

# O NOVO DIREITO DO TRABALHO: A ERA DAS CADEIAS PRODUTIVAS

UMA ANÁLISE DO PROTOCOLO ADICIONAL E DA RECOMENDAÇÃO ACESSÓRIA À  
CONVENÇÃO 29 DA OIT SOBRE TRABALHO FORÇADO OU OBRIGATÓRIO

Luís Antônio Camargo de Melo <sup>1</sup>

Cristina Aparecida Ribeiro Brasiliano <sup>2</sup>

Jonas Ratier Moreno <sup>3</sup>

Luiz Carlos Michele Fabre <sup>4</sup>

**Resumo:** O artigo apresenta breve análise do texto aprovado para o Protocolo adicional e da Recomendação Acessória à Convenção 29 da OIT, sobre o trabalho forçado ou obrigatório. Enfatiza que, nesse contexto, o Ministério Público do Trabalho delineou objetivos estratégicos na questão da deliberação sobre a adoção de um protocolo adicional à Convenção de 1930. Discorre sobre o conceito doméstico de trabalho escravo e enfatiza que este é mais abrangente que os conceitos internacionais afins. Indica que não são apenas as razões de ordem humanitária que empolgam o combate ao trabalho escravo, mas também, as razões de ordem econômica que trata de proteger o empregador cumpridor da legislação da concorrência desleal.

**Palavras chave:** Convenção 29. Trabalho escravo. Vulnerabilidade do migrante.

**Abstract:** The article presents a brief analysis of the approved text for the Additional Protocol and Accessory Recommendation to the ILO 29 Convention on forced or compulsory labor. It does emphasize that in this context, the Ministry of Labor has outlined strategic

---

<sup>1</sup> Procurador Geral do Trabalho. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais.

<sup>2</sup> Conselheira Secretária do Conselho Nacional do Ministério Público do Trabalho.

<sup>3</sup> Coordenador da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo.

<sup>4</sup> Vice Coordenador da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo.

objectives in the matter of the deliberation on the adoption of an additional protocol to the 1930 Convention deliberate. It discusses the domestic concept of slavery work and emphasizes that this is more embracing than related international concepts. Indicates that not only are humanitarian reasons that excite the fight against slave labor, but also reasons of economic order that comes to protecting the doer employer of the unfair competition law.

**Keywords:** Convention 29. Slave labor. Migrant's vulnerability.

## Introdução

Entre os dias 26/05/2014 e 12/06/2014 ocorreu em Genebra, Suíça, no *Palais des Nations*, a 103ª Conferência Internacional do Trabalho.

A delegação brasileira contou com representantes de centrais sindicais, confederações patronais e de diversos órgãos do governo. Na condição de observadores, estiveram presentes, ainda, membros do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Ministério Público.

Dois eram as temáticas centrais: a votação de um Protocolo e de uma Recomendação para atualização da Convenção 29 da Organização Internacional do Trabalho sobre trabalho forçado ou obrigatório, de 1930; e a primeira discussão da futura Recomendação sobre transição da economia informal para a economia formal.

Apresentaremos, aqui, uma breve análise do texto aprovado para o Protocolo complementar e a Recomendação acessória à Convenção 29, que entrará em vigor doze meses após a data em que as ratificações de dois Membros forem registradas na Repartição Internacional do Trabalho.

Vale frisar, não obstante, que o quórum de aprovação de tais diplomas é de 2/3 dos delegados presentes à Conferência. Cada delegação é composta por um representante dos trabalhadores, dois

representantes do Governo e um representante dos empregadores, que votam separada e independentemente. É dizer: os textos aprovados foram submetidos a um quórum mais rigoroso que o das Emendas Constitucionais e em um ambiente polarizado por natureza, ante a natureza tripartite da Conferência Internacional do Trabalho. Praticamente, portanto, foi produto de consenso, o que evidencia razoabilidade em suas prescrições.

## **1 Objetivos Institucionais**

O Ministério Público do Trabalho possuía os seguintes objetivos estratégicos na questão da deliberação sobre a adoção de um protocolo adicional à Convenção de 1930 sobre Trabalho Forçado e de uma Recomendação acessória:

- A) Obstar qualquer nova definição para trabalho forçado ou obrigatório que representasse retrocesso em relação aos conceitos de nossa legislação doméstica;*
- B) Obter a aprovação do Protocolo que atualiza a Convenção 29 da OIT, de 1930, ou, ao menos, da Recomendação;*
- C) Internacionalizar algumas práticas correntes na ordem jurídica brasileira em matéria de combate ao trabalho escravo, tais como a análise econômica dos direitos, garantias de direitos trabalhistas fundamentais ao imigrante indocumentado reduzido a condição análoga à de escravo e a responsabilidade por trabalho escravo em cadeia produtiva.*

## **2 Internacionalização de práticas nacionais**

Por meio de ferramentas como 1) o conceito doméstico de crime de redução a condições análogas a de escravo, 2) o *Cadastro de Empregadores Flagrados por Redução de Trabalhador a*

*Condição Análoga à de Escravo*, 3) o Pacto Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (a introduzir a noção de isolamento econômico do agente beneficiário de trabalho escravo), ou 4) as teorias sobre responsabilização em cadeia produtiva, o Brasil tem obtido destaque por seu instrumental contemporâneo de combate ao trabalho escravo.

Por outro lado, uma consequência da firme atuação dos órgãos afetos à questão tem sido a substituição da produção nacional em alguns setores (vestuário, por exemplo) por produtos importados de países onde direitos trabalhistas mínimos não são efetivados.

Diante disso, a internacionalização de nossas boas práticas busca homogeneizar as regras do jogo econômico no cenário internacional, resguardando empregadores e empregados brasileiros do dumping social decorrente da realocação da produção (*offshoring*).

### **3 Conceito de trabalho forçado ou obrigatório**

O conceito doméstico de trabalho escravo é, de fato, mais abrangente que os conceitos internacionais afins.

Estabelece a Convenção da ONU sobre Escravatura de 1926 (Decreto 58.563/66):

*Art. 1º*

*1º A escravidão é o estado ou condição de um indivíduo **sobre o qual se exercem, total ou parcialmente, os atributos do direito de propriedade;***

*2º O tráfico de escravos compreende todo ato de captura, aquisição ou cessão de um indivíduo com o propósito de escravizá-lo; todo ato de aquisição de um escravo com o propósito de vendê-lo ou trocá-lo; todo ato de cessão, por meio de venda ou troca, de um escravo adquirido para ser vendido ou trocado; assim como, em geral, todo ato de comércio ou de transporte de escravos.*

Enquanto que a Convenção ONU Suplementar sobre Abolição da Escravatura de 1956 (promulgada pelo mesmo Decreto 58.563/66) prescreve:

*Artigo 1º Cada um dos Estados Membros à presente Convenção tomará todas as medidas (...) que sejam viáveis e necessárias, para obter progressivamente e logo que possível a abolição completa ou o abandono das instituições e práticas seguintes (...):*

*§1. A servidão por dívidas, isto é, 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.*

*§2. A servidão, isto é, a condição de qualquer um que seja obrigado pela lei, pelo costume ou por um acordo, a viver e trabalhar numa terra pertencente a outra pessoa e a fornecer a essa outra pessoa, contra remuneração ou gratuitamente, determinados serviços, sem poder mudar sua condição.*

A OIT, por sua vez, enfoca a expressão trabalho forçado ou obrigatório, definindo-o como todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade (Convenção 29 da OIT). A expressão “trabalho forçado ou obrigatório” não compreende, entretanto: a) qualquer trabalho ou serviço exigido em virtude de leis do serviço militar obrigatório com referência a trabalhos de natureza puramente militar; b) qualquer trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas comuns de cidadãos de um país soberano, c) qualquer trabalho ou serviço exigido de uma pessoa em decorrência de condenação judiciária, contanto que o mesmo trabalho ou serviço seja executado sob fiscalização e o controle de uma autoridade pública e que a pessoa não seja contratada

por particulares, por empresas ou associações, ou posta à sua disposição; d) qualquer trabalho ou serviço exigido em situações de emergência, ou seja, em caso de guerra ou de calamidade ou de ameaça de calamidade, como incêndio, inundações, fome, tremor de terra, doenças epidêmicas ou epizooticas, invasões de animais, insetos ou de pragas vegetais, e em qualquer circunstância, em geral, que ponha em risco a vida ou o bem-estar de toda ou parte da população; e) pequenos serviços comunitários que, por serem executados por membros da comunidade, no seu interesse direto, podem ser, por isso, considerados como obrigações cívicas comuns de seus membros, desde que esses membros ou seus representantes diretos tenham o direito de ser consultados com referência à necessidade desses serviços.

No Brasil, a redução de alguém a condição análoga à de escravo é tipificada pelo art. 149 do Código Penal:

*Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a **trabalhos forçados** ou a **jornada exaustiva**, quer sujeitando-o a **condições degradantes** de trabalho, quer **restringindo**, por qualquer meio, **sua locomoção** em razão de **dívida** contraída com o empregador ou preposto:*

*Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à 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;*

*II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.*

*§ 2o A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:*

*I - contra criança ou adolescente;*

*II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.*

É possível sintetizar que o conceito penal brasileiro difere do conceito da ONU de trabalho escravo e servidão, e do conceito da OIT para trabalho forçado ou obrigatório, ao jogar luzes a condições de jornadas exaustivas ou degradantes de trabalho.

O Protocolo de 2014 não encampa expressamente tais elementos adicionais, mas tampouco admite retrocesso. Ao contrário, reconhece a defasagem do conceito da Convenção 29 e alude a novas formas de trabalho forçado, bem como a novas formas de exploração (exploração sexual, tráfico de pessoas):

***TEXT OF THE PROTOCOL TO THE FORCED LABOUR CONVENTION, 1930***

*The General Conference of the International Labour Organization,  
(...)*

*Recalling that the definition of forced or compulsory labour under Article 2 of the Convention covers forced or compulsory labour in **all its forms and manifestations** and is applicable to **all human beings** without distinction, and*

*Emphasizing the urgency of eliminating forced and compulsory labour in **all its forms and manifestations**, and*

*(...)*

*Recognizing that the **context and forms of forced or compulsory labour have changed and trafficking in persons** for the purposes of forced or compulsory labour, which may involve **sexual exploitation**, is the subject of growing international concern and requires urgent action for its effective elimination, and*

*(...).*

*Article 1*

*(...)*

*3. The definition of forced or compulsory labour contained in the Convention is reaffirmed, and therefore the measures referred to in this Protocol shall include specific action against **trafficking in persons** for the purposes of forced or compulsory labour.*

Ainda, especial ênfase é dedicada a crianças vitimadas pela superexploração no trabalho, relacionando a temática do trabalho escravo com as Piores Formas de Trabalho Infantil. Neste sentido, dispõe o art. 10 da Recomendação acessória:

*10. Protective measures for children subjected to forced or compulsory labour should take into account the **special needs and best interests of the child**, and, in addition to the protections provided for in the Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182), should include:*

- (a) access to education for girls and boys;*
- (b) the appointment of a guardian or other representative, where appropriate;*
- (c) when the person's age is uncertain but there are reasons to believe him or her to be less than 18 years of age, a presumption of minor status, pending age verification; and*
- (d) efforts to reunite children with their families, or, when it is in the best interests of the child, provide family-based care.*

#### **4 Análise econômica dos direitos**

Não são apenas razões de ordem humanitária que empolgam o combate ao trabalho escravo; são, também, razões de ordem econômica: trata-se de proteger o empregador cumpridor da legislação da concorrência desleal de quem adrede a inobserva.

O Governo do Brasil, subsidiado pelo MPT, demonstrou matematicamente que no setor de confecções, em que é comum trabalho em jornadas exaustivas (das 7h à meia noite, de segunda a sábado), sem oficialização de vínculo de emprego, sem direito de férias, com remuneração mensal de US\$ 150,00/200,00 por mês, o proprietário da oficina e a confecção que a contrata auferem uma vantagem mensal de ao menos US\$ 1.000,00. Em uma oficina com vinte trabalhadores assim explorados, é como se houvesse uma vantagem competitiva

mensal de US\$ 20.000,00 em relação ao empresário cumpridor da legislação, inviabilizando a competição leal.

Os argumentos foram bem recebidos por diversos blocos governamentais (América Latina, Escandinávia, Europa, Ásia, África, Oceania, EUA e Canadá) e serviu de ponta de lança para a introdução de discussões em torno da temática “cadeia produtiva” (supply chains) na 103ª Conferência.

Coerentemente, o Protocolo se referiu à questão concorrencial no seguinte Considerando:

*The General Conference of the International Labour Organization,  
(...)*

*Noting that the effective and sustained suppression of forced or compulsory labour contributes to ensuring **fair competition** among employers as well as protection for workers, (...)*

O enfoque econômico do trabalho escravo é relevante em situações, infelizmente comuns, em que a vítima não enxerga sua condição de rebaixamento, seja em razão de seu arrebatamento psicológico pelo explorador, seja em virtude de condições de vida ainda mais desfavoráveis em sua localidade de origem. Em síntese, no cotidiano do enfrentamento ao trabalho escravo, é comum o trabalhador afirmar que não se sente reduzido a tal condição.

Ao se acentuar a análise econômico-concorrencial da questão, positiva-se a noção de que não é apenas a situação particular de cada explorado que inspira a tutela; mais amplamente, está-se tutelando todo o setor econômico envolvido: os interesses de empregadores cumpridores da legislação e o interesse de todos os demais trabalhadores na iminência de despojamento de direitos em decorrência do nivelamento por baixo das práticas concorrenciais.

## **5 Substituição do paradigma do trabalho proibido pelo paradigma do non refolement quanto ao migrante vitimado**

Pelas vantagens competitivas anteriormente mencionadas, quando a prática do trabalho escravo ingressa, penetra e se consolida em determinado setor da economia, rapidamente se prolifera. Afinal, ao concorrente só restam três alternativas: encerrar suas atividades, mudar de ramo ou assimilar as práticas nefastas de seus concorrentes como forma de nivelar seu custo de produção. É assim que pareceu-nos um número ainda crescente quando, em 2012, o Consulado do Estado Plurinacional da Bolívia em São Paulo estimou em 200.000 o número de bolivianos indocumentados (isto é, em situação migratória irregular), ainda que as estatísticas oficiais subestimem tal população, clandestina por natureza. A estes números somam-se tantos outros cidadãos migrantes estrangeiros indocumentados, sobretudo peruanos e paraguaios, massivamente absorvidos pelo setor de confecções.

Pelo desconhecimento do idioma e costumes locais, pelas técnicas de recrutamento, pela hipossuficiência e escassez de oportunidades nas localidades de origem, os cidadãos estrangeiros migrantes corporificam um grupo particularmente vulnerável e mais suscetível à redução a condições análogas à de escravo. A constatação da chegada de povos de outras nacionalidades, como haitianos, dominicanos, bengalis, senegaleses, somalis e nigerianos tornam premente a reflexão sobre o regime jurídico do trabalhador imigrante.

Em nível de legislação trabalhista ordinária, o único dispositivo pertinente é o art. 359 da Consolidação das Leis do Trabalho, que materializa a proibição do trabalho de estrangeiro indocumentado nos seguintes termos:

O efeito prático do dispositivo, ao invés de desestimular o fluxo desordenado de cidadãos estrangeiros, tem sido o inverso: ao não contemplar direitos trabalhistas ao estrangeiro indocumentado, a procura por esse tipo de força de trabalho é ainda maior, sendo o explorador duplamente beneficiado, pois além de obter larga vantagem competitiva pela supressão de direitos trabalhistas e encargos sobre folha, o trabalhador é afastado das prescrições trabalhistas.

Em situações de superexploração, todavia, tem-se buscado o reconhecimento de direitos trabalhistas fundamentais ao migrante indocumentado. Em 17/09/2003, a Corte Interamericana de Justiça, a requerimento dos Estados Unidos do México, editou o Parecer OC-18-03 sobre Status Legal e Direito dos Migrantes sem Documentação. “A pessoa que entra em um Estado, e assume uma relação de emprego, adquire direitos humanos laborais naquele Estado, independentemente do status migratório, porque o respeito e a garantia desses direitos devem ser feitos sem discriminação. Dessa forma, o status migratório da pessoa nunca poderá justificar qualquer privação do exercício dos direitos humanos, incluindo aqueles relacionados ao emprego (JAKUTIS, 2006, p.62).

Em 2010, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) - conferindo interpretação ampliativa ao art. 14 do chamado Protocolo de Palermo (Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças) -, editou a Resolução Normativa nº 93, a possibilitar a concessão de visto temporário e permanente à vítima de tráfico de pessoas. Posteriormente, o Grupo Técnico de Trabalho de Estrangeiros constituído junto à Comissão Nacional de Erradicação

do Trabalho Escravo (GTTE/CONATRAE) editou a Recomendação Administrativa nº 1/2013, recomendando ao Ministério da Justiça e ao Departamento da Polícia Federal que evitassem ordens de expulsão de trabalhadores estrangeiros flagrados em condição de vulnerabilidade no trabalho pela auditoria-fiscal do trabalho.

Essas prescrições têm atraído o princípio do *non refoulement* para o universo temático do direito do trabalho. O princípio do *non refoulement*, proveniente do Internacional Público, assegura aos refugiados o direito de “não devolução”, ou seja, o direito de permanecer no local de destino independentemente de sua situação documental, sendo-lhe uma faculdade optar pela repatriação.

Além das inspirações humanitárias por trás da atração de tal princípio a situações de superexploração do trabalho do estrangeiro indocumentado, entende-se que o reconhecimento de direitos trabalhistas fundamentais a tal população antes de significar um incentivo ao fluxo irregular de estrangeiros, ataca a procura por tal mão de obra, somando-se aos esforços de controle de fronteiras, que por algumas razões revelam-se infrutíferos quando isoladamente considerados: a) a extensão da fronteira seca brasileira garante diversos pontos de entrada no território nacional, a dificultar e tornar oneroso um efetivo controle ostensivo; b) as opções da política externa governamental, que segue a tendência global de se assegurar o visto de turismo automático a povos de determinadas nacionalidades, inviabiliza maiores imposições quando do momento do ingresso de tais estrangeiros; c) as opções da política migratória do governo, materializadas em tratados como o Acordo de Regularização Migratória Brasil/Bolívia ou o Acordo de Residência Permanente para Nacionais do Mercosul, Bolívia e Chile são facilitadoras de migrações;

d) os procedimentos de deportação, por ausência de recursos, têm se limitado a aplicações de detenções e multas, com estabelecimento de prazos para que o estrangeiro deixe o território nacional por conta própria, de sorte que o único efeito tem sido um incremento ainda maior de clandestinidade e aumento do temor do estrangeiro vitimado em procurar as autoridades brasileiras. Em espartilhada síntese, o efeito do reconhecimento de direitos trabalhistas ao estrangeiro indocumentado desloca o foco do enfrentamento ao fluxo desordenado de migrantes da oferta para a demanda por tal mão de obra.

O texto do Protocolo corrobora essa tendência em diversas passagens, reconhecendo a particular vulnerabilidade dos migrantes, conclamando os Estados ao deferimento de indenizações e serviços independentemente do status migratório da vítima e instando as autoridades à abstenção de aplicação de penalidades administrativas que decorreriam da irregularidade migratória às vítimas de trabalho escravo:

***TEXT OF THE PROTOCOL TO THE FORCED LABOUR CONVENTION, 1930***

*The General Conference of the International Labour Organization,*

*(...)*

*Noting that there is an increased number of workers who are in forced or compulsory labour in the private economy, that certain sectors of the economy are particularly vulnerable, and that certain groups of workers have a higher risk of becoming victims of forced or compulsory labour, especially migrants (...).*

*(...)*

*Article 2*

*The measures to be taken for the prevention of forced or compulsory labour shall include:*

*(...)*

*(d) protecting persons, particularly migrant workers, from possible abusive and fraudulent practices during the recruitment and placement process;*

(...)

*Article 3*

*Each Member shall take effective measures for the identification, release, protection, recovery and rehabilitation of **all victims** of forced or compulsory labour, as well as the provision of other forms of assistance and support.*

*Article 4*

*1. Each Member shall ensure that **all victims** of forced or compulsory labour, **irrespective of their presence or legal status in the national territory**, have access to appropriate and effective remedies, such as compensation.*

*2. Each Member shall, in accordance with the basic principles of its legal system, take the necessary measures to ensure that competent authorities are entitled **not to prosecute or impose penalties on victims** of forced or compulsory labour for their involvement in unlawful activities which they have been compelled to commit as a direct consequence of being subjected to forced or compulsory labour.*

A Recomendação suplementar à Convenção de 1930 segue iguais diretrizes, exaltando a importância de campanhas educativas e de políticas especialmente voltadas à população migrante, bem como a inafastabilidade jurisdicional a qualquer vítima de trabalho forçado:

***TEXT OF THE RECOMMENDATION ON SUPPLEMENTARY MEASURES FOR THE EFFECTIVE SUPPRESSION OF FORCED LABOUR***

(...)

*4. Taking into account their national circumstances, Members should take the most effective preventive measures, such as:*

(...)

*(b) targeted awareness-raising campaigns, **especially for those who are most at risk of becoming victims of forced or compulsory labour**, to inform them, inter alia, about how to protect themselves against fraudulent or abusive recruitment and employment practices, their rights and responsibilities at work, and how to gain access to assistance in case of need;*

(...)

*(g) orientation and information for **migrants, before departure and upon arrival**, in order for them to be better prepared to work and live abroad and to create awareness and **better understanding about trafficking for forced labour situations**;*

*(h) coherent policies, such as employment and labour migration poli-*

*cies, which take into account the risks faced by specific groups of migrants, including those in an irregular situation, and address circumstances that could result in forced labour situations;*

*(i) promotion of coordinated efforts by relevant government agencies with those of other States to facilitate regular and safe migration and to prevent trafficking in persons, including coordinated efforts to regulate, license and monitor labour recruiters and employment agencies and eliminate the charging of recruitment fees to workers to prevent debt bondage and other forms of economic coercion;*

*(...)*

*11. Taking into account their national circumstances, Members should take the most effective protective measures for migrants subjected to forced or compulsory labour, irrespective of their legal status in the national territory, including:*

*(a) provision of a reflection and recovery period in order to allow the person concerned to take an informed decision relating to protective measures and participation in legal proceedings, during which the person shall be authorized to remain in the territory of the member State concerned when there are reasonable grounds to believe that the person is a victim of forced or compulsory labour;*

*(b) provision of temporary or permanent residence permits and access to the labour market; and*

*(c) facilitation of safe and preferably voluntary repatriation.*

*(...)*

*12. Members should take measures to ensure that all victims of forced or compulsory labour have access to justice and other appropriate and effective remedies, such as compensation for personal and material damages, including by:*

*(...)*

*(e) providing that all victims of forced or compulsory labour that occurred in the member State, both nationals and non-nationals, can pursue appropriate administrative, civil and criminal remedies in that State, irrespective of their presence or legal status in the State, under simplified procedural requirements, when appropriate.*

Em que pese datar de 1975 a Convenção nº 143 (Convenção Sobre as Imigrações Efetuadas em Condições Abusivas e Sobre a Promoção de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes), a partir de 2008 (quando da Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Mais Justa) e 2009 (em

função do Global Job Pact) as questões migratórias tem merecido especial destaque na agenda da Organização Internacional do Trabalho. Na 103ª Conferência, o tema apareceu de forma relevante não apenas na Comissão de Trabalho Forçado como na Comissão Sobre a Transição da Economia Informal.

## **6 Compliance trabalhista: intercorrências de trabalho escravo em cadeias produtivas e responsabilidade jurídica do poder econômico relevante.**

A identificação do poder econômico relevante em uma dada cadeia produtiva (assim aquele empresário que, por seu porte econômico, possui o poder de ditar as regras do jogo em sua cadeia de fornecedores/compradores) e o seu envolvimento nas intercorrências de trabalho escravo ocorridas em tal cadeia tem se revelado uma das mais eficazes medidas domésticas de combate ao trabalho escravo. O deslocamento do enfoque nas pequenas carvoarias, para as grandes siderúrgicas, das pequenas oficinas para as grandes grifes, dos pequenos prestadores para as grandes empresas, tem gerado efeitos virtuosos em cascata, possibilitando eficiência muito maior à atuação dos órgãos de fiscalização.

Principiemos a análise com um exemplo bastante frequente nas práticas de combate ao trabalho escravo: um empresário, a que chamaremos de Grife, possui lojas de luxo onde uma calça de sua marca é vendida a R\$ 120,00. A Grife não possui produção; contratará uma Confeção pagando-lhe R\$ 40,00 pela peça. A Confeção conta com poucos trabalhadores, uns três costureiros altamente qualificados (os chamados piloteiros) e se dedica a fazer uma peça piloto. Aprovada

tal peça pela Grife, é iniciada a produção. Para tanto, a Confecção contrata diversas Oficinas de Costura. Oferece-lhes o preço de R\$ 4,50 à peça e, se o oficineiro não aceitar, há quem aceite. O dono da oficina recorre a seus trabalhadores, que serão remunerados à razão de um terço deste valor para cada peça que produzirem (e que, eventualmente, são imigrantes indocumentados laborando conforme descrito no capítulo 3.3. Em síntese: Grife → Confecção → Oficina.

A concentração de esforços fiscalizatórios em face de uma Oficina levará à formalização da situação de 20, 30 trabalhadores. A atuação na Confecção elevará este número em algumas dezenas. Já a atuação em face da Grife abrangerá até quinze mil costureiros, a um dispêndio de esforços e recursos que pouco varia conforme o alvo. Portanto, a solução racional do problema requesta imputações à Grife. Ressalte-se que não se trata de um beneficiário situado em ponto remoto da cadeia produtiva; falamos em um nível de cadeia com fácil visualização de suas intercorrências e de fácil intervenção para o detentor do poder econômico relevante.

Podemos identificar no *Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo*, gestado em 2005 por entidades representativas da sociedade civil organizada, junto à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a gênese das ações mais coordenadas de atuação nas cadeias produtivas em que é identificado o trabalho escravo.

As empresas aderentes ao Pacto encampam o compromisso de rescisão de contratos com fornecedores envolvidos com exploração de trabalho escravo. É assim que, em 2010, a grande rede varejista Wal-Mart, signatária do Pacto, suspendeu contrato de compra de açúcar da Cosan, depois que o maior grupo sucroalcooleiro do País

foi arrolado no Cadastro de Empregadores Flagrados por Redução de Trabalhadores a Condição Análoga à de Escravo. Da mesma forma, os maiores distribuidores de etanol (Petrobrás e Grupo Ultra) vêm cessando relações com usinas descompromissadas com a dignidade de seus trabalhadores. Ainda, bancos públicos, como o BNDEs, também vêm assumindo igual compromisso, abstendo-se de realizar contratos de empréstimos e financiamento com empresas envolvidas em trabalho escravo. Trata-se, como sublinha *Rafael de Araújo Gomes*, do isolamento econômico do empresário explorador de trabalho escravo.

Esse incipiente fenômeno do *compliance* trabalhista (aqui empregado no sentido de prevenção e imposição de códigos de ética e padrões de postura a fornecedores e compradores a fim de fazer cumprir a legislação fundamental do trabalho) vinha lastreado no conceito de *Responsabilidade Social*.

A Responsabilidade Social das empresas foi um conceito explorado também pelo Ministério Público do Trabalho paralelamente ao Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo. As ações intensificadas em face das grandes marcas no setor do vestuário datam da segunda metade da década de 2000, tomaram por base o trabalho da fiscalização de Auditores Fiscais do Trabalho, e culminaram na tomada, pelo Ministério Público do Trabalho, de relevantes Termos de Ajuste de Conduta (TACs) de empresas como *C&A*<sup>5</sup>, *Riachuello*<sup>6</sup> e *Marisa*<sup>7</sup>.

A par da Responsabilidade Social, sempre houve um clamor pelo reconhecimento de Responsabilidade Jurídica do detentor do

---

<sup>5</sup> Procedimento Investigatório nº 2371.2006.02.000/0-134.

<sup>6</sup> Inquérito Civil nº 809.2006.02.000/4-111.

<sup>7</sup> Procedimento Investigatório nº 788.2006.02.000/8.

poder econômico relevante na cadeia produtiva. Entre esses conceitos aparentemente próximos há, em verdade, grande distinção: enquanto a Responsabilidade Social demanda espontaneidade e assunção voluntária de obrigações de *compliance*, a Responsabilidade Jurídica é compulsória e inexorável; enquanto a Responsabilidade Social se compraz com obrigações de meio (por exemplo: desenvolvimento e implementação de técnicas de auditoria da cadeia produtiva), a Responsabilidade Jurídica enfoca obrigações de resultado (efetiva responsabilização por situações de trabalho escravo ocorridas em cadeia, independentemente da discussão sobre eficácia ou não dos mecanismos de auditoria aplicados); enquanto a Responsabilidade Social é norteadada pelo princípio da reserva do possível (com a tendencial isenção da empresa por práticas que escaparam a seus mecanismos de *compliance*), a Responsabilidade Jurídica é norteadada pelo princípio da melhoria contínua (a gerar maior objetividade nas responsabilidades, conforme se explicará).

No âmbito do Ministério Público do Trabalho, em sintonia com a forte atuação fiscal no setor de vestuário, em 2011 foi a vez da *Zara do Brasil* firmar TAC<sup>8</sup> segundo o qual, além de assumir o compromisso de rever suas posturas e de impor boas práticas a seus fornecedores, a empresa responde por multas caso suas auditorias falhem e a fiscalização identifique ilicitudes trabalhistas em sua cadeia, inclusive em relação a eventuais fornecedores de seus fornecedores. Seguiram-se, então, outros TACs contemplando obrigações similares, a exemplo daqueles firmados por empresas como a Restoque.

---

<sup>8</sup> Inquérito Civil nº 393.2011.02.002/2-70.

No Brasil, há uma variada gama de teorias que vêm possibilitando o enfrentamento da questão em nível de cadeia produtiva. Eis algumas:

*a) Teoria da cegueira deliberada – importada do Direito Penal, onde é largamente utilizada nos chamados crimes acessórios (aqueles que pres suprem um delito anterior – chamado de crime prodrômico -, como é o caso do crime de receptação ou do crime de lavagem de dinheiro), a teoria da cegueira deliberada é também conhecida nos EUA como teoria do avestruz. Tal teoria responsabiliza aquele que acintosamente se coloca em condição de ignorância em face de uma situação em relação à qual detinha um dever razoável e objetivo de conhecer. É o que ocorre com a empresa que contrata um expressivo volume de produção a uma pequena empresa sem lastro econômico, com poucos empregados registrados, etc. Embora se trate de uma figura fundada na teoria da culpa, ainda assim tem se revelado bastante eficaz no reconhecimento de responsabilidade em situações envolvendo recrutamento de trabalhadores de outras localidades sem a competente Certidão Declaratória de Transporte de Pessoas (são situações em que o beneficiário busca escusar-se ao argumento de que “não contratei ninguém, os trabalhadores é que vieram por conta própria”);*

*b) Teoria da subordinação integrativa – uma declinação de outras teorias, como a da subordinação objetiva ou da subordinação estrutural, esta teoria propõe uma releitura do grupo econômico trabalhista (CLT, art. 2º, par. 1º), informal por excelência. É invocada em situações nas quais um determinado fornecedor, geralmente uma empresa pequena, tem a quase totalidade de sua produção voltada às encomendas de uma determinada empresa. A subordinação econômica da empresa fornecedora à empresa compradora é tão clara que é como se operasse um encadeamento de subordinações. Os trabalhadores encontram-se formalmente subordinados ao pequeno empresário, mas este é ele próprio subordinado de fato, economicamente, ao tomador.*

*c) Teoria da ajenidad – ajenidad é expressão que pode ser traduzida como alteridade ou alheamento. Inspirada no Direito Comparado, em ordenamentos nos quais a justa imputação de riscos do negócio avulta sobre a subordinação como elemento de caracterização do vínculo de emprego (Espanha, Alemanha), tal teoria se propõe a uma releitura do caput do art. 2º da CLT, mais especificamente da oração “assumindo os riscos da atividade econômica”, para desenvolver uma teoria própria do Direito do Trabalho sobre responsabilidade, desatrelada do direito civil. É inadequado rotular tal teoria como uma teoria sobre responsa-*

*bilidade objetiva, o que traz resquícios e dificuldades típicas do Direito Civil; melhor dizer que se trata de uma teoria trabalhista própria sobre responsabilidade. Leva-se em consideração que em diversas áreas do direito pósmoderno, como Direito do Consumidor, Direito Ambiental e Direito Administrativo, tem-se prescindido o exame da culpa na definição de responsabilidades. Tal remodelação teórica do Direito do Trabalho é bastante justificada, considerando-se que em muitas situações os polos da relação trabalhista são ainda mais assimétricos em relação aos pólos de outras relações jurídicas de vasta aplicação da teoria do risco. A teoria é amparada fortemente pelo princípio da justiça, que reclama a imputação dos ônus àquele que aufere os bônus. Interessante é a colocação do jurista alemão Wolfgang Däubler: “o direito do consumidor é o direito comum da posmodernidade, tanto assim que a legislação trabalhista alemã expressamente o reconhece como fonte subsidiária do direito do trabalho”<sup>9</sup>.*

*d) Teoria da internalização das externalidades negativas – este é um conceito amplamente difundido no Direito do Meio Ambiente<sup>10</sup>. Trata-se de chamar à responsabilidade os beneficiários do custo ambiental dos processos produtivos para que a assunção de tal ônus não seja pulverizado. Lastreia-se na aplicação conjugada de diplomas internacionais, como a Declaração do Rio de Janeiro de 1992, e nos arts. 3º, II, III e IV c/c 14, §1º, da Lei 6.938/1981. Vertendo-se para o Direito do Trabalho, entende-se que o conceito de Meio Ambiente enunciado pela Constituição Federal é amplo o suficiente para alcançar o meio am-*

---

<sup>9</sup> Palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 2001.

<sup>10</sup> **2ª Turma, REsp 1137314 (17/11/2009):** “Não mais se admite, nem se justifica, que para produzir ferro e aço a indústria brasileira condene as gerações futuras a uma herança de **externalidades ambientais negativas**, rastros ecologicamente perversos de uma atividade empresarial que, por infeliz escolha própria, mancha sua reputação e memória, ao exportar qualidade, apropriar-se dos benefícios econômicos e, em contrapartida, literalmente queimar, nos seus fornos, nossas florestas e bosques, que, nas fagulhas expelidas pelas chaminés, se vão irreversivelmente”. **2ª Turma, REsp 1071741 (24/03/2009):** “Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a **internalização das externalidades ambientais negativas** – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever; a carga do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados”.

*biente artificial urbano. Entre as consequências do trabalho escravo, há hipóteses de clara degradação social urbana, como processos de favelização decorrentes do recrutamento desordenado de trabalhadores sem garantias contratuais, de habitação ou de retorno às localidades de origem (como ocorre, sobretudo, em grandes obras) ou crescimentos de bolsões de miséria e sobrecarga de serviços públicos (como se tem verificado com a atração por imigrantes indocumentados no setor de confecções). Tudo isso atrai as diretrizes ambientalistas para a matéria. A esta sofisticada teoria soma-se o princípio ambiental (e, também, laboroambiental) da qualidade contínua para explicar que teorias fundadas em culpa são inibitórias do aperfeiçoamento contínuo dos mecanismos de compliance ao esbarrar no argumento da reserva do possível para a isenção de responsabilidades do detentor do poder econômico na cadeia produtiva.*

Embora a temática das cadeias produtivas não constasse originariamente das minutas do Protocolo nem da Recomendação levados à 103ª Conferência Internacional do Trabalho, o Governo brasileiro e o MPT realizaram enfático trabalho de convencimento junto a outros blocos governamentais a fim de que apoiassem emenda do grupo dos trabalhadores introduzindo a matéria.

O objetivo foi bem sucedido, considerando-se o ambiente naturalmente polarizado da OIT. Pela primeira vez, ainda que indiretamente, o envolvimento de cadeias produtivas foi positivado, conforme se depreende da alínea j do art. 4º da Recomendação aprovada:

*4. Taking into account their national circumstances, Members should take the most effective preventive measures, such as:*

*(...)*

*(j) in giving effect to their obligations under the Convention to suppress forced or compulsory labour, **providing guidance and support** to employers and businesses to take effective measures to identify, prevent, mitigate and account for how they address the risks of forced or compulsory labour **in their operations or in products, services or operations to which they may be directly linked.***

Entendemos que o dispositivo inaugura um caminho sem volta; um novo Direito do Trabalho voltado à análise econômica dos direitos e tratamento aglutinado das práticas trabalhistas em cadeias produtivas, o que é fator de efetividade na implementação do trabalho decente.

O tema cadeia produtiva (supply chains) voltará à tona na 104ª Conferência, quando da deliberação a respeito da Recomendação sobre Facilitação da Transição da Economia Informal para a Economia Formal, a ocorrer em 2015, além de se consubstanciar no tema central da 105ª Conferência, a ocorrer em 2016.

## **Conclusão**

Com a primeira positivação na OIT de um texto referente à temática da cadeia produtiva, entendemos inaugurada uma nova era em matéria de efetividade de direitos sociais. Acreditamos que a hipótese é similar à metáfora da pasta de dente: depois que sai do tubo, não tem como voltar ao estado inicial.

A matéria estará na centralidade dos temas abordados pela OIT nas próximas Conferências Internacionais do Trabalho e resgata o velho princípio de justiça: os ônus a quem afere os cômodos.

Doravante, convém ao operador do direito do trabalho refletir sobre a melhor tutela dos direitos sociais no contexto das sociedades de massa. A partir do flagrante de trabalho escravo na carvoaria, uma atuação diante da companhia siderúrgica beneficiária; das irregularidades trabalhistas no garimpo, ao envolvimento das grandes redes mundiais de comércio de jóias no varejo; das pequenas oficinas, às grandes grifes; dos pequenos subempreiteiro às poderosas empreiteiras.

O efeito cascata deste tipo de atuação importará economia de recursos, esforços e meios, além de maximização dos direitos fundamentais.

Os textos aprovados bem revelam a sinergia das práticas domésticas com as preocupações internacionais. A esse propósito, inclusive, é sintomático que ao tempo em que, no Brasil, era aprovada a Proposta de Emenda Constitucional 57A/1999 (a chamada PEC do Trabalho Escravo), a prescrever a expropriação de imóveis urbanos ou rurais em que se verifique a exploração de trabalho escravo, no art. 13, b, da Recomendação é veiculada a possibilidade de sanções como o confisco dos proveitos do trabalho forçado ou de outros bens:

*13. Members should take action to strengthen the enforcement of national laws and regulations and other measures, including by: (...)*  
*(b) providing for the imposition of penalties, in addition to penal sanctions, such as the **confiscation of profits of forced or compulsory labour and of other assets** in accordance with national laws and regulations;*

Expectativas atendidas, surgem as grandes responsabilidades. Ao lado das medidas indenizatórias e assistenciais deferidas pelos textos do Protocolo e da Recomendação em favor das vítimas de trabalho forçado ou obrigatório, paralelamente às sanções preconizadas aos beneficiários do trabalho escravo, a atuação pedagógico preventiva das autoridades públicas é bastante acentuada. Os diplomas aprovados são bastante conscienciosos quanto à indissociabilidade entre as relações de trabalho e a consecução da dignidade da pessoa humana, instando os órgãos públicos à realização de campanhas de esclarecimento e prevenção endereçadas tanto a empregados como empregadores.

Neste sentido, entendemos que o passo seguinte consiste na divulgação e esclarecimento, para toda a sociedade, do alcance das novas prescrições, inclusive com orientação técnica sobre formas mais eficazes de auditoria de cadeias produtivas e meios idôneos de contratação de trabalhadores estrangeiros ou de outras localidades do território nacional.

## Referências

Inquérito Civil nº 809.2006.02.000/4-111.

Inquérito Civil nº 393.2011.02.002/2-70.

JAKUTIS, Paulo. *Manual de estudo da discriminação no trabalho*. São Paulo: Ltr, 2006, p. 62.

OIT - Convenção 29 - *Sobre o trabalho forçado ou obrigatório*. Disponível em: [http://www.oit.org.br/sites/all/forced\\_labour/oit/convencoes/conv\\_29.pdf](http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/oit/convencoes/conv_29.pdf) Acesso em: 20 out.2014.

Procedimento Investigatório nº 2371.2006.02.000/0-134.

Procedimento Investigatório nº 788.2006.02.000/8.