas sempre com um chapéu ou um boné para protegê-los do sol forte.

Os próprios trabalhadores reconhecem que a falta de EPIs nessa atividade é muito grave e é responsável por uma série de acidentes, que acabam tornando-se comuns naquela atividade, como o ferimento dos membros superiores e inferiores e dos olhos, com as farpas da cana.

Quando indagados se alguma vez se machucaram ou se viram alguém se machucar no trabalho, muitos entrevistados narraram experiências próprias de acidente de trabalho:

Tinha gente que trabalhava até descalço! Aqueles *toco* de cana degolava os dedos da gente ainda. A gente trabalhava descalço, de chinelo correndo o risco de uma cobra pegar né, uma vez a cobra pegou a cachorra, eu me lembro disso, eu *tava* com um barrigão do meu filho, aí a cobra na moita de cana que trabalhava, ela dava bote e a gente não percebia, ai passou a cachorrinha, porque os cachorros da gente acompanhava a gente, e a cobra atacou ela, matou a minha cachorra. Outra vez eu degolei meu dedo, olha marca aqui! Ficou

meio dedo *dependurado*, nem ponto levei. Eu tive que curar em casa, a gente tinha até medo de ir pro hospital porque a gente trabalhava clandestino e alguém podia descobrir e denunciar. **Entrevistada 5.**

Eu trabalhei clandestino e me machuquei, aí fiquei sete dias em casa, o cara [o encarregado] não procurou saber como eu *tava* e nem trouxe uma bolsa de leite. **Entrevistado 10.**

Eu mesma quase que perdi o dedo uma vez também quando o facão arrancou o ferro da minha botina. **Entrevistada 6.**

Às vezes vara uma farpa no olho ou entra no dedo, mas isso é normal no trabalho com todo mundo isso acontece. Mas, menina teve uma vez aqui na usina uma senhora que morreu queimada. Eu não estava lá, mas quem *tava* disse que foi horrível. Pegou fogo, ou botaram fogo, sei lá, num pedacinho e o fogo lambeu tudo foi tão rápido que não deu tempo dela correr, algumas pessoas correram e ela ficou, morreu tostada, a pobre. **Entrevistada 15.**

Outro aspecto notório das entrevistas é a dificuldade de alimentar-se na jornada de forma satisfatória, higiênica e digna. As usinas não forneciam alimentação nem dispunham de refeitórios para armazenagem dos alimentos. Todos os dias os trabalhadores levavam suas marmitas de casa, em recipientes inapropriados para a conservação dos alimentos. A mesma marmita tinha que durar o dia todo, afinal, a jornada costumava ser de 5 da manhã às 7 da noite. Normalmente, os trabalhadores paravam três vezes ao dia para ingerir aqueles alimentos, sempre com a maior rapidez possível para não perder tempo e, conseqüente, o dinheiro daquele dia de trabalho. A qualidade daquela comida ficava prejudicada e estragava, mas tinham que comer assim mesmo. Diarreias e enjoos eram normais, já que faziam parte da vida daqueles trabalhadores.

Não existiam banheiros e quando precisavam fazer suas necessidades fisiológicas os trabalhadores tinham que se afastar, para urinar e defecar ali mesmo, no mato. Faltava água. Toda água consumida durante a jornada era de responsabilidade dos trabalhadores, que levavam garrafas térmicas de casa. Nem sempre a água era suficiente e no final do dia chegava a estar quente com gosto e cheiro ruins.

Há uma dicotomia na percepção dos entrevistados com relação ao trabalho no corte da cana. Por um lado, consideram a atividade demasiadamente pesada, descrevem um ambiente

de trabalho nefasto e a remuneração insuficiente, mas identificam como positivo daquela situação a “liberdade”. Todos em algum momento, inclusive aquelas que identificaram a situação como trabalho escravo, disseram sentirem-se livres para escolher quais os dias e quanto iriam trabalhar, embora todos tenham relatado que na época da colheita trabalhavam de segunda a sábado de 5 da manhã às 6 da noite e sem hora de descanso. Para alimentar-se engoliam a comida de modo acelerado para não perderem tempo na produção. Mesmo aqueles que afirmaram não considerar a situação como trabalho escravo apresentaram, ainda que de forma não intencional, algumas outras situações que, de acordo com a lei, são caracterizadores dessa condição tais como: jornada exaustiva, ausência de fiscalização, de Carteira de Trabalho assinada e de EPIs e, principalmente, a degradação. Tão brutal é a situação de privação de direitos e a naturalização do processo é que não há uma percepção da inexistência dessa liberdade.

Há, portanto, um paradoxo posto por um lado eles não percebem viver em uma situação de trabalho escravo porque são “donos” de sua rotina de trabalho e sem patrões, mas por outro não conseguem perceber que a remuneração por produtividade é exatamente o que dispensa o padrão ou aquele que impõe a jornada de trabalho, pois essa tarefa é transmitida para o próprio trabalhador.

O bom de trabalhar clandestino é que você não tem patrão, não tem uma pessoa lá dizendo o que você tem que fazer, dando as *ordem*. Você que vai lá e faz como prefere e o quanto aguenta. [...] Pra ganhar alguma coisa no trabalho na cana tem que trabalhar muito. Não tem essa não, é de sol à lua, não dá pra parar fazer fofquinha nada disso. Tem que ter disposição. **Entrevistado 7.**

Justamente por ser uma questão coletiva e não individual, decidi realizar um bloco de entrevistas em conjunto, com o intuito de perceber se haveria uma mudança de comportamento e de percepção dos trabalhadores sobre esse tópico, em situação de grupo. Para tanto, realizei uma entrevista em grupo com cinco trabalhadores, sendo um homem e quatro mulheres, dessas, duas eram idosas, uma de meia idade e a última jovem. Apenas duas eram conhecidas, porque eram vizinhas. Os outros, apesar de ao longo da conversa terem identificado que em alguns momentos trabalharam em uma mesma fazenda, não se conheciam.

A entrevista em grupo iniciou-se com uma breve rodada de apresentações e, em seguida, pedi para que descrevessem seus percursos laborais, desde que começaram a

trabalhar até os dias atuais. Após essa dinâmica, perguntei-lhes se alguma vez tinham sido submetidos ao trabalho escravo, nesses termos, e não se alguma vez tinham recebido o Seguro-desemprego especial. Os entrevistados responderam que sim e falaram sobre o tema, sem esboçarem constrangimentos ou desconforto, como nas entrevistas individuais:

Aqui todo mundo era escravo, a gente trabalhava sem direito a nada, não tinha direito a um décimo terceiro, às férias, não tinha direito a nada. As coisas só foram melhorar para a gente quando o Lula foi presidente porque ele exigiu a lei e a gente só podia trabalhar com Carteira assinada. Aí mudou tudo, porque com Carteira a gente tem direito, sem Carteira não. **Entrevistada 21.**

A mesma coisa que ela falou. A gente não tinha valor nenhum. Chegava lá eles dava o preço que eles *queria*, um tiquinho assim e agente pegava se quisesse. Mas num tinha outra escolha, tinha que pegar. Era pegar ou largar. **Entrevistada 22.**

Eu concordo com elas. A gente era escravo porque tinha que trabalhar como eles *quisesse*. Tinha que ficar calado, aceitar tudo. **Entrevistada 23.**

Seja por mimetismo, influenciado pela manifestação da primeira entrevistada que disse concordar que eram submetidos ao trabalho escravo, o importante é que os demais também demonstraram perceber a situação dessa forma.

A **entrevistada 21** apontou a ausência de direitos trabalhistas (décimo terceiro e férias) como caracterizador do trabalho escravo e identifica o governo Lula como o marco da mudança dessa situação, que teria sido determinante para que as usinas contratassem apenas com Carteira de Trabalho assinada.

A **entrevistada 23** incrementou a percepção da primeira interlocutora, acrescentando a vulnerabilidade enquanto trabalhadores em decorrência da falta de políticas públicas de proteção à categoria. Quando ela fala em aceitar “tudo”, está se referindo essencialmente aos baixos salários pagos e a falta de compromisso das usinas com os trabalhadores. Se desagradassem os encarregados, por exemplo, nunca mais conseguiam emprego. Se faltassem por muitos dias consecutivos, idem. Então, segundo ela, tudo tinha que ser aceito.

A **entrevistada 20** após ouvir a colocação das demais respondeu quase que num suspiro:

Ai, eu já sofri tanto nessa vida! Ô trabalho pesado esse na cana! Se não é escravo eu não sei o que é. **Entrevistada 20.**

Mãe de dez filhos, dos quais três viu morrer, a **entrevistada 20** é uma senhora com aparência cansada, digna realmente de quem já sofreu muito nessa vida. Pouco sorriu durante o período da entrevista em grupo e durante todo o tempo esfregava as mãos no braço e no antebraço, disse ela ter atrite e que sente muita dor. Assim lhe doem as pernas e as costas. Mas, apesar de tudo isso, fez questão de ponderar que o trabalho na cana tem a sua beleza, é animado e que foi de lá conseguiu criar, com dificuldades, todos os seus filhos.

O único homem do grupo foi o último a expressar a sua opinião sobre o tema, concordou com as demais e acrescentou um elemento que elas não haviam mencionado: a truculência dos encarregados com os trabalhadores.

É quase o que elas falaram mesmo, a gente era desprezado abandonado e também às vezes era mais escravo ainda aquele que dava moral pro encarregado. Se desse mole eles *bota* você para fazer um trabalho de três. Tipo assim: tem uma coisa lá que você sabe que um homem só não aguenta, mas aí eles botam pilha para você fazer sozinho. Se der mole você *tá* lá de escravo do encarregado.
Entrevistado 19.

Além das situações de desprezo e abandono, percebidas como caracterizadoras do trabalho escravo, o **entrevistado 19** apontou uma frequente tentativa de imposição de tarefas por parte dos encarregados, o que gerava uma situação conflituosa. Essa relação estabelecida entre trabalhadores e encarregados é de suma importância à compreensão das relações e dos pactos sociais estabelecidos e ela muito diz sobre a percepção de direitos e da situação de vulnerabilidade daquela população.

5.3.c- Os trabalhadores migrantes e as relações com os encarregados.

É porque a cidade lá é pequena e conhece muita gente, você conhece quase todo mundo, aí você vem pra cá esse ano, trabalha aqui aí chega lá no final do ano, outros foram para outro lugar, aí comenta *“oh lá foi bom, deu pra ganhar tanto durante a moagem, fiz isso, foi melhor pra trabalhar.”* Aí chega o encarregado promete mundos e fundos e vai todo mundo pra lá, mas quando chega não é nada daquilo.
Entrevistado 19.

O trabalho no corte da cana em Campos sempre foi dividido entre dois tipos de mão de obra: a de migrantes de diversas partes do país, mas em maior monta de Minas Gerais, do

Espírito Santo e do Nordeste e a dos trabalhadores locais. Até 2009, a maioria dos canavieiros era os migrantes. Porém, com os escândalos envolvendo o trabalho escravo na região e a refração do setor sucroalcooleiro, nos últimos anos, a maioria dos trabalhadores que ainda está nessa atividade é munícipe de Campos.

Do conjunto das 23 entrevistas realizadas, apenas os **entrevistados 07 e 19** eram migrantes. Ambos foram para Campos dos Goytacazes em 2005. Um migrou de Minas e o outro do Espírito Santo, atraídos por promessas lucrativas de trabalho em usinas da região. Em suas narrativas, há a evidência de terem sido vítimas do tráfico interno de pessoas. Apesar de serem oriundos de localidades distintas, os dois narraram que em suas cidades natais corria o boato que em Campos o trabalho na roça era bem remunerado e os dois trabalhadores se entusiasmaram com a perspectiva de conseguir um bom dinheiro no corte da cana, mas quando chegaram a situação era muito diferente daquela prometida.

Pra *mim* viajar pra Campos, eu tinha 17 anos, eu era de menor, aí eu precisei de fazer uma adulteração nos documento para eu conseguir entrar na turma. Foi a necessidade mesmo que me fez viajar, só meu pai trabalhava, tinha os irmãos pequenos, não tinha condições de criar todos, eu viajando ia ajudar em alguma coisa e daí eu ouvi que em Campos era tudo muito bom. **Entrevistado 07.**

Ambos foram recrutados em suas cidades por encarregados de Campos que se deslocaram à procura de trabalhadores. O anúncio dos trabalhos era feito de boca a boca, o transporte para Campos foi feito em um ônibus particular, segundo eles, fornecidos pelas indústrias. Era prometido alojamento bom, comida e a oportunidade de ganhar até R\$ 2 mil por mês. Não havia a combinação de salário fixo, porque o corte da cana é uma atividade remunerada por produção: se produzissem ganhavam, se não produzissem, não ganhavam. Esse era o “trato”. Em sua “turma” o trabalhador capixaba disse que havia outros dez, o trabalhador mineiro disse ter viajado com cerca de vinte colegas de sua região.

Cada grupo pertencia a um encarregado diferente e com esta pessoa era estabelecida toda a relação de trabalho. Durante a empreitada, não eram estabelecidos contatos com nenhum funcionário das usinas. Segundo os entrevistados, era o encarregado que negociava o preço da cana e era responsável por resolver questões internas, de toda ordem: como determinar quem poderia permanecer no barracão e quem deveria deixá-lo em ocasião de uma briga, por exemplo. Aos encarregados, pagava-se uma porcentagem de 50% do valor total da

produção, esse era o modelo de “comissão” adotado por todos, migrantes e, como veremos mais a frente, uma porcentagem maior ainda era designada para os trabalhadores locais.

Ao chegar às fazendas os migrantes eram alojados em barracões, em situações extremamente precárias e sem as mínimas condições de higiene. Dormiam amontoados em redes, faziam suas refeições em espaço improvisado e não tinham, por exemplo, armários, geladeira, fogão ou um banheiro com chuveiro para que pudessem tomar um banho quente. Os mantimentos eram comprados individualmente por cada trabalhador em vendas no centro da cidade e não tinham local para serem armazenados, ficando o alimento exposto ao tempo e à decomposição.

Para o trabalhador do Espírito Santo, as condições nesses barracões eram terríveis, “*parecia um monte de bicho dormindo um em cima do outro*”. Para o trabalhador de Minas, as condições eram “ruins”, mas “*ao menos, tinha comida*”. Ambos contaram que a promessa era de um alojamento decente e que se espantaram com as condições oferecidas.

Os barracões tinham redes e alguns colchões, a usina fornecia comida: “*era arroz, feijão e farinha, era o básico*”, disse o **entrevistado 07**. O **entrevistado 19** recorda-se da condição alimentar fornecida no barracão com bastante repulsa:

Deus que me perdoe eu não sou de negar comida não, mas aquilo lá era muito ruim só comia pra não morrer mesmo. **Entrevistado 19**.

Conforme recebiam os pagamentos da semana, os próprios trabalhadores passavam a ir às vendas e supermercados da cidade para comprarem seus alimentos, que eram cozinhados nos próprios barracões. As compras normalmente continham sabonetes e pastas de dente, biscoitos, “misturas” e a cachaça, um item que não faltava nas compras daqueles trabalhadores. Além da parca e precária alimentação, a convivência nos barracões era difícil.

Quem *tava* no barracão acabava o trabalho tinha que ir para aquele lugar e comer sabe lá o que e quando dava as 10 horas da noite quando todo mundo já *tava* alto da cachaça era briga séria de facão que rolava. Um colega meu do Maranhão levou umas *cutiladas* lá uma vez. Tem muita covardia é tipo um campo de futebol: do lado de fora todo mundo é amigo, mas ali no alojamento não tem essa não, ninguém é amigo de ninguém. *Tão* na farra, *tão* bebendo tá todo mundo alegre, com um *deslizio* que um dá, por causa de uma besteirinha o outro perde a cabeça e vai *pra* faca. Essa parte de alojamento é sinistra. **Entrevistado 19**.

Para os migrantes as brigas entre os homens eram constantes e também a relação com o encarregado era tensa. Muitas vezes, o encarregado tentava ditar ordens de comportamento ou de organização nos barracões que desagradava os trabalhadores. Outras brigas eram geradas pelos atrasos nos pagamentos e pela negociação do preço da cana em valores inferiores àqueles esperados pelos trabalhadores, como disse: “*se desse mole o encarregado montava na gente*”.

Se a promessa inicial era que caso trabalhassem duro poderiam auferir até R\$ 2 mil por mês, a realidade era bem diferente e por mais que trabalhassem nunca conseguiam receber mais de R\$ 700,00 reais. O valor pago era muito baixo, aquém do esperado, segundo eles. Os pagamentos muitas vezes não saíam nas datas combinadas e o gasto com a compra de alimentos, outros utensílios pessoais e com a “farra” era o destino de boa parte do dinheiro recebido, o que os desviava de seus planos iniciais de acumular valores e retornar para as suas casas. O **entrevistado 07** contou que muitos colegas eram casados e sofriam muito com a ausência da família e com a angústia de não conseguirem lhes enviar dinheiro, como era prometido:

*Pra quem era de longe era muito ruim, porque quem era de lá mesmo quando acabava o dia, ia para casa, tava com todo mundo ali com saúde, perto. Por pior que fosse, porque a situação dos pessoal de Campos era pior do que a nossa porque eles não recebiam quase nada, mas eles ainda podiam voltar pra casa e ter um sofá pra sentar, uma televisão pra vê e a gente? A gente num tinha nada. Quando um cabra ia lá e ligava pra mulher e a dona dizia que tava com saudade você via que o sujeito ficava mal. Ia pro canto, ficava quieto. Muitos queriam ir embora, mas não dava pra pagar a passagem de volta e tinham que esperar acabar o serviço todo pra pegar o ônibus de volta. Não era fácil. **Entrevistado 07.***

De acordo com os relatos, não existiram situações de servidão por dívidas em decorrência dos gastos com a viagem até Campos e findo o período da colheita os encarregados alugaram alguns ônibus de viagem e levaram os trabalhadores, que desejaram retornar.

No caso dos nossos entrevistados, eles decidiram permanecer naquela cidade e, segundo eles, não foram fatos isolados. Outros trabalhadores também se estabeleceram ali, uns ficaram por um tempo e partiram, outros, como eles, fixaram residência. O trabalhador mineiro no mesmo ano foi morar na casa de sua atual esposa, que conheceu em um forró próximo da fazenda onde estava e o capixaba saiu do barracão para dividir uma casa com

cinco amigos e passaram a fazer “bicos” na região. Dois anos depois se casou e comprou um terreno, onde conseguiu construir a sua casa. Os dois entrevistados continuaram trabalhando de modo “clandestino” para as usinas até 2009, quando houve o processo de resgate do trabalho escravo e, a partir de então, não mais trabalharam no ramo: um foi trabalhar como ajudante de pedreiro e o outro como motorista, ambos com Carteira de Trabalho assinada, pela primeira vez em suas vidas.

5.3.d- Os trabalhadores locais e as relações com os encarregados.

A situação dos trabalhadores locais era diferenciada dos migrantes. Por um lado estavam próximos de suas famílias e amigos, o que outorga uma situação de maior proteção primária. Por outro lado, aos trabalhadores locais era pago, em média, a metade do valor pago aos migrantes. Ou seja, se os trabalhadores de fora recebessem 20 centavos pela metragem da cana os nativos recebiam 10 centavos para a realização da mesma atividade. A motivação para essa diferenciação de remuneração não é clara para os trabalhadores locais, muitos disseram simplesmente que eram discriminados e que não sabiam a razão.

Já os trabalhadores “de fora” deram explicações mais acuradas dessa distinção. Segundo eles, os migrantes ganhavam mais por duas razões. A primeira é que eram mais dedicados ao trabalho que os nativos, porque eles não tinham “distrações” que os impedissem de ir ao trabalho, como um filho ou parente doente, por exemplo, e pegavam mais firme. Os trabalhadores locais não “gostavam” de trabalhar aos sábados e descansavam aos domingos, enquanto que os migrantes não tiravam dias de folga. Além disso, os trabalhadores “de fora” eram mais “briguentos” que os de Campos, porque não tinham família perto e pouca coisa a perder; então reclamavam mais, se faltasse o pagamento. Segundo relataram alguns entrevistados nativos e os dois migrantes, os trabalhadores estrangeiros costumavam fazer denúncias que chegaram ao MTE, já os locais tendiam a permanecer quietos. Por essas razões, na opinião dos entrevistados migrantes, as usinas pagavam mais para os “de fora” como uma forma de incentivá-los a darem “duro” no trabalho e manter a ordem.

Se a relação com o encarregado nem sempre era pacífica para os trabalhadores estrangeiros, para os locais ela era mais próxima e com maior submissão.

Do mesmo modo que os encarregados que buscavam mão de obra em outros estados, eram os encarregados responsáveis por reunir grupos de trabalhadores de Campos, as chamadas “turmas”, e por negociar com as usinas em quais fazendas seria realizada a colheita e o preço diário a ser pago. As usinas “doavam” os ônibus para o transporte até as lavouras e

eles ficavam responsáveis por deslocar os trabalhadores no início e no fim do dia. Em troca, ganhavam uma porcentagem que chegava a 60% do total da metragem de cana cortada por cada trabalhador.

Ele ganhava 60% em cima do seu ganho. Enquanto você ganha 100 morrendo de trabalhar, ele ganha 60 sentadinho na sombra. Só para *buscá* a gente e *juntá* turminha e levar pra lá. A usina dava o carro [ônibus], dava tudo. **Entrevistada 4.**

O pagamento da porcentagem de trabalho aos encarregados era algo que no fundo não agravada, mas que também não chegava a gerar indignação nos trabalhadores, porque era o combinado e não existia outra forma de conseguir espaço para cortar cana nas usinas se não estivesse integrado em uma “turma”. O encarregado era claramente uma pessoa do convívio e de confiança dos trabalhadores identificado como um semelhante; alguém com uma trajetória de vida similar e da mesma comunidade só que com um *status* maior porque exercia esse papel de dono da “turma”.

Alguns entrevistados relataram uma relação de amizade e compadrio, que se mantém até os dias de hoje:

A gente trabalhava direito com ele. No outro dia de manhã cedo já tinha o ônibus dele mesmo, ele vinha pegar a gente e levava a gente para as usinas. Ele é super legal. Não é *mau* pessoa com a gente não. Ele nunca maltratou a gente, a gente ganhava direitinho. Na época o que tinha era isso, a usina não queria responsabilidade com ninguém, e era nossa valência, senão todo mundo morria de fome. Porque aqui não tinha serviço, nós *tinha* que sair pra fora mesmo. Aí ficava *nós* atrás dele: *você não vai arrumar um servicinho pra nós não?* Era ele nossa valência senão a gente ficava tudo sem comida. **Entrevistada 5.**

E esse *que eu trabalhava* é meu compadre! Gente boa mesmo! Todo mundo adora mesmo, todo mundo gosta muito dele. Quem é de fora acha que é uma pessoa ruim, mas não é, não é. Ele é pior do que criança! Gente boa mesmo! Brinca o tempo todo, dá risada o tempo todo! **Entrevistada 20.**

Os trabalhadores tinham uma relação próxima e, muitas vezes, de gratidão com os encarregados, que eram a única ponte existente entre eles e o mundo do trabalho. Mesmo que algo nessa relação não agradasse os trabalhadores, eles suportavam com medo de perder a

oportunidade de trabalho. O encarregado sempre teve esse poder de determinar quem poderia e quem não poderia trabalhar. Essa relação de proximidade entre encarregados e trabalhadores da região era um dos impeditivos para que trabalhadores locais realizassem denúncias no MTE, por exemplo. Quando indagados pela razão de os trabalhadores não denunciarem as más condições de trabalho, os entrevistados prontamente respondiam que se denunciassem ficariam “marcados” e que nunca mais conseguiriam empregos na região.

Com relação às usinas, os entrevistados, migrantes e nativos (ouvidos individualmente ou em grupo) foram unânimes em afirmar que eles não eram responsáveis pelo o que acontecia nas fazendas, porque elas não assinavam as suas Carteiras. Não se construiu entre os trabalhadores uma percepção do vínculo trabalhista. Entretanto, eles sabem que existem direitos a serem reparados por elas; indenizações trabalhistas que deveriam ter sido pagas e que não foram. Como vemos na seção que segue.

5.3.e- Resgate e reparação.

Tinha dia que *nós* ia para o ponto com a marmitinha, chegava no meio do caminho a usina ligava: “-não vem não que a federal vai *vim*” e voltava todo mundo. Quando a federal chegou lá, os encarregados ficavam fugindo para a federal não pegar. Pegou a gente de surpresa quando tava todo mundo cortando cana daqui a pouco eles chegaram aí eles mandaram todo mundo parar, aí pegou o nome de todo mundo, aí nós viemos pra casa. Era muita gente armado, polícia mesmo, mas aí não deu tumulto não, muita gente respeitou, quem é bobo de não respeitar? Era melhor pra gente. Eles estão a favor do trabalhador, não é a favor da usina não. **Entrevistada 4.**

Muitos dos entrevistados narraram terem ouvido falar nos telejornais sobre as fiscalizações de resgate do trabalho escravo. Era de conhecimento geral, inclusive dos encarregados que, em algum momento, poderiam ocorrer fiscalizações na região. Por volta de 2008, essa expectativa aumentou e fez parte da rotina diária dos trabalhadores:

Menina, todo canto que a gente trabalhava sempre tinha um que avisava “a federal tá vindo aí”. Aí botava a gente no ônibus e vinha embora pra casa. Tinha dia que nem chegava no trabalho. Aí teve um dia que o encarregado falou assim: “vou botar vocês num canto que ninguém acha!” No primeiro dia que a gente foi pra esse canto ele *tava* aperreando aqui por cima da nossa cabeça e não é que a Federal achou a gente lá no meio do nada? Foi tão engraçado, a gente deu

tanta risada! Os motoristas e o chefe da turma ficava nervoso e a gente que era trabalhador a gente só ria.

Pergunta: Vocês torciam para a “Federal” chegar?

Torcia sim, porque a gente *tava* trabalhando clandestino e o certo era trabalhar de Carteira assinada.

Entrevistada 9.

Em decorrência da relação de proximidade com o encarregado e devido ao fato das condições de trabalho serem previamente pactuadas, existia ali um duplo desejo com relação à efetivação dos direitos. Por um lado, os trabalhadores almejavam que fossem realizadas ações de fiscalização para que se melhorassem as condições do trabalho na região, mas por outro lado, temiam e não queriam punição para os encarregados; sendo essa uma preocupação que apareceu recorrentemente nas entrevistas.

Eles pegaram a gente no trabalho clandestino. Eu não lembro direito, a minha memória é fraca. Eu não lembro como tudo aconteceu, mas eu senti um medo danado.

Pergunta: Medo de quê?

Medo de alguém ir preso por nossa culpa. **Entrevistada 6.**

Quando a “Federal” chegou todo mundo ficou alegre. Antes da “Federal” chegar o encarregado disse: *se esconde, foge. Se esconde! Ninguém fica na reta não! Porque se pegar aí interdita a usina e vocês vão ficar desempregados!* Eu não senti medo, mas alguns ficaram *apavorado*. Sem saber o que está acontecendo. Muitos pensam que vai ser prejudicado. Muitos pensam que se interditar a usina não vai ter onde trabalhar mais, fica com medo por causa disso e de prejudicar os outros.

Pergunta: Prejudicar quem?

O encarregado, ué!

Pergunta: E os usineiros não tinham medo que fossem presos, não?

Usineiro, preso? Mas que conversa é essa, menina? Desde quando gente rica é presa? E eles tinham nada a ver com a gente não, ninguém da usina se envolvia, tudo ficava na conta do encarregado, coitado.

Entrevistado 10.

Após o primeiro impacto como a chegada do MTE com apoio da Polícia Federal, os trabalhadores contaram que foram colocados em filas para que preenchessem fichas, foram-

lhes explicados que aquelas condições de trabalho estavam em desconformidade com a lei e que eles seriam encaminhados para receberem suas verbas indenizatórias e três parcelas de Seguro-desemprego. O que para muitos foi uma grande surpresa, alguns já tinham ouvido que eram pagos benefícios aos trabalhadores, quando resgatados. Mas, como nenhum dos entrevistados tinha recebido algum benefício trabalhista em suas vidas, a maioria pensava que não tinha esse direito em decorrência da ausência de Carteira de Trabalho assinada.

Na época eles [o MTE] explicaram que a gente tava trabalhando de forma escravizada e pegaram o nosso nome e mandaram ir lá no Ministério Público pegar as folhas do seguro. No início ficou todo mundo meio assim, será que isso é verdade mesmo? Eu mesmo nunca entendi como é que pode a gente receber se nunca teve Carteira assinada, então não contribuiu. Mas tá, se eles estão falando. A gente acreditou. Passou um tempinho a gente foi na Caixa [Banco Caixa Econômica Federal] e o dinheiro estava lá certinho. **Entrevistado 12.**

Se, por um lado, a presença do MTE dava-lhes a esperança de melhores condições de trabalho, por outro, deixava-os inseguros com relação ao futuro. Temiam que as frentes de trabalho ficassem prejudicadas em decorrência do fechamento e das multas pagas pelas usinas. O Seguro-desemprego foi uma ação do Estado avaliada pelos entrevistados como uma ótima alternativa para a manutenção de suas famílias, até que a situação de empregabilidade se normalizasse.

Agora, você imagina a situação. É tudo difícil, não tem trabalho para ninguém a tua única chance de garantir as coisa dentro de casa é no corte da cana e, de repente, as usinas *vá* lá e fecha as porta. O que ia acontecer se não fosse o Seguro-desemprego? A gente ia ficar todo mundo no desespero. O Seguro-desemprego é seguro mesmo, como o nome dele diz: dá aquela segurada legal. **Entrevistada 15.**

Ah, minha filha o Seguro-desemprego foi uma benção, é uma benção *pro* trabalhador. *Ocê vê* no meu caso eu que já não aguentava mais segurar o facão, não tirava quase nada e pelos meses seguintes ganhei limpo um salário mínimo. Deu até para descansar, coisa que eu nunca soube o que é. **Entrevistada 20.**

O seguro ajudou porque eu fiquei sem trabalho e era um dinheiro bom, foram três meses que dava para comprar comida e pagar as contas. **Entrevistado 1.**

Além do Seguro-desemprego, era direito dos trabalhadores resgatados pelo MTE o recebimento das verbas rescisórias do mesmo modo que ocorre quando um trabalhador regular é dispensado sem justa causa pelas empresas. Nesse caso, o Ministério Público do Trabalho chegou a ajuizar uma ação a favor dos trabalhadores para que esses direitos somados fossem-lhes pagos. Contudo, a Usina Santa Cruz declarou falência logo após as ações de fiscalização do trabalho e os trabalhadores ainda aguardam na justiça o julgamento do mérito.

O não recebimento de outras indenizações para além do Seguro-desemprego é algo que gerou muita frustração nos trabalhadores.

A gente sabia que todo mundo que a Federal pegou recebeu uma indenização boa e a gente *tava* pedindo à Deus que chegasse o dia da gente e o dia já chegou e até hoje nós não recebemos nada. Eles só pegam o nome, fazem o relatório e manda esperar em casa. Depois foi lá e recebemos o Seguro-desemprego, mas a indenização boa ninguém viu. O seguro foi bom naquele momento do sufoco para garantir comida na mesa. **Entrevistado 9.**

A gente recebeu o Seguro-desemprego e o da justiça ficou pendente. Tem um tempo que a gente foi no sindicato do trabalhador, nesse dia foram 27 pessoas, aí um advogado da Santa Cruz veio conversar com a gente, ele queria dividir R\$ 500 pra pagar em 2 anos. O total ficou em R\$ 2.800, um negócio assim, mas a gente deixou rolar, teve uns 3 que queriam assinar, mas a maioria ganhou e ninguém assinou. **Entrevistado 11.**

Na concepção dos entrevistados, a ausência do recebimento de indenização pela usina é um direito que não lhes foi garantido. Ao lembrarem desse fato durante as entrevistas houve grande indignação, seja pelo não recebimento das indenizações, seja pela falta de informações sobre o caso. Passaram-se quatro anos do ocorrido das fiscalizações do MTE e não ocorreram evoluções nos seus processos indenizatórios.

5.3.f- A contribuição do Programa Bolsa Família na interrupção do ciclo que leva ao trabalho escravo.

As famílias dos 23 entrevistados recebem ou receberam o Programa Bolsa Família (PBF) por mais de quatro anos, o que demonstra que eles estão na linha da pobreza e da pobreza extrema e que já eram beneficiários na época em que foram resgatados pelo MTE, ano de 2009.

Na entrevista em grupo introduzi o tema do Bolsa Família, fazendo-lhes uma pequena provocação: perguntei o que eles pensavam da recorrente frase popular utilizada como crítica ao Programa: “o governo deveria ensinar a pescar ao invés de dar o peixe”, a isto se sucederam as seguintes respostas:

Eu conheço muita gente ignorante que fala isso aí que você falou, que o governo fica sustentando malandro ao invés de botar para trabalhar, mas quem fala isso não sabe da nossa realidade. Não sabe o que é acordar de manhã e não ter dinheiro para comprar um pão. Nós aqui nunca paramos de trabalhar por causa de Bolsa Família. **Entrevistada 20.**

Eles achavam que quem recebe Bolsa Família é porque não gosta de trabalhar. Mas quem não trabalha é porque é malandro é encostado e ia ser assim com ou sem Bolsa Família. A gente que é trabalhador mesmo, nunca deixou de trabalhar por causa disso. O Bolsa Família ele entra para tirar a gente da agonia. **Entrevistada 21.**

Muitas pessoas dá graças a Deus pelo Bolsa Família porque antes do Bolsa Família era miséria total, era a miséria mesmo. Antigamente só tinha jeito de criar os filhos da gente na força do facão e da enxada. A gente já sofreu muito, a gente agradece a Deus porque ajuda muito. **Entrevistada 22.**

O primeiro fato que chama a atenção no conjunto das entrevistas, quando abordado o tema do Programa Bolsa Família, é que em todas as famílias seus provedores nunca pararam de trabalhar por causa desse benefício, sejam homens ou mulheres.

O segundo elemento que se destaca no conjunto das falas dos entrevistados é a contribuição do PBF para a melhoria da vida de suas famílias. A maioria dos entrevistados afirmou que o Bolsa Família em muito colabora na alimentação, nos gastos, com o pagamento de contas e com a manutenção das crianças.

Nossa! Ajuda muito. Ele vai mais para as crianças. Para comprar um biscoito, uma fruta, um caderno. **Entrevistado 1.**

E como! Como eu estou “encostada” e meu marido não tá trabalhando, faz só um bico aqui, outro ali e, esse dinheiro ajuda muito! Ah, ajuda a comprar uma comida, nem sempre tem o que comer no final do mês. **Entrevistada 2.**

Muita coisa! Porque às vezes tem uma conta de luz vencendo né, aí a gente paga com o dinheiro do Bolsa Família. **Entrevistado 11.**

Apenas uma trabalhadora disse que o Programa Bolsa Família não contribui para a melhoria das condições econômicas de sua família, devido ao baixo valor monetário transferido.

Vinte e dois reais? É muito pouco! Ela [a filha] gastava mais em coisa de cabelo e em escola. E eu nunca tive tempo de correr atrás dessas coisas para ela. **Entrevistada 4.**

O Bolsa Família acaba atuando como um complemento à baixa renda auferida com o trabalho escravo na cana de açúcar. Quando questionados se o PBF ajuda para que não precisem procurar emprego clandestino, todos apresentaram percepções negativas à influência na busca por esses trabalhos. O que era de se esperar, uma vez que suas famílias já eram beneficiárias quando foram resgatados pelo MTE.

Ajuda a manter as coisas das crianças, mas só o Bolsa Família é muito pouco. Mas se eu precisar eu trabalho e se só tiver clandestino eu vou de novo. **Entrevistado 18.**

É pouco, mas ajuda. Hoje eu não queria mais trabalhar assim no clandestino, porque eu tenho maior medo de sair e deixar meus filhos sozinhos, eu fico muito preocupada. Ainda mais minha filha de 12 que tem problema de vista, não enxerga numa vista e o menino mais novo tem sopro no coração e todo ano preciso levar ele no cardiologista e fazer um monte de exames. **Entrevistada 6.**

O Bolsa Família ajuda para a família, mas ele não é bolsa emprego. O que muda é se tiver emprego de Carteira assinada. **Entrevistado 10.**

Há uma grande importância do Bolsa Família para o pagamento das contas básicas, como água e luz, e para a compra de alimentos e objetos de necessidade para as crianças. Aqueles que passavam fome, antes do benefício, hoje conseguem alimentar-se. A superação da fome é um elemento muito importante que não pode ser desprezado na perspectiva de superação da pobreza extrema. Porém, somente a garantia mínima de alimentação parca não é suficiente à manutenção da vida dessas famílias. Na percepção dos entrevistados, o programa

oferece uma ajuda, mas o valor é baixo e insuficiente para garantir a todas as necessidades da família. O que indica que sem a combinação de outras políticas sociais, o Bolsa Família não tem potencialidade de sozinho retirá-los do ciclo intergeracional de exploração do trabalho escravo.

5.3.g- O papel do Estado na quebra do ciclo vicioso de exploração.

Um aspecto que ficou evidente no conjunto das falas dos trabalhadores é a mudança ocorrida, nos últimos quatro anos, nas condições de trabalho na cana e na oferta de outros serviços na região. Quando indaguei se achavam que as condições de trabalho em Campos dos Goytacazes haviam mudado, todos os entrevistados responderam que sim e para melhor. Em suas percepções a mudança está relacionada principalmente à rotina de fiscalização do trabalho pelo MTE – que imprimiu um novo comportamento das usinas perante aos trabalhadores da região, tendo que reconhecer o vínculo empregatício e respeitar às leis trabalhistas.

Quando questionados sobre o que o governo poderia fazer para impedir que trabalhadores como eles tivessem que trabalhar de forma “clandestina”, o investimento na qualidade da educação para as crianças, na atração de novas empresas para a região e a capacitação profissional, voltada para os trabalhos ofertados em decorrência dos grandes empreendimentos, foram as respostas mais recorrentes.

Vixi! Muita coisa! Nem sei explicar. O governo tinha que melhorar a nossa vida, dar educação para as crianças, trazer mais empresas aqui para a região. Todas as essas coisas iam fazer com que tivesse mais emprego com Carteira assinada e ninguém iria precisar de trabalho clandestino. **Entrevistado 1.**

O governo tem que investir na educação. Hoje os meninos têm tudo como ir à escola. No meu tempo tinha isso não. A gente tinha que pegar cedo na roça. Se os meninos *estudá* eles vão conseguir um emprego melhor, porque a vida na roça é muito sofrida e ninguém dá valor. Só com o estudo e a cabeça firme as coisas vão mudar. Então é a educação, cursos técnicos essas coisas que tinha que ser aumentadas **Entrevistado 3.**

Alguns trabalhadores apontaram a necessidade de investimento em políticas de trabalho, como, por exemplo, no fornecimento de “ajuda” na busca por emprego. Essa ajuda

está associada aos trabalhos desenvolvidos por meio das agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE). O Balcão de Emprego da Secretaria Municipal de Trabalho e Renda foi apontado como um serviço público que funciona no encaminhamento dos trabalhadores para empregos na região.

Apenas um dos entrevistados mencionou os equipamentos, programas e projetos da Assistência Social como um campo de atenção a ser desenvolvido para gerar proteção social e retirá-los do trabalho clandestino.

Eu acho que tinha que ter assistência pra pessoa. A pessoa tá ali naquele serviço, a Federal chega, interdita e a gente recebe os 3 meses de Seguro e aí acabou. Esquece a pessoa, acabou e até hoje está acabado! Acho que a empresa deveria pagar a indenização ou parcelar. E tinha que ter assistência até a pessoa achar outro emprego.
Entrevistada 16.

Entretanto, o PBF não apareceu em nenhuma das entrevistas como uma estratégia para impedi-los de voltar àquela condição. Como mencionei na seção específica, os trabalhadores reconhecem a importância do PBF para o suprimento de suas necessidades básicas, mas não como um benefício com potencialidade para fazer com que eles não procurem trabalhos, ainda que precários e sem a garantia de direitos trabalhistas.

O governo tinha que dar curso para capacitar os trabalhadores da região para trabalhar aqui mesmo. Agora você *veja*, está tendo um fomento muito grande na região que pega Campos, Macaé e Itaboraí no petróleo, na construção civil e nas indústrias e você pensa que a gente que está conseguindo esses empregos? Não, eles pegam o pessoal de fora. São os *pessoal* de Minas e do Espírito Santo que estão tomando essas vagas. Nós somos *tudo* analfabeto e só trabalhamos na cana a vida toda, então parece que não prestamos para outra coisa.
Entrevistado 18.

A necessidade de qualificação educacional e profissional é uma percepção dos entrevistados. Sem investimento nesse aspecto, sabem que não conseguirão se desvencilhar de trabalhos mal remunerados e desprestigiados socialmente tal como é o trabalho na cana de açúcar. Em diversos momentos os trabalhadores afirmaram que hoje em dia não falta mais emprego na região de Campos e em cidades próximas, os empregos estão concentrados em atividades relacionadas principalmente à construção civil, mas que há uma resistência em absorvê-los nessas atividades devido à desqualificação profissional e ao fato de suas

habilidades estarem voltadas ao trabalho nos canaviais. Na percepção dos entrevistados, os trabalhadores “de fora” continuam sendo privilegiados com relação aos locais.

Quando indagados se teriam desejo de fazer algum curso profissionalizante, os entrevistados se mostraram entusiasmados com a ideia, exceto as duas entrevistadas idosas que afirmaram estarem cansadas e não terem mais saúde para se dedicar a esse tipo de atividade. Porém, um curso de capacitação só seria possível de contemplá-los se fossem gratuitos e aos fins de semana para não coincidir os horários com os seus trabalhos.

Quando perguntados sobre quais cursos gostariam de fazer as respostas foram variadas, voltar a estudar por meio da Educação de Jovens e Adultos (EJA) é uma possibilidade em que muitos deles já haviam pensado, mas somente as **entrevistadas 15 e 05** tomaram “coragem”, como elas mesmas disseram, e voltaram a estudar.

A palavra “coragem” apareceu em diversas entrevistas relacionada ao retorno aos estudos. Segundo os entrevistados, existem cursos de EJA gratuitos oferecidos em Campos e eles poderiam ter acesso a esses serviços sem problemas, mas falta-lhes coragem para encarar esse desafio. Caneta, papel e “letras” são tão distantes de suas vidas e de algum modo assustam esses trabalhadores aguerridos, que encaram um dia de trabalho na roça, mas que temem em enfrentar uma “cartilha”. Os entrevistados identificam que perderam o tempo certo para o aprendizado e que é muito difícil de recuperá-lo.

Muitos também lamentaram estarem fora do “mundo virtual”. Não saber “mexer” no computador foi algo que muitos dos entrevistados identificaram como um fator que os prejudica para serem inseridos em outras atividades fora das lavouras. Além de colocá-los a par do mundo, eles gostariam de pertencer a esse universo, mas estão fora. Principalmente as mulheres disseram que cursos de informática são importantes para que consigam empregos de secretárias e balconistas de lojas e departamentos. Outros cursos bastante mencionados foram de pedreiro e eletricista com certificado, para atender à demanda do setor da construção civil muito crescente na região.

5.3.h- Participação Social.

No que se refere à participação social, apenas o **entrevistado 11** relatou ter se filiado recentemente ao Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Campos, mas disse não comparecer muito às atividades promovidas pelo órgão. A participação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais foi mencionada em algumas entrevistas como intermediário entre os

trabalhadores e as usinas na negociação por indenizações trabalhistas, mas eles relatam que foi uma atividade pontual e que eles não foram formalmente associados e não reconhecem esse espaço como um canal de denúncia, por exemplo. A participação em igrejas evangélicas e na igreja católica foi nessa ordem preponderante. Três entrevistados declararam que são católicos, mas que não frequentam a Igreja e uma relatou que frequenta um Centro Espírita.

Quando perguntados diretamente se conheciam as atividades do Comitê Popular para a Erradicação do Trabalho Escravo no Norte Fluminense ou do MST, organização com fortes lideranças presentes na região, todos os entrevistados disseram que não conheciam as atividades do Comitê e que sabiam da existência de acampamentos e assentamentos promovidos pelo MST na região, mas que nunca tiveram contato com essas lideranças.

A baixa participação social é um fator que certamente impacta na ausência de associativismo enquanto classe trabalhadora, o que dificulta a luta por direitos, principalmente em embates com as grandes usinas.

5.3.i- A difícil condição das mulheres.

Eu vou falar a verdade, eu olho assim e admiro, digo: a mulher que pega na cana é uma guerreira. Porque é um trabalho difícil. Deus me livre, se é difícil para nós, imagina para vocês. **Trabalhador 19** (ao final da entrevista em grupo falando para as mulheres presentes).

Não poderia deixar de evidenciar a difícil condição das mulheres entrevistadas. Quantitativamente em todo o país são os homens que mais são submetidos ao trabalho escravo e não diferentemente é assim em Campos dos Goytacazes. Entretanto, existe um número considerável de mulheres que compartilham dessa vivência e certamente seus sofrimentos são agravados devido à questão de gênero. Sem contar àquelas mulheres que são impactadas indiretamente pelo trabalho escravo de seus filhos e companheiros que se embrenham em jornadas de trabalho e permanecem longe por meses, anos, uns nunca voltam. Sobrando a elas o convívio diário com a miséria, a criação dos filhos pequenos, a saudade e a preocupação.

Como foi possível notar, das 23 entrevistas realizadas, 12 foram feitas com mulheres. A maioria casadas, todas mães e atuando como provedoras da família, tal como os homens. Ainda que mulheres e homens tenham trajetórias de vidas semelhantes e apresentem a mesma baixa escolaridade, a eles são fornecidas uma gama maior de oportunidades de realização de outros trabalhos; independentemente da atividade realizada, eles sempre ganham mais.

Como demonstrado, as condições nos canaviais eram péssimas para todos que dependiam desse trabalho, mas a situação das mulheres era ainda mais agravada que a dos homens. Trata-se de um trabalho que exige uma tremenda força e esforço físico e as mulheres não conseguiam concorrer com os homens no “facão”. Se eles relataram que já chegaram a ganhar R\$ 80, R\$ 90 por dia, as mulheres não passavam de R\$ 30, R\$ 45- a metade do que eles conseguiam produzir.

Além da menor remuneração, elas são mais prejudicadas na realização dessa atividade em decorrência da violência simbólica, historicamente outorgadas às mulheres. Após a rotina pesada do trabalho, ao chegarem em casa, as mulheres assumiam a dupla jornada de trabalho. Eram responsáveis pela arrumação da casa, pelos cuidados com os filhos, pelo preparo do jantar e da marmita do dia seguinte. Além disso, a degradação do ambiente de trabalho nos canaviais colocava-as em uma situação de maior exposição para fazerem suas necessidades fisiológicas e também o peso e tamanho dos facões, que não eram adequados a mãos menores.

Além disso, as entrevistadas narraram que trabalharam grávidas, muitas com a gravidez já avançada. Em relação ao pré-natal, por exemplo, só recentemente as mulheres da região passaram a ter acesso. Apenas as entrevistadas com menos de 35 anos narraram que já obtiveram esse tipo de cuidado médico.

Ainda hoje, em que as condições de trabalho na região se modificaram positivamente e as usinas passaram a fornecer EPIs, as mulheres ainda são prejudicadas, porque o trabalho continua sendo remunerado por produção e o fornecimento desses equipamentos não garante a sua qualidade e não são adaptados para as mulheres, como relatou a **entrevistada 23**, que ainda depende do corte da cana para sobreviver.

Para falar a verdade esse negócio de EPI não é tão bom assim não. É bom porque você não precisa pagar pelo facão e a bota, mas, por exemplo, para mim que sou mulher e tenho a mão pequena não existe luva pro meu tamanho, eles fornecem uma luva que é maior que a nossa mão o que atrapalha em muito a feitura do trabalho o facão escorrega. A roupa que eles dão também é pesada, grande e esquenta muito. É difícil aguentar o calorão. **Entrevistada 23.**

No conjunto das entrevistas realizadas, é possível notar que os homens que deixaram o corte da cana de açúcar conseguiram encontrar empregos com melhor remuneração e com Carteira assinada em atividades diversas como: ajudantes de pedreiro, motoristas, porteiros e soldadores. Para as mulheres a situação é diferente e a procura por empregos em outras atividades, mesmo com oferta, é mais difícil.

A única entrevistada que conseguiu encontrar um trabalho fora dos canaviais foi a **entrevistada 22**, que há dois anos deixou o corte da cana de açúcar em troca de um emprego com Carteira assinada e remuneração de um salário mínimo como cozinheira em um hospital. Ela conseguiu este trabalho por intermédio de uma amiga que desenvolve a mesma função e, apesar do baixo salário, considera-o como uma dádiva. Foi a primeira vez que teve sua Carteira assinada o que lhe assegura uma série de direitos que ela nunca pôde usufruir na vida, como o décimo terceiro salário e férias. Além, é claro, de garantia em caso de acidente e contar para a sua aposentadoria. Com relação às condições do trabalho, a **entrevistada 22** disse que sabe que o trabalho não é nobre porque não exige escolaridade, é um trabalho duro que requer compromisso e rotina, mas nada se compara ao que ela viveu como cortadora de cana.

Agora me sinto mais gente, antes era desprezada. **Entrevistada 22.**

As outras gostariam de ter tido a mesma “sorte”, todas as entrevistadas disseram que gostariam de trabalhar com qualquer outra coisa que não fosse na “roça”, mas sabem que para elas só restam dois destinos: trabalhar como faxineiras ou permanecer no corte da cana, sendo que ambas as atividades requerem um dispêndio de atividade física, que muitas, em decorrência do desgaste ao longo dos anos nos canaviais, não possuem mais saúde para executar. O trabalho com faxina ou em casa de família é a segunda principal atividade desenvolvida pelas entrevistadas e, segundo elas, por suas amigas e vizinhas. Todavia, a percepção delas sobre o trabalho doméstico é que se trata de um trabalho mais facilmente escravizante que o trabalho na “roça”. Os relatos de humilhações, assédios, imposição de jornadas exaustivas de trabalho e ausência de pagamentos de salários são comuns.

Na percepção das entrevistadas, a situação do trabalho doméstico melhorou, porque agora as empregadas domésticas têm os mesmos direitos que quaisquer outros trabalhadores, mas ainda exige a capacidade de “baixar a cabeça” para o patrão, atitude que elas narraram que não suportariam e, por essa razão, aquelas que ainda têm saúde, permaneceram no corte da cana. Por mais que preferissem desenvolver qualquer outra atividade.

As **entrevistadas 04 e 15** atualmente trabalham com faxinas em diversas casas, disseram que conseguem auferir até R\$ 900 no fim do mês. O trabalho como faxineira é, para as entrevistadas, uma forma de estarem fora do trabalho na cana e com menos submissão aos padrões, caso trabalhassem fixo em uma única casa, além de ser mais bem remunerado,

porque normalmente paga-se apenas um salário mínimo para as empregadas domésticas. Esse trabalho representa para elas uma ascensão, porque estão fora dos canaviais, entretanto, ainda é um trabalho sem a formalização contratual o que elas lamentam, porque sabem que seus direitos trabalhistas não estão assegurados.

5.3.j- Sonhos e expectativas de futuro.

Para encerrar as entrevistas aos trabalhadores foram perguntados se tinham algum sonho não realizado e quais eram suas expectativas para os próximos cinco anos. Nesse momento, risadas foram dadas e os entrevistados demonstraram dificuldades em expressar suas aspirações. Muitos ficavam encabulados. O **entrevistado 1** disse que gostaria de ganhar na Mega Sena e que com aquele dinheiro levaria sua família a um *shopping* para que gastassem com o que quisessem. Para ele mesmo só compraria um carro. Esse foi o único que expressou o sonho de tornar-se rico, os outros apresentaram sonhos menos ambiciosos.

A melhoria das casas, ver os filhos formados, trabalhando na cidade e levando uma vida diferente das suas foram as respostas mais recorrentes e os trechos destacados sintetizam essa aspiração:

Eu gostaria de ver os meus filhos adultos e terminando os estudos. Eu queria mesmo que eles *fosse* doutores. Sei lá tenho quatro filhos, cada um podia ser uma coisa diferente, um médico, o outro advogado, o outro engenheiro e o menor podia ser cientista. Imagina que legal se cada um seguisse um caminho bom desse? Eles iriam me ajudar e eu ia ter uma velhice tranquila. Oh, sonho bom. Eu sei que para pobre é tudo mais difícil, mas num to pagando pra sonhar. **Entrevistada 06.**

A melhoria da casa foi a resposta mais recorrente. Apesar da maioria dos entrevistados morar em casa própria, quase todos os terrenos foram comprados de grileiros da região, são pequenos, sem documentação e neles foram construídas casas simples, com pouco investimento nos acabamentos. Se por um lado os entrevistados estão livres do “drama” do pagamento do aluguel, que assola milhares de brasileiros, por outro ainda amargam viverem em residências pequenas para famílias numerosas e com pouco conforto e sonham em melhorá-las.

Eu queria melhorar a minha casa. Você vê essa casa por fora e acha ela bonitinha, mas olha as rachaduras nas paredes! As paredes estão todas descoladas uma das outras, acho que não tem coluna. Tem hora que quando venta muito eu rezo: Oh Deus, segura minha casa! **Entrevistada 04.**

Eu tenho um sonho. Terminar os arremates da minha casa! Tem muita coisa pra fazer aqui e não sobra nada! **Entrevistado 03.**

A saúde é uma preocupação recorrente para muitos e ter um tratamento médico adequado para suas doenças também foi uma aspiração apresentada.

Meu sonho é cuidar do meu neto e da minha saúde também. Eu tenho problema de artrose e sinto muitas dores na coluna, às vezes fico com os braços *tudo* inchado. Eu queria mesmo era poder fazer um tratamento, fisioterapia, para melhorar. **Entrevistada 22.**

Algumas aspirações abstratas tais como ser feliz, viver em paz e estar próximo da família também apareceram em grande monta nas falas dos entrevistados.

Curiosamente, apenas um entrevistado apresentou aspirações relacionadas à melhoria das condições de vida relacionadas ao trabalho no campo.

Eu queria era ter um sítio. Nada muito grande não, mas um lugar com um espaço onde eu pudesse plantar. Plantaria para comer e venderia para as escolas, o governo podia investir mais nisso, assim a gente saia das mãos dessas usinas e ganharia a nossa própria vida. **Entrevistado 10.**

Os outros entrevistados, ao longo das conversas, sempre denotaram que desejavam serviços em áreas urbanas, que os tirassem da vida pesada no campo.

Era para o trabalhador rural ter mais valor que o outro, porque o trabalhador da cidade não pega sol, não pega chuva, quem trabalha na sombra ganha mais do quem trabalha no sol e era para ser o contrário, mas não é. **Entrevistada 20.**

A falta de interesse pelo trabalho rural e a sensação de desprestígio social entre os trabalhadores rurais de Campos dos Goytacazes, principalmente entre os canavieiros, já havia

sido identificada anteriormente por Carolina Abreu, autora anteriormente citada. Em sua opinião, a degradância das condições de trabalho faz com que os trabalhadores passem a identificar que qualquer trabalho seria melhor, pois a repetição da tarefa, o isolamento, a deteriorização das condições de saúde e a falta de sinalização de mobilidade social fazem emergir um forte sentimento de rejeição àquele trabalho (ABREU, 2008, p.105).

À avaliação da autora é possível acrescentar a sensação de abandono pelo Estado e pelas instituições, a ameaça constante da fome e da privação de oportunidades como elementos que fazem com que os entrevistados nutram um profundo sentimento de “fracasso social” e que desejem para seus filhos e netos, uma vida de “sucesso” que somente será alcançada longe do campo.

Mesmo que as ofertas de postos de trabalho tenham melhorado, nos últimos anos, como evidenciado nas entrevistas, os entrevistados ainda permanecem numa condição de ausência de reconhecimento social, em decorrência do tipo de atividades que são considerados aptos para desenvolverem. Aqueles que permanecem no trabalho no corte da cana de açúcar, por exemplo, apesar de se sentirem mais dignos em decorrência da assinatura de suas Carteiras de Trabalho e ainda continuam à mercê de um trabalho que exige extrema, força física, é mal remunerado e desprestigiado socialmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No percurso desta tese busquei produzir subsídios para a compreensão das possibilidades de proteção social para trabalhadores resgatados do trabalho escravo e para suas famílias e, por consequência, para o aprimoramento das ações de reinserção social e de prevenção a essa terrível violação de Direitos Humanos, ainda presente nas relações sociais e laborais do nosso país.

A pesquisa desenvolvida contou com uma análise quantitativa junto ao banco de dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CADUNICO) e com uma pesquisa qualitativa realizada com um grupo de trabalhadores resgatados do trabalho escravo, em Campos dos Goytacazes-RJ.

A análise do banco de dados do CADUNICO permitiu identificar características socioeconômicas e demográficas de um extrato de 7.150 trabalhadores, domiciliados em 1.164 municípios, de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal (DF), sendo 5.715 identificados como beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF).

O estudo quantitativo evidenciou que existem traços marcantes no perfil desses trabalhadores, tais como a primazia da pobreza extrema, o alijamento do mercado formal de trabalho e a baixa escolaridade. Bem como a predominância de não brancos, o que inclui pardos, pretos e indígenas entre a maioria dos trabalhadores resgatados do trabalho escravo identificados no CADUNICO e beneficiários do PBF. Os estados do Maranhão e do Pará despontam como aqueles com o maior contingente de trabalhadores resgatados do trabalho escravo e beneficiários do PBF.

O aspecto central da análise quantitativa foi a identificação da baixa incidência de informações no CADUNICO sobre a população de trabalhadores resgatados do trabalho escravo. Essa lacuna possui significativo valor analítico e evidencia constrangimentos no acesso de trabalhadores egressos do trabalho escravo no Programa Bolsa Família (PBF).

Quando confrontados os dados de resgates do trabalho escravo pelo MTE com os do CADUNICO foi observada uma lacuna de aproximadamente 20 mil trabalhadores resgatados do trabalho escravo, após a cooperação técnica para o acesso prioritário ao PBF, no ano de 2005, que não estão identificados no CADUNICO por essa condição.

O que não exclui que as famílias desses trabalhadores possam ser beneficiárias do PBF em decorrência de pertencerem ao contingente de pobres e extremamente pobres do país.

A pesquisa identificou que o ingresso da população de resgatados do trabalho escravo no CADUNICO e, por consequência, no PBF está prejudicado por uma falha na interlocução entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Em grande parte, essa dificuldade ocorre porque o interregno entre uma ação de fiscalização do trabalho e o seu devido aviso ao MDS e identificação no CADUNICO chega a ser superior a dois anos, o que em muito dificulta a identificação desses sujeitos e a provisão de ações protetivas desencadeadas pela Política Nacional de Assistência Social.

A grande perda para o enfrentamento do trabalho escravo, quando famílias de trabalhadores resgatados não são identificadas no CADUNICO por essa condição, é o obscurecimento da violação sofrida. Considerando que as políticas sociais estão sempre no limiar entre as escolhas trágicas digladiando-se por recursos escassos, um problema social não quantificado pode ser tratado como inexistente. Se a Política de Assistência Social não produzir meios para identificar grupos egressos do trabalho escravo e para conhecer suas peculiaridades, a situação de famílias de trabalhadores em condição de escravidão no Brasil permanecerá pouco evidenciada, sem demandar a devida atenção à violação perpetrada.

Mesmo que as famílias de trabalhadores egressos do trabalho escravo já estejam incorporadas no PBF em decorrência de pertencerem ao extrato de pobres e extremamente pobres, seria importante a criação de mecanismos para efetivamente identificá-las de modo focalizado, em sua condição. Afinal, como o próprio MDS já reconhece, trata-se de um grupo populacional duplamente violado em seus direitos: a primeira violação está na sua condição da baixa renda e a segunda ocorre em decorrência da violação de Direitos Humanos sofrida.

A título de contribuição para o aperfeiçoamento dessa interlocução, é possível sugerir uma alteração no fluxo de identificação desses sujeitos pela rede de assistência social, o que poderia colaborar para diminuir o tempo entre a identificação de uma situação de trabalho escravo e o reconhecimento desses sujeitos pelas redes municipais da assistência social.

Atualmente, famílias com trabalhadores egressos do trabalho escravo são o único grupo populacional reconhecido pelo MDS como prioritário para o recebimento do Programa Bolsa Família e de inscrição diferenciada no CADUNICO, que necessita de identificação prévia de um órgão do executivo Federal, no caso o MTE; mas a comunicação desse ministério tem-se dado de forma lenta. Uma possível solução para este impasse está na determinação e capacitação dos equipamentos da Assistência Social, em especial aos CRAS, para reconhecer o Requerimento do Seguro Desemprego Especial para o trabalhador

resgatado (exemplo no anexo II desta tese) como documento de identificação da condição desses sujeitos como resgatados do trabalho escravo. Essa ação poderá facilitar o caminho da burocracia, de modo a propiciar que esses sujeitos sejam mais rapidamente reconhecidos com grupo populacional vulnerável e incorporados de modo mais ágil à Política Nacional de Assistência Social.

Se, por um lado, existe um grande contingente de trabalhadores resgatados pelo MTE de situações de trabalho escravo e não identificados no CADUNICO, por outro, 73% daqueles que estão devidamente identificados começaram a receber o PBF em data anterior aos resgates. Ou seja, as famílias da maioria da população analisada, nesta pesquisa, eram beneficiárias do PBF e isso não impediu que, ao menos, um de seus membros estivesse numa situação de trabalho, em condição de escravidão.

Essa tendência foi evidenciada também nas entrevistas em profundidade. Segundo a percepção dos trabalhadores entrevistados o valor do benefício é insuficiente para fazer com que eles não precisem buscar outras fontes de renda e o trabalho em condições degradantes é, em muitos casos, a única alternativa possível.

Isto aponta para o fato óbvio de que o PBF não tem potência para isoladamente prevenir o trabalho escravo contemporâneo. Entretanto, essa análise não exclui a importância atribuída a este programa de transferência de renda na esfera do enfrentamento da miséria extrema.

Nas entrevistas em profundidade, foi possível perceber que existem outros elementos de ordem simbólica que devem ser incorporados à compreensão do fenômeno do trabalho escravo e, conseqüentemente, das possibilidades de seu enfrentamento por meio das redes de proteção social.

Os aspectos econômicos são latentes na identificação das razões para a existência e manutenção de trabalhadores em situação de escravidão. São indivíduos extremamente pobres, sem qualificação profissional, em decorrência da baixa escolaridade, que sem outra opção se submeteram ao trabalho no corte da cana de açúcar, laborando nas piores condições, sem o respeito aos seus direitos trabalhistas, de modo ofensivo à dignidade humana.

Porém, a conjuntura social dos canavieiros de Campos dos Goytacazes evidencia que a questão do trabalho escravo é complexa e sua compreensão não pode ser reduzida a uma condição de ausência de renda e de desemprego pontual.

Trata-se de uma situação que se naturalizou no contexto daquele território, reproduzindo-se de geração em geração. A ausência de oportunidades de emprego formal é

um dos elementos que leva os trabalhadores ao corte da cana de açúcar. Porém, a manutenção dessa atividade, de forma nefasta, ocorre porque no topo dessa cadeia de suprexploração estão usineiros que se prevalecem de uma situação de vulnerabilidade social dos trabalhadores da região e se beneficiam dessa mão de obra barata e desqualificada. Nessa relação abusiva, a ausência do Estado, em diversas dimensões, acabou deixando os trabalhadores em uma situação de subcidadania, sem ter como recorrer pela defesa de seus direitos sociais. O que evidencia que não é apenas a pobreza econômica que produz o trabalho escravo no Brasil, mas a ganância de sua elite hegemônica.

A análise proferida nesta tese indica que não é correto produzir conclusões acerca dos aspectos conjunturais que contribuem para a manutenção do trabalho escravo apenas no que condiz aos aspectos econômicos do problema. Isso porque, como observa o sociólogo Jessé de Souza, na obra “A ralé Brasileira, quem é e como vive”, uma visão “economicista” da questão social induz ao erro de uma interpretação superficial e conservadora do mundo e esconde os fatores não econômicos que permitem efetivamente compreender “o fenômeno da desigualdade social no Brasil: a sua gênese e a sua reprodução no tempo” (SOUZA, 2011, p. 18).

Jessé de Souza evidencia que a naturalização das desigualdades no Brasil permite a reprodução de uma classe inteira de indivíduos, sem capital cultural e econômico, em qualquer medida significativa, desprovida das precondições sociais, morais e culturais que permitem sua inclusão de forma digna na sociedade. A essa classe social o autor designa de “ralé estrutural”. O termo, aparentemente pejorativo, é utilizado de modo provocativo na tentativa de expor, aquele, que para o autor, é o maior conflito social e político da sociedade brasileira:

o abandono social e político, "consentido por toda a sociedade", de toda uma classe de indivíduos "precarizados" que se reproduz há gerações enquanto tal. Essa classe social que é sempre esquecida enquanto uma classe com uma gênese e um destino comum, só é percebida no debate público como um conjunto de "indivíduos" carentes ou perigosos, tratados fragmentariamente por temas de discussão superficiais, dado que nunca chegam sequer a nomear o problema real, tais como "violência", "segurança pública", "problema da escola pública", "carência da saúde pública", "combate à fome" etc. (SOUZA, 2011, p.21).

Na produção de seu argumento, Jessé de Souza aponta que os meios de reprodução da “ralé estrutural” começam quando o senso comum legitima a noção de “justiça social” como fundamentada na “meritocracia”, ou seja, na ideia de que é justo que um indivíduo mais “esforçado” seja melhor recompensado, tenha mais prestígio e reconhecimento social que aquele que “não se esforçou” para ascender socialmente. Deste modo, aqueles que

“fracassaram” no mundo e não estudaram, por exemplo, “naturalmente” serão piores remunerados e, conseqüentemente, terão menos ou nenhum reconhecimento social. Afinal, o trabalho não é apenas um meio de conquista de bens materiais, mas o campo em que determina o “valor” do sujeito e o seu lugar na sociedade.

Por esse ponto de vista, o papel do Estado, na garantia de proteção social aos trabalhadores não inclusos no mercado de trabalho formal, seria meramente fornecer recursos para que indivíduos “fracassados” consigam por si mesmos alcançar essa inclusão. Como se as razões das desigualdades fossem sanadas por meio de um Estado de Bem-estar Social materializado na produção de políticas sociais capazes de inserir esses sujeitos no mercado de trabalho, de forma a que possam concorrer num mesmo patamar de igualdade de oportunidades que aqueles que, por “sorte da vida”, não necessitam dos mesmos benefícios.

Para Jessé de Souza, o que está oculto nessa lógica é que existem precondições sociais para que um grupo pequeno atinja o “sucesso” e um grande contingente se torne “fracassado”. Para o autor, uma criança que não desfruta de pré-condições sociais, familiares e emocionais possui maior dificuldade de se desenvolver de maneira plena que aquelas que se aprenderam a captar os estímulos sociais de modo disciplinado, concentrado e prospectivo. E, esses efeitos são os mesmos quando se chega à idade adulta, ou seja, aqueles que não desenvolveram as capacidades necessárias para o ingresso no mundo do trabalho digno serão obrigados a se incorporarem em trabalhos que os colocam na posição de subcidadãos.

Segundo o autor, aqueles que conseguem se desenvolver de maneira plena são reconhecidos por seu “mérito individual” e esse reconhecimento é utilizado para legitimar todo tipo de privilégio que somente as classes de consumo média e alta são dotadas de possibilidade de alcançar. O que certamente torna os sujeitos pertencentes a essas classes mais valorizados na esfera do trabalho, comparativamente àqueles que por ausência de “mérito próprio”, de qualificação, não conseguiram servir as necessidades do mercado. Jesse de Souza chama atenção que a “renda” advém desse sucesso e, portanto, é “efeito” e não “causa” das diferenças sociais, como apregoam diversas análises produzidas no país sobre a questão social brasileira (SOUZA, 2011, p.79).

De fato, encontramos em Jessé de Souza uma interessante abordagem para a compreensão das características da “ralé estrutural” brasileira, quando o autor evidencia que esta não se confunde com o “lumpemproletariado” da concepção marxista. Segundo o autor, o lumpemproletariado podia funcionar como “exército de reserva” porque podia ser empregado em épocas de crescimento econômico ao lado da força de trabalho ativa. Ao contrário disso,

na reprodução contemporânea “da ralé”, ainda que essa classe não possua os atributos necessários para incorporação no mercado moderno de modo digno, ela encontra espaço em subempregos e suas relações comunitárias se dão por meio de trabalhos que não produzem dignidade. Por isso, em muitos casos, furtam essa dignidade, como na situação dos trabalhadores na cana de açúcar.

A “ralé estrutural” desprovida de capital cultural e, conseqüentemente, de meios materiais suficientes se reproduz em condição de subcidadania, incapaz de atender às demandas de um mercado, cada vez mais competitivo. O autor evidencia ainda que a diferença entre aqueles que possuem atributos necessários ao bom desempenho na vida laboral e a “ralé” é que esta:

somente pode ser empregada enquanto mero "corpo", ou seja, como mero dispêndio de energia muscular". [...] Vendido a baixo preço, seja no trabalho das empregadas domésticas, seja como dispêndio de energia muscular no trabalho masculino desqualificado, seja ainda na realização literal da metáfora do "corpo" à venda, como na prostituição (SOUZA, 2011, p.79).

Na conclusão de seu estudo, Jessé de Souza observa que a sociedade brasileira desde o início de seu processo de modernização é altamente conservadora e perversa porque concorda conviver com a desigualdade “de modo naturalizado e aceita produzir gente de um lado e “subgente” de outro” (SOUZA, 2011, p.80).

Para o autor, a elite brasileira ainda olha para a pobreza e a miséria no Brasil com distanciamento e possui uma leitura das diferenças entre classes como fruto de um produto histórico de difícil transição, ocasionado sempre pelo descaso do Estado: regido por políticos, servidores e gestores corruptos que não aplicam como devem os insumos dos seus impostos. Esse é o discurso consolidado para explicar as razões das injustiças sociais, enraizadas no Brasil.

Jessé de Souza, então, desconstrói essa perspectiva quando evidencia que injustiças perpetuadas no tempo não podem ser vistas como mero produto do descaso político ou do fracasso individual. Se elas se reproduzem de geração em geração é porque são legitimadas pelo conjunto da sociedade. Porém, como mostra o autor, esse processo de legitimação nunca é trazido à baila, especialmente nos debates políticos, na imprensa e na produção científica sobre a questão social brasileira (SOUZA, 2009, p.50).

Somente a renda, ou a sua ausência, é o fator aceito para justificar o distanciamento entre as classes no Brasil. O que faz com que o progresso econômico seja percebido como uma panaceia para resolver problemas como desigualdade, marginalização e a subcidadania.

Entretanto, essa visão produz aquilo que Jessé de Souza denomina de "aliança secreta" que vai ser decisiva para a transformação do mundo da economia na única dimensão dinâmica da vida social, como o espaço da "virtude" por excelência (SOUZA, 2011, p. 80).

Em suma, o autor aponta que, enquanto a sociedade brasileira não desenvolver um real senso de responsabilidade coletiva, deixar de negar a existência de classes e os seus preconceitos arraigados, as desigualdades continuarão. Independentemente de o país estar incluso numa trajetória de desenvolvimento econômico, a "ralé estrutural", enquanto mão de obra barata, permanecerá em sua posição de "fracassada socialmente", porém à serviço da classe média.

Analisando a situação do trabalho escravo na perspectiva de reprodução de uma "ralé estrutural", como na abordagem de Jessé de Souza, é possível compreender que tal fenômeno se mantém oculto em processos de naturalização da desvalorização do trabalho e do trabalhador. De forma que especialmente as atividades desenvolvidas por meio do trabalho braçal são estigmatizantes neste país. No caso dos trabalhadores da cana de açúcar, essa estigmatização é bastante evidente: é como se o trabalho realizado, por estar associado ao "corpo" e não ao "intelecto," não merecesse respeito.

Essa é a razão pela qual o PBF não impede que esses sujeitos estejam em relações de trabalho em condições de escravidão. O PBF incide apenas na transferência de uma renda, muito aquém do salário mínimo, e não produz meios de autonomia e valorização desses sujeitos; tampouco implica no acesso ao trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança capaz de garantir uma vida digna aos trabalhadores.

Nesse sentido, a soma da transferência de renda com ações de estímulo à valorização do trabalho e do trabalhador rural são os caminhos a serem percorridos na transformação do ciclo vicioso de exploração em um ciclo virtuoso de garantia de direitos sociais e proteção aos Direitos Humanos.

Outro ponto essencial para a compreensão da manutenção dessa prática está no envolvimento direto de grandes grupos econômicos e políticos com a superexploração desses trabalhadores.

Como demonstra o estudo produzido por Sakamoto (2007), há o benefício direto de grandes empresas de setores influentes na economia sustentada à base do trabalho escravo; de modo que esses interesses são defendidos de maneira próxima por aqueles que estão no poder e que tem alguma capacidade de incidir sobre a produção de respostas a essa questão. Para

além daqueles que se beneficiam diretamente, existe o conjunto da sociedade que legitima tal situação de modo não apenas a coexistir com o trabalho escravo, mas dele se beneficiar.

Deste modo, no caso brasileiro não se pode afirmar que o trabalhador em condição de trabalho escravo está à margem da sociedade e que faz parte de um grupo de desfiliações sociais, como na concepção de Castel (2008). O trabalho escravo não opera em uma situação de falta de postos de trabalho, porque ele se dá numa conjuntura em que os trabalhadores estão inseridos no mercado e laborando em atividades de grande importância econômica, porém consideradas “sem” valor social; o que justifica a superexploração impetrada para quem necessita realizar tais atividades para sobreviver.

Além disso, aqueles que se beneficiam do trabalho escravo contemporâneo possuem seus interesses amplamente representados nas esferas da política, o que faz com que a questão esteja sempre tensionada entre os grupos que tentam bloquear a construção de medidas eficazes contra a manutenção de ciclos viciosos de exploração e aqueles que lutam para modificá-los. Esses constrangimentos são observados, por exemplo, nas manifestações contrárias à aprovação da PEC do trabalho escravo e, também, quando há reações por parte de autoridades públicas contrárias a produção de medidas de enfretamento ao trabalho escravo.

Um grande desafio posto para a proteção social a esses sujeitos está na solidificação das ações de repressão, de prevenção e de reinserção social na cultura organizacional do país de forma que, em longo prazo, essas ações deixem de ser uma resposta a uma convocatória supragovernamental para se tornarem práticas habitualmente inseridas no cotidiano do Estado brasileiro. Isso requer, necessariamente, o desenvolvimento de estratégias para assegurar a intersectorialidade como fomento de alianças estratégicas, na articulação com os mais diversos atores públicos e privados e na descentralização dessas ações, de modo que os estados e municípios, além do governo federal, reconheçam e atuem nas falências estruturais e na naturalização das desigualdades que produzem e reproduzem a escravidão no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Carolina de Cássia Ribeiro. “Movimento Social e Trabalho Escravo Contemporâneo: uma experiência de resistência no Estado do Rio de Janeiro”. In: **Trabalho Escravo Contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia**. CERQUEIRA, G. C. et. cols. (org). Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. “Coordenação é a peça chave do Bolsa Família”. In: **Bolsa família: cidadania e dignidade para milhões de brasileiros**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2010.
- _____. “Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC” In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC - parte 2**. Brasília, 2002. p. 1-107.
- _____. O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 1999, pp. 161-198.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. “Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil” In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lígia (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. “A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios” In: **Cadernos Adenauer: Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**, XII (2011), nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012, pp. 91-110.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. “Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada” In: **Economia e Sociedade, Campinas**, jun. 2000, pp. 127-152.
- ALVES, Francisco. Por que morrem os cortadores de cana?. **Saude soc.** [online]. 2006, vol.15, n.3, pp. 90-98. Acesso em: set/2013.
- ALVES, Francisco; NOVAES, José Roberto. Precarização e pagamento por produção: a lógica do trabalho na indústria canavieira. In: **Trabalho escravo contemporâneo: um debate transdisciplinar**. FIGUEIRA, R.R. et. cols. (orgs). Rio de Janeiro, MAUAD X, 2011.
- ANDERSON, Perry. “Balanço do Neoliberalismo”. In: SADER, E. (org). Pós-Neoliberalismo – **As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. “Constituição, federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de educação nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração” In: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, jul./set. 2010, p. 749-768. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: out./2012.

ARRETCHE, Marta. “Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia” In: **São Paulo em Perspectiva**, nº 18 (2), 2004, p. 17-26. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em: set./2012.

_____. “Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo” In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, nº 40, 1999, p. 111-141. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>. Acesso em: set./2012.

_____. “Relações federativas nas Políticas Sociais” In: **Educ. Soc.** [online]. 2002. vol. 23, n.80, p. 25-48. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em: set./2012.

_____. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. In: **Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais (BIB)** – São Paulo: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

_____. “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?” In: **Revista Brasileira das Ciências Sociais**, junho de 1996, pp. 44-65.

_____. “Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo” In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, nº 40, 1999, pp. 111-141. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>. Acesso em: set./2012.

_____. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro/ São Paulo: Revan/ Fapesp, 2000.

BALES, Kevin. *Understanding Global Slavery*. University of California, 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 7ª ed., São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres, Editora UnB, 2008.

BODENSTEIN, Regina Cele de A.. Cidadania e modernidade : emergência da questão social na agenda pública. **Cadernos de saúde pública**. V.13 nº2. Rio de Janeiro 1999.

BRANDÃO, André, et. cols.. Segurança Alimentar e Nutricional entre os Beneficiários do Programa Bolsa Família. In: **Avaliação de políticas e programas do MDS- resultados: Bolsa Família Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação. Brasília, SAGI, 2007.

BRASIL. **Convenção sobre o tráfico de mulheres brancas**. Decreto nº 5591 de 13 de julho de 1905.

_____. **Código Penal**. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

_____. **Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio.** Decreto n.º 46.981 de 1959.

_____. **Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório.** Decreto nº 41.721 de 1957.

_____. **Convenção das Nações Unidas sobre a Escravatura.** Decreto nº 58.563 de 1966.

_____. **Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.** Decreto n.º 2.740 de 1997.

_____. **Lei que assegura o pagamento de Seguro-desemprego ao trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo.** LEI Nº 10.608, de 20 de Dezembro de 2002.

_____. **Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, repressão e Punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças.** (Protocolo de Palermo). Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004.

_____. **Convenção nº105 da Organização Internacional do Trabalho sobre a abolição do Trabalho Forçado.** Decreto nº 58.822 de 1966.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).** Lei 8069 de 13 de julho de 1990.

_____. **Convenção Americana sobre direitos Humanos** (Pacto de San José da Costa Rica). Decreto nº 678 de 6 de novembro de 1992.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)** – Lei 8742 de 07 de dezembro de 1993. Brasília, 1993.

_____. Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo.** Brasília, 2003.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, novembro de 2004.

_____. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Portaria n. 540, de 15 de outubro de 2004a.** Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/2004.htm>>. Acesso em: jan./2013.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Manual Informativo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)** – Secretaria Nacional de Assistência Social: Brasília, 2005.

_____. SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS. **II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo**. Brasília, 2008.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **SUAS: configurando os eixos da mudança**. 1ª Ed. 136, p. Brasília, 2008a.

_____. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio de Janeiro. **Relatório de Fiscalização**. Fazenda Tocos. Período: 06 a 10 de junho de 2009.

_____. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil: a erradicação do trabalho análogo ao de escravo**. Brasília, 2010.

_____. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Manual de Combate ao Trabalho em condições análogas às de escravo**, Brasília, 2011.

_____. MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Guia de cadastramento de grupos: populacionais, tradicionais e específicos: Cadastro Único para Programas Sociais**-Brasília, 2012.

_____. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relatórios Específicos de Fiscalização Para Erradicação do Trabalho Escravo**. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br>>. Acesso em: jan./2013.

BROOKE , James. *Slavery on rise in Brazil, as Debt Chains Workers*. The New York Times. Published: May 23, 1993. Disponível em: < <http://www.nytimes.com>>. Acesso em: nov./2012.

BUCLET, Benjamin. Entre tecnologia e escravidão: a aventura da Volkswagen na Amazônia. In: Revista O Social em Questão nº 13. Rio de Janeiro: PUC- Rio, 2005.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CERQUEIRA FILHO, G. *A questão social no Brasil: crítica do discurso político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CDVH- Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmem Bascarán. **Atlas Político-Jurídico do Trabalho Escravo Contemporâneo no Maranhão**. Editora Ética, Imperatriz: Maranhão, 2011.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório de Solução Amistosa n.º 95/03**. Caso 11.289, José Pereira-Brasil, 2003.

COMITÊ POPULAR DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO NO NORTE FLUMINENSE. **Dossiê apresentado à Audiência Pública, convocada pela Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, sobre trabalho escravo.** Campos dos Goytacazes, 16 abril de 2010.

COSTA, Jean Mário Araújo et. al.. “Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal” In: **Jornal de Políticas Educacionais**, nº 8, Julho–dezembro de 2010, pp. 14–23.

CURRALERO, Claudia Regina Baddini; ALONSO, Analúcia Faggion. “O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o Sistema de Condicionalidades (SICON) como ferramentas de gestão intersetorial do Programa Bolsa Família” In: **IV Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, 25 a 27 de maio de 2011.

D`ÂNGELO, Ana Cristina. “O nosso DNA mais profundo é a esperança”. In: **Revista Fórum** [online] 21/10/2011 5:48 pm. Disponível em: <<http://revistaforum.com.br/blog/2011/10/o-nosso-dna-mais-profundo-e-a-esperanca>>. Acesso em: dez./2012.

DAHMER PEREIRA, Larissa. Políticas Públicas de Assistência Social brasileira: avanços, limites e desafios. Lisboa 2006 (Texto publicado na página virtual do Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social.). Disponível em www.cpihts.com. Acesso em: abr/2011.

DRAIBE, Sônia Miriam. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. In: Caderno de Pesquisa nº 8. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-NEPP, Universidade de Campinas, São Paulo, 1993.

ESPING-ANDERSEN, Costa. “As três economias do *Welfare State*” In: **Lua Nova**, São Paulo, nº 24, setembro de 1991, pp. 85-116.

ESTERCI, Neide; FIGUEIRA, Ricardo Rezende. “Décadas de combate ao trabalho escravo: avanços, recuos e a vigilância necessária”. In: **Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia**. CERQUEIRA et. al. (orgs). Editora UFRJ: Rio de Janeiro, 2008.

FALEIROS, Vicente de Paula. “Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil.” In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 03**, Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

FESTA, Regina. Movimento popular, comunicação alternativa e cultura. In: FESTA, Regina e LINS e SILVA, Carlos Eduardo (orgs.). **Comunicação popular e alternativa no Brasil**. São Paulo, Paulinas, pp. 9 -30, 1986.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. Por que o trabalho escravo? Instituto de Estudos Avançados [online]. Vol.14, nº. 38. Universidade de São Paulo, 2000. Acesso em: jun./2011.

Pisando fora da própria sombra: a escravidão por dívida no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. PRADO, Adonia Antunes. Um velho problema em discussão: o trabalho escravo por dívida. In: SYDOW, E.; MENDONÇA, M. L. (Org.), **Direitos humanos no Brasil : relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos**. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2008.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende, et. al.. **Trabalho Escravo Contemporâneo e os desafios para o Rio de Janeiro**. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. (Texto não publicado). Rio de Janeiro, 2010.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. Publicado no **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, pp. 439-455, Set./Dez. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n54/03.pdf>. Acesso em: ago.2010.

GOMES, Suely. Sociedade salarial: contribuições de Robert Castel e o caso brasileiro. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, nº63, ago. 2000. p.5-27.

KANDELL, Jonathan. *Brazil's Catholic Bishops Condemn Military Regime*. The New York Times. Published November 20, 1976. Disponível em: < <http://www.nytimes.com>>. Acesso em: nov./2012.

KAIPPER, Carlos Henrique. “Políticas públicas do Poder Executivo para a erradicação do trabalho escravo”. In: **Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia**. CERQUEIRA et. al. (orgs). Editora UFRJ: Rio de Janeiro, 2008.

LABRA, M. E.. **Análise de políticas, modos de *policy-making* e intermediação de interesses: uma Revisão**. Rio de Janeiro, 1999.

LAVINAS, Lena. “Transferências monetárias diretas ou provisão de serviços públicos: *trade-offs* em questão” In: 8º Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva, **Anais do 11º Congresso Mundial de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 2006.

LIPPI, Mariana Ferreti. “A estratégia de articulação intergovernamental na implantação de políticas públicas metropolitanas: construindo um conceito e evidenciando a aplicação prática” In: **II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 37: Políticas públicas e gestão: a questão metropolitana**, 2009.

LOBATO, L. **Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios**. In: **Trabalho, Educação e Saúde**, nº 2, vol. 01; pp. 239-265, 2004.

LOBATO, L.; Góis, J. B.; Senna, M. C. E Reis, M.. **Avaliação do Benefício de Prestação Continuada. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. 2006.

LOSADA, Paula Ravanelli. “O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil” In: **XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 4 a 7 nov. 2008.

MARSHALL, Thomas. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. “Manifesto do Partido Comunista” In: FILHO, Daniel (org.), **Manifesto Comunista 150 anos depois**. São Paulo: Contraponto, 1998.

MEDEIROS, Marcelo. “A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais nos anos 1930 aos anos 1990.” In: **Textos para discussão nº 852**. Brasília, IPEA, 2001.

MIANI, R. A.; FREGONESI, L. A. A Política de Comunicação como fator de organização e mobilização dos movimentos sociais e populares In: **Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, XXX. 2007. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2007/resumos/R1140-2.pdf>> Acesso em: jan./2011.

MONNERAT, Giselle Lavinas et. al. “Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família.” In: **Ciênc. Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, 2007, pp. 1453-1462.

MORAES, M. J. S. **Trabalho escravo: da omissão do Estado à Conatrac passando pela bicicleta do Padre Canuto**. 2007. [online] Disponível em: <http://www.gptec.cfch.ufrj.br/pdf/trabalhoescravo_genese_out2007.pdf>. Acesso em: jan/2013.

MOURA, Rivânia. A política de Assistência Social no Brasil e sua relação com as organizações não-governamentais: fortalecimento dos direitos ou da filantropia?” In: **anais 19ª Conferência Mundial de Serviço Social**. Salvador/BA. Conferência Mundial de Serviço Social, v. 1, 2008.

NERI, M. C.. **Desigualdade de renda na década: evolução dos indicadores sociais baseados em renda**. FGV, Rio de Janeiro, 2010.

NOGUEIRA, Marco Antônio. Em defesa da política. São Paulo: SENAC, Série Livre Pensar nº 06, 2001.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Relatório Global do Seguimento da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Genebra, 2005.

_____. SAKAMOTO, L. M. (coord). **Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI**. Brasília, 2006.

_____. **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil**. *International Labour Office*; ILO Office in Brazil. – Brasília, 2010.

_____. Perfil dos principais atores envolvidos no Trabalho Escravo Rural no Brasil. Brasília, 2011.

PLASSAT, Xavier. Consciência e protagonismo da sociedade, ação coerente do poder público. Ações integradas de cidadania no combate preventivo ao trabalho escravo. In: **Trabalho escravo contemporâneo: o desafio de superar a negação**. VELLOSO, Gabriel e FAVA; Marcos Neves (Orgs). São Paulo: Anamatra, 2006.

PRADO, Adonia. “Entre lembranças e perdas: a memória que não se cala”. In: **Trabalho Escravo Contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia**. CERQUEIRA, G. C. et. cols. (org). Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

PRADO, Sergio. “A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas” In: **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) – Escritório no Brasil**, março de 2007.

QUIRINO, Célia Galvão. “Tocqueville: sobre a liberdade e igualdade” In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os Clássicos da Política: volume 2**. 10ª ed., São Paulo: Ática, 2001, pp. 149-188.

REIS, José Pedro; TRINDADE, Raquel Pinto. Degradação ambiental e humana: o trabalho escravo nas carvoarias. In: **Trabalho escravo contemporâneo: o desafio de superar a negação**. VELLOSO, Gabriel; FAVA, Marcos Neves (Orgs). São Paulo: Anamatra, 2006.

ROCHA, Sonia. **Transferência de Renda: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ROCHA, Graziella. **A Formação das Agendas Sociais Privadas: um Estudo a partir da questão do trabalho escravo contemporâneo**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal Fluminense, Niterói: 2009.

ROCHE, Chris. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SAMPAIO, Ana Paula Santos et.al.. **Glossário da Assistência Social**. Governo do Estado do Espírito Santo. Espírito Santo, 2009.

SAKAMOTO, Leonardo Moretti. **Campanha contra escravidão é lançada na Câmara**. Agência de Notícias, Repórter Brasil. 22 de outubro de 2003. [online] Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.com.br/exibe.php?id=191>>. Acesso em: jan./2012.

_____. **Os Acionistas da Casa-grande: a reinvenção capitalista do trabalho escravo no Brasil contemporâneo**. 256 p.. Tese (doutorado)- Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2007.

SANO, Hironobu. Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os conselhos de secretários estaduais. Tese (doutorado)- Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2008.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. “Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizados e desafios da coordenação interestadual” In: **XXXIII Encontro da ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**: São Paulo. XXXIII EnANPAD, 2009.

SANTOS, Natalia Navarro dos. **A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos**. Dissertação (mestrado)- Administração Pública e Governo – Fundação Getúlio Vargas de São Paulo: São Paulo, 2011.

SENNA, Mônica de Castro Maia et. al.. “Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?” In: **Rev. Katálysis** [online]. 2007, vol.10, n.1, pp. 86-94. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10.pdf>. Acesso em: out./2012.

SETIN, Carlos Eduardo. **A inconsistência da definição de trabalho escravo e a insegurança jurídica para os brasileiros**. [online]. Publicada em: 28/05/2012. Disponível em: <http://setim.com.br/site/noticias.php?etp_id=NCD&nnot_id=288>. Acesso em: jun./2012.

SOUZA, JESSÉ. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Editora, UFMG, 2011.

SHAHINIAN, Gulnara. . *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences. Mission to Brazil. United Nations. General Assembly*. Genebra, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (Coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e no Piauí**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Robson Roberto da; SENNA, Mônica de Castro Maia. “Articulação intersetorial no âmbito do Programa Bolsa Família: a experiência do município do Rio de Janeiro” In: **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 81, jan./abr. 2009.

SITCOVSKY, Marcelo. “Conciliações e contradições entre assistência social e trabalho: o impacto do Bolsa Família. In: MOTA, Ana Elizabete. **As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Editora Universitária da Universidade Federal do Pernambuco, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 6ª ed., São Paulo: Cortez, 1995.

STEIN, Rosa Helena. “A (nova) questão social e as estratégias para o seu enfrentamento” In: **Ser Social**, nº 6, 2000.

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa. Trabalho escravo, trabalho temporário e migração. In: **Trabalho Escravo Contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia**. CERQUEIRA, G. C. et. cols. (org). Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

UNITED STATE. Department of State. *Trafficking in Persons Report*, 2012. Disponível em: <<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/>>. Acesso em: mai/2013.

UNODC – Escritório sobre Drogas e Crimes das Nações Unidas. BRASIL, Ministério da Justiça. **Relatório Nacional sobre Tráfico de pessoas consolidação dos dados de 2005 a 2011**. Brasília, 2013.

YAZBEK. Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 1996.

Anexo

(Autorização do MDS para a utilização da base de dados do CADUNICO)