

SOBRE OS CAMINHOS INSTITUCIONAIS PARA O COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS*

Guilherme Guimarães Feliciano**

I. Introdução.

O trabalho forçado ou obrigatório não é um problema recente. Remonta aos primórdios da civilização — e, em sua versão contemporânea (que é *posterior* à condenação universal das formas históricas de escravidão), tampouco é uma questão deste século.

Já em 1926 — no início século passado —, a Convenção relativa à Escravidão (Genebra) preordenava a adoção de medidas úteis para evitar que o trabalho forçado ou obrigatório produzisse condições análogas à escravidão. O Brasil a assinou somente em 1953. Ainda vinculada ao modelo tradicional de tráfico ocidental de escravos africanos, a Convenção de 1929 também se destinou à eliminação do comércio escravagista, que

* As informações estatísticas utilizadas no presente trabalho foram extraídas, em maioria, das seguintes fontes jornalísticas: Evanize Sydow, “Bolivianos escravizados em São Paulo”, in <http://www.social.org.br/relatorio2003/relatorio021.htm> (acesso em 16.08.2004); REPÓRTER BRASIL, “Senzalas bolivianas”, in http://www.reporterbrasil.com.br/materia_escravo.php?nick=senzala (acesso em 06.08.2004); FOLHA DE SÃO PAULO, “Polícia descobre trabalho escravo no Brás”, *Cotidiano*, 14.02.2003, in http://www.spcv.org.br/OldSite/info/dd_trabalho_escravo.htm (acesso em 16.08.2004); Flávia Marreiro, “Migrantes latinos são explorados em São Paulo”, *Folha de São Paulo, Brasil*, 19.07.2004, in <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u62525.shtml> (acesso em 16.08.2004); FOLHA DE SÃO PAULO, “Rota de entrada evita fronteira vigiada”, *Cotidiano*, 16.03.2003, in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1603200321.htm> (acesso em 16.08.2004); FOLHA DE SÃO PAULO/BBC BRASIL, “Jornal britânico mostra relatório sobre trabalho escravo no Brasil”, 19.07.2004, in <http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u33474.shtml> (acesso em 16.08.2004).

** **Guilherme Guimarães Feliciano**, Juiz do Trabalho Substituto (15ª Região), é bacharel e Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor universitário do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade de Taubaté. Membro da Comissão Legislativa da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA). Membro da Comissão de Prerrogativas da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA). Diretor para Assuntos Legislativos da AMATRA-XV (Associação dos Magistrados do Trabalho da Décima Quinta Região), gestão 2003-2005. Membro da Subcomissão de Trabalhos do Meio Científico do Conselho Técnico da EMATRA-XV (Escola da Magistratura do TRT da 15ª Região) para a Revista do Tribunal Regional do Trabalho da Décima Quinta Região. Membro do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais e do Instituto Manoel Pedro Pimentel (órgão científico vinculado ao Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo), de cujo *Boletim* foi editor entre 1997 e 2002. Autor das monografias *Execução das Contribuições Sociais na Justiça do Trabalho* (LTr), *Informática e Criminalidade — Primeiras Linhas* (Nacional de Direito) e *Tratado de Alienação Fiduciária em Garantia — Das Bases Romanas à Lei n. 9.514/97* (LTr). Articulista em Direito Penal, Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho, com publicações na Revista LTr, Revista Nacional de Direito do Trabalho, Revista Síntese, Revista dos Tribunais e Revista do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, entre outras. Palestrante e conferencista em Direito Penal, Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho, com inúmeras preleções realizadas pelo país (notadamente em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Brasília). Membro da Academia Taubateana de Letras (cadeira n. 18).

inclui todos os atos envolvidos na captação, na aquisição ou na disposição de uma pessoa com a intenção para reduzi-la à escravidão; todos os atos envolvidos na aquisição de um escravo com vistas à sua venda ou compra; todos os atos de disposição em venda ou troca de um escravo adquirido para ser vendido ou trocado, e, em geral, cada ato de comércio ou de transporte de escravos¹ (artigo 1.2).

Aprimorando as disposições da Convenção de 1929, advieram a Convenção sobre o Trabalho Forçado, de 1930, e a Convenção suplementar relativa à Abolição da Escravidão, de 1956. Essa última visou à abolição completa da escravidão por dívidas e da servidão. Finalmente, a 40ª sessão da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou, no dia 25 de junho de 1957, a Convenção sobre Abolição do Trabalho Forçado, que impôs aos Estados-membros o compromisso de envidar esforços institucionais no sentido de suprimir o trabalho forçado ou obrigatório e a ele não recorrer, seja como forma de medida de coerção ou de educação política ou como sanção contra opiniões e ideologias, seja como método de mobilização e utilização de mão-de-obra para o desenvolvimento econômico, seja como medida de trabalho, seja como punição por participação em greves ou seja, ainda, como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa.

Bem mais recentemente, a Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (18.06.1998) estabeleceu, em seu artigo 2º, que todos os membros da OIT tem o compromisso de respeitar, promover e tornar realidade, de boa fé e em conformidade com a Constituição da Organização, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções, dentre os quais a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório.

À vista desse quadro, não há se negar que o Estado brasileiro, signatário da maior parte dessas convenções, tem um compromisso internacional com a abolição do trabalho forçado ou obrigatório e, muito especialmente, com a peleja contra o trabalho em condições análogas a de escravo (manifestação mais grave daquele fenômeno, que configura o crime capitulado no artigo 149 do Código Penal brasileiro). E esse compromisso obviamente não se cinge à União, uma vez que também os Estados, os Municípios e o Distrito Federal compõem a República Federativa do Brasil (artigo 18, *caput*, da CRFB), que tem por fundamentos a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho (artigo 1º, III e IV), e que se rege nas relações internacionais pelo princípio da prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, II).

Assim entendido, é certo que todos os entes federativos — União, Estados, Municípios e Distrito Federal — detêm o mesmo compromisso público de implementar políticas públicas de inibição e de eliminação das formas de trabalho escravo contemporâneo. Essa compreensão é especialmente valiosa para aquelas unidades da Federação cujas estatísticas sociais sugerem recorrência no problema da escravidão

¹ No original em inglês: “The slave trade includes all acts involved in the capture, acquisition or disposal of a person with intent to reduce him to slavery; all acts involved in the acquisition of a slave with a view to selling or exchanging him; all acts of disposal by sale or exchange of a slave acquired with a view to being sold or exchanged, and, in general, every act of trade or transport in slaves”.

contemporânea (lembrando, “*en passant*”, o caso do Estado do Pará, em matéria de escravidão contemporânea rural, e o caso do Município de São Paulo, no que diz respeito à escravidão contemporânea em zona urbana).

Considerando-se, porém, que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, direito penal e direito do trabalho (as três searas jurídicas mais diretamente imbricadas com o tema), indaga-se qual a área de atuação reservada, nesse particular, aos demais entes da Federação — notadamente o Município — e, bem assim, qual o âmbito possível de suas políticas públicas.

Colimando esquadrihar algumas das respostas possíveis àquela indagação, desenvolvemos o presente trabalho, inicialmente destinado à Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (ANAMATRA) e à Câmara dos Vereadores do Município de São Paulo, e agora publicado para o conhecimento e a reflexão do público leitor. Oxalá sirva também à reflexão e à inspiração dos administradores públicos deste país, sobretudo nos grandes centros.

II. Diagnóstico do problema: o Município de São Paulo.

No caso dos Municípios, interessa examinar, por paradigmático, o caso do Município de São Paulo, que tende a se reproduzir noutras metrópoles do país, em que o trabalho rural é geralmente exíguo. Nas grandes cidades, o trabalho escravo contemporâneo tem se manifestado *nos centros urbanos* — e não nas zonas rurais, como ocorre, *e.g.*, nos Estados do Norte/Nordeste, no Centro-Oeste ou no interior dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

O noticiário assim o demonstra.

Reportagens recentes de periódicos paulistas revelam que, no Município de São Paulo, bolivianos costumam ser arregimentados para trabalhar em pequenas confecções das 06h00 às 23h00 ou das 07h00 às 24h00, com remuneração entre R\$ 200,00 e R\$ 400,00 por mês (o último valor dificilmente é alcançado), correspondente a algo entre R\$ 0,50 e R\$ 1,00 por peça. Amiúde, porém, não há pagamentos certos; há casos documentados de migrantes que recebiam apenas “vales” ao talante do empregador (i.e., “de vez em quando”). Eles são geralmente acomodados em cubículos de 2m x 1,5m, nos próprios locais de trabalho, onde também ficam a sua família, a máquina de costura e toda a roupa produzida, depois entregue a coreanos de têm lojas de roupas a preços populares. A alimentação é parca e desbalanceada; raramente consomem carne ou ovos. Isso ocorre notadamente nos bairros do Belém, Brás, Canindé, Vila Maria, Bom Retiro, Mooca, Pari e até em Guarulhos (já fora do Município de São Paulo, mas na Região Metropolitana). Há estimativas de que atualmente existam de 30 a 50 mil bolivianos irregulares em São Paulo (oficialmente, a Polícia Federal contabiliza 18.408 bolivianos na cidade) — e muitos preferem a clandestinidade, pois não vêem vantagens na regularização, inclusive em função dos altos custos (cerca de R\$ 200,00 em documentos).

Esses centros de trabalho em condições subumanas têm sido desbaratados pela Polícia Federal (como ocorreu no dia 13.02.2003, em que sessenta bolivianos foram libertados no Brás), mas essas intervenções não são bem-vistas pelas “vítimas”, uma vez que os bolivianos resgatados, geralmente em situação irregular, acabam sendo deportados do país. Na verdade, a denúncia dos clandestinos à Polícia Federal acaba servindo como instrumento de coerção moral em favor dos empregadores, com vistas a assegurar o controle e a fidelidade dos trabalhadores — a par da própria coerção física, de que também se tem notícia.

São cerca de 18 mil oficinas de costura na Grande São Paulo, usualmente com práticas semelhantes. Há casos de bolivianos que chegam a adquirir certa capacidade financeira e adquirem suas próprias máquinas, reproduzindo o processo socioeconômico de subjugação de seus próprios conterrâneos. E todas as etapas desse ciclo vicioso são sustentadas por uma densa rede de interesses e relações, que inclui a odiosa figura do “gato” (intermediador) — não raro atuando em território boliviano, onde são prometidos empregos a bons salários no Brasil — e anúncios em castelhano, nas praças públicas (e.g., na Praça Kantuta, no Pari, onde há uma feira de comida e artigos bolivianos) ou nos veículos que circulam à noite nos arredores dos bairros onde esse tipo de trabalho tem maior incidência. Também é comum que os bolivianos paguem pela intermediação do “gato” (US\$ 70 ou mais), uma vez que o sentimento comum é de que as deletérias condições de trabalho no Brasil são ainda preferíveis ao desemprego ou às condições salariais na Bolívia. É quando, paradoxalmente, o anseio por uma vida mais digna solapa a dignidade da pessoa humana.

Há outros paradigmas de escravidão contemporânea na cidade de São Paulo. Os próprios bolivianos também são cooptados para o trabalho na construção civil, enquanto as bolivianas o são para o trabalho doméstico (as atividades de costura absorvem cerca de 44% dos bolivianos ativos em São Paulo) — em ambos os casos, porém, sem garantias trabalhistas. Ademais, pode-se reconhecer, num corte estatístico mais amplo, que são vitimizados por essas formas de trabalho subumano não apenas os bolivianos, mas todos os imigrantes latino-americanos em geral (o jornal britânico “*The Guardian*” fez recente menção a paraguaios e peruanos, lado a lado com os bolivianos — sendo certo que no Paraguai e no Peru dá-se o mesmo processo de cooptação). Nada obstante, é certo que o caso dos bolivianos explorados por coreanos (ou, mais recentemente, por outros bolivianos) é provavelmente o mais expressivo e alarmante, a merecer a atenção imediata das autoridades públicas municipais, em face das insidiosas violações de direitos humanos que se perpetram diuturnamente nas pequenas confecções, nas lavanderias e em outros estabelecimentos do gênero. De resto, também é indiscutível que toda e qualquer medida institucional voltada à proteção dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes bolivianos pode e deve favorecer, direta ou indiretamente, os demais migrantes latino-americanos em São Paulo.

Assim, para estabelecer um programa de ação institucional, é mister decompor esse problema socioeconômico em suas principais elementares sociológicas. São elas:

(a) o latino-americano médio cooptado para o trabalho em condições subumanas é do sexo masculino, solteiro, jovem (entre 18 e 25 anos) e pouco qualificado, que imigra ilegalmente para o Brasil;

(b) a vítima geralmente não se reconhece como trabalhador em situação subumana ou em condição análoga à de escravo;

(c) a vítima deplora as ações policiais e vê o Estado — não o empregador —, representado na figura do policial federal, como o seu real agressor;

(d) há intermediação organizada, com captação financeira (os “serviços” de intermediação e inserção do migrante ilegal são cobrados, como fazem os “coiotes” mexicanos na divisa com os Estados Unidos da América);

(e) há desinformação espontânea, à qual se justapõe desinformação induzida (e.g., propaganda de rádio que noticia, na Bolívia, a possibilidade de bons empregos, faculdade paga e bom dinheiro no Brasil — o que a rigor é verdadeiro, mas inacessível ao boliviano migrante);

(f) a situação irregular do trabalhador estrangeiro é um fator imperioso nas decisões individuais de se sujeitar indefinidamente ao jugo do empregador;

(g) os beneficiários desses serviços são pequenos e médios empresários, titulares de confecções domésticas, lavanderias, tinturarias e outras empresas do gênero, embora no elo final da cadeia econômica possam figurar empresas de grande porte, adquirentes dos produtos ou contratantes dos serviços.

Feita essa decomposição, impende atentar no rol de competências materiais e legislativas do Município (artigos 23 e 30 da Constituição Federal), nas disposições do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001) e da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666, de 21.06.1993) e ainda, “*in casu*”, no teor da Lei Orgânica do Município de São Paulo (04.04.1990), para adiante concluir e sugerir, a partir de uma interpretação sistemática da referida legislação — e no que concerne às políticas públicas de inibição e eliminação do trabalho urbano em condições análogas a de escravo e/ou subumanas no âmbito municipal (com especial atenção para o marco legislativo) —, as seguintes plataformas de ação, que distribuiremos em tópicos (*infra*)².

III. Campanhas de informação para o migrante latino-americano.

Uma vez que os Municípios têm competência comum para “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores

² Lembrando que as propostas foram desenvolvidas para o paradigma aqui selecionado (Município de São Paulo), mas podem ser implementadas, com alguma adaptação, em qualquer metrópole brasileira. Já municípios menores, sem a mesma capacidade orçamentária, demandam um modelo mais econômico e criativo, de que não me ocupei neste trabalho.

desfavorecidos” (artigo 23, X, da Constituição Federal), e sendo a *desinformação*, como visto *supra*, um dos fatores conducentes à marginalização e à escravização do trabalhador migrante boliviano e latino-americano em geral, é constitucionalmente legítimo o empenho de verbas públicas, com base em rubrica pertinente na lei orçamentária anual (artigo 165, III, da CRFB), para a realização de uma **campanha pública de informação ao trabalhador migrante**, a ser veiculada em jornais populares, rádios e canais de televisão aberta, na Região Metropolitana de São Paulo e — recomenda-se — nas principais cidades estrangeiras exportadoras de mão-de-obra (no caso da Bolívia, estudos indicam as cidades de La Paz, Sucre, Santa Cruz de la Sierra e Cochabamba).

A aludida campanha deve priorizar os seguintes objetivos:

(a) alertar o migrante sobre os perigos da captação irregular de mão-de-obra migrante (salientando o risco de escravização e de sujeição a condições subumanas de trabalho, bem como a possibilidade de deportação e expulsão);

(b) instruir o migrante sobre os seus direitos trabalhistas, à luz da Consolidação das Leis do Trabalho, e sobre as condições de regularização de sua condição no país, à luz dos acordos de Livre Movimento do MERCOSUL, do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) e da legislação correlata;

(c) orientar o migrante a procurar as autoridades constituídas — Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Delegacia Regional do Trabalho, Polícia Federal, Polícia Civil, Polícia Militar —, com menção a endereços e telefones, em caso de suspeita de redução a condições análogas a de escravo e/ou sujeição a condições subumanas de trabalho (em detrimento próprio ou de terceiros);

(d) melhorar a imagem das polícias militar, civil e federal aos olhos do migrante latino, com vistas a reduzir a rejeição que impede a denúncia e contribui para a escravização do trabalhador;

(e) disponibilizar linha telefônica para denúncias anônimas (0800).

Desse modo, informa-se a população e a vítima em potencial, ao mesmo tempo em que se inibe a ação ilícita consciente.

IV. Celebração de convênios administrativos.

Na expressão de Di Pietro³, convênios administrativos são formas de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de interesses comuns, mediante mútua colaboração.

Diferentemente dos contratos administrativos, em que os interesses são opostos e contraditórios (o alienador público quer vender pelo melhor preço, o comprador privado

³ Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, 12ª ed., São Paulo, Atlas, 2000, p.284.

pretende adquirir pelo menor valor), nos convênios os interesses são *convergentes*, pois os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns e vão persegui-los mediante mútua colaboração.

No caso em testilha, o *Centro Pastoral dos Latino-Americanos* tem desempenhado função social importante na tarefa de orientar, catalogar e socorrer o trabalhador migrante latino-americano na cidade de São Paulo. Boa parte dos dados estatísticos disponíveis provém de seus levantamentos. É salutar, assim, que uma política pública de efetivo combate ao trabalho escravo migrante incluía em seus propósitos a celebração de *convênios entre o Poder Executivo Municipal e organizações não-governamentais de reconhecida atuação neste campo*, como é o Centro Pastoral dos Latino-Americanos e outras de mesmo porte e seriedade, com vistas à catalogação estatística dos migrantes legais e ilegais, à orientação habitual dos trabalhadores migrantes em São Paulo (inserida em eventos festivos ou de confraternização, hábeis a atrair maior número de clandestinos), ao assessoramento jurídico e ao socorro financeiro — inclusive para fins de **regularização** da situação do migrante clandestino, com pagamento de multas e taxas — sob compromisso escrito de ulterior ressarcimento —, uma vez que *a legalização tende a ser, neste contexto sociológico, o principal elemento de emancipação social do trabalhador migrante (como visto supra)*.

Observe-se, a propósito, que os convênios administrativos estão regulados pelo artigo 116 da Lei 8.666/93, *dispensando* a licitação, já que não se trata de contratos (artigo 2º, *caput*, “*a contrario sensu*”) — o que significa, para o Município, economia de despesas e eliminação de burocracia. Diga-se, enfim, que a celebração dos convênios administrativos também tem previsão constitucional (artigo 241 da CRFB, na redação da Emenda Constitucional n. 19/98), mas não admite, nessa modalidade, delegação de serviços públicos, servindo apenas para o *fomento* de atividade privada de interesse público.

V. Orientação específica à Guarda Civil Metropolitana para o atendimento de casos de trabalho em condições análogas a de escravo e/ou sob condições subumanas.

As próprias academias de formação de guardas municipais poderão ministrar cursos de reciclagem e incluir, para os cursos regulares dos futuros integrantes da corporação, tópicos específicos sobre a precarização das relações de trabalho no âmbito do Município.

Embora não caiba às guardas civis a apuração ou a repressão do trabalho irregular, das violações de direitos humanos ou dos crimes de plágio (artigo 149 do CP), não se deve estimular nas bases corporativas uma cultura de omissão, apenas porque a sua tarefa constitucional é a proteção dos bens, serviços e instalações dos Municípios (artigo 144, §8º, da CRFB). Tratando-se de agentes públicos que devem contribuir para o atendimento pleno das competências dos artigos 23 e 30 da Constituição Federal, cumpra-lhes **orientar a pessoa lesada**, com o esclarecimento preciso de seus direitos e o encaminhamento aos órgãos competentes, e — nos casos mais graves (*e.g.*, trabalho

em condições análogas a de escravo em regime de servidão por dívidas ou sob cativo com coerção moral ou física)— **garantir a imediata libertação das vítimas**, inclusive com **prisão em flagrante dos responsáveis**, que serão conduzidos à Delegacia de Polícia mais próxima.

A esse respeito, interessa registrar que a prisão em flagrante está autorizada a *todo cidadão* (não apenas às polícias) — o que inclui, “*a fortiori*”, os integrantes das guardas municipais —, a teor do artigo 301 do Código de Processo Penal.

VI. Proibição de contratar com o Poder Público Municipal, bem como de obter subsídios, isenções, anistias, subvenções ou doações junto ao mesmo.

Essa linha de restrição já é paradigmática no âmbito federal, em relação às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (inclusive por parte de pessoas jurídicas), consoante o artigo 22, III, da Lei 9.605, de 12.02.1998.

Na esfera federal, seria de toda conveniência estender essa restrição às pessoas físicas e jurídicas condenadas por crimes contra o meio ambiente do trabalho (como, *e.g.*, a inserção ou manutenção dolosa de trabalhadores em ambientes de trabalho gravemente desequilibrados, por inobservância de normas de segurança, saúde e higiene no trabalho), *ut* artigos 2º e 3º, *caput*, da Lei 9.605/98. Proposta neste sentido já foi encaminhada à Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (ANAMATRA) pela Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da Décima Quinta Região (AMATRA-XV), para fins de sugestão ao Governo Federal, no ensejo da Reforma Trabalhista que se anuncia.

Nada obsta, porém, a que o Município estabeleça, no âmbito da legislação municipal, a mesma proibição, com vistas a inibir a cooptação e manutenção de trabalhadores sob condições subumanas e/ou análogas a de escravo, sejam eles latino-americanos ou não. É clarividente que tais restrições apenas atingiriam empresas que têm pretensões de contratar com o Poder Público ou de obter junto ao mesmo subsídios, subvenções, doações, isenções ou anistias (aqui abrangidas, portanto, as duas formas de exclusão do crédito tributário do artigo 175 do Código Tributário Nacional; não, porém, as imunidades, que têm sede constitucional). Assim, é razoável estender as restrições em comento também às pessoas físicas e jurídicas que *contratarem* com empresas sabidamente beneficiárias de trabalho escravo ou subumano, seja adquirindo os bens e serviços assim produzidos (*e.g.*, grandes empresas ou lojas de departamento que venham a adquirir lotes de confecções usuárias daquela forma de trabalho), seja ainda a elas se associando em negócios com terceiros.

A constitucionalidade e a legalidade de normas municipais assim endereçadas não desafiam grandes objeções.

Com efeito, se cabe ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência (IPTU, ITBI e ISS) e bem assim dispor de seu patrimônio (artigo 30, I e III, da CRFB), e se a concessão e não-concessão de incentivos e benefícios fiscais e

financeiros são instrumentos lícitos de política urbana (artigo 4º, IV, “c”, da Lei 10.257/2001), não há óbice constitucional a que o Poder Legislativo Municipal proíba o Poder Executivo local de isentar ou anistiar os devedores tributários que tenham sido condenados, na Justiça do Trabalho ou na Justiça criminal (que hoje corresponde, nessa matéria, às Justiças estaduais), pela cooptação, utilização ou aliciamento de mão-de-obra em condições subumanas e/ou análogas a de escravo. Mesmo raciocínio aplica-se à doação e à obtenção de subsídios e de subvenções públicas.

É mister, porém, garanta-se às pessoas físicas e jurídicas o contraditório e a ampla defesa, como também a presunção de inocência (artigo 5º, LV e LVII, da CRFB), de modo que se expeça uma *declaração administrativa de inidoneidade* da empresa para licitar ou contratar com a Administração Pública Municipal, nos moldes do artigo 87, IV, da Lei 8.666/93 (“*mutatis mutandi*”), somente após o trânsito em julgado da sentença condenatória trabalhista, cível ou criminal (caso do artigo 149 do CP), cancelando-se-a tão logo a pessoa obtenha a sua *reabilitação* perante a autoridade federal trabalhista e a autoridade municipal — e ainda, se o caso, perante a autoridade judiciária (artigos 93 a 95 do CP, em caso de condenação criminal).

VII. Desapropriação.

O Município pode, a exemplo das demais pessoas jurídicas de direito público, *desapropriar* bens de particulares, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social. Isso decorre da inteligência conjunta do artigo 5º, XXIV, da CRFB e do artigo 5º da Lei 4.132/62 c.c. artigo 2º, *caput*, do Decreto-lei 3.365/41. A par disso, existe a hipótese específica de desapropriação do solo urbano não edificado, subutilizado ou não-utilizado (artigo 182, §4º, III, da CRFB).

Compreende-se que há *interesse social* para a desapropriação quando o Estado está diante de interesses sociais em sentido estrito, i.e., aqueles diretamente atinentes às camadas mais pobres da população e à massa do povo em geral, concernentes à melhoria das condições de vida, à mais equitativa distribuição da riqueza e à atenuação das desigualdades em sociedade; essa é a definição clássica de Seabra Fagundes, reproduzida por Di Pietro⁴. É forçoso reconhecer que, nas hipóteses de ocupação e ativação de fábricas e confecções com recurso ostensivo ao trabalho escravo e/ou subumano, o estabelecimento não está atendendo ao interesse social; ao contrário, está aprofundando a pobreza dos imigrantes desvalidos, consolidando um processo de apropriação desumana da mais-valia e degradando a qualidade de vida das camadas populacionais sujeitas a tais desmandos (que, no Município de São Paulo, não é inexpressiva: assim, p. ex., o Consulado da Bolívia estima em 60 mil o número de imigrantes bolivianos em São Paulo, entre legais e ilegais).

É certo, ademais, que a propriedade assim utilizada não atende à sua função social (artigo 5º, XXIII, da CRFB), como tampouco a atende a *empresa* ali instalada — sendo obrigatório, à luz da Lei 10.406, de 10.01.2002 (Novo Código Civil), que todos

⁴ *Op.cit.*, pp.157-158.

os *contratos* por ela celebrados (inclusive os de trabalho) atendam à sua função social, a teor do artigo 421 do NCC. Noutras palavras, se nem o imóvel ocupado e tampouco os contratos de trabalho firmados pela empresa atendem razoavelmente às suas funções sociais, uma vez que o primeiro abriga atividade criminosa e os últimos não servem à distribuição e circulação de riqueza, mas à sua concentração, parece plausível concluir que o *Município* pode proceder à desapropriação do estabelecimento por interesse social, para *condicionar* o uso da propriedade ao bem-estar social, *ut* artigo 1º da Lei 4.132/62.

Diga-se, a propósito, que se considera de interesse social o aproveitamento de todo bem explorado *sem correspondência* com as necessidades de habitação, *trabalho* (digno) e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico, na dicção do artigo 2º, I, da Lei 4.132/62. Diga-se, também, que entre as funções sociais das cidades está o **trabalho**, sendo garantia do munícipe o *direito a cidades sustentáveis* (“*le droit à la ville*”⁵), entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao *trabalho* (digno) e ao lazer, para as presentes e futuras gerações — artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade. Significa dizer que a utilização da propriedade urbana para abrigar empresas baseadas no trabalho forçado ou subumano implica em descumprir as próprias funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o que autoriza, à mercê da própria Lei 10.257/2001, a desapropriação por ato administrativo municipal — condicionada, ainda aqui, à *flagrância* do trabalho escravo e/ou subumano e ao *trânsito em julgado* da sentença condenatória na esfera trabalhista, cível e/ou criminal (artigo 5º, LV e LVII, da CRFB). Descaberá cogitar de desapropriação indireta nestes casos, a bem da segurança jurídica.

Os fundamentos jurídicos aqui vazados permitem dispensar, no âmbito municipal, a aprovação da PEC n. 438/2001, que visa à desapropriação de terras em que forem flagrados trabalhadores em regime de escravidão. Nada obstante, para melhor encaminhar essa modalidade de desapropriação por interesse social, conviria editar lei municipal disciplinando a matéria, nos lindes da legislação federal pertinente (notadamente, Lei 4.132/62 e Decreto-lei 3.365/41). Iniludível que tal legislação sofreria inúmeros questionamentos acerca de sua constitucionalidade; releva notar, porém, que o Superior Tribunal de Justiça já teve ocasião de decidir, acerca de lei municipal sancionadora do emprego ilegítimo do solo urbano, que

o uso do solo urbano submete-se aos princípios gerais disciplinadores da função social da propriedade, evidenciando a defesa do meio ambiente e do *bem estar comum da sociedade*. Consoante preceito constitucional, a União, os Estados e os *Municípios* têm competência concorrente para legislar sobre o estabelecimento de limitações urbanísticas no que diz respeito às restrições do uso da propriedade *em benefício do interesse coletivo*, em defesa do meio ambiente para preservação da saúde pública e, até, do lazer (Recurso Ordinário Constitucional em Mandado de Segurança, Proc. n. 8.766/PR, rel. Min. Peçanha Martins, *in* Revista do Superior Tribunal de Justiça 121/160 — *g.n.*).

⁵ A expressão é de Henri Lefebvre, *apud* Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, 3ª ed., Paris, Dalloz, 1996, p. 676.

Ademais, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade entreabrem outro caminho institucional, menos impactante, para esse mesmo efeito administrativo. Em vista do teor do artigo 182, §4º, II e III, da CRFB e do artigo 4º, IV, “a”, c.c. artigos 7º e 8º da Lei 10.257/2001, poderá o Município alterar o Plano Diretor e incluir, entre as hipóteses legais de subutilização do solo urbano por aproveitamento inadequado, a do emprego habitual de mão-de-obra em condições análogas a de escravo e/ou em condições subumanas.

Neste caso, insta-se a empresa a regularizar seus empregados, sob pena de responder por alíquotas progressivamente maiores no tempo (IPTU progressivo, *ut* artigo 7º do Estatuto da Cidade) e, adiante, pela desapropriação do estabelecimento com pagamento em títulos da dívida pública, decorridos cinco anos da cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de utilização adequada (artigo 8º, *caput* e §§1º e 2º, do Estatuto da Cidade). A medida, insista-se, atenderia ao espírito da Lei 10.257/2001, uma vez que o seu próprio regramento inclui, entre as funções sociais da cidade, a de *ofertar trabalho digno*, que é um dos aspectos do direito à cidade sustentável.

VIII. Programa municipal de coordenação.

Obviamente, todas essas plataformas haverão de ser implementadas num processo coordenado de ação política, executiva e legislativa. Do contrário, sem coordenação e complementaridade, não surtirão os mesmos efeitos. Para comprometê-las e implicá-las, convém editar **lei municipal** abrangente, dispondo as linhas gerais e as diretrizes de um **Programa Municipal de Inibição e Eliminação do Trabalho Migrante em Condições Análogas a de Escravo ou sob Condições Subumanas**. Não há dúvidas quanto à constitucionalidade de uma lei assim editada, nos limites daquelas plataformas, diante do que dispõem o artigo 23, I (guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas — três conceitos que evocam, cada qual a seu modo, o desiderato de prevalência dos direitos humanos) e X (combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, com a promoção da integração social), o artigo 24, I e §§ 1º a 3º c.c. artigo 30, II (competência para legislar sobre direito tributário, econômico e urbanístico — competência suplementar legislativa que, a teor da melhor doutrina, não favorece apenas os Estados, mas também os Municípios) e artigo 30, I (competência para legislar sobre assuntos de interesse local) e VIII (planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano).

Fala-se em *inibição e eliminação*, porque um tal programa deverá conter cronogramas que prevejam, a curto e médio prazos, a inibição e estagnação das estatísticas de cooptação de latino-americanos para o trabalho escravo ou subumano (hoje ascendentes) e, a longo prazo, a sua completa eliminação. Tratar de mera inibição, sem o objetivo mais ambicioso da *eliminação*, é violar obliquamente a norma dos artigos 1º, III, 2º, I, III e IV, e 4º, I, da CRFB, já que significaria transigir, em alguma medida, com o trabalho escravo contemporâneo. Por outro lado, a eliminação

provavelmente não será obtida em duas ou três gestões municipais, o que valeria à lei que a ela se restringisse o epíteto de demagógica.

A mesma lei deverá, ainda, prever a criação de um **Grupo de Trabalho** democraticamente constituído (representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo Municipal, membros dos Ministérios Públicos Estadual, Federal e do Trabalho, membros do Poder Judiciário Federal, Estadual e do Trabalho, auditores-fiscais do Trabalho e representantes da sociedade civil), com atribuições administrativas de coordenação técnico-científica, mediação, consulta e pesquisa. A ele caberá, por exemplo, propor ao Poder Público textos legislativos e medidas executivas concretas de inibição e combate ao trabalho escravo e subumano, conforme os cronogramas e as diretrizes do Programa Municipal e de acordo com a legislação vigente (federal, estadual, municipal); caberá também selecionar entidades idôneas para os convênios administrativos, opinar nos processos de reabilitação administrativa, aferir as necessidades locais de trabalho mediante estudo e verificação da conjuntura e condições socioeconômicas para fins de desapropriação (artigo 2º, §2º, da Lei 4.132/62), emitir pareceres quanto à caracterização do trabalho em condições análogas a de escravo para fins administrativos e fiscais, funcionar como órgão consultivo da Administração Municipal etc.

IX. Conclusões.

Quando já concluíamos o epílogo deste artigo, chegou-nos às mãos a edição de 21.08.2004 da *Folha de São Paulo*, que noticiava:

O Ministério Público do Trabalho surpreendeu ontem em flagrante donos de uma confecção que empregavam ilegalmente 11 estrangeiros — entre bolivianos, paraguaios e peruanos — no bairro do Bom Retiro, em São Paulo. Sem registro, os funcionários eram submetidos a condições degradantes e a uma jornada exaustiva (das 7h às 21h30). Os proprietários vão responder criminalmente por manter trabalhadores em regime análogo à escravidão⁶.

Com isso, reforça-se a sensação de que o problema do trabalho análogo ao de escravo na zona urbana não é pontual ou episódico, mas crônico e socialmente endêmico. Reproduz-se pela ação das próprias vítimas — e não se revela facilmente, porque “acuados, eles não costumam delatar os patrões. Muitos, segundo a Procuradoria, nem sequer imaginam estar sendo explorados”⁷. Logo, a violação de direitos dos escravos urbanos é ainda mais insidiosa que no campo; no campo, vislumbra-se ao menos o desejo de liberdade no espírito das vítimas.

Dir-se-ia que, se não querem ser libertados e se não se reconhecem como escravos, é porque na verdade não há escravidão contemporânea, mas mera precarização. Engano retumbante. A *alienação* — em relação ao *mundo*, como pugnou Hannah Arendt, e não em relação ao ego, como queria Karl Marx — é, desde o raiar do

⁶ Flávia Marreiro, “Procuradoria flagra trabalho escravo em SP”, *Folha de São Paulo, Brasil*, 21.08.2004, p.A-10.

⁷ *Idem, ibidem.*

capitalismo, uma das suas principais características. E tende a se aprofundar paulatinamente, na exata proporção em que se aprofunda a “reificação” do ser humano, inerente à exploração capitalista. Na dicção da Arendt,

a história demonstra que os homens modernos não foram arremessados de volta a este mundo, mas para dentro de si mesmos. Uma das mais persistentes tendências da filosofia moderna desde Descartes, e talvez a mais original contribuição moderna à filosofia, tem sido uma **preocupação exclusiva com o ego**, em oposição à alma ou à pessoa ou ao homem em geral, uma tentativa de reduzir todas as experiências, com o mundo e com outros seres humanos, a experiências entre o homem e si mesmo. A grandeza da descoberta de Max Weber quanto às origens do capitalismo reside precisamente em sua demonstração de que **é possível haver enorme atividade, estritamente mundana, sem que haja qualquer preocupação ou satisfação com o mundo**, atividade cuja motivação mais profunda é, ao contrário, a preocupação e o cuidado com o ego⁸ (g.n.).

É esse, decerto, o processo que acomete a vítima do trabalho urbano análogo ao de escravo. Não se reconhece como escravo, porque se atém à preocupação com a própria subsistência e os respectivos processos orgânicos. Não reconhece *os direitos da pessoa*, logo não os vê violados; cinge-se à *satisfação do indivíduo*, ainda que em condições de precariedade, desumanidade e ignomínia. O homem ético contemporiza, onde não poderia, com o animal biológico cujos instintos exsurtem melhor satisfeitos.

Quadro assim nefasto deve ser combatido e neutralizado. Nesse embate, ocupam papéis fundamentais a sociedade civil, no que toca à conscientização e ao repúdio, e a Administração, no que atine às políticas públicas.

Acreditamos que, implementando os expedientes sugeridos no decorrer deste trabalho, o Município contribuirá sobremodo para a realização da dignidade da pessoa humana no âmbito de seu território. Além disso, favorecerá a tranquilidade pública, uma vez que a imigração clandestina e a violência surda nas relações de trabalho preordenam competição predatória entre a força de trabalho imigrante e a mão-de-obra desqualificada de munícipes brasileiros, sugerindo novos quadros de violência (por imitação, por oposição ou por discriminação). Encaminhará, por fim, o reconhecimento público de que a Administração está comprometida com a guarda dos valores constitucionais maiores, nos termos do artigo 23, I, da Constituição Federal.

A vontade política, nessa matéria em especial, tende a sinalizar a verdadeira sintonia do agente político (administrador, legislador ou juiz) com o mais sublime sentimento que deve inspirar tantos quantos se dedicam ao bem público, que é o *sentimento de humanidade*. Porque, com toda certeza, corações empedernidos não realizam o bem comum.

⁸ Hannah Arendt, *A condição humana*, trad. Roberto Raposo, 10^a ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2003, p.266.

X. Bibliografia.

- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- FOLHA DE SÃO PAULO. “Polícia descobre trabalho escravo no Brás”. 14.02.2003 (*Cotidiano*). In: http://www.spcv.org.br/OldSite/info/dd_trabalho_escravo.htm (acesso em 16.08.2004).
- _____. “Rota de entrada evita fronteira vigiada”. 16.03.2003 (*Cotidiano*). In: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1603200321.htm> (acesso em 16.08.2004).
- FOLHA DE SÃO PAULO/BBC BRASIL. “Jornal britânico mostra relatório sobre trabalho escravo no Brasil”. 19.07.2004. In: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u33474.shtml> (acesso em 16.08.2004).
- MARREIRO, Flávia. “Migrantes latinos são explorados em São Paulo”. Folha de São Paulo, 19.07.2004 (*Brasil*). In: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u62525.shtml> (acesso em 16.08.2004).
- _____. “Procuradoria flagra trabalho escravo em SP”. In: Folha de São Paulo (*Brasil*). São Paulo: 21.08.2004, p.A-10.
- PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 3ª ed. Paris: Dalloz, 1996.
- REPÓRTER BRASIL. “Senzalas bolivianas”. In: http://www.reporterbrasil.com.br/materia_escravo.php?nick=senzala (acesso em 06.08.2004).
- SYDOW, Evanize. “Bolivianos escravizados em São Paulo”. In: <http://www.social.org.br/relatorio2003/relatorio021.htm> (acesso em 16.08.2004).
