



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO

EMERSON VICTOR HUGO COSTA DE SÁ

NEM TUDO QUE RELUZ É OURO:
CARACTERIZAÇÃO DE ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA
EM GARIMPO DE OURO NA AMAZÔNIA PARAENSE A PARTIR DA
ATUAÇÃO DA AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO

BELÉM
2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO

EMERSON VICTOR HUGO COSTA DE SÁ

NEM TUDO QUE RELUZ É OURO:
CARACTERIZAÇÃO DE ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA
EM GARIMPO DE OURO NA AMAZÔNIA PARAENSE A PARTIR DA
ATUAÇÃO DA AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO

Tese apresentada como requisito para obtenção do grau de
Doutor em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em
Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade
Federal do Pará.

Orientadora: Profa. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer
Coorientadora: Profa. Dra. Valena Jacob Chaves

BELÉM
2023

EMERSON VICTOR HUGO COSTA DE SÁ

**NEM TUDO QUE RELUZ É OURO:
CARACTERIZAÇÃO DE ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA
EM GARIMPO DE OURO NA AMAZÔNIA PARAENSE A PARTIR DA
ATUAÇÃO DA AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO**

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer
Orientadora

Profa. Dra. Valena Jacob Chaves
Coorientadora

Profa. Dra. Gisele Santos Fernandes Góes
Membro, Universidade Federal do Pará

Prof. Dr. João Daniel Daibes Resque
Membro, Universidade Federal do Pará

Profa. Dra. Lívia Mendes Moreira Miraglia
Membro, Universidade Federal de Minas Gerais

Profa. Dra. Suzy Elizabeth Cavalcante Koury
Membro, Centro Universitário do Pará

À minha família, especialmente minha mãe Merali, que nunca mediu esforços para ensinar o potencial transformador da educação.

À Nathália, minha esposa, que me estimulou a investir na carreira acadêmica.

Ao Saulo, filho querido e amado, que está chegando para iluminar nosso mundo.

AGRADECIMENTOS

É esperado que ciclos possuam início, meio e fim. Chego ao fim dessa jornada acadêmica na certeza de que entreguei o melhor em busca de cada resultado planejado. Espero que o produto de pesquisa final do curso seja útil e repercuta na realidade e possa minimamente contribuir para a melhoria da atividade de fiscalização e das condições de trabalho das pessoas que dedicam suas vidas ao garimpo.

Os caminhos da vida nem sempre são retos. A tortuosidade é fator preponderante no estabelecimento das relações e experiências compartilhadas. Sou feliz pelos percursos que me levaram ao encontro das minhas orientadoras. Afinal, “Deus não joga dados com o universo”, como expressa Albert Einstein. É um privilégio ser acompanhado por Luly e Valena, que se complementam no direcionamento dos rumos da pesquisa acadêmica. São pessoas que despertam admiração e inspiração na busca pelo crescimento intelectual e profissional.

A qualidade do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará foi fundamental para o desenvolvimento pessoal nos últimos anos. O cenário pandêmico gerou perdas importantes, que sempre serão sentidas. Impediu a convivência presencial mais intensa com outros acadêmicos e docentes, mas nem de longe significou rompimento dos laços de cuidado, afeto e companheirismo, que se constituíram nos diversos espaços virtuais e, com a liberação do trânsito, também presenciais, em eventos, orientações e reuniões científicas.

As pessoas que compõem a banca examinadora representam, para mim, simultaneamente uma honra e um desafio. Gisele e Lívia acompanharam a construção desde a qualificação e contribuíram profundamente para o amadurecimento do estudo. João Daniel é referência de generosidade e dedicação à área trabalhista. Suzy esbanja humildade e conhecimento, um exemplo a ser seguido.

Sem nomear para não correr o risco de esquecer de alguém, reconheço as contribuições de inúmeros professores e amigos, que foram importantes para as reflexões que levaram à construção deste trabalho. Em especial, agradeço aos integrantes de grupos de pesquisa de que participo e da Clínica de Combate ao Trabalho Escravo Contemporâneo da UFPA. Também foi essencial o suporte da estrutura da Secretaria de Inspeção do Trabalho, que compõe o Ministério do Trabalho e Emprego.

Por fim, preciso destacar o apoio incondicional da família para que o doutorado fosse uma conquista realizável. A abdicação da convivência foi sentida em muitos momentos e, ao mesmo tempo, fortaleceu a vontade de concluir esse ciclo, que foi traduzida no empenho para realizar cada etapa da melhor maneira possível.

Ventana sobre la utopía

Ella está en el horizonte.

Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos.

Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá.

Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré.

¿Para qué sirve la utopía?

Para eso sirve: para caminar.

- Fernando Birri citado por Eduardo Galeano.

RESUMO

O estudo analisa quais são as características do trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro na Amazônia paraense. A sistematização abrange o conteúdo dos relatórios da fiscalização trabalhista e a compreensão do funcionamento da cadeia produtiva. A pesquisa buscou contribuir para ações de prevenção e repressão necessárias às políticas públicas voltadas ao enfrentamento da questão. São objetivos específicos: levantar indicadores e perfil das vítimas nos casos de configuração do trabalho escravo contemporâneo na atividade garimpeira de ouro no estado do Pará; estudar a dinâmica da garimpagem de ouro na Amazônia paraense, à luz da normatividade referente ao Direito Minerário, Ambiental e Trabalhista; e investigar quais medidas podem ser adotadas para adequação das condições laborais às diretrizes de proteção do trabalhador, no âmbito da mineração artesanal de ouro. A metodologia consistiu em abordagem analítico-descritivo-propositiva, que envolveu a elaboração de diagnóstico, a partir da análise de relatórios da fiscalização trabalhista de ações em que houve identificação e resgate de trabalhadores em situação de escravidão contemporânea, no contexto do garimpo de ouro na Amazônia paraense. Realizou-se interpretação propositiva e análise baseada em evidências, com abordagem indutiva. A partir do recorte menor, o escopo permite a compreensão do fenômeno e a aplicabilidade dos achados em casos semelhantes. Ao fim, confirmou-se a hipótese de que as condições laborais observadas pelas equipes de fiscalização nas ações que promoveram resgate de trabalhadores escravizados no garimpo de ouro referem um conjunto de irregularidades quanto a direitos relacionados à dignidade humana no meio ambiente de trabalho, e a superação desse contexto demanda melhorias no modo como a atividade é desenvolvida e investimento no adequado cumprimento das normas trabalhistas.

Palavras-chave: Trabalho escravo; Mineração; Pará; Desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

The study analyzes what are the characteristics of contemporary slave labor in gold mining in the Pará Amazon. The systematization covers the content of the labor inspection reports and the understanding of the functioning of the production chain. The research sought to contribute to prevention and repression actions necessary for public policies aimed at tackling the issue. The specific objectives are: to raise indicators and the profile of victims in cases of configuration of contemporary slave labor in the gold prospecting activity in the state of Pará; to study the dynamics of gold mining in the Pará Amazon, in the light of regulations regarding Mining, Environmental and Labor Law; and to investigate what measures can be adopted to adapt working conditions to worker protection guidelines, in the context of artisanal gold mining. The methodology consisted of an analytical-descriptive-propositional approach, which involved the elaboration of a diagnosis, based on the analysis of labor inspection reports of actions in which there was identification and rescue of workers in contemporary slavery, in the context of gold mining in the Pará Amazon. Propositional interpretation and evidence-based analysis were carried out, with an inductive approach. From the smaller clipping, the scope allows the understanding of the phenomenon and the applicability of the findings in similar cases. In the end, the hypothesis was confirmed that the working conditions observed by the inspection teams in the actions that promoted the rescue of enslaved workers in gold mining refer to a set of irregularities regarding rights related to human dignity in the work environment, and the overcoming this context requires improvements in the way the activity is carried out and investment in proper compliance with labor standards.

Keywords: Slavery; Mining; Pará; Sustainable development.

RESUMEN

El estudio analiza cuáles son las características del trabajo esclavo contemporáneo en la minería aurífera en la Amazonía de Pará. La sistematización abarca el contenido de los informes de inspección del trabajo y la comprensión del funcionamiento de la cadena productiva. La investigación buscó contribuir a las acciones de prevención y represión necesarias para las políticas públicas dirigidas al enfrentamiento del problema. Los objetivos específicos son: elevar los indicadores y el perfil de las víctimas en los casos de configuración del trabajo esclavo contemporáneo en la actividad de prospección de oro en el estado de Pará; estudiar la dinámica de la minería aurífera en la Amazonía paraense, a la luz de las normas de Derecho Minero, Ambiental y Laboral; e investigar qué medidas se pueden adoptar para adecuar las condiciones de trabajo a los lineamientos de protección al trabajador, en el contexto de la minería aurífera artesanal. La metodología consistió en un enfoque analítico-descriptivo-proposicional, que implicó la elaboración de un diagnóstico, a partir del análisis de los informes de inspección del trabajo de acciones en las que hubo identificación y rescate de trabajadores en situación de esclavitud contemporánea, en el contexto de la minería aurífera en la Amazonia de Pará. Se realizó interpretación proposicional y análisis basado en evidencias, con un enfoque inductivo. A partir del recorte menor, el alcance permite la comprensión del fenómeno y la aplicabilidad de los hallazgos en casos similares. Al final, se confirmó la hipótesis de que las condiciones de trabajo observadas por los equipos de inspección en las acciones que promovieron el rescate de trabajadores esclavizados en la minería aurífera se refieren a un conjunto de irregularidades en cuanto a los derechos relacionados con la dignidad humana en el ámbito laboral, y la superación este contexto requiere mejoras en la forma de realizar la actividad e inversión en el adecuado cumplimiento de las normas laborales.

Palabras Clave: Trabajo esclavo; Minería; Pará; Desarrollo sustentable.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS INSPECIONADOS (ESQUERDA) E TRABALHADORES ENCONTRADOS EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO (DIREITA), POR UNIDADE FEDERATIVA (1995-2022).	28
FIGURA 2 - CORRESPONDÊNCIA ENTRE OS LOCAIS ALCANÇADOS PELA FISCALIZAÇÃO DE TRABALHO ESCRAVO EM GARIMPOS DE OURO E S ÁREAS COM PROCESSO MINERÁRIO DE OURO ATIVO SEGUNDO NA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO.....	29
FIGURA 3 – PROCEDIMENTO DE FISCALIZAÇÃO DE TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO EM GARIMPO DE OURO.....	45
FIGURA 4 – ASPECTOS, FUNDAMENTOS E CONSTATAÇÕES DE CONDIÇÕES DE TRABALHO GARANTIDOS NA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA.....	47
FIGURA 5 – DISTÂNCIA ENTRE O LOCAL DAS COORDENADAS GEOGRÁFICAS CONSTANTES NO RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO E A SEDE DO MUNICÍPIO DE RIO MARIA, PA, ONDE SE DEU A OPERAÇÃO DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO EM GARIMPO.....	48
FIGURA 6 - ÁREA DE MINERAÇÃO DO GARIMPO DE OURO FISCALIZADO.	49
FIGURA 7 - ESCAVADEIRAS HIDRÁULICAS EXISTENTES NO GARIMPO FISCALIZADO.....	49
FIGURA 8 - ÁREA PELA QUAL A EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO ADENTROU O GARIMPO FISCALIZADO.	50
FIGURA 9 - ESCAVADEIRAS HIDRÁULICAS EXISTENTES NO GARIMPO FISCALIZADO.....	50
FIGURA 10 – BARRACOS RÚSTICOS QUE SERVIAM DE ALOJAMENTO PARA ALGUNS TRABALHADORES RESGATADOS.....	52
FIGURA 11 – ÁREA INTERNA DE BARRACOS RÚSTICOS QUE SERVIAM COMO ALOJAMENTO NO GARIMPO.....	52
FIGURA 12 - FIAÇÃO ELÉTRICA INADEQUADA EXISTENTE EM UM DOS BARRACOS RÚSTICOS QUE SERVIA COMO ALOJAMENTO.	53
FIGURA 13 - FIAÇÃO ELÉTRICA INADEQUADA EXISTENTE EM UM DOS BARRACOS RÚSTICOS QUE SERVIA COMO ALOJAMENTO.	53
FIGURA 14 – OBJETOS PESSOAIS DOS TRABALHADORES GUARDADOS DE FORMA DESORDENADA.	54
FIGURA 15 - PARTE INTERNA DA CACIMBA DE ONDE ERA RETIRADA A ÁGUA UTILIZADA PELOS TRABALHADORES DO GARIMPO FISCALIZADO PARA COZIMENTO DE ALIMENTOS, HIGIENIZAÇÃO PESSOAL E LAVAGEM DE UTENSÍLIOS E ROUPAS.....	54

FIGURA 16 - PAPÉIS HIGIÊNICOS USADOS NA FLORESTA PRÓXIMA DAS ACOMODAÇÕES UTILIZADAS PELOS TRABALHADORES.	55
FIGURA 17 - CERCADO USADO PARA BANHO POR TRABALHADORES DO GARIMPO.....	56
FIGURA 18 – JIRAU IMPROVISADO DE MADEIRA MONTADO NA ÁREA EXTERNA DE COZINHA EXISTENTE NO GARIMPO.	56
FIGURA 19 - REFEITÓRIO COM PISO DE TERRA EXISTENTE NO MESMO BARRACO QUE SERVIA COMO ALOJAMENTO.	57
FIGURA 20 – DESPENSA COM PISO DE TERRA EXISTENTE EM BARRACO RÚSTICO.....	57
FIGURA 21 - LOCAL USADO PARA LAVAGEM DE ROUPAS PELOS TRABALHADORES DO GARIMPO.	57
FIGURA 22 – INDICADORES DE CONDIÇÕES DEGRADANTES DE TRABALHO CONSTATADAS EM FISCALIZAÇÕES NO GARIMPO.	65
FIGURA 23 – QUANTIDADE DE AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO POR UNIDADE FEDERATIVA (2023).	67
FIGURA 24 – QUANTIDADE E PROPORÇÃO DE AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO NAS REGIONAIS POR SITUAÇÃO FUNCIONAL (2023).....	68
FIGURA 25 – QUANTIDADE E PROPORÇÃO DE AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO POR GÊNERO (2023).	68
FIGURA 26 – QUANTIDADE E PROPORÇÃO DE AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO POR DECLARAÇÃO DE RAÇA/COR (2023).....	69
FIGURA 27 – QUANTIDADE E PROPORÇÃO DE AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO EM ABONO DE PERMANÊNCIA (2023).....	70
FIGURA 28 – QUANTIDADE E PROPORÇÃO DE AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO POR FAIXA ETÁRIA (2023).	70
FIGURA 29 – QUANTIDADE E PROPORÇÃO DE AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO POR DEFICIÊNCIA DECLARADA (2023).....	71
FIGURA 30 – DIFERENÇA DA DISTRIBUIÇÃO DO QUADRO DE FISCAIS POR UNIDADE FEDERATIVA (2023) COM RELAÇÃO À RESPECTIVA POPULAÇÃO ESTIMADA PARA O ANO DE 2022.	72
FIGURA 31 – QUANTIDADE DE FISCALIZAÇÕES COM RESGATE DE TRABALHADORES ESCRAVIZADOS NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.	73
FIGURA 32 – TRABALHADORES RESGATADOS EM FISCALIZAÇÕES NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.	74

FIGURA 33 – QUANTIDADE DE GUIAS DE SEGURO-DESEMPREGO ESPECIAL DO TRABALHADOR RESGATADO LIBERADAS EM FISCALIZAÇÕES NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.	76
FIGURA 34 – QUANTIDADE DE CARTEIRAS DE TRABALHO EMITIDAS DURANTE FISCALIZAÇÕES NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.	77
FIGURA 35 – PROPORÇÃO DOS VALORES DE INDENIZAÇÕES PAGAS DURANTE FISCALIZAÇÕES NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.	78
FIGURA 36 – DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DOS AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS E DAS FISCALIZAÇÕES REALIZADAS NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.	79
FIGURA 37 - EMENTAS POR GRUPO.....	80
FIGURA 38 – INFRAÇÕES MAIS FREQUENTES NAS FISCALIZAÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.	81
FIGURA 39 - EMENTAS DE AUTOS DE INFRAÇÃO ASSOCIADAS AOS ITENS DA NORMA REGULAMENTADORA N. 22 RECORRENTES EM FISCALIZAÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.	83
FIGURA 40 - GRUPOS DE DESCONFORTIDADES E ELEMENTOS DA CONDIÇÃO DEGRADANTE DE TRABALHO.....	84
FIGURA 41 – GÊNERO DAS PESSOAS QUE TIVERAM GUIAS DE SEGURO-DESEMPREGO EMITIDAS DURANTE AS FISCALIZAÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.	86
FIGURA 42 - RAÇA/COR DECLARADA (%) PELAS PESSOAS QUE TIVERAM GUIAS DE SEGURO-DESEMPREGO EMITIDAS DURANTE AS FISCALIZAÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.....	87
FIGURA 43 - FAIXA ETÁRIA (%) DAS PESSOAS QUE TIVERAM GUIAS DE SEGURO-DESEMPREGO EMITIDAS DURANTE AS FISCALIZAÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.	88
FIGURA 44 – ESCOLARIDADE (%) DAS PESSOAS QUE TIVERAM GUIAS DE SEGURO-DESEMPREGO EMITIDAS DURANTE AS FISCALIZAÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.....	88
FIGURA 45 - FAIXA SALARIAL (%) DAS PESSOAS QUE TIVERAM GUIAS DE SEGURO-DESEMPREGO EMITIDAS DURANTE AS FISCALIZAÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.....	89

FIGURA 46 – REGIÃO DE NATURALIDADE E DE RESIDÊNCIA (%) DAS PESSOAS QUE TIVERAM GUIAS DE SEGURO-DESEMPREGO EMITIDAS EM AÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.....	90
FIGURA 47 - UNIDADE FEDERATIVA DE NATURALIDADE E DE RESIDÊNCIA (%) DAS PESSOAS QUE TIVERAM GUIAS DE SEGURO-DESEMPREGO EMITIDAS DURANTE AS FISCALIZAÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.	91
FIGURA 48 - MUNICÍPIO DE NATURALIDADE (%) DAS PESSOAS QUE TIVERAM GUIAS DE SEGURO-DESEMPREGO EMITIDAS DURANTE AS FISCALIZAÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.....	91
FIGURA 49 - OCUPAÇÃO ATUAL E PRETENDIDA (%) PELAS PESSOAS QUE TIVERAM GUIAS DE SEGURO-DESEMPREGO EMITIDAS DURANTE AS FISCALIZAÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.	92
FIGURA 50 – GARIMPO SECO (À ESQUERDA) E GARIMPO DE ALUVIÃO (À DIREITA).....	97
FIGURA 51 - MEDIDAS IMPORTANTES SOB O PONTO DE VISTA DA PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA ATIVIDADE GARIMPEIRA.	105
FIGURA 52 - ÁREA DE MINERAÇÃO INDUSTRIAL E GARIMPO NO BRASIL.	115
FIGURA 53 - POPULAÇÃO (MILHÕES) E QUANTIDADE DE AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO EM ATIVIDADE (1995-2019).	136
FIGURA 54 – COMPARAÇÃO ENTRE O CONCEITO DE TRABALHO FORÇADO PARA O DIREITO INTERNACIONAL E A DEFINIÇÃO DE TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO DO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO.....	153
FIGURA 55 – ATRIBUTOS DAS 19 INFRAÇÕES IDENTIFICADAS NAS AÇÕES FISCAIS DE 2018 E 2020, EM JACAREACANGA, PA.	163
FIGURA 56 – ATRIBUTOS DAS 17 INFRAÇÕES IDENTIFICADAS NA AÇÃO FISCAL DE 2020, MAS NÃO APONTADAS NA PRIMEIRA AVERIGUAÇÃO, EM 2018, EM JACAREACANGA, PA.	164
FIGURA 57 – ATRIBUTOS DAS 27 INFRAÇÕES IDENTIFICADAS NA AÇÃO FISCAL DE 2018, MAS NÃO APONTADAS NA SEGUNDA AVERIGUAÇÃO, EM 2020, EM JACAREACANGA, PA.	165
FIGURA 58 - PONTOS CENTRAIS DO CAMINHO DO OURO DO GARIMPO À CIRCULAÇÃO NO MERCADO.	171

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - QUANTIDADE (N) E PROPORÇÃO (%) DE FISCALIZAÇÕES CONSIDERADAS NO ESTUDO, CONFORME A ATIVIDADE ECONÔMICA (1995-2022).....	24
TABELA 2 - QUANTIDADE (N) E PROPORÇÃO (%) DE TRABALHADORES ALCANÇADOS, ESCRAVIZADOS, RESGATADOS E FORMALIZADOS, POR ATIVIDADE ECONÔMICA (1995-2022). ...	24
TABELA 3 - QUANTIDADE (N) E PROPORÇÃO (%) DE INDENIZAÇÃO PAGA (R\$), AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS, GUIAS DE SEGURO-DESEMPREGO ESPECIAL LIBERADAS E CTPS EMITIDAS, POR ATIVIDADE ECONÔMICA (1995-2022).	25
TABELA 4 - QUANTIDADE (N) E PROPORÇÃO (%) DE ESTABELECIMENTOS INSPECIONADOS E TRABALHADORES ENCONTRADOS EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO, POR UNIDADE FEDERATIVA E MUNICÍPIO (1995-2022).	25
TABELA 5 – SÍNTESE DOS CASOS RELACIONADOS AO GARIMPO, CONFORME RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO TRABALHISTA DO PERÍODO ANALISADO (1995-2022).....	27
TABELA 6 – TEMAS MAIS RECORRENTES NAS FISCALIZAÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.	79
TABELA 9 - GRAU DE OCORRÊNCIA DOS TEMAS ASSOCIADOS ÀS INFRAÇÕES MAIS RELEVANTES NAS FISCALIZAÇÕES DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO GARIMPO DE OURO, PARÁ, BRASIL, 1995-2022.....	85

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – RECOMENDAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO ESTADO DO PARÁ PARA ATUAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS E ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL PARA ADEQUAÇÕES NA CADEIA PRODUTIVA NO OURO NO BRASIL.	101
QUADRO 2 - ÍNDICADORES DE SUBMISSÃO DE TRABALHADOR A TRABALHOS FORÇADOS.....	132
QUADRO 3 - ÍNDICADORES DE SUJEIÇÃO DE TRABALHADOR A CONDIÇÃO DEGRADANTE	133
QUADRO 4 - ÍNDICADORES DE SUBMISSÃO DE TRABALHADOR A JORNADA EXAUSTIVA.....	134
QUADRO 5 - ÍNDICADORES DA RESTRIÇÃO, POR QUALQUER MEIO, DA LOCOMOÇÃO DO TRABALHADOR EM RAZÃO DE DÍVIDA CONTRAÍDA COM EMPREGADOR OU PREPOSTO	134

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abramp	Associação Brasileira de Metais Preciosos
ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AFT	Auditor-Fiscal do Trabalho
Amagold	Associação Brasileira dos Fabricantes de Joias de Ouro Certificado
ANM	Agência Nacional de Mineração
Anoro	Associação Nacional do Ouro
APA	Área de Proteção Ambiental
BACEN	Banco Central
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CDTR	Comunicação de Dispensa do Trabalhador Resgatado
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIPA	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CorteIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DETRAE	Divisão de Erradicação do Trabalho Escravo
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DPU	Defensoria Pública da União
DTVM	Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPI	Equipamento de Proteção individual
eSocial	Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas
Funai	Fundação Nacional do Índio

GEFM	Grupo Especial de Fiscalização Móvel de Combate ao Trabalho Análogo à Escravidão
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INCRA	Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NUMA	Núcleo de Meio Ambiente
NR	Norma Regulamentadora
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PCO	Posto de Compra de Ouro
PLG	Permissão de Lavra Garimpeira
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
RAL	Relatório Anual de Lavra
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
SIGMINE	Sistema de Informações Geográficas da Mineração
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
STF	Supremo Tribunal Federal
TRF	Tribunal Regional Federal
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UEA	Universidade do Estado do Amazonas
UFPA	Universidade Federal do Pará
Unifesp	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
WWF	World Wildlife Fund

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
1.1 APRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA	21
1.2 JUSTIFICATIVA	32
1.3 OBJETO DE PESQUISA	36
1.4 HIPÓTESE	36
1.5 METODOLOGIA	36
1.6 PLANO DA OBRA	41
2 ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA NO GARIMPO DE OURO	43
2.1 CONTEXTO DA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA NO GARIMPO DE OURO	43
2.1.1 Como são organizadas e realizadas as fiscalizações de trabalho escravo?	43
2.1.2 Quais fatores ambientais laborais são encontrados no garimpo?	46
2.1.3 O que ocorre depois da constatação de trabalho em condições análogas à escravidão?	59
2.2 PERFIL DA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL	67
2.2.1 Quantidade de Auditores-Fiscais do Trabalho por unidade federativa	67
2.2.2 Situação funcional dos Auditores-Fiscais do Trabalho das unidades regionais	67
2.2.3 Distribuição do quadro funcional por gênero	68
2.2.4 A fiscalização do trabalho no Brasil tem cor?	69
2.2.5 Redução do quadro e agentes de fiscalização em percepção de abono de permanência	69
2.2.6 Distribuição etária do quadro de fiscais	70
2.2.7 Inclusão de pessoas com deficiência na Auditoria-Fiscal do Trabalho	71
2.2.8 Onde a limitação de quadro de pessoal é mais sensível?	71
2.3 PANORAMA DAS AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO PARAENSE	72
2.3.1 Número de ações fiscais realizadas	73
2.3.2 Quantidade de trabalhadores resgatados	74
2.3.3 Liberação de guias de seguro-desemprego	75
2.3.4 Emissões de Carteiras de Trabalho e Previdência Social	77
2.3.5 Valores das indenizações pagas	77
2.3.6 Temas mais recorrentes nos autos de infração lavrados	78
2.3.7 Irregularidades mais significativas	81

2.4 PERFIL DAS VÍTIMAS DA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA NO GARIMPO	85
2.4.1 Como gênero está representado dentre as pessoas resgatadas?	86
2.4.2 Qual é a cor do trabalho escravo no garimpo de ouro?	87
2.4.3 Existe idade preferencial para a ativação no garimpo?	87
2.4.4 Trabalhadores escravizados no garimpo vão à escola?	88
2.4.5 Quanto ganha um garimpeiro?	89
2.4.6 Onde nascem e vivem as pessoas resgatadas?	90
2.4.7 O que fazem no garimpo e com o que sonham trabalhar?	91
3 DINÂMICA DA GARIMPAGEM NA AMAZÔNIA PARAENSE	94
3.1 FUNCIONAMENTO DA EXTRAÇÃO MINERAL DE OURO NO PARÁ	95
3.1.1 Formas de exercício laboral no garimpo de ouro	95
3.1.2 Apuração de irregularidades e responsabilização	97
3.1.3 Prevenção e reparação de danos na mineral artesanal de ouro	101
3.2 INSTALAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO GARIMPO NA FRONTEIRA AMAZÔNICA	103
3.2.1 Medidas de proteção socioambiental na atividade garimpeira	104
3.2.2 Terminologia e peculiaridades da mineração artesanal de ouro	105
3.2.3 Impactos físicos e biológicos da garimpagem de ouro	107
3.2.4 Direitos do garimpeiro e gestão eficaz do meio ambiente do trabalho	108
3.2.5 Concentração de garimpo de ouro em municípios paraenses do alto Tapajós	111
3.2.6 Indicadores sociais de regiões com intensa produção aurífera artesanal	116
3.2.7 Extração mineral em territórios de povos indígenas	117
3.3 LEGISLAÇÃO MINERÁRIA, AMBIENTAL E LABORAL	119
3.3.1 Diretrizes normativas no contexto da atividade garimpeira	120
3.3.2 Superação de características da simplicidade e rudimentaridade	124
3.3.3 Funcionamento do regime de permissão de lavra garimpeira	126
3.4 ASPECTOS RELEVANTES DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO NO GARIMPO	130
3.4.1 O que a experiência da fiscalização diz sobre os indicadores de trabalho escravo?	132
3.4.2 A importância da Inspeção do Trabalho para a garantia do trabalho digno	135
3.4.3 Fundamentalidade da definição normativa do artigo 149 do Código Penal	137
4 MECANISMOS DE ADEQUAÇÃO DAS RELAÇÕES LABORAIS NA MINERAÇÃO ARTESANAL DE OURO	141

4.1 TRABALHO ESCRAVO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA	142
4.1.1 Aliciamento e escravização em território amazônico	144
4.1.2 Afinal, em que consiste a figura do trabalho escravo contemporâneo?	147
4.1.3 Dimensões da atividade de mineração artesanal de ouro	155
4.2 CONDIÇÕES DE VIDA E TRABALHO NO GARIMPO	157
4.2.1 Relações sociais e jurídicas do labor na atividade garimpeira	157
4.2.2 Análise de caso de reincidência no trabalho escravo: tentativa de regularização ou aperfeiçoamento da fraude?	160
4.2.2.1 Infrações constatadas nas fiscalizações de 2018 e 2020	162
4.2.2.2 Infrações constatadas apenas na fiscalização de 2020	164
4.2.2.3 Infrações constatadas apenas na fiscalização de 2018	165
4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO ESTATAL DO LABOR NO GARIMPO	167
4.3.1 Ações de inteligência, mapeamento e articulação estatal	167
4.3.2 Estruturação da cadeia de produção do ouro	171
4.3.3 Aspectos da responsabilização civil em cadeia produtiva	173
4.3.4 Fatores socioambientais e agrários relacionados à garimpagem	179
5 CONCLUSÃO	185
REFERÊNCIAS	190

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA

O trabalho escravo¹, na contemporaneidade², constitui realidade observada nas diferentes atividades econômicas. É necessário compreender as nuances da configuração do fenômeno em cada contexto, e avaliar como os setores privado e público contribuem para a continuidade ou a cessação dessa prática no território nacional.

A partir de 2017, as ocorrências de escravidão contemporânea no âmbito da atividade garimpeira passaram a ser objeto mais frequente de fiscalizações promovidas pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel de Combate ao Trabalho Análogo à Escravidão – GEFM³. Essa estrutura da inspeção do trabalho brasileira é responsável pelo planejamento e averiguação das denúncias de relações trabalhistas que apresentem indícios da prática do crime de trabalho análogo à escravidão, nos termos do artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1940).

Segundo dados consolidados pela Divisão de Erradicação do Trabalho Escravo – DETRAE⁴, as fiscalizações realizadas de 1995 a 2022 alcançaram 65 estabelecimentos e houve resgate de 274 trabalhadores da condição de escravidão contemporânea no Brasil, em 32 ações fiscais. As operações ocorreram nos estados do Amazonas (1), Amapá (10), Bahia (1), Goiás (1), Minas Gerais (1), Mato Grosso (7), Pará (21), Paraíba (4), Pernambuco (8), Rio Grande do Norte (2), Rondônia (8) e Tocantins (1). Em termos absolutos, Pará (168) e Mato Grosso (53) destacam-se quanto ao número de resgate de pessoas escravizadas. No estado paraense

¹ A respeito da questão terminológica, é importante consignar que “escravidão moderna”, “escravidão contemporânea”, “neoescravidão” e “trabalho análogo ao de escravo” são nomenclaturas relativas ao contexto pós-abolição. No entanto, os termos “trabalho escravo” e “trabalho forçado” continuam sendo empregados, e o são no presente trabalho, com o fim de referir o mesmo fenômeno, isto é, postura ofensiva ao trabalho decente e ao princípio da vedação à mercantilização do labor, pautas que orientam a atuação da Organização Internacional do Trabalho – OIT, agência especializada da Organização das Nações Unidas – ONU, nos termos do item I, “a”, da Declaração de Filadélfia, o Anexo à Constituição da OIT (1946).

² Emprega-se, nesta pesquisa, a definição normativa de condição análoga à de escravo, constante no artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1940). Trata-se da submissão, isolada ou conjuntamente, a (1) trabalho forçado; (2) jornada exaustiva; (3) condição degradante de trabalho; (4) restrição, por qualquer meio, de locomoção em razão de dívida contraída com empregador ou preposto, no momento da contratação ou no curso do contrato de trabalho; e (5) retenção no local de trabalho em razão de cerceamento do uso de qualquer meio de transporte, manutenção de vigilância ostensiva, ou apoderamento de documentos ou objetos pessoais.

³ Dentre os auditores-fiscais do trabalho que compõem o grupo móvel, há integrantes fixos ou eventuais, convocados a cada operativo. Nas fiscalizações, também há participação de outros agentes públicos, a exemplo de membros do Ministério Público do Trabalho, Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e outros, a depender da necessidade e das condições de cada situação.

⁴ Pertencente à estrutura da Secretaria de Inspeção do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego, conforme Decreto n. 11.359 (BRASIL, 2023).

encontram-se 32,3% dos estabelecimentos fiscalizados e 61,3% dos trabalhadores resgatados. São números expressivos que justificam o enfoque da pesquisa nessa unidade federativa.

A terminologia empregada nesta pesquisa ampara-se na definição normativa da atividade em estudo. Garimpagem é a atividade de aproveitamento de substâncias minerais garimpáveis, executadas no interior de áreas estabelecidas para este fim, sob o regime de Permissão de Lavra Garimpeira – PLG, exercida por brasileiro ou cooperativa de garimpeiros autorizada a funcionar como empresa de mineração – artigo 10, *caput*, da Lei n. 7.805 (BRASIL, 1989). E garimpo é o local em que ocorre a extração de ouro, diamante e outros minerais garimpáveis – artigo 10, § 2º, da Lei n. 7.805 (BRASIL, 1989) – definidos pela Agência Nacional de Mineração – ANM⁵.

O exercício da atividade garimpeira nos estados da Amazônia Legal⁶ suscita relevantes questões ambientais, agrárias e trabalhistas. Há problemas multifacetados decorrentes do avanço da atividade garimpeira na região, associados à violência na ocupação dos territórios e ao descaso quanto aos direitos humanos e fundamentais das comunidades e dos trabalhadores.

Antes da abordagem teórica acerca do trabalho escravo contemporâneo em garimpos da Amazônia paraense, entende-se necessário apresentar o resultado da pesquisa preliminar, promovida com o intuito de identificar os documentos centrais da análise: relatórios de fiscalização trabalhista. Conforme a delimitação do estudo, são apresentados os números gerais relacionados à atuação da fiscalização do trabalho e o resumo das situações retratadas nos casos de escravidão contemporânea na atividade garimpeira no período analisado (1995-2022).

Constam adiante os principais indicadores do trabalho escravo contemporâneo no exercício da atividade garimpeira no Brasil, relativamente aos resultados alcançados pelas equipes de fiscalização. Neste estágio, ainda não serão analisados os conteúdos dos relatórios, apenas os correspondentes registros mantidos pela Divisão de Erradicação do Trabalho Escravo

⁵ A título de complementação, destaca-se que o artigo 70 do Código de Mineração (BRASIL, 1967), legislação anterior, considerava a garimpagem como: “O trabalho individual de quem utiliza instrumentos rudimentares, aparelhos manuais ou máquinas simples e portáteis, na extração de pedras preciosas, semipreciosas e minerais metálicos ou não metálicos, valiosos, em depósitos de eluvião ou aluvião, nos álveos de cursos d’água ou nas margens reservadas, bem como nos depósitos secundários ou chapadas (grupiaras), vertentes e altos de morros, depósitos esses genericamente denominados garimpos”.

⁶ A Amazônia Legal abrange os seguintes estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão (oeste do meridiano de 44º). A primeira definição está contida na Lei 1953, de 6 de janeiro de 1953, tratando-se de conceito político e não de uma determinação geográfica, tendo em vista que não havia correspondência exata à Região Norte do país. Após extinção da SPVEA e a criação da SUDAM por meio da Lei 5173, de 27 de outubro de 1966, não houve mudança no conceito, mas seus limites foram estendidos. A última modificação legal ocorreu com a Constituição de 1988 (artigos 13 e 14 do ADCT), que criou o Estado do Tocantins e transformou em Estados os territórios de Roraima e do Amapá. Para fins de padronização da exposição e análise dos dados, considerou-se a integralidade do estado do Maranhão (FISCHER, 2014).

– DETRAE, com base em planilha gerada em 19 de janeiro de 2023. Trata-se, portanto, da sistematização preliminar de informações das fiscalizações realizadas pelas equipes da Inspeção do Trabalho do Brasil, em que houve a constatação de pessoas na condição de trabalho escravo contemporâneo no garimpo.

As variáveis analisadas nesta etapa da pesquisa compreendem resultado e quantidade de fiscalizações; número de trabalhadores alcançados, identificados em situação de trabalho escravo, pessoas efetivamente resgatadas dessa condição, e vínculos de emprego formalizados; guias de seguro-desemprego liberadas; e Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS emitidas durante os procedimentos fiscais. Apresenta-se, ainda, a distribuição espacial das fiscalizações e atividades econômicas estudadas, com destaque para a extração mineral.

Em momento posterior desta pesquisa, aprofunda-se o estudo do garimpo de ouro e das condições de trabalho observadas pelas equipes de fiscalização de acordo com o conteúdo dos relatórios. Também é nessa fase que será possível analisar a natureza e o conteúdo das ações tomadas, a exemplo dos autos de infração lavrados.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho – OIT (2016), a exposição dos dados é tão importante quanto a qualidade da informação em si, pois a forma de exibição influencia na interpretação das estatísticas. A tabulação deve ser projetada para apresentar todas as observações e conclusões interessantes à análise. As estatísticas não constituem fim em si mesmas; são ferramentas para a exposição de problemas específicos.

Interessa calcular ações, taxas e proporções, pois os padrões aparecem de forma mais evidente na observação de números relativos do que em valores absolutos. A definição do tipo de informação requerida depende da situação nacional, conforme políticas ou aspectos de condições laborais a serem avaliados. A adequação à realidade específica observada permite a avaliação da infraestrutura, do funcionamento e da eficiência do sistema, e a identificação das ações necessárias para enfrentar as carências evidenciadas (OIT, 2016).

De início, são listadas atividades econômicas da extração mineral consideradas no estudo (Tabela 1). A tabulação contém a quantidade de fiscalizações realizadas, estratificadas conforme o resultado tenha apontado a presença ou a ausência de resgate de trabalhadores escravizados. Nesse ponto, são expostos números referentes à totalidade das ações fiscais realizadas no país. Posteriormente, haverá justificativa do enfoque no território paraense.

Há prevalência da atividade de extração de minério de metais preciosos. Essa preponderância ocorre nas ações em que houve identificação de trabalho escravo contemporâneo (78,1%), assim como naquelas em que não ocorreu essa constatação (48,5%).

Tais destaques reforçam a importância da regulação e do monitoramento das condições laborais de quem exerce essa atividade econômica. Igualmente, justificam o interesse da pesquisa sobre a atividade econômica. As ações de fiscalização nesse segmento podem ser consideradas pertencentes à concepção de combate ao trabalho escravo no garimpo.

Tabela 1 - Quantidade (N) e proporção (%) de fiscalizações consideradas no estudo, conforme a atividade econômica (1995-2022).

CNAE*	Atividade	Com resgate		Sem resgate		Total	
		N	%	N	%	N	%
724301	Extração de minério de metais preciosos	25	78,1	16	48,5	41	63,1
810010	Beneficiamento de gesso e caulim associado à extração	3	9,4	1	3,0	4	6,2
722701	Extração de minério de estanho	3	9,4	7	21,2	10	15,4
810005	Extração de gesso e caulim	1	3,1	9	27,3	10	15,4
Total		32	100,0	33	100,0	65	100,0

Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

* Classificação Nacional de Atividades Econômicas

Feitas essas ponderações, apresenta-se o detalhamento da quantidade e proporção de trabalhadores alcançados, encontrados em condição análoga à de escravo (escravizados), efetivamente resgatados, e formalizados durante ação fiscal, conforme a atividade econômica (Tabela 2). A extração de minério de metais preciosos apresenta as maiores proporções em todos os aspectos considerados: quantidade de trabalhadores alcançados (56,9%); escravizados (84,7%); resgatados (84,7%); e formalizados (71,9%). Todos os trabalhadores escravizados foram afastados dessa condição.

Tabela 2 - Quantidade (N) e proporção (%) de trabalhadores alcançados, escravizados, resgatados e formalizados, por atividade econômica (1995-2022).

Atividade	Trabalhadores Alcançados		Trabalhadores Escravizados		Trabalhadores Resgatados		Trabalhadores Formalizados		
	N	%	N	%	N	%	N	%	
Extração de minério de metais preciosos	2.447	56,9	232	84,7	232	84,7	115	71,9	
Beneficiamento de gesso e caulim associado à extração	37	0,9	19	6,9	19	6,9	31	19,4	
Extração de minério de estanho	1.305	30,3	19	6,9	19	6,9	5	3,1	
Extração de gesso e caulim	514	11,9	4	1,5	4	1,5	9	5,6	
Total		4.303	100,0	274	100,0	274	100,0	160	100,0

Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

Quantidades e proporções de indenizações pagas, autos de infração lavrados, guias de seguro-desemprego especial liberadas e CTPS emitidas, também são analisados segundo o agrupamento por atividade econômica (Tabela 3). Mais uma vez, a extração de minério de

metais preciosos apresenta relevo: maior quantidade relativa de autos de infração (73,0%), guias de seguro-desemprego (81,5%), CTPS emitidas (86,0%) e indenização paga aos trabalhadores a título de verbas rescisórias (78,5%). Considerando o enfoque da pesquisa, os estabelecimentos do gênero despontam, então, dentre os que mais empregam mão de obra escrava e incorrem em maior variedade de infrações trabalhistas.

Tabela 3 - Quantidade (N) e proporção (%) de indenização paga (R\$), autos de infração lavrados, guias de seguro-desemprego especial liberadas e CTPS emitidas, por atividade econômica (1995-2022).

Descrição da atividade	Autos de infração		Seguro-desemprego		CTPS emitidas		Indenização paga	
	N	%	N	%	N	%	R\$	%
Extração de minério de metais preciosos	650	73,0	185	81,5	43	86,0	464.836,57	78,5
Beneficiamento de gesso e caulim associado à extração	71	8,0	19	8,4	4	8,0	66.980,91	11,3
Extração de minério de estanho	95	10,7	19	8,4	1	2,0	44.801,35	7,6
Extração de gesso e caulim	75	8,4	4	1,8	2	4,0	15.463,44	2,6
Total	891	100,0	227	100,0	50	100,0	592.082,27	100,0

Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

A viabilidade do recorte territorial promovida decorre da verificação da quantidade e proporção de estabelecimentos e trabalhadores em condição análoga à de escravo, conforme agrupamento por unidade federativa e município (Tabela 4). O estado do Pará reúne a maior parcela das fiscalizações (32,3%) e de trabalhadores escravizados (61,3%). No período considerado, o município paraense de Jacareacanga apresentou a maior proporção de pessoas em condição análoga à de escravo (30,3%) e ficou em segundo lugar em número de estabelecimentos fiscalizados (7,7%), atrás de Calçoene-AP (10,8%).

Tabela 4 - Quantidade (N) e proporção (%) de estabelecimentos inspecionados e trabalhadores encontrados em condição análoga à de escravo, por unidade federativa e município (1995-2022).

UF / Município	Estabelecimentos inspecionados		Trabalhadores escravizados	
	N	%	N	%
Amazonas	1	1,5	12	4,4
Presidente Figueiredo	1	1,5	12	4,4
Amapá	10	15,4	11	4,0
Calçoene	7	10,8	11	4,0
Pedra Branca do Amaparí	1	1,5	-	-
Serra do Navio	2	3,1	-	-
Bahia	1	1,5	-	-
Andaraí	1	1,5	-	-
Goiás	1	1,5	-	-
Catalão	1	1,5	-	-
Minas Gerais	1	1,5	-	-
Coromandel	1	1,5	-	-
Mato Grosso	7	10,8	53	19,3
Alta Floresta	1	1,5	10	3,6
Matupá	1	1,5	15	5,5

Nova Bandeirantes	1	1,5	-	-
Nova Santa Helena	1	1,5	20	7,3
Novo Mundo	3	4,6	8	2,9
Pará	21	32,3	168	61,3
Água Azul do Norte	1	1,5	13	4,7
Anapu	3	4,6	7	2,6
Cumarú do Norte	4	6,2	27	9,9
Curionópolis	2	3,1	2	0,7
Jacareacanga	5	7,7	83	30,3
Novo Progresso	1	1,5	-	-
Rio Maria	3	4,6	22	8,0
Santa Maria das Barreiras	1	1,5	12	4,4
São Félix do Xingu	1	1,5	2	0,7
Paraíba	4	6,2	8	2,9
Junco do Seridó	3	4,6	8	2,9
Salgadinho	1	1,5	-	-
Pernambuco	8	12,3	-	-
Araripina	4	6,2	-	-
Ipubi	4	6,2	-	-
Rio Grande do Norte	2	3,1	15	5,5
Equador	2	3,1	15	5,5
Rondônia	8	12,3	5	1,8
Ariquemes	3	4,6	-	-
Candeias do Jamari	2	3,1	-	-
Monte Negro	2	3,1	5	1,8
Pimenta Bueno	1	1,5	-	-
Tocantins	1	1,5	2	0,7
Paraná	1	1,5	2	0,7
Total	65	100,0	274	100,0

Fonte: DETRAE. **Elaboração:** Própria.

Antes da sistematização detalhada dos relatórios de fiscalização, apresenta-se um resumo dos 65 casos de fiscalizações relacionadas ao garimpo (Tabela 5). Em 32 dessas fiscalizações as equipes concluíram pela existência de submissão a condições laborais análogas à escravidão, e promoveram o resgate de 274 pessoas trabalhadoras.

As situações de constatação de escravidão contemporânea na atividade garimpeira concentram-se especialmente na região sudoeste no estado do Pará, indicando a possibilidade de correlação com a intensidade de exploração de ouro observada no território. Essa constatação reforça a necessidade de aprofundamento da pesquisa.

A síntese exposta indica o universo contemplado pela pesquisa: 4.303 trabalhadores alcançados pelas fiscalizações; 274 encontrados em condição de labor análogo à escravidão e efetivamente resgatados; 160 formalizados durante a ação fiscal; e 891 autos de infração lavrados. Destacam-se, ainda, as seguintes informações: pagamento de indenização no total de R\$ 592.082,27; liberação de 227 guias de seguro-desemprego especial; e emissão de 50 carteiras de trabalho. Dentre os responsáveis, 32 são pessoas físicas.

Tabela 5 – Síntese dos casos relacionados ao garimpo, conforme relatórios de fiscalização trabalhista do período analisado (1995-2022).

N	Ano	UF	Município	CNAE (*)	Trabalhadores Alcançados	Trabalhadores Formalizados	Trabalhadores Escravizados	Trabalhadores Resgatados	Autos de Infração
1	1995	RO	Ariquemes	1	343	-	-	-	11
2	1995	RO	Ariquemes	1	24	-	-	-	1
3	1995	RO	Ariquemes	1	7	-	-	-	1
4	1995	RO	Candeias do Jamari	1	251	-	-	-	15
5	1995	RO	Monte Negro	1	98	-	-	-	13
6	1996	RO	Candeias do Jamari	1	253	-	-	-	9
7	1996	PE	Araripina	2	156	-	-	-	10
8	1996	PE	Araripina	2	14	-	-	-	3
9	1996	PE	Araripina	2	63	-	-	-	5
10	1996	PE	Araripina	2	87	-	-	-	2
11	1996	PE	Ipubi	2	55	-	-	-	6
12	1996	PE	Ipubi	2	21	-	-	-	6
13	1996	PE	Ipubi	2	81	-	-	-	10
14	1996	PE	Ipubi	2	28	-	-	-	7
15	1997	RO	Pimenta Bueno	1	228	-	-	-	12
16	1998	AP	Pedra Branca do Amapará	3	27	-	-	-	6
17	1998	AP	Serra do Navio	3	122	-	-	-	5
18	1998	AP	Serra do Navio	3	36	-	-	-	15
19	1999	GO	Catalão	3	8	-	-	-	3
20	1999	MG	Coromandel	3	14	-	-	-	3
21	2008	AM	Presidente Figueiredo	1	94	-	12	12	7
22	2008	PA	Curionópolis	3	19	19	2	2	14
23	2008	AP	Calçoene	3	816	-	-	-	-
24	2008	AP	Calçoene	3	56	4	-	-	11
25	2009	PA	Anapu	3	18	-	-	-	20
26	2009	PA	Anapu	3	8	8	7	7	15
27	2009	PA	Anapu	3	5	-	-	-	15
28	2010	MT	Novo Mundo	3	2	-	2	2	13
29	2010	MT	Novo Mundo	3	4	-	4	4	13
30	2010	BA	Andaraí	3	120	-	-	-	8
31	2011	PA	Água Azul do Norte	3	13	13	13	13	20
32	2013	PA	Curionópolis	3	896	-	-	-	22
33	2013	MT	Matupá	3	19	19	15	15	19
34	2013	MT	Nova Bandeirantes	3	9	1	-	-	18
35	2014	PA	Novo Progresso	3	7	-	-	-	9
36	2015	TO	Paraná	3	3	3	2	2	16
37	2017	MT	Nova Santa Helena	3	28	26	20	20	62
38	2017	PA	Santa Maria das Barreiras	3	12	12	12	12	12
39	2017	RO	Monte Negro	1	5	5	5	5	16
40	2017	AP	Calçoene	3	15	-	-	-	14
41	2017	AP	Calçoene	3	9	5	6	6	14
42	2017	AP	Calçoene	3	6	2	5	5	18
43	2017	AP	Calçoene	3	19	-	-	-	38
44	2017	AP	Calçoene	3	5	-	-	-	16
45	2018	PA	Jacareacanga	3	44	-	39	39	43
46	2018	PA	Jacareacanga	3	5	-	5	5	21
47	2019	PB	Junco do Seridó	4	5	3	-	-	9
48	2019	PB	Salgadinho	2	4	4	-	-	9
49	2019	PB	Junco do Seridó	4	11	7	4	4	22
50	2019	PB	Junco do Seridó	2	5	5	4	4	17

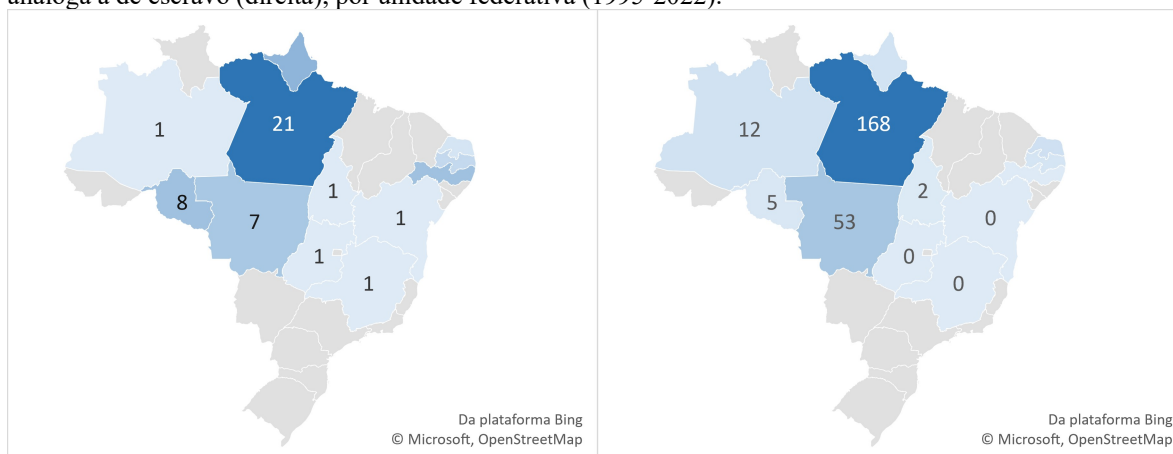
51	2019	RN	Equador	4	10	10	4	4	19
52	2020	MT	Novo mundo	3	3	3	2	2	17
53	2020	PA	Jacareacanga	3	4	-	4	4	35
54	2020	PA	Jacareacanga	3	4	-	4	4	38
55	2020	PA	Jacareacanga	3	32	-	31	31	37
56	2021	RN	Equador	4	11	11	11	11	21
57	2021	PA	Rio maria	3	4	-	4	4	-
58	2021	PA	Rio maria	3	10	-	10	10	-
59	2021	PA	Rio maria	3	8	-	8	8	-
60	2021	PA	Cumarú do norte	3	8	-	8	8	10
61	2021	PA	Cumarú do norte	3	4	-	4	4	10
62	2021	PA	Cumarú do norte	3	7	-	7	7	10
63	2021	PA	Cumarú do norte	3	8	-	8	8	10
64	2021	PA	São Félix do Xingu	1	2	-	2	2	10
65	2022	MT	Alta floresta	3	10	-	10	10	-
Total				4.303	160	274	274	891	

Fonte: DETRAE. **Elaboração:** Própria.

*1 - Extração de minério de estanho (CNAE 722701); 2 - Extração de gesso e caulim (CNAE 810005); 3 - Extração de minério de metais preciosos (CNAE 724301); 4 - Beneficiamento de gesso e caulim associado à extração (CNAE 810010).

A preponderância de situações de trabalho escravo em estados da Região Norte, e em especial no Pará (Figura 1), indica a necessidade de investimento de esforço fiscal nas áreas que apresentam maior probabilidade de ocorrência de trabalho escravo no garimpo. A atenção diferenciada também decorre do fato de que se trata de atividade econômica desempenhada sem o devido respeito à legislação.

Figura 1 – Quantidade de estabelecimentos inspecionados (esquerda) e trabalhadores encontrados em condição análoga à de escravo (direita), por unidade federativa (1995-2022).



Fonte: DETRAE. **Elaboração:** Própria.

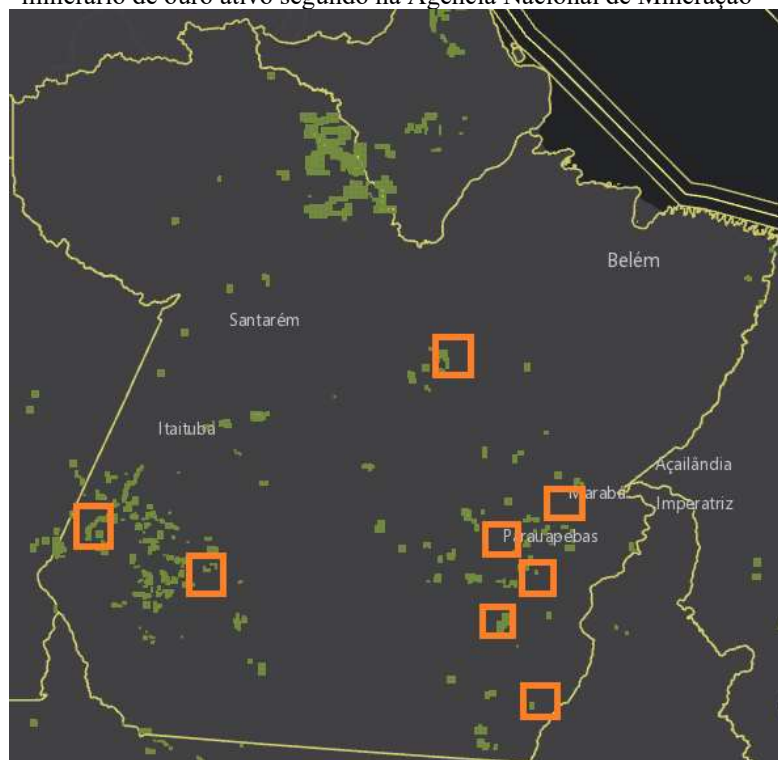
O garimpo de ouro encontra-se classificado na atividade de extração de minério de metais preciosos. O enfoque da pesquisa justifica-se em razão do destaque dentre os minerais garimpáveis, no que concerne à exploração laboral em condições de escravidão contemporânea. A seleção das ações fiscais a serem estudadas com detalhes busca identificar os contornos do trabalho escravo contemporâneo na atividade garimpeira.

Este primeiro momento contempla as atividades econômicas indicadas como garimpo em geral. Segue-se a estratégia de partir do gênero (garimpo) em direção à espécie (garimpo de ouro). A especificação das fiscalizações referentes ao garimpo de ouro será realizada quando da análise do conteúdo integral dos relatórios de fiscalização.

Os resultados expostos indicam a necessidade de aprofundamento da análise para compreensão das nuances da ocorrência de escravidão contemporânea no âmbito do setor minerário, em especial na atividade garimpeira, em razão da precariedade imposta aos trabalhadores do ramo. Diante desse quadro de violações de direitos apontado na análise preliminar, o aprofundamento da pesquisa permite identificar as principais características das ocorrências de trabalho escravo contemporâneo no garimpo.

Essa investigação centra-se, portanto, em documentos oficiais da fiscalização laboral que concluíram pela configuração do fenômeno, nos moldes do artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1940). A amostragem é representativa, pois a pesquisa está em consonância com as localidades indicadas pela Agência Nacional de Mineração em que estão ativos processos minerários de extração de ouro (Figura 2).

Figura 2 - Correspondência entre os locais alcançados pela fiscalização de trabalho escravo em garimpos de ouro e as áreas com processo minerário de ouro ativo segundo na Agência Nacional de Mineração



Fonte: Sistema de Informações Geográficas da Mineração – SIGMINE (ANM) e DETRAE. **Elaboração:** Própria.

Compõem o objeto da pesquisa a identificação das peculiaridades das violações normativas constatadas no âmbito do trabalho escravo contemporâneo no garimpo. As

experiências práticas de fiscalização destacam a criação de barreiras formais, por parte dos tomadores de serviços, para impedir o enfrentamento de ações ilícitas na atividade garimpeira. Um exemplo de possível fraude trabalhista é a utilização de falsas cooperativas, mesmo diante de quadros fáticos que remetem à necessidade de formação do vínculo de emprego – artigos 2º, 3º e 9º da CLT (BRASIL, 1943).

Há questões associadas à prática de condutas criminosas diversas, a exemplo do aliciamento, que pode configurar tráfico interno de pessoas; utilização da atividade como instrumento de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; e exploração e estímulo à prostituição nas frentes de trabalho (CAHETÉ, 1998).

A compreensão do problema implica avaliar a incidência do trabalho escravo contemporâneo e as condições que permitam a continuidade dessa forma de exploração laboral no estado do Pará. O enfrentamento da questão compreende o estudo sobre garimpo na Amazônia paraense, e as ocorrências de resgate de trabalhadores de escravidão contemporânea.

Dentre as unidades federativas elegíveis, optou-se pelo Pará em razão do predomínio em termos de extração artesanal de ouro. Os municípios paraenses também reúnem os maiores quantitativos de ações fiscais realizadas e de trabalhadores resgatados na atividade econômica em exame, conforme apontam os resultados das ações fiscais selecionadas na pesquisa.

A exploração da atividade econômica em exame concentra-se no sudoeste do Pará, em especial nos municípios de Itaituba e Jacareacanga (MAPBIOMAS, 2021). Nessa área, a atividade ilegal abrange territórios indígenas (PEDROSO, 2021). A pesquisa centra-se nos aspectos da manutenção de condições laborais análogas à escravidão na atividade garimpeira, mas é importante mencionar os impactos nas questões agrária, indígena⁷ e ambiental⁸.

O trabalho escravo contemporâneo no garimpo é suficientemente definido pelo artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1940). Este tipo penal volta-se objetivamente à conduta praticada, e não discrimina natureza da atividade, local de incidência, origem da vítima, nem quaisquer outros fatores. O que se presente é verificar, nas relações laborais em que agentes do Estado concluíram pela existência de práticas análogas à escravidão, quais são as características preponderantes com base no dispositivo legal que reprime tais condutas.

A pesquisa investiga quais condições de trabalho são determinantes para configurar escravidão contemporânea no garimpo de ouro. Identificar peculiaridades da dinâmica da escravidão contemporânea no garimpo demanda avaliar indicadores da escravidão

⁷ Nesse caso, trata-se do garimpo desautorizado em territórios indígenas, não do trabalho indígena no garimpo.

⁸ Em especial os danos causados pela utilização de mercúrio na extração do ouro.

contemporânea, diante dos resultados de fiscalizações, perfil das vítimas e infrações mais recorrentes constatadas no âmbito dessa atividade econômica. Antes da análise detida dos relatórios dos casos identificados nos garimpos de ouro da Amazônia paraense, importa expor o contexto geral da escravidão contemporânea.

A investigação acadêmica objetiva auxiliar na prevenção e repressão do delito. O estudo analisa relatórios das ações de combate à escravidão contemporânea. No entanto, são notórias as limitações do modelo repressivo, pois não se consegue alcançar a integralidade das possíveis situações configuradoras do crime. Uma das razões consiste na duração da atividade, que no trabalho rural geralmente limita-se a alguns meses. Pesquisa da OIT (OIT, 2011) indica que a maioria dos trabalhadores resgatados nas ações fiscais acompanhadas estavam ausentes do domicílio há três meses ou menos (69,5%). Outro motivo consiste na naturalização ou invisibilidade que marca determinadas formas de trabalho, como ocorre na utilização do afeto como instrumento de controle e exploração do trabalho doméstico (PEREIRA, 2021).

Em termos de efetividade e em consonância com o ideal de não exposição à violação de direitos, entende-se que investir na tutela preventiva contribui substancialmente para enfrentar o problema. É importante compreender o cenário em que essa violação ocorre, bem como os impactos socioambientais oriundos da atividade garimpeira ilegal ou irregular.

Nesta pesquisa, utiliza-se o termo ilegal para referir a atividade de garimpagem realizada em áreas em que há impossibilidade de convalidação, situações em que inexistente ou não poderia ocorrer autorização do órgão regulador. O termo irregular corresponde aos casos de trabalho desenvolvido em áreas em que o desempenho da atividade é possível, segundo as normas de Direito Minerário e, conseqüentemente, cabe regularização e adequação das relações laborais.

A análise contempla o estudo da legislação que regula o desempenho da atividade, bem como conseqüências e possibilidades de atuação com vistas à garantia de trabalho digno. Sistematizar dados das fiscalizações que constataram escravidão contemporânea no garimpo auxilia na reflexão sobre o afastamento de condições de precariedade laboral e garantia do padrão mínimo de dignidade da pessoa trabalhadora. Esse fim visado pela pesquisa torna relevante analisar o grau de descumprimento da legislação laboral aplicável.

Do conjunto normativo, destaca-se o Estatuto do Garimpeiro (BRASIL, 2008) e a Norma Regulamentadora n. 22 (BRASIL, 1999). O estudo considera situações de garimpagem irregular, que admitem convalidação, assim considerada a atividade desenvolvida em área permitida pelos órgãos responsáveis. São contextos que apresentam indícios de abuso de direito e condições laborais passíveis de adequação, independentemente se a atividade é desenvolvida de forma cooperativa, subordinada ou autônoma.

É preciso reduzir ou eliminar a degradância na garimpagem de ouro na região, sobretudo diante de quadros de exploração que configuram trabalho análogo ao de escravo. Disso decorre o necessário aperfeiçoamento do aparato estatal preventivo e repressivo. Há medidas estruturais que podem ser úteis ao afastamento do trabalho escravo contemporâneo nesse contexto, a exemplo da restrição de financiamento e emissão de autorizações para exploração mineral, em caso de eventual presença do solicitante no cadastro de empregadores punidos administrativamente (lista suja).

A averiguação de questões trabalhistas orienta-se pela realidade observada, independentemente das alegações ou formalizações existentes – artigo 9º da CLT (BRASIL, 1943). Essa interpretação decorre da aplicação do princípio trabalhista da primazia da realidade sobre a forma. A exibição de documentos minerários (PLG), agrários (Cadastro Ambiental Rural – CAR) e trabalhistas (constituição de cooperativa) destinados simplesmente a conferir aparência de regularidade ao exercício da atividade garimpeira não impedem a constatação de irregularidades trabalhistas e consequente aplicação de penalidades.

O cenário envolve questões complexas. A análise aprofundada das fiscalizações selecionadas para estudo pode auxiliar na compreensão do fenômeno da escravidão contemporânea na atividade garimpeira e na tomada de ações voltadas à eliminação dessa forma de exploração laboral.

O exercício do poder de polícia administrativa em matéria laboral atrai o interesse da pesquisa jurídica, na medida em que contribui para concretizar o direito ao trabalho digno. Em especial, há importância e aderência da pesquisa ao programa de pós-graduação em direito que possui área de concentração em direitos humanos e está sediado na capital da unidade da Federação que reúne elevados indicadores de trabalho escravo contemporâneo⁹.

Esta pesquisa é orientada pela seguinte indagação: quais são as principais características do trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro na Amazônia paraense? As respostas possíveis a esse questionamento devem levar em conta o aspecto de proteção dos trabalhadores que desenvolvem a atividade, independentemente da forma de organização – autônoma, cooperada ou com vínculo empregatício. A sistematização pode contribuir com abordagens de prevenção e repressão necessárias às políticas públicas voltadas ao enfrentamento da questão.

1.2 JUSTIFICATIVA

⁹ Consulta realizada em 3 de janeiro de 2023 no Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil (Radar SIT), aponta que foram resgatadas 13.437 pessoas trabalhadoras no estado do Pará, o que representa 22,7% do quantitativo total registrado em todas as unidades federativas (59.231).

O trabalho escravo contemporâneo tem sido objeto de diferentes estudos, nas variadas manifestações do fenômeno. Conforme aponta o Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil (Radar SIT), de 1995 a 2022, ocorreram mais de 60 mil resgates de trabalhadores escravizados no Brasil¹⁰. A superação desse quadro de precariedade laboral demanda o empenho da academia e da sociedade civil. O esforço coletivo deve se voltar à idealização, implementação, avaliação e fortalecimento das políticas públicas¹¹ de identificação, rastreamento e combate às ocorrências de escravidão moderna.

Os números são alarmantes, mas a incidência da fiscalização trabalhista na atividade garimpeira ainda é pouco representativa. A atuação da Auditoria-Fiscal do Trabalho tem sido mais recorrente nos últimos anos, especialmente em razão do incremento na extração de ouro. Não foram identificados estudos aprofundados sobre o fenômeno da escravidão contemporânea no garimpo aurífero, o que reforça a necessidade do presente estudo.

O levantamento bibliográfico compreendeu, até 16 de novembro de 2021 a busca por teses, dissertações e artigos das diferentes áreas de conhecimento, em bases indexadas, especialmente nos bancos de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, no Catálogo de Teses e Dissertações e no Portal de Periódicos (Plataforma Sucupira). Foram informadas palavras-chave, individualmente e combinadas. Com objetivo de acesso a trabalhos variados, foram buscados temas centrais da pesquisa: “garimpo”, “mineração”, “trabalho escravo”, “escravidão”, “trabalho análogo ao de escravo” e “condição análoga à de escravo”. Em razão do recorte territorial, conferiu-se prioridade às pesquisas científicas sobre escravidão contemporânea e garimpo em território amazônico.

Dentre as dezenas de trabalhos retornados, descartou-se aqueles sem pertinência com o tema. A seleção voltou-se especialmente ao trabalho escravo contemporâneo e ao garimpo de ouro, sem excluir textos sobre mineração em geral, que guardassem relação com o objeto de estudo. A relativa escassez de dissertações e teses afins ao objeto de pesquisa tornou relevante e necessária a seleção de livros e artigos científicos, identificados a partir de critérios idênticos.

¹⁰ MTE. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil – Radar da SIT**. Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em 14 jun. 2023.

¹¹ “O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes.” (SOUZA, 2006, p. 22). Desse modo, pode-se assumir que política pública constitui “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006, p. 26).

O resultado das buscas indicou que as pesquisas sobre garimpo de ouro centram-se de modo mais recorrente nos impactos ambientais, especialmente contaminação por mercúrio e exploração da atividade em áreas protegidas ou pertencentes a povos indígenas. Todavia, há escassez de produção científica que estude com profundidade a configuração da escravidão contemporânea no garimpo de ouro, especialmente quanto à atuação da inspeção do trabalho.

As teses e dissertações encontradas pouco se aproximam do escopo desta pesquisa. Foram identificados apenas dois trabalhos acadêmicos em nível de pós-graduação em sentido estrito que estão associados aos temas centrais e com aderência ao recorte promovido:

- BAÍA JÚNIOR, Pedro Chaves. **Entre o ouro e a biodiversidade**: garimpos e unidades de conservação na região de Itaituba, Pará, Brasil. Tese (Doutorado). Belém: Universidade Federal do Pará, 2014; e
- RODRIGUES, José Siney Ferraz. **Memórias do garimpo**: vida e trabalho de garimpeiros clandestinos no ciclo do ouro na Amazônia brasileira (1960-2000). Tese (Doutorado). São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2020.

Logo, existe lacuna teórica a ser preenchida. A especificidade buscada, e ainda não encontrada na literatura, compreende a análise das situações que resultaram na ocorrência de escravidão contemporânea no garimpo de ouro, a partir da atuação da inspeção do trabalho no Brasil, e para fins de identificação das características do fenômeno.

O objeto de estudo envolve aspectos relativos ao reconhecimento e à efetividade de direitos humanos e fundamentais. A relevância social da pesquisa decorre do fato de que a atividade possui dimensão social, econômica e ambiental forte na região. O foco imediato da tese abrange o impacto na saúde, segurança e nos direitos dos trabalhadores, e o interesse mediato consiste nos eventuais danos à sociedade – saúde, territórios invadidos, perda de qualidade ambiental e outros fatores associados ao problema. Reforça a atualidade da proposta a realização de consulta pública sobre o novo texto da Norma Regulamentadora n. 22 (BRASIL, 1999), que trata da Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração¹².

O interesse pela temática decorre da atividade profissional do doutorando, que compõe a carreira da Auditoria-Fiscal do Trabalho desde 2011 e teve lotação inicial no município de Santarém, na região oeste do Pará. Durante esse período, também realizou ações fiscais em outros pontos do estado, a exemplo do destacamento para atuação nos municípios de Moju, Acará, Abaetetuba, Altamira e Novo Progresso.

¹² Essa chamada consta em extrato do Ministério do Trabalho e Emprego, no Diário Oficial da União de 22 de novembro de 2021, edição 218, seção 3, página 185.

A experiência nesta última localidade tem relação direta com os estudos sobre trabalho escravo contemporâneo, mesmo que ali não tenha sido enfrentada situação relativa ao garimpo. Foi durante investigação de denúncia de trabalho escravo naquela região que o pesquisador primeiro teve contato com relatos de intenso movimento garimpeiro promovido ao longo da Rodovia Santarém-Cuiabá (BR 163), mais especificamente em localidade próxima ao Rio Crepori, um dos afluentes do Rio Tapajós.

A atuação profissional é determinante para identificar a necessidade de estudos específicos sobre a realidade apresentada. A interação pessoal do pesquisador com o objeto de pesquisa possibilita leitura qualificada do elemento central de análise, e facilita a tarefa de pensar de modo crítico e empírico o objeto e o enfrentamento cotidiano do problema. O estudo detido do tema permite crescimento pessoal, intelectual e acadêmico, a partir do aprofundamento em questões sensíveis à existência e continuidade do processo de exploração laboral dentro da dinâmica da garimpagem de ouro na região.

Há convergência das temáticas com a área de concentração deste Programa de Pós-Graduação em Direito. A correlação é justificada pela abordagem de conteúdos relativos a Direitos Humanos, especialmente associados à linha de pesquisa sobre “Direitos Humanos e Meio Ambiente”. Existe associação com áreas temáticas referentes ao “Ordenamento territorial na Amazônia”, conduzida pela Profa. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer, e sobre “O trabalho análogo ao de escravo”, a cargo da Profa. Dra. Valena Jacob Chaves Mesquita. Também serão importantes as discussões concernentes a Direito e Desenvolvimento na Amazônia, relativamente aos contornos da atividade garimpeira no estado do Pará.

A produção aurífera oficial de garimpos da região do Tapajós representou cerca de 70% da produção paraense nos anos 1990, que por sua vez correspondeu a 52,5% da produção garimpeira da Amazônia (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002) (2002). Em geral, essa representatividade se mantém na atualidade. Por essa razão, e considerando os milhares de garimpeiros na região, bem como a proteção conferida pelo texto constitucional – artigo 21, inciso XXV; artigo 174, §§ 3º e 4º; e artigo 201, § 7º, inciso II, da Constituição (BRASIL, 1988) –, entende-se que, além do aspecto teórico, a pesquisa tem relevância social.

As repercussões do garimpo são importantes para a população amazônica, especialmente em razão dos impactos ambientais, sociais, econômicos e trabalhistas inerentes ao cenário apresentado. Portanto, em virtude da escassez de estudos aprofundados a respeito da escravidão laboral no âmbito da atividade garimpeira, o estudo apresenta características de abordagem original e relevante.

1.3 OBJETO DE PESQUISA

O objetivo geral desta pesquisa é identificar as principais características do trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro na Amazônia paraense. São objetivos específicos:

- Levantar indicadores e perfil das vítimas nos casos de configuração do trabalho escravo contemporâneo na atividade garimpeira de ouro no estado do Pará;
- Estudar a dinâmica da garimpagem de ouro na Amazônia paraense, à luz da normatividade referente ao Direito Minerário, Ambiental e Trabalhista;
- Investigar quais medidas podem ser adotadas para adequação das condições laborais às diretrizes de proteção do trabalhador, no âmbito da mineração artesanal de ouro.

1.4 HIPÓTESE

As condições laborais observadas pelas equipes de fiscalização nas ações que promoveram resgate de trabalhadores escravizados no garimpo de ouro referem um conjunto de irregularidades quanto a direitos relacionados à dignidade humana no meio ambiente de trabalho, e a superação desse contexto demanda melhorias no modo como a atividade é desenvolvida e investimento no adequado cumprimento das normas trabalhistas.

1.5 METODOLOGIA

A tese consiste em estudo teórico-empírico, do tipo exploratório-descritivo, com abordagem quantitativa e qualitativa, e método de estudo multicase. Envolve a elaboração de diagnóstico, a partir do estudo de relatórios da fiscalização trabalhista e encaminhamentos decorrentes de ações que promoveram identificação e resgate de trabalhadores em situação de escravidão contemporânea em garimpos de ouro na Amazônia paraense.

O diagnóstico contempla considerações sobre resultados da pesquisa e proposição de políticas públicas. Realiza-se interpretação propositiva, sob o prisma da legislação minerária, ambiental e trabalhista, e análise baseada em evidências, com abordagem indutiva. O recorte menor torna possível a compreensão das características centrais do fenômeno e a aplicabilidade das conclusões em casos semelhantes.

Ao longo do estudo, utiliza-se o método misto de análise, do tipo convergente (CRESWELL, 2021), nesta pesquisa qualitativa e quantitativa. A visão quantitativa decorre dos estudos estatísticos sobre o perfil das fiscalizações, das infrações e das vítimas dessa forma de exploração laboral. A qualitativa conforma-se pela revisão de literatura referente ao garimpo e à escravidão contemporânea na Amazônia.

Os indicadores serão extraídos de bases de dados públicas e dos relatórios de fiscalização trabalhista, acessados mediante compromisso de utilização em pesquisa acadêmica. Informações contidas nas guias de seguro-desemprego de trabalhadores resgatados permitirão compreender o perfil socioeconômico da vítima da escravidão no garimpo, sem que a exposição de tais dados permita a identificação das pessoas. Por essa razão, não há necessidade de submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa.

Promove-se a sistematização das informações constantes nos relatórios das fiscalizações realizadas pelas equipes da Inspeção do Trabalho do Brasil, em que houve a constatação de pessoas na condição de escravidão contemporânea na atividade garimpeira. O exercício de sistematização permitirá a identificação das principais características do trabalho escravo contemporâneo, das infrações constatadas e do perfil das vítimas.

Emprega-se a teoria fundamentada nos dados, que propõe a explicação da realidade social mediante a construção de teorias indutivas, com base na análise sistemática dos dados (GLASER; STRAUSS, 1967 apud GIL, 2021, p. 65). A partir da base teórica e documental, constitui-se a matriz de desconformidade da escravidão contemporânea no garimpo, adaptando-se o “Modelo de Mensuração de Amplitude, Intensidade e Taxa de desconformidade”, proposto por Cardoso (2012), que elaborou e aplicou esse método aos preceitos do direito à cidade.

A associação dos métodos de análise propostos encontra base empírica, inicialmente, nos relatórios de fiscalização, que possuem o registro completo da situação identificada por Auditores-Fiscais do Trabalho nas localidades de verificação da configuração de trabalho escravo contemporâneo. Tais relatórios reúnem a integralidade dos autos de infração lavrados, termos de registro das entrevistas realizadas nos locais de trabalho e outros documentos que formam a convicção dos agentes públicos.

Para mapeamento do quadro narrado nos relatórios de fiscalização de trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro, as informações foram coletadas, analisadas e interpretadas concomitantemente, de modo comparativo. No período de 1995 a 2022, houve 65 fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo. Foram 32 ocasiões em que se constatou a existência de trabalhadores escravizados, totalizando 274 pessoas resgatadas.

A sistematização abrange, inicialmente, a exposição resumida das informações constantes nos relatórios das fiscalizações em que houve a constatação da condição de escravidão contemporânea, relativamente às seguintes atividades econômicas: extração de minério de metais preciosos (CNAE 724301); extração de minério de estanho (CNAE 722701); beneficiamento de gesso e caulim associado à extração (CNAE 810010); e extração de gesso e

caulim (CNAE 810005). A partir desses resultados, os relatórios foram selecionados e buscadas as ocorrências associadas ao garimpo de ouro.

O recorte territorial compõe a delimitação da pesquisa, pois permite “estabelecer limites para a investigação” (MARCONI; LAKATOS, 2021, p. 16). A opção pelo estado do Pará está justificada pelo fato de que responde por 32,3% dos estabelecimentos fiscalizados e 61,3% dos trabalhadores escravizados nas atividades econômicas selecionadas.

A pesquisa tem como enfoque as fiscalizações relacionadas ao garimpo de ouro, que estão contempladas pela mais relevante atividade econômica (extração de minério de metais preciosos), responsável por mais da metade das fiscalizações selecionadas (48,5%) e pela maior parte das ações que resultaram em resgate de trabalhadores escravizados (78,1%).

Por meio de abordagem propositiva-crítica de natureza extraprocessual, realizada de modo dialógico e interinstitucional, são agregados aspectos de tutela preventiva, de natureza extrajudicial, e verificada a incidência de outros órgãos públicos. Somam-se ao objeto de análise eventuais acordos interinstitucionais, tutelas judiciais, termos de ajuste de conduta, recomendações e demais instrumentos que possam ser utilizados no processo de identificação e mapeamento das violações de normas laborais no garimpo de ouro.

Utiliza-se a pesquisa documental na análise de relatórios confeccionados pelas equipes de fiscalização trabalhista, fornecidos pela DETRAE. Em razão de dificuldades de acesso integral às situações e dados provenientes da Defensoria Pública da União – DPU e do Ministério Público do Trabalho – MPT, relativas às ações isoladas ou conjugadas com a Inspeção do Trabalho, resolveu-se desconsiderá-los nesta pesquisa. De qualquer modo, é possível que a análise de tais informações ocorra em pesquisa futura.

Realiza-se mapeamento das localidades de ocorrência do fenômeno, principais características e violações constatadas durante as fiscalizações, e perfil das vítimas do crime de submissão ao trabalho análogo à escravidão. Para o entendimento integral do problema, a investigação identifica as condicionantes que levam os trabalhadores à situação de escravização e as repercussões da atuação estatal diante do fenômeno.

No segundo momento, emprega-se a técnica bibliográfica, na contextualização do trabalho escravo contemporâneo e da atividade garimpeira, a partir de revisão de literatura sobre legislação minerária, ambiental e trabalhista. Serviram como ponto de partida estudos e bases de dados sobre garimpo na Amazônia, promovidos no âmbito das seguintes instituições: Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – Unifespa; Universidade Federal do Pará – UFPA, em especial o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA, Núcleo de Meio

Ambiente – NUMA e curso de Geografia; e Clínica de Direito Ambiental e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas – UEA.

Pontua-se, de antemão, a existência de limitada produção bibliográfica sobre Direito Minerário com enfoque nas relações trabalhistas desenvolvidas no garimpo. Este estudo pode contribuir para a sistematização da configuração das relações sociais, ambientais e da organização laboral no âmbito dessa atividade econômica.

A verificação pormenorizada dos relatórios das ações fiscais que resultaram em resgate de trabalhadores escravizados no garimpo de ouro apontou fatores preponderantes dessas ocorrências de condutas previstas no artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1940). Como o estudo em questão envolve a descrição densa do lugar da pesquisa (GEERTZ, 1973, p. 3) apresenta-se o resumo das fases anterior, durante e posterior às ações fiscais de combate à escravidão moderna no garimpo de ouro.

A etapa prévia demanda mapeamento da cadeia de valor; origem da informação (demandas oriundas de denúncias e de planejamento); identificação de localidades com potencial realização da atividade garimpeira em condições de escravidão contemporânea¹³; e análise das variáveis de estruturais e conjunturais – indicadores socioeconômicos, preço do ouro, legislação aplicável e atuação dos órgãos de fiscalização.

O desenvolvimento da operação pressupõe planejamento anterior, em razão de eventual comportamento resistente por parte dos empregados e dos responsáveis pela gestão do garimpo, cuidados que devem permanecer presentes ao longo da incursão nas localidades investigadas. Para a eficaz conformação do acervo probatório necessita-se de registro de imagens, apreensão de documentos e objetos, e tomada de declarações das pessoas encontradas no local.

Na fase subsequente, há repercussões dos resgates nos meios de comunicação e atuação de outros órgãos estatais. Relatórios de fiscalização bem estruturados e fundamentados permitem que tais documentos sejam fontes de informações úteis aos procedimentos administrativos e judiciais. A utilização dos relatórios de fiscalização compreende, no cenário da pesquisa, identificação de variáveis a serem consideradas na análise detalhada e parametrizada de documentos que os compõem: autos de infração, guias de seguro-desemprego, termos de declaração e afins.

O estudo sustenta-se na compreensão normativa sobre trabalho escravo contemporâneo e sintetiza registros dessa forma de exploração, sob as lentes da prática. Busca-se comparar o

¹³ Por exemplo, as áreas desmatadas mapeadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE. Para informações sobre territórios sujeitos ao desmatamento, acesse: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>.

fazer fiscalizatório com o conteúdo normativo subjacente à atuação profissional. É importante treinar a percepção para entender como ocorre a escravidão contemporânea no garimpo de ouro, e quais são os contornos relevantes para constatação do problema.

Importa esclarecer e diferenciar os termos *operação* e *fiscalização*. Em cada operação, pode haver um ou mais estabelecimentos alcançados (fiscalizações). Determinada operação pode abranger um, nenhum ou vários estabelecimentos com identificação de trabalhadores escravizados. Também não se afasta a hipótese de a investigação ser demandada em razão de uma frente de trabalho específica e, durante o operativo, outras situações serem contempladas.

Há possibilidade de não ser constatada alguma das hipóteses de escravidão contemporânea. Porém, isso não impede a adoção de outras medidas, como a formalização de trabalhadores ou condições diversas, acompanhadas das correspondentes atuações. Por tais motivos, estratificam-se os quantitativos de trabalhadores em *alcançados* – encontrados no estabelecimento fiscalizado, escravizados ou não –, *escravizados* – vítimas de ao menos uma das hipóteses configuradoras da escravidão contemporânea –, *resgatados* – escravizados e efetivamente afastados dos locais de trabalho (o resgate pode não ocorrer por motivo de fuga, resistência ou outras condições impeditivas) – e *formalizados* – com vínculo formalizado durante a ação fiscal, abrangendo escravizados ou não.

Independentemente do resultado da abordagem, as informações são registradas e armazenadas no banco de dados utilizado como parâmetro pelo Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil. Além das equipes do GEFM, as unidades regionais nos estados também realizam atividades de fiscalização com enfoque no combate à escravidão contemporânea, mas não há auditores especificamente dedicados a esse fim em todas as unidades. As irregularidades trabalhistas demandam do Auditor-Fiscal do Trabalho a lavratura do correspondente auto de infração, relacionado a cada irregularidade, conforme dispõe o artigo 628 da CLT (BRASIL, 1943).

A classificação objeto de registro, exposição e discussão contempla a identificação dos órgãos e funções dos participantes de cada operação; principais dificuldades e intercorrências registradas; identificação dos indícios da existência de trabalho escravo contemporâneo; elementos considerados no reconhecimento da relação de emprego; ocorrência de outros crimes; medidas administrativas adotadas pelas equipes de fiscalização e demais informações consideradas relevantes ao escopo da pesquisa. Também se compara o perfil dos trabalhadores resgatados com estudos anteriores, notadamente o desenvolvido pela OIT (2011).

A pesquisa empírica é articulada por meio de trabalho de etnografia de documentos e de práticas estatais. Assim, revela-se o desafio de “vivenciar a materialização do Direito, deixando

de lado, por um momento, o referencial dos códigos e das Leis para explicitar e tentar entender o que de fato acontece” (LIMA; BAPTISTA, 2014, p. 5).

Nesse caminho metodológico, importa analisar "não apenas sobre o que os documentos dizem (ou registram), mas também e principalmente sobre o que eles fazem (ou o que permitem fazer)" (FERREIRA; LOWENKRON, 2020). Assim, "documentos não só registram realidades pré-existentes, mas também são tecnologias centrais na produção e fabricação das realidades que governam, sejam elas corpos, territórios, relações" (FERREIRA; LOWENKRON, 2020).

Com base nas formas de pensar e fazer a pesquisa empírica no Direito proposta por diferentes estudos práticos (BARROS; FERRAZ, 2017; BEVILAQUA, 2005; GOMES; BAPTISTA, 2020; LIMA, 2010), a estrutura da discussão sobre escravidão contemporânea desenvolvida extrapola a abordagem teórica e repercute no plano da fático. Ao fim, vislumbram-se propostas de afastamento do quadro de precariedade, coerentes com o compromisso universal de eliminar o trabalho escravo contemporâneo.

1.6 PLANO DA OBRA

Além da introdução e da conclusão, o trabalho é composto por três seções: escravidão contemporânea no garimpo de ouro; dinâmica da garimpagem na Amazônia paraense; e mecanismos de adequação das relações laborais na mineração artesanal de ouro.

Primeiramente, são expostos os principais indicadores e o perfil das vítimas do trabalho escravo contemporâneo na mineração artesanal de ouro no estado do Pará, conforme relatórios de fiscalização do trabalho. Aborda-se a proibição da escravidão contemporânea no Brasil, a partir da exemplificação do que se encontra na prática durante as ações fiscais consideradas no estudo. Depois, busca-se compreender o contexto de submissão ao trabalho escravo contemporâneo na atividade garimpeira, a partir da associação da teoria e de dados empíricos, conforme a dinâmica de organização, inspeção e encaminhamentos decorrentes das conclusões resultantes de operativos que identificam condições laborais análogas à escravidão no garimpo.

No segundo momento, trata-se da dinâmica de instalação e funcionamento do garimpo na Amazônia paraense. Ao tratar do garimpo na fronteira amazônica, aborda-se a distinção entre garimpo e mineração industrial e a relação com períodos de intensificação da atividade. Estuda-se a maior concentração de garimpo atualmente observada na região sudoeste do Pará, nos municípios de Itaituba e Jacareacanga, no alto Tapajós, com prevalência do garimpo de ouro. Na abordagem do panorama legislativo minerário, ambiental e laboral, são estudadas a concessão minerária e a permissão de lavra garimpeira; direitos e deveres dos trabalhadores, cooperativas e empregadores dessa atividade econômica; além de aspectos da regulação estatal,

notadamente o Código de Mineração, o Estatuto do Garimpeiro e as normas constitucionais e infraconstitucionais relativas à questão mineral.

Na última parte, são investigadas as medidas que podem ser utilizadas para adequação às diretrizes de promoção do trabalho digno no quadro da garimpagem de ouro na Amazônia paraense. A partir da exposição relativa às formas e fases de configuração do trabalho escravo na Amazônia brasileira, discute-se as formas de aliciamento e exploração laboral aviltante, bem como a concepção atual sobre o que configura trabalho forçado ou trabalho análogo ao de escravo, segundo os parâmetros garantidores de direitos humanos. Diante da análise detida de um caso de reincidência observado no estado do Pará, identificam-se possíveis enfoques nas irregularidades mais comuns, que merecem atenção no âmbito da prevenção e ajuste para desempenho da atividade laboral no garimpo.

Investiga-se, ainda, políticas públicas de enfrentamento à escravidão contemporânea na atividade garimpeira, sobretudo ações de fiscalização e outras que possam ser adotadas por instituições e órgãos públicos, nos âmbitos preventivo e repressivo; e enfrentamento das fragilidades na cadeia produtiva de ouro, em busca da atribuição de responsabilidade quanto ao meio ambiente laboral. Por fim, discute-se a necessidade da garantia de padrão mínimo de dignidade para exercício da liberdade de escolha de trabalho, ultrapassando-se a concepção teórica para contemplar problemas reais e específicos da sociedade brasileira.

2 ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA NO GARIMPO DE OURO

Nesta seção, realiza-se o levantamento dos principais indicadores do trabalho escravo contemporâneo na atividade garimpeira no Pará e o perfil das vítimas. Abordam-se detalhes dos casos de constatação de escravidão contemporânea em atividade de extração mineral, a partir do acesso aos relatórios de fiscalização. A análise dos relatórios de fiscalização permitirá compreender o processo de escravização no garimpo, por meio do levantamento de indicadores do trabalho escravo contemporâneo e perfil das vítimas, com base nas ocorrências estudadas.

Esses documentos constituem núcleo de análise da pesquisa e possuem as seguintes partes e informações: identificação da operação, da equipe e de outros elementos que resumem as ações tomadas e os resultados das ações; autos de infração e correspondentes anexos; guias de seguro-desemprego; termos de declaração tomados de empregados e empregadores durante as ações; além de outras ações e encaminhamentos adotados pelas equipes.

A estrutura adotada para esta seção segue uma ordenação lógica que inicia com a abordagem do contexto da escravidão contemporânea no garimpo de ouro. Depois, são analisadas as violações identificadas no panorama das ações de fiscalização trabalho. Em seguida, apresenta-se o perfil das pessoas vitimadas pela escravidão no garimpo de ouro. Por fim, são discutidos aspectos relevantes sobre meio ambiente laboral na atividade garimpeira.

2.1 CONTEXTO DA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA NO GARIMPO DE OURO

De início, é importante conhecer o contexto enfrentado pelas equipes de fiscalização e combate ao trabalho escravo contemporâneo na atividade garimpeira.

2.1.1 Como são organizadas e realizadas as fiscalizações de trabalho escravo?

As ações fiscais promovidas pela inspeção do trabalho são decorrentes de denúncia ou planejamento. São organizadas e realizadas por equipes do grupo móvel ou das regionais localizadas em cada unidade federativa. As equipes de fiscalização são compostas por auditores-fiscais do trabalho e motoristas do Ministério do Trabalho e Emprego; procuradores do trabalho e agentes de segurança institucional do Ministério Público do Trabalho; procuradores da república e agentes de segurança institucional do Ministério Público Federal; defensores públicos federais da Defensoria Pública da União; além de delegados, peritos, escrivães e agentes da Polícia Federal ou da Polícia Rodoviária Federal.

Os empregadores fiscalizados podem ser donos do garimpo e ou proprietários da área onde ocorre a extração mineral. O garimpo de ouro é classificado como atividade de exploração de minério de metal precioso. A atividade pode ser clandestina ou autorizada pela ANM.

Em geral, existe dificuldade de acesso ao local onde a atividade é desenvolvida, com distâncias percorridas em estradas e vicinais, a partir dos pontos de apoio e hospedagem das equipes. Para facilitar a identificação dos pontos, os relatórios de fiscalização registram as coordenadas geográficas da sede e das frentes de trabalho e exploração mineral.

Nos relatórios de fiscalização constam dados gerais da operação, relativos aos trabalhadores identificados no local, especialmente as quantidades de empregados (homens e mulheres) em atividade, alcançados, resgatados e registrados sob ação fiscal; de imigrantes nas mesmas condições; e de adolescentes com menos de 16 anos ou com idade de 16 a 18 anos.

Sobre a fiscalização em si, são registrados o valor da rescisão dos trabalhadores resgatados; quantidade de autos de infração lavrados; número de guias de seguro-desemprego emitidas; e ambiente de constatação de trabalho análogo ao de escravo - urbano ou rural. A respeito da eventual constatação de trabalho escravo contemporâneo, os relatórios apontam se há indícios de tráfico de pessoas; de exploração sexual; e quais modalidades de trabalho análogo ao de escravo foram encontradas¹⁴.

Em seguida, são listadas as informações das atuações: números dos autos de infração lavrados, além do código e da descrição das respectivas ementas. São esses atos administrativos que consolidam e individualizam as condutas incompatíveis com a legislação trabalhista em geral, o que contempla o conteúdo das normas regulamentadoras, especificamente destinadas às questões de meio ambiente do trabalho, ou saúde e segurança do trabalho.

Depois de entregues pessoalmente ou por via postal, tais documentos dão origem a processos administrativos em que há garantia de contraditório e ampla defesa, pois, caso confirmados os fatos e as irregularidades destacadas, multas administrativas podem ser aplicadas. Se for confirmada a exploração de trabalho escravo contemporâneo, promove-se a inclusão dos responsáveis em cadastro público de empregadores, a chamada *lista suja*.

¹⁴ Trabalho forçado; jornada exaustiva; condição degradante; restrição, por qualquer meio, de locomoção em razão de dívida contraída com empregador ou preposto, no momento da contratação ou no curso do contrato de trabalho; retenção no local de trabalho em razão de cerceamento do uso de qualquer meio de transporte, manutenção de vigilância ostensiva, e apoderamento de documentos ou objetos pessoais.

Figura 3 – Procedimento de fiscalização de trabalho escravo contemporâneo em garimpo de ouro.

Motivação
<ul style="list-style-type: none"> • Denúncia; • Planejamento.
Organização e realização
<ul style="list-style-type: none"> • Equipe do grupo móvel; • Equipe regional da unidade federativa.
Composição das equipes de fiscalização
<ul style="list-style-type: none"> • Auditores-fiscais do trabalho e motoristas do MTE; • Procuradores do trabalho e agentes de segurança institucional do MPT; • Procuradores da república e agentes de segurança institucional do MPF; • Defensores públicos federais da DPU; • Delegados, peritos, escrivães e agentes da PF ou da PRF.
Empregadores fiscalizados
<ul style="list-style-type: none"> • Donos do garimpo; • Proprietários da área onde ocorre a extração mineral; • Integrandes da cadeia produtiva.
Garimpo de ouro
<ul style="list-style-type: none"> • Ilegal, clandestino, em área proibida; • Legal, autorizado pela ANM, e regular ou irregular, quanto aos aspectos laborais.
Dificuldades
<ul style="list-style-type: none"> • Acesso ao local onde a atividade é desenvolvida; • Distâncias percorridas em estradas e vicinais; • Registram-se coordenadas geográficas da sede e das frentes de trabalho e exploração mineral.
Conteúdo dos relatórios de fiscalização
<ul style="list-style-type: none"> • Dados gerais da operação; • Quantidades de empregados (homens e mulheres) em atividade, alcançados, resgatados e registrados sob ação fiscal; • Especificação de imigrantes e adolescentes nas mesmas condições.; • Valor da rescisão dos trabalhadores resgatados; • Quantidade de autos de infração lavrados; • Número de guias de seguro-desemprego emitidas; • Ambiente fiscalizado: urbano ou rural; • Em caso de constatação de trabalho escravo contemporâneo, indicação das modalidades encontradas; • Indícios de tráfico de pessoas e de exploração sexual; • Informações das atuações por infração à legislação trabalhista: números, código e síntese da infração.
Entrega dos autos de infração
<ul style="list-style-type: none"> • Pessoalmente; • Por via postal.
Processos administrativos
<ul style="list-style-type: none"> • Garantia de contraditório e ampla defesa; • Possível aplicação de multas administrativas; • Inclusão dos responsáveis em cadastro público de empregadores, a chamada lista suja.
Relatório de fiscalização
<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento e eventual reiteração da ação fiscal; • Consolidam ações tomadas durante a ação fiscal; • Encerramento e encaminhamento aos órgãos competentes.

Elaboração: Própria.

A motivação da ação fiscal envolve apuração de relevantes indícios de ocorrência de trabalho escravo em garimpos. E o encerramento ocorre por meio da confecção de relatório de fiscalização, para monitoramento e reiterada ação fiscal. Tais relatórios consolidam todas as ações tomadas durante a ação fiscal e são encaminhadas aos órgãos competentes, para realização de outras medidas pertinentes, dentro das respectivas esferas de atuação, nos âmbitos civil, trabalhista e penal (Figura 3):

Além da forma de idealização e promoção da fiscalização, é importante conhecer quais as principais infrações identificadas em tais oportunidades.

2.1.2 Quais fatores ambientais laborais são encontrados no garimpo?

As condições de trabalho análogas a de escravo envolvem fatores que compõem um padrão encontrado em grande parte dos casos analisados, os quais abrangem o descumprimento de normas relativas ao meio ambiente do trabalho e à legislação em geral (Figura 4).

Figura 4 – Aspectos, fundamentos e constatações de condições de trabalho garantidos na legislação trabalhista.

<p>Alojamentos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art. 157, I, da CLT c/c NR-24 e 22.6.1.1.2 da NR-22 • Condições precárias de segurança, vedação, higiene, privacidade e conforto, proteção contra intempéries e local para guarda de objetos pessoais.
<p>Instalações sanitárias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art. 157, I, da CLT c/c NR-24 e 22.6.1.1.2 da NR-22 • Inexistência ou improvisação de local para realização de necessidades fisiológicas, em dissonância com fundamentos básicos de higiene e segurança e sem resguardo da privacidade.
<p>Locais para preparo e consumo de refeição</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art. 157, I, da CLT c/c NR-24 e 22.6.1.1.2 da NR-22 • Sem condições mínimas de segurança, higiene e conforto; ausência de local adequado para lavatório, preparo e tomada de refeição e armazenamento de mantimentos e utensílios; sujeição à contaminação provocada por sujeira e pela presença de insetos.
<p>Fornecimento e consumo de água</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art. 157, I, da CLT c/c 22.37.4 da NR-22 • Falta de comprovação de potabilidade ou de adoção de procedimentos de purificação e filtragem da água utilizada para beber, cozinhar, lavar e realizar higienização corporal.
<p>Equipamentos de proteção individual</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art. 166 da CLT c/c item 6.3 da NR-6 • Potencialização dos riscos de acidentes ou doenças em razão da falta de comprovação de fornecimento aos empregados de botina, chapéu, luva e outros materiais, não obstante os riscos de natureza física, pela exposição à radiação não ionizante dos raios solares e da chuva; biológico, diante da exposição a animais peçonhentos; e mecânico, quanto às depressões e saliências no ambiente de trabalho.
<p>Material de primeiros socorros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art. 168, § 4º, da CLT c/c item 22.32.1, “c”, da NR-22 • Ausência de disponibilização de material necessário à prestação de primeiros socorros, não obstante a sujeição de trabalhadores a riscos de escoriações provocadas pelos obstáculos e irregularidade do terreno ou por ataque de animais peçonhentos.
<p>Exame médico admissional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art. 168, III, da CLT c/c item 7.5.6 da NR-7 • Ausência de disponibilização de material necessário à prestação de primeiros socorros, não obstante a sujeição de trabalhadores a riscos de escoriações provocadas pelos obstáculos e irregularidade do terreno ou por ataque de animais peçonhentos.

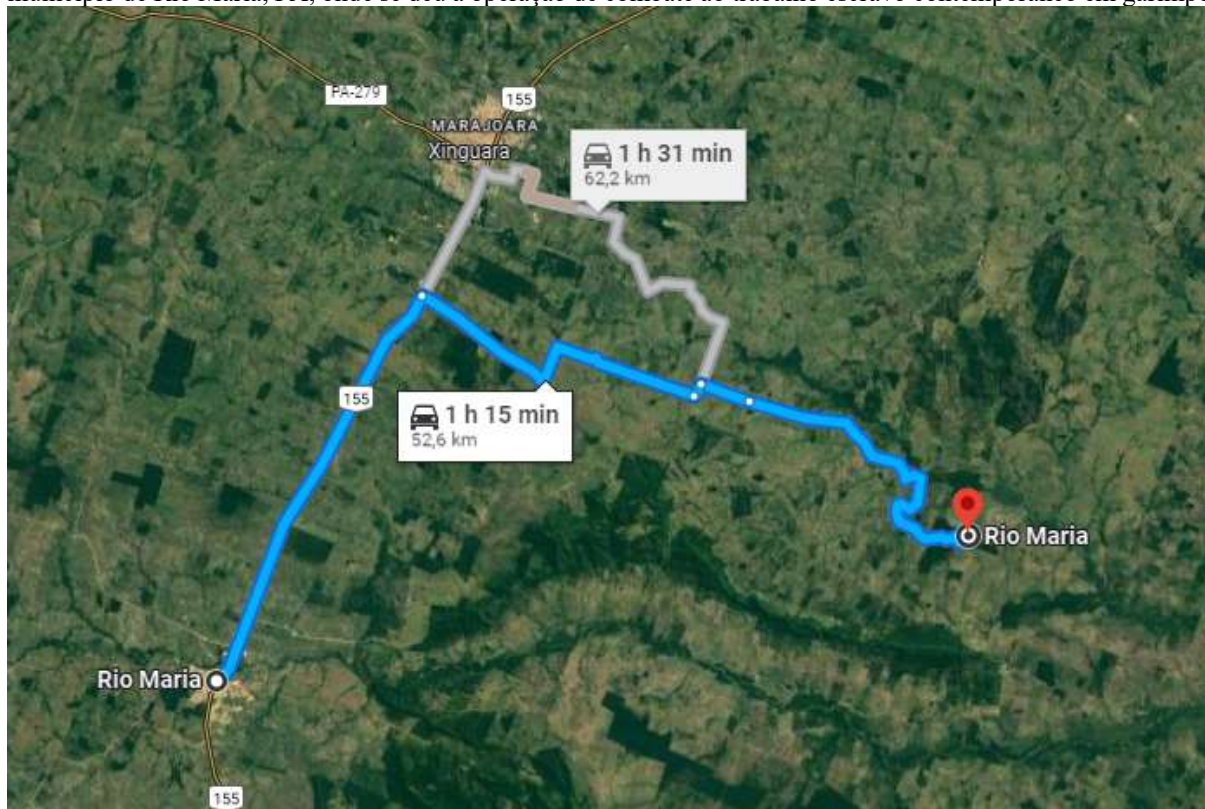
Fonte: CLT (BRASIL, 1943) e Normas Regulamentadoras do MTE. **Elaboração:** Própria.

Para efeito de exemplificação do contexto considerado na decisão sobre a caracterização de trabalho análogo ao de escravo, será descrito um caso específico de uma ação de fiscalização realizada em 2021 no estado do Pará, que compõe o objeto da pesquisa. Trata-se de operação realizada em garimpo localizado no município de Rio Maria (Figura 5).

Observa-se que o local está distante 62,2 km da área urbana, percurso que, feito em veículo automotivo, possui duração estimada de cerca de uma hora e trinta minutos. As opções

de acesso viário são limitadas, o que também implica em agravamento do isolamento geográfico.

Figura 5 – Distância entre o local das coordenadas geográficas constantes no relatório de fiscalização e a sede do município de Rio Maria, PA, onde se deu a operação de combate ao trabalho escravo contemporâneo em garimpo.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

No garimpo a céu aberto (Figura 6), também chamado de mineração de baixão, foram encontrados trabalhadores contratados sem formalização de vínculo empregatício para desempenho da atividade de extração de ouro mediante desmonte hidráulico. Trata-se da operação de lavra com o uso de jatos d'água sob pressão, direcionados à frente de lavra para desagregar o minério e permitir sua condução, na forma de polpa, para classificação.

Figura 6 - Área de mineração do garimpo de ouro fiscalizado.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

Escavadeiras hidráulicas (Figura 7) eram utilizadas com a função de cavar e retirar terra das áreas de mineração. Com isso, formavam-se taludes, desmanchados hidráulicamente.

Figura 7 - Escavadeiras hidráulicas existentes no garimpo fiscalizado.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

O minério desagregado era succionado por meio de bombas dragas. Depois, eram despejados em peneira, onde ocorria a primeira separação entre ouro e rejeito (Figura 8).

Figura 8 - Área pela qual a equipe de fiscalização adentrou o garimpo fiscalizado.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

Foram inspecionadas as áreas de vivência utilizadas pelos trabalhadores (Figura 9).

Figura 9 - Escavadeiras hidráulicas existentes no garimpo fiscalizado



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

Constatou-se que os trabalhadores encontrados no desempenho da atividade garimpeira mantinham vínculo de natureza empregatícia com o responsável pelo garimpo. Porém, todos estavam em situação de informalidade. Não havia registro do contrato em livro, ficha ou sistema eletrônico, assim como inexistia anotação em Carteira de Trabalho e Previdência Social.

A identificação de quem efetivamente responde pela atividade garimpeira na localidade identificada pelos agentes de fiscalização é relevante para fins de apuração de responsabilidade nas diferentes searas. Os relatórios de fiscalização exercem papel fundamental na atuação de outros órgãos do sistema de garantia de direitos trabalhistas, mas vai além.

Em geral, diante da riqueza dos elementos colhidos na presença de autoridades de diferentes órgãos estatais, tais documentos possuem especial valor probatório. Os relatórios de fiscalização são utilizados como fundamento nas repercussões administrativas dos autos de infração e inclusão em *lista suja*; procedimentos investigativos e termos de ajustamento de conduta do MPT; ações civis públicas ajuizadas perante a Justiça do Trabalho; investigação criminal da Polícia Federal; inquéritos penais e correspondentes denúncias promovidas pelo MPF perante a Justiça Federal; além de outros encaminhamentos que se fizerem necessários.

É nesse sentido que se mostra relevante averiguar o grau de participação de cada responsável encontrado na sede e nas frentes de trabalho, para definição de responsáveis diretos/imediatos e indiretos/mediatos. Apura-se, por exemplo, a proveniência das ordens na dinâmica de funcionamento do garimpo, a titularidade da permissão de lavra garimpeira, a posse ou propriedade do solo de onde se extrai o mineral, além de outras formas de participação ativa na partilha do resultado da atividade.

Todavia, deve-se buscar essencialmente quem financia o maquinário e a estrutura necessária ao desempenho da atividade. O mapeamento da cadeia produtiva que sustenta a extração mineral em dado território viabiliza a atribuição da devida parcela de responsabilidade pela manutenção de condições laborais impróprias, consistente na reparação e adequação da conduta ou, eventualmente, na indenização e suspensão ou encerramento da atividade.

Dentre trabalhadores encontrados e entrevistados, seis pessoas são do gênero masculino e exercem as funções de operador de escavadeira hidráulica (dois) e garimpeiro (quatro). Duas são do gênero feminino, ambas na função de cozinheira. Todos estavam acomodados em três alojamentos e uma moradia familiar existentes no estabelecimento fiscalizado.

Conforme será detalhado adiante, a dinâmica de trabalho corresponde à estrutura descrita em estudos da década de 1990 (PORTELA, 1993). A falta de melhoria nas condições de vivência e na dinâmica laboral indica a necessidade de adaptação dos órgãos estatais para enfrentamento da realidade de descumprimento de obrigações trabalhistas e de garantia de meio ambiente laboral seguro e saudável, conforme evidencia o presente estudo.

As áreas de vivência eram formadas por quatro barracos rústicos (Figura 10), constituídos com estrutura de madeira retirada da floresta, cobertura de lona plástica ou de lona plástica com palhas secas de juquirá e piso de terra.

Figura 10 – Barracos rústicos que serviam de alojamento para alguns trabalhadores resgatados.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

Alguns barracos não tinham paredes externas; outros tinham paredes externas de lona plástica. Não havia portas ou as portas eram de lona plástica; e não existia janela (Figura 11).

Figura 11 – Área interna de barracos rústicos que serviam como alojamento no garimpo.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

Em alguns barracos havia fiação elétrica diretamente fixada na estrutura de madeira, sem eletrodutos e próxima às palhas de juquirá secas. Havia emendas aparentes e lâmpada pendurada diretamente pela fiação (Figura 12).

Figura 12 - Fiação elétrica inadequada existente em um dos barracos rústicos que servia como alojamento.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

No interior do barraco rústico utilizado como moradia familiar por um casal de trabalhadores e uma criança de cinco anos de idade, havia uma barraca de acampamento (Figura 13). Nessa moradia, não existia instalação sanitária, poço ou caixa de água protegida contra contaminação, nem fossa séptica.

Figura 13 - Fiação elétrica inadequada existente em um dos barracos rústicos que servia como alojamento.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

Inexistia camas com colchões nos barracos rústicos. A maioria dos trabalhadores dormia em redes e utilizava roupas de cama não disponibilizadas pelo empregador ou preposto. Também não havia armários. Objetos e pertences pessoais, sem local apropriado, eram mantidos no interior dos dormitórios, em varais improvisados; nas redes; diretamente na estrutura de madeira dos barracos; dentro de sacos plásticos; em mochilas; em prateleiras de madeira improvisadas; ou diretamente sobre o chão (Figura 14). Essa forma de guardar

pertences deixava-os expostos à sujidade, em razão do piso de terra. Também ficavam acessíveis a animais, como escorpiões e aranhas, que podiam abrigar-se nas roupas ou calçados.

Figura 14 – Objetos pessoais dos trabalhadores guardados de forma desordenada.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

Os barracos estavam sujeitos à entrada de animais silvestres e peçonhentos em decorrência da falta de paredes externas nos alojamentos e moradia familiar, ou da existência de paredes externas de lona plástica com vedação deficiente, além da falta de portas e janelas. Estavam expostos à água da chuva, poeiras e outras sujidades trazidas pelo vento.

Esse conjunto de situações não propiciava aos trabalhadores condições adequadas de vedação, higiene, asseio, conservação, segurança e saúde. Também não possibilitava o resguardo da intimidade e a proteção contra pessoas estranhas ao convívio dos trabalhadores.

A água utilizada para cozimento de alimentos, higienização pessoal e lavagem de utensílios e roupas provinha de cacimba cavada com escavadeira hidráulica nas proximidades dos barracos, coberta precariamente com lona plástica (Figura 15). A água era precariamente filtrada com coador de tecido antes de ser bebida, sem garantia de potabilidade.

Figura 15 - Parte interna da cacimba de onde era retirada a água utilizada pelos trabalhadores do garimpo fiscalizado para cozimento de alimentos, higienização pessoal e lavagem de utensílios e roupas.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

Em razão da falta de instalação sanitária disponível, os trabalhadores satisfaziam necessidades fisiológicas no mato próximo às acomodações. Essa condição gerava exposição ao risco de ataques de animais silvestres e picadas de insetos e/ou animais peçonhentos. Nas proximidades das acomodações utilizadas pelos empregados, foram encontrados papéis higiênicos usados (Figura 16). A ausência de lavatório e material de higiene para lavagem e secagem das mãos eleva o risco de doenças.

Figura 16 - Papéis higiênicos usados na floresta próxima das acomodações utilizadas pelos trabalhadores.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

Trabalhadores tomavam banho em dois cercados improvisados, constituídos de paredes de lona plástica ou de lona plástica e palhas secas de juquirá sustentadas por ripas de madeira. O piso era constituído de terra com tábuas de madeira ou de terra com tábuas de madeira e carpete. Não havia cobertura e as portas de lona não impediam o devassamento.

Como não havia água encanada, armazenavam água para banho proveniente da cacimba em bombona plástica cortada e sustentada por galhos fincados no chão, ou em tonel plástico existente dentro desses cercados. Para coletar água usada no banho, utilizavam embalagens plásticas vazias (Figura 17).

Os cercados utilizados para banho não garantiam resguardo da intimidade e privacidade aos trabalhadores e às trabalhadoras. A maioria não tinha cobertura. Inexistia portas sólidas que impedissem o devassamento e algumas paredes tinham frestas.

Figura 17 - Cercado usado para banho por trabalhadores do garimpo.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

Nos barracos, havia cozinha, refeitório e despensa, todos com piso de terra. As cozinhas não eram dotadas de lavatório, nem de instalações sanitárias exclusivas para as cozinheiras. Existia apenas jirau improvisado de madeira com balde e bacias com água. A lavagem de utensílios de cozinha e copa ocorria nessas estruturas (Figura 18).

Figura 18 – Jirau improvisado de madeira montado na área externa de cozinha existente no garimpo.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

Refeitórios tinham laterais abertas para a área externa. Não eram dotados de lavatório. Um deles era dotado de mesa com tampo de madeira crua e não lavável (Figura 19).

Figura 19 - Refeitório com piso de terra existente no mesmo barraco que servia como alojamento.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

Nas despensas, alimentos eram guardados em caixas diretamente sobre piso de terra e em estantes improvisadas com tábuas de madeira e troncos de árvores retirados da vegetação local. Em razão da ausência de portas e vedação ineficaz das paredes de lona plástica, roedores tinham a ação facilitada e podiam adentrar livremente em tais locais (Figura 20).

Figura 20 – Despensa com piso de terra existente em barraco rústico.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

Não havia ambiente adequado para trabalhadores lavarem as roupas. Era utilizado jirau de madeira instalado em local com piso de terra. Diante da falta de água encanada, empregavam embalagem plástica vazia de graxa lubrificante para manipulação de água (Figura 21).

Figura 21 - Local usado para lavagem de roupas pelos trabalhadores do garimpo.



Fonte: Relatório de fiscalização fornecido pela DETRAE/SIT/MTE.

Além da degradação ambiental causada pela retirada da vegetação nativa, havia contaminação do meio ambiente pelo mercúrio líquido utilizado para segregação do ouro, pelo processo de amalgamação. O mercúrio solidifica-se sobre a superfície do ouro e proporciona a separação dos demais sedimentos nas bateias. Parte do mercúrio utilizado neste processo escoava para a água acumulada nas áreas exploradas. Esse processo potencializa a contaminação direta do solo, água, lençóis freáticos, vegetação e animais em geral.

Na frente de trabalho, constatou-se descumprimento da Norma Regulamentadora n. 12, que trata de Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos, e da Norma Regulamentadora n. 22, sobre Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração. Também em tais locais inexistia instalação sanitária, lavatórios e material de higiene para as mãos. Diante de tal contexto, trabalhadores eram forçados a satisfazer necessidades fisiológicas no mato.

Os empregados da frente de trabalho não receberam equipamento de proteção individual (EPI) do empregador, mesmo sendo evidentes os riscos da atividade. Alguns EPI eventualmente utilizados (botas de proteção, por exemplo) foram providenciados pelos próprios trabalhadores.

Não havia proteção coletiva para execução do processo final de obtenção do ouro. Nesse estágio, em decorrência do calor oriundo da chama de maçarico, ocorre a sublimação (passagem do estado sólido diretamente para o gasoso) do mercúrio sólido, antes agregado à superfície do ouro pelo processo de amalgamação. Por essa razão, trabalhadores próximos encontravam-se expostos a risco de intoxicação por mercúrio na forma gasosa.

Não houve disponibilização de material para prestação de primeiros socorros nas áreas de vivência e na frente de trabalho. Em razão dos riscos de acidentes na execução das atividades laborais e do isolamento geográfico da região, a existência de material básico para prestação de primeiros socorros era fundamental para procedimentos iniciais de socorro, antes de eventual remoção do trabalhador para unidade de emergência médica.

Deveriam ser fornecidos, ao menos, produtos antissépticos; materiais para curativos; talas e ataduras para imobilização; além de luvas cirúrgicas. A adequada prestação dos primeiros socorros tem papel preponderante em casos de acidentes de trabalho ou mal súbito. É possível evitar ou minimizar sequelas e, em alguns casos, pode significar a diferença entre a vida e a morte de um trabalhador acidentado.

Ao final dos procedimentos fiscais executados no garimpo inspecionado, a equipe de fiscalização informou ao empregador e aos trabalhadores que as atividades e as circunstâncias as quais estes estavam sendo submetidos deviam ser imediatamente cessadas, pois consistiam em submissão a condição análoga à de escravo.

Em pesquisa ao SIGMINE, não foi possível identificar a existência de processo minerário ativo em nome do titular do garimpo em questão. Pode-se classificar, então, como garimpo ilegal, em que a situação laboral não é passível de convalidação, em razão da falta de requisito para constituição e realização da atividade, consistente na titularidade de permissão de lavra garimpeira (PLG) por parte do órgão competente (ANM). Caso a atividade estivesse liberada na localidade, eventual regularização das condições laborais destacadas pela fiscalização obstaría nova constatação de trabalho escravo contemporâneo.

2.1.3 O que ocorre depois da constatação de trabalho em condições análogas à escravidão?

Em caso de resgate, os trabalhadores são informados sobre essa decisão e há disponibilização de transporte, às custas do empregador ou dos órgãos públicos envolvidos na operação. As primeiras providências consistem na redução a termo das declarações de alguns obreiros. Quando identificado, o empregador recebe termo de notificação, lavrado pela Auditoria-Fiscal do Trabalho, mediante o qual se determina providências a serem adotadas e custeadas, quanto aos direitos trabalhistas decorrentes do resgate, em especial o pagamento de verbas rescisórias. Em seguida, a inspeção do trabalho emite requerimentos de seguro-desemprego dos trabalhadores resgatados e os entrega aos respectivos beneficiários.

A forma de organização do trabalho no garimpo pode ser compreendida a partir de termo de declaração de empregador responsabilizado pela fiscalização em procedimento fiscal também considerado na análise:

que o acerto com garimpeiros é na seguinte forma: que cada equipe de garimpeiros é remunerada no importe de 15% (quinze por cento) da sua produtividade, mas o encarregado/gerente da equipe é remunerado com adicional de 2% (dois por cento); que, em regra, cada equipe de garimpeiros é composta por 4 (quatro) trabalhadores garimpeiros; que cada equipe possui uma cozinheira, não computada no número de integrantes garimpeiros da equipe; que a cozinheira possui salário fixo de 20 (vinte) gramas de ouro por mês; que os garimpeiros e cozinheiras só recebem no final do trabalho, ao saírem do garimpo; que a remuneração dos garimpeiros é rateada entre os integrantes da equipe [...]

No garimpo em questão, foi constatada a prática do sistema de barracão, em que os trabalhadores eram obrigados a comprar na venda mantida pelo empregador em valor excessivamente superior ao praticado no mercado:

que a depoente possui um armazém na sede da fazenda para a venda de produtos de primeira necessidade para atender os garimpeiros que trabalham em seu garimpo, tais como bebidas alcoólicas, refrigerantes, biscoitos, fumo, papel higiênico; que a depoente fornece, toda sexta feira, o rancho, composto por 4kg de feijão, 4kg de açúcar, 4 pacote de 250 gramas de café, 3 latas de óleo, 1 caixa de sabão em pó, 1 caixa de sabão em pedra, 1 pacote de trigo, 1

pacote de polvilho, 2 flocão de arroz e 2 flocão de milho, 1 lata de margarina, 1 lata de Nescau, 1 pacote pequeno de leite, 1kg de cebola, 100 gramas de alho, 100 gramas de coloral, 1 pacote de sazón, 3 kg de farinha e 5 Kg de carne, que a quantidade de arroz é controlada pela cozinheira; que tudo que é vendido no armazém é anotado em um livro pela depoente; que lhe mostrado o caderno (fichário) a depoente reconheceu e esclareceu as anotações, que as mercadorias vendidas em gramas de ouro, como por exemplo uma garrafa de cachaça 51 custa um grama de ouro; que um grama de ouro equivale a R\$ 100,00 (cem reais); que o ponto à frente no número representa um décimo de ouro; que um desodorante custa o equivalente a três décimos de ouro; que uma carteira de cigarro custa o equivalente a dois décimos de ouro; que uma garrafa de cachaça 51 na cidade custa cerca de 10 reais, mas coloca o valor alto para não ser consumido; que o desodorante na cidade custa cerca de 20 reais; que o "cup noodles", sardinha, leite condensado, creme de leite, papel higiênico com 2 rolos custam no armazém do garimpo 2 (dois) décimos de ouro; que escova de dente, pasta de dente, caderno, fumo custam no armazém do garimpo 1 décimo de ouro; que no armazém vende medicamentos; que não cobra medicamentos dos garimpeiros que vão ser tratados na sede da fazenda, mas aqueles garimpeiros que ficam alojados nas frentes de trabalho e mandam buscar os medicamentos precisam; que controle de compras é separado por equipe de garimpeiros no caderno [...]

Nesse caso, os relatos da própria responsável pelo garimpo confirmam a prática de exploração sexual das cozinheiras:

que a relação de pagamento das cozinheiras com os garimpeiros referente aos programas são feitos por ordem dos garimpeiros que solicitam que seja transferido um crédito de ouro para a conta da cozinheira; que quando o saldo da produção não é suficiente para repassar para a cozinheira que faz o programa ela não recebe; que o mesmo procedimento de contratação dos garimpeiros é adotado em relação às cozinheiras; que em relação ao acerto do programa das cozinheiras, a depoente não retém nenhum valor referente aos programas feitos pelas cozinheiras, ficando o acerto entre a cozinheira e o garimpeiro

[...]

que quando da contratação das cozinheiras as cozinheiras perguntam se podem fazer programa, que a depoente não se opõe pois não tem nada a ver com a vida pessoal da pessoa; que a única orientação é que não se “amiguem” com nenhum garimpeiro e não façam programa no horário de trabalho [...]

Outra responsável do mesmo garimpo complementa:

que os trabalhadores ficavam alojados em barracões de lona e que bebiam água da cacimba, pois esta sempre foi a realidade da região; que não tem conhecimento que alguma lei proíbe o alojamento de trabalhadores dessa forma; que não sabia que tinha que assinar carteira de trabalho de garimpeiro; que nunca viu um garimpeiro ter carteira assinada [...]

Essa mesma pessoa confirma que exerce funções de aliciamento de pessoas que buscam trabalho no garimpo:

que realiza o gerenciamento das pessoas que vão trabalhar [...], bem como a compra de mantimentos que são fornecidos para o Armazém do Garimpo [...]; que a depoente também é responsável pela compra de peças para as máquinas do garimpo, além de canos e mangueiras; que exerce essa função no Garimpo

[...] desde que seu pai faleceu há aproximadamente 7 anos, não sabendo precisar a data correta; [...]; que a maioria das vezes os garimpeiros lhe procuram em sua casa, na feira da cidade ou na orla perguntando se existe vaga no garimpo [...] para serem contratados; que na maioria das vezes a depoente adianta algum dinheiro para comprar rede, gás de cozinha ou outros utensílios, mas pode ocorrer de alguns trabalhadores não embarcarem para trabalhar no garimpo; que já existem hotéis na cidade que hospedam comumente garimpeiros; que esses hotéis ficam localizados na orla e na rua Hugo de Mendonça [em Itaituba]; que quando não é procurada e o garimpo precisa de mão obra, a depoente pergunta nesses hotéis se não há garimpeiros; que o recrutamento do garimpeiro consiste no direcionamento do trabalhador a cooperativa de transporte Buburé (localizada na Transamazônica em frente ao décimo quinto BPM) ou Jacaré (localizada na décima terceira rua da Bela Vista), com adiantamento de dinheiro suficiente para a quitação do hotel, quando o garimpeiro está hospedado em hotel, ou adiantamento para família quando o garimpeiro tem casa em Itaituba; que prefere recrutar os garimpeiros experientes, conhecidos como "mansos", pois existem garimpeiros jovens que enganam, pois embarcam no transporte e desembarcam no ponto do Km 180 da Transamazônica e não vão ao garimpo; que é a depoente que realiza o pagamento do transporte, alimentação, quitação do hotel, se for o caso, ou adiantamento para família para os residentes na cidade dos trabalhadores recrutados; que não tem conhecimento de como é o acerto dos custos de transporte, alimentação e adiantamento dos trabalhadores com garimpo do Coatá que fica sob a gerência da sua mãe [...]

A percepção dos trabalhadores resgatados a respeito dos acertos pode ser analisada no seguinte trecho de um termo de declaração no contexto da mesma fiscalização:

que restou acertado [...] que iria compor uma equipe do [...]; que o acerto foi o rateio de 15% da produção de ouro para equipe; que a equipe tinha quatro garimpeiros, sem contar com a cozinheira; que tinha uma cozinheira na equipe que não participava do rateio da porcentagem da produção de ouro;

Quanto ao trabalho desempenhado pelas cozinheiras, seguindo o padrão revelando pelas demais, uma delas informa:

que algumas cozinheiras ficavam com os garimpeiros se quisessem; que a dona [empregadora] não permitia mulher casada no garimpo; que se uma cozinheira se amigasse com alguém, a dona [empregadora] mandava separar de turma ou mandava embora; que o garimpeiro pagava 3 gramas para ficar com a cozinheira; que cada garimpeiro falava para a dona [empregadora] o quanto que estava devendo para a cozinheira; que a dona [empregadora] anotava o valor dos programas das cozinheiras em um caderno; que tem um garimpeiro que ficou devendo para a depoente 18 gramas de ouro; que o garimpeiro já foi embora e a dona [...] não repassou o valor; que ficou com um garimpeiro e recebeu 34,8 gramas de ouro das mãos do garimpeiro; que a [...], que é parente da dona [empregadora] e ajuda na administração do garimpo disse para a depoente que o ouro deveria ser entregue para a dona [empregadora]; que este fato ocorreu há cerca de um mês e pouco;

Voltando para o primeiro caso, embora tenha sido concedido o prazo solicitado pelo preposto do empregador, não houve regularização trabalhista ou pagamento de verbas rescisórias devidas aos trabalhadores resgatados. Houve, então, lavratura de notificação de

débito do fundo de garantia e da contribuição social referente aos trabalhadores resgatados. Além disso, foram lavrados autos de infração referentes às irregularidades referentes ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Também houve lavratura de auto de infração relativo à admissão e manutenção de empregados sem registro em livro, ficha ou sistema eletrônico competente. O documento expõe fatos, considerações jurídicas e elementos de convicção a respeito das relações de emprego firmadas e da descrição da materialidade dos elementos fático-jurídicos que as caracterizam.

Trabalhadores laboravam mediante salário ou promessa deste, cumprindo jornada diária e obedecendo às diretrizes do empregador. A comprovação do vínculo empregatício decorreu da identificação da pessoa a quem aproveita o resultado do trabalho realizado (artigo 2º da CLT) e da caracterização dos pressupostos fático-jurídicos da relação de emprego, conforme artigo 3º da CLT (comutatividade, subordinação, não eventualidade, onerosidade e pessoalidade).

De acordo com o artigo 4º do Estatuto do Garimpeiro (BRASIL, 2008), as atividades de extração de substâncias minerais garimpáveis poderão ocorrer sob as modalidades de trabalho: a) autônomo; b) em regime de economia familiar; c) individual, com formação de relação de emprego; d) mediante contrato de parceria, por instrumento particular registrado em cartório; e e) em cooperativa ou outra forma de associativismo.

Não se trata de trabalho autônomo, em razão da presença de subordinação e direcionamento quanto ao exercício das atribuições, mediante atendimento de ordens de terceiros. Também não configura regime de economia familiar, por falta de desempenho da atividade pelos membros da família e em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes. Não houve, ainda, demonstração da existência de contrato de parceria, devidamente registrado e com previsão de objeto, finalidade, obrigações, e valores, formas e condições de pagamento. Enfim, não se demonstrou constituição e funcionamento regular de cooperativa ou outra forma de associativismo.

No caso da ação fiscal em questão, configurou-se a hipótese de trabalho na modalidade individual, com formação de relação de emprego (artigo 4º, inciso III), em razão da constatação dos elementos conformadores do vínculo dessa natureza. A organização empresarial do garimpo estruturava-se a partir de relações de emprego, com manutenção de áreas de vivência precárias e prestação de serviços sob controle direto do empregador. Estão presentes os requisitos da relação empregatícia, que, na forma dos artigos 2º e 3º da CLT (BRASIL, 1943), são os seguintes: pessoalidade, não eventualidade, onerosidade e subordinação.

A pessoalidade decorre da necessidade de que as mesmas pessoas selecionadas para o trabalho no garimpo sejam as que irão desempenhar a atividade, sem possibilidade de se

fazerem substituir por terceiros. Essa expectativa de permanência decorre sobretudo das características e adaptação às condições laborais típicas do garimpo, e da experiência acumulada na execução das atividades e funções inerentes à garimpagem de ouro.

O segundo requisito da relação de emprego consiste na habitualidade, ou não eventualidade. Sob o ponto de vista do empregado, trata-se da expectativa de concretização da recorrência ou duração da prestação de serviços que não é esporádica, mas demanda reiteração. Sob o prisma do empregador, trata-se de atividade econômica duradoura, para que se possa buscar o retorno dos recursos financeiros investidos.

A onerosidade, terceiro requisito do vínculo de emprego, está presente na expectativa de pagamento ou efetiva contraprestação em troca do resultado do trabalho desenvolvido. A forma de cálculo do valor a ser pago não prejudica a constatação deste elemento. Também indefere o conteúdo do pagamento, se em espécie ou expressão do mineral em gramas.

Reforça a existência de pessoalidade e onerosidade a prática de pagamento conforme a função exercida. Cozinheiras recebiam remuneração fixa, mensal, em dinheiro. Operadores de máquinas eram remunerados em dinheiro, por hora trabalhada. Com salário definido por produção, garimpeiros recebiam 3% (três por cento) do ouro retirado da área explorada. Percebe-se, portanto, a diferença de tratamento no estabelecimento de remuneração entre pessoas que exercem funções finalísticas no garimpo, em relação àquelas que se ocupam de atribuições necessárias ao funcionamento da atividade, mas não nucleares.

A remuneração ajustada era tácita e visava ao cumprimento de obrigações contrárias e equivalentes. Porém, não havia emissão de recibos referentes a tais pagamentos, o que agrava a condição de sonegação de direitos e obrigações que decorrem do reconhecimento do vínculo empregatício e da declaração do valor pago a cada pessoa trabalhadora, a exemplo dos recolhimentos fundiários (FGTS) e previdenciários (INSS).

Por último, o requisito da subordinação igualmente resta evidente. São indicativos desse elemento a fonte de ordenação do local onde a atividade será realidade; a disponibilização de alojamentos, ainda que inadequados; a estruturação da dinâmica de trabalho no garimpo; e o estabelecimento de padrões de conduta e remuneração pelas atividades finalísticas ou acessórias à manutenção dos trabalhadores no ambiente fiscalizado.

Ainda que o discurso tente defender a existência de certa liberdade, a imposição de regras ocorre mesmo quanto às cozinheiras, que “ficavam com os garimpeiros se quisessem; que a dona [empregadora] não permitia mulher casada no garimpo; que se uma cozinheira se amigasse com alguém, a dona [empregadora] mandava separar de turma ou mandava embora”.

Ou seja, se as pessoas estavam sujeitas às decisões de terceiros a respeito da possibilidade de relacionamento pessoal prévio ou durante o trabalho no garimpo, resta evidente a subordinação.

A prestação dos serviços era pessoal e o trabalho era desempenhado apenas pelos empregados recrutados especialmente para realização das tarefas contratadas, o que caracteriza comutatividade. Como visto, a subordinação jurídica restou caracterizada, pois os empregados recebiam determinações específicas sobre como, onde e quando deviam realizar tarefas. Havia, então, direcionamento e controle do trabalho por parte do empregador e prepostos. O trabalho era não eventual, mas constitutivo da dinâmica produtiva habitual do empregador, e as tarefas desempenhadas pelos trabalhadores eram necessárias ao efetivo cumprimento da atividade finalística do empreendimento econômico. Por tais motivos, resta confirmada a reunião dos elementos estruturantes e indicativos da relação de natureza empregatícia, que é uma das formas admitidas pela legislação aplicável ao trabalho no garimpo.

No processo de exploração do ouro, foram identificadas falhas de gestão de segurança. De igual modo, havia informalidade dos vínculos trabalhistas e dos procedimentos necessários ao exercício de lavra garimpeira, conforme Lei n. 7.805 (BRASIL, 1989). Inexistia treinamento e qualificação formal dos trabalhadores para exercício das atividades de mineração, não obstante a existência de regras específicas (MTE, 2019).

Não obstante a responsabilidade jurídica decorrente da exploração do trabalho humano que gerou benefícios econômicos, não houve a garantia do consequente resguardo de direitos sociais básicos. Os empregados sem registro não tiveram vínculos regularizados no curso da ação fiscal. Também não houve comunicação dos contratos ao eSocial.

Ao manter trabalhadores sem o devido registro em contrariedade ao artigo 41 da CLT (BRASIL, 1943), o empregador sonegou proteção social. Como exemplo, menciona-se a falta de recolhimento de FGTS (BRASIL, 1990) e das contribuições previdenciárias, além de direitos à indenização por dispensa indevida, na forma do artigo 477 da CLT (BRASIL, 1943) e inviabilização do acesso aos benefícios previdenciários e acidentários. A ausência desta proteção social impõe ônus à sociedade em geral, na forma de assistência social.

Algumas situações irregulares correspondem a indicadores de condições degradantes de trabalho, constantes no Anexo II da Instrução Normativa n. 2, de 8 de novembro de 2021, do Ministério do Trabalho e Emprego. Dentre os indicadores, constam os seguintes (Figura 22):

Figura 22 – Indicadores de condições degradantes de trabalho constatadas em fiscalizações no garimpo.

Indicador 2.2	<ul style="list-style-type: none"> • Parâmetro: Art. 157, I, da CLT c/c item 24.5 da NR-24. • Situação: Inexistência, nas áreas de vivência, de água limpa para higiene, preparo de alimentos e demais necessidades.
Indicador 2.5	<ul style="list-style-type: none"> • Parâmetro: Art. 157, I, da CLT c/c item 24.3 da NR-24. • Situação: Inexistência de instalações sanitárias.
Indicador 2.6	<ul style="list-style-type: none"> • Parâmetro: Art. 157, I, da CLT c/c item 24.2 da NR-24. • Situação: Alojamento sem condições básicas de segurança, vedação, higiene, privacidade e conforto.
Indicador 2.12	<ul style="list-style-type: none"> • Parâmetro: Art. 157, I, da CLT c/c item 24.7 da NR-24. • Situação: Ausência de camas com colchões ou de redes nos alojamentos.
Indicador 2.13	<ul style="list-style-type: none"> • Parâmetro: Art. 157, I, da CLT c/c item 24.5 da NR-24. • Situação: Ausência de local adequado para armazenagem ou conservação de alimentos.
Indicador 2.14	<ul style="list-style-type: none"> • Parâmetro: Art. 157, I, da CLT c/c item 24.5 da NR-24. • Situação: Local para preparo de refeições sem condições de higiene e conforto.
Indicador 2.15	<ul style="list-style-type: none"> • Parâmetro: Art. 157, I, da CLT c/c item 24.5 da NR-24. • Situação: Local para tomada de refeições sem condições de higiene e conforto.
Indicador 2.17	<ul style="list-style-type: none"> • Parâmetro: Art. 157, I, da CLT c/c NR-22. • Situação: Inexistência de medidas para eliminar ou neutralizar riscos quando a atividade, o meio ambiente ou as condições de trabalho apresentarem riscos graves para a saúde e segurança do trabalhador.

Fonte: Anexo II da Instrução Normativa n. 2, de 8 de novembro de 2021, do MTE. **Elaboração:** Própria.

O empregador fiscalizado infringiu as normas de proteção do trabalho apontadas acima. O conjunto das provas colhidas e as situações relatadas indicam a submissão de empregados à condição análoga à de escravo, na modalidade de condição degradante de trabalho. A consequência para tais constatações é a lavratura dos correspondentes autos de infração, nos termos do artigo 628 da CLT (BRASIL, 1943).

Tais documentos são anexados ao relatório de fiscalização. O conjunto de infrações confirmadas durante a ação fiscal auxilia a equipe na tomada decisão sobre a ocorrência de conduta configuradora de situação análoga à escravidão, na forma do artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1940), e o respectivo procedimento de resgate e acolhimento das vítimas, nos moldes do Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo no Brasil, instituído pela Portaria n. 3.484 do Ministério dos Direitos Humanos (BRASIL, 2021).

O texto constitucional assegura que ninguém será submetido a tortura ou tratamento desumano ou degradante, e que a ordem econômica nacional se funda na valorização social do

trabalho humano e da livre iniciativa, tendo por fim assegurar existência digna a todos, segundo os ditames da justiça social, conforme indicam o artigo 1º, incisos III e IV, e o artigo 170 (BRASIL, 1988). A degradação das condições de trabalho e a violação da dignidade laboral despreza dispositivos legais fundamentais do Estado brasileiro, ignora a valorização do trabalho humano e nega a existência digna como fundamento e fim da ordem econômica.

Configura desrespeito à dignidade humana o descumprimento aos direitos fundamentais dos trabalhadores submetidos a condições laborais degradantes, em contexto de violação sistemática de valores, princípios e regras normativas. As diretrizes constam positivadas na Constituição da República, na CLT e nas Normas Regulamentadoras do MTE, como mencionado. Há, também, tratados internacionais sobre direitos humanos, a exemplo das seguintes convenções fundamentais da OIT, por isso de seguimento obrigatório: Convenção n. 155, sobre a Segurança e a Saúde dos Trabalhadores, de 1981; e Convenção n. 187, sobre o Quadro Promocional para a Segurança e a Saúde no Trabalho, de 2006.

Determinou-se, então, a imediata cessação das atividades dos trabalhadores e as circunstâncias ou condutas que estavam determinando a sua submissão à condição análoga à de escravo. Em seguida, houve liberação de guias de seguro-desemprego especial aos trabalhadores resgatados, em conformidade com o artigo 2º-C, da Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e a Instrução Normativa n. 2, de 8 de novembro de 2021, do MTE.

Confeccionou-se relatório de fiscalização e encerrada a ação fiscal, mediante a comunicação do resultado e envio de tais documentos a outros órgãos, para providências cabíveis. Sugeriu-se o encaminhamento aos seguintes órgãos: Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Federal; Defensoria Pública da União; Departamento de Polícia Federal; Advocacia-Geral da União; e Receita Federal do Brasil.

Dentro da esfera de competência dos demais órgãos, a situação constatada pode levar à responsabilização civil, trabalhista e criminal, relativamente aos danos perpetrados e em busca de tutela que impeça a repetição da conduta. É possível, por exemplo, a assinatura de termo de ajustamento de conduta perante o MPT, ou o ajuizamento de ação civil pública, nos moldes da Lei n. 7.347 (BRASIL, 1985). Quanto às repercussões na esfera penal, cabe denúncia e investigação da responsabilidade pela conduta prevista no artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1940), conforme redação conferida pela Lei n. 10.803 (BRASIL, 2003).

Antes de analisar o resultado das ações fiscais objeto da pesquisa, são apresentados abaixo os principais atributos e características das pessoas que integram o corpo fiscal da Auditoria-Fiscal do Trabalho no Brasil.

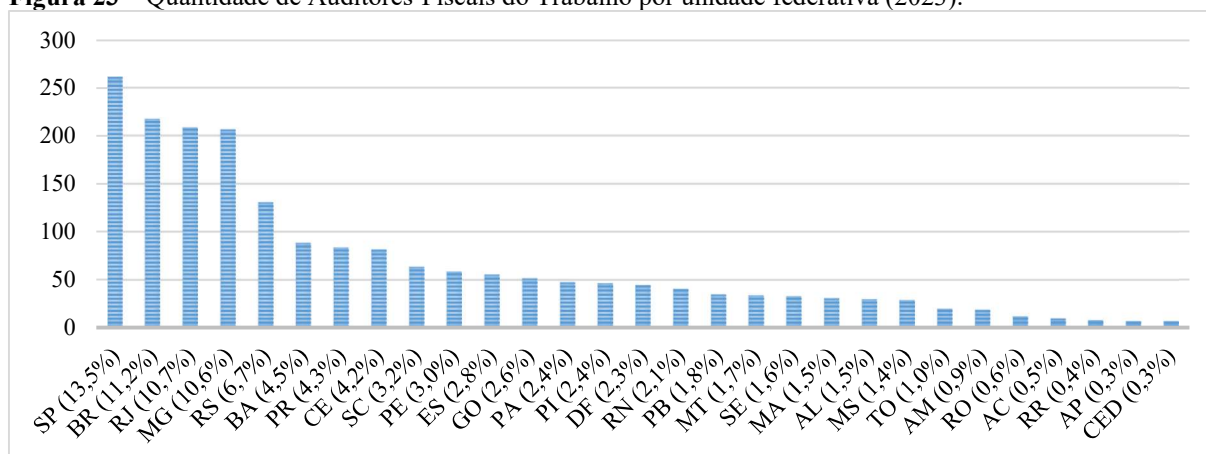
2.2 PERFIL DA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

Segundo o perfil da fiscalização do trabalho em 15 de maio de 2023, o perfil dos agentes públicos responsáveis pelo exercício da política pública é o seguinte: gênero masculino (64,3%); brancas (73,4%); 40 a 59 anos de idade (72,0%); e sem deficiência declarada (98,3%). Cerca de dois terços estão disponíveis para receber demandas de fiscalização (67,4%). O quadro pode ser reduzido em curto prazo, diante da parcela de fiscais do trabalho em percepção de abono de permanência (14,4%). Abaixo são expostos com detalhes cada um desses indicadores.

2.2.1 Quantidade de Auditores-Fiscais do Trabalho por unidade federativa

A quantidade de Auditores-Fiscais do Trabalho em atividade, por unidade federativa, segue a distribuição abaixo (Figura 23).

Figura 23 – Quantidade de Auditores-Fiscais do Trabalho por unidade federativa (2023).



Fonte: SIT. **Elaboração:** Própria.

BR – Secretaria de Inspeção do Trabalho; CED: exercício em órgãos estranhos à Inspeção do Trabalho.

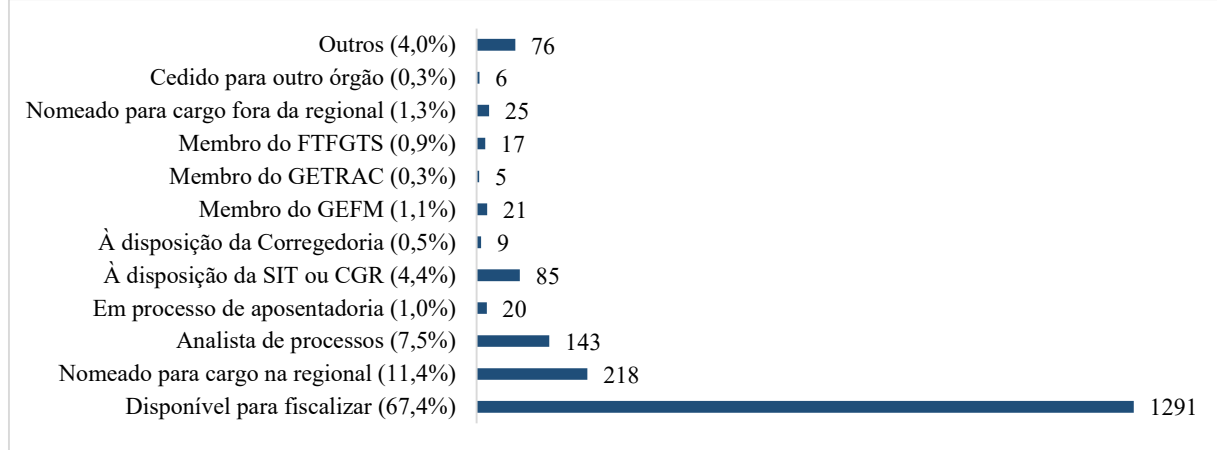
Nota-se, no caso, que as seis unidades federativas que menos concentram fiscais do trabalho estão localizadas na Região Norte. Não obstante a baixa concentração populacional possa ser apontada como um dos fatores que justificam essa realidade, entende-se que deve ser consideradas as dificuldades inerentes à extensão territorial, que revelam a precária efetividade da atuação estatal na garantia da proteção de direitos trabalhistas.

2.2.2 Situação funcional dos Auditores-Fiscais do Trabalho das unidades regionais

A situação funcional dos Auditores-Fiscais do Trabalho lotados nas regionais (1.916) abrange cerca de dois terços disponíveis para fiscalizar (67,4%) (Figura 24). Na sequência, as condições mais significativas são representadas pela nomeação para cargo na regional (11,4%), exercentes da função de análise de processos relativos a autos de infração e notificações de

débito de FGTS (7,5%) e deslocados para funções na Secretaria de Inspeção do Trabalho ou na Coordenação-Geral de Recursos, vinculados ao órgão central (4,4%).

Figura 24 – Quantidade e proporção de Auditores-Fiscais do Trabalho nas regionais por situação funcional (2023).



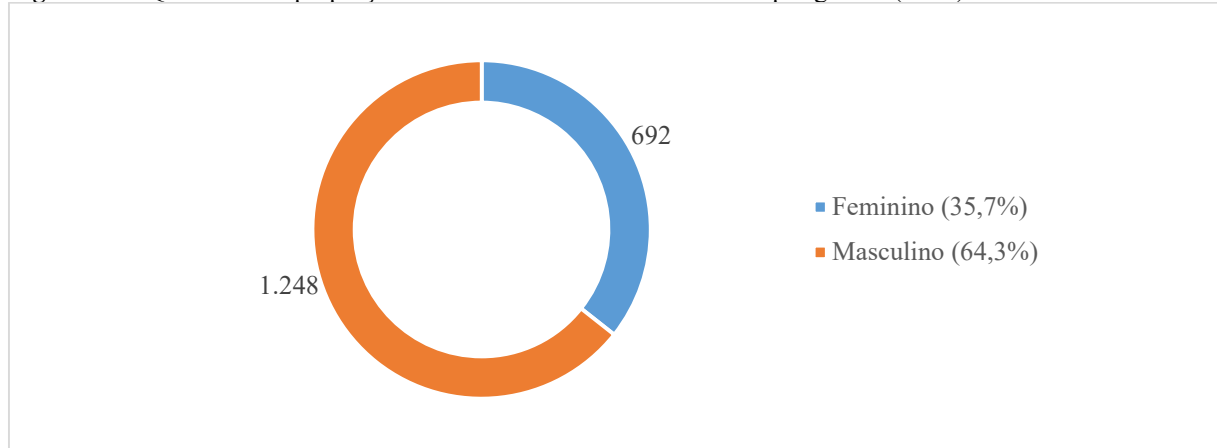
Fonte: SIT. Elaboração: Própria.

Em termos absolutos e relativos, devem ser buscadas formas de elevar a quantidade de fiscais disponíveis para o exercício da atividade precípua da inspeção laboral, consistente na presença efetiva nos locais de trabalho. A existência de apenas 21 membros dedicados às equipes do GEFM pode ser compensada pela constituição e reforço dos grupos de fiscalização das unidades regionais com enfoque na apuração de condições análogas à escravidão.

2.2.3 Distribuição do quadro funcional por gênero

Com relação ao gênero (Figura 25), o quadro de fiscalização é preponderantemente formado por pessoas do gênero masculino (64,3%), e o gênero feminino corresponde a pouco mais de um terço do quadro de fiscais na ativa (35,7%).

Figura 25 – Quantidade e proporção de Auditores-Fiscais do Trabalho por gênero (2023).



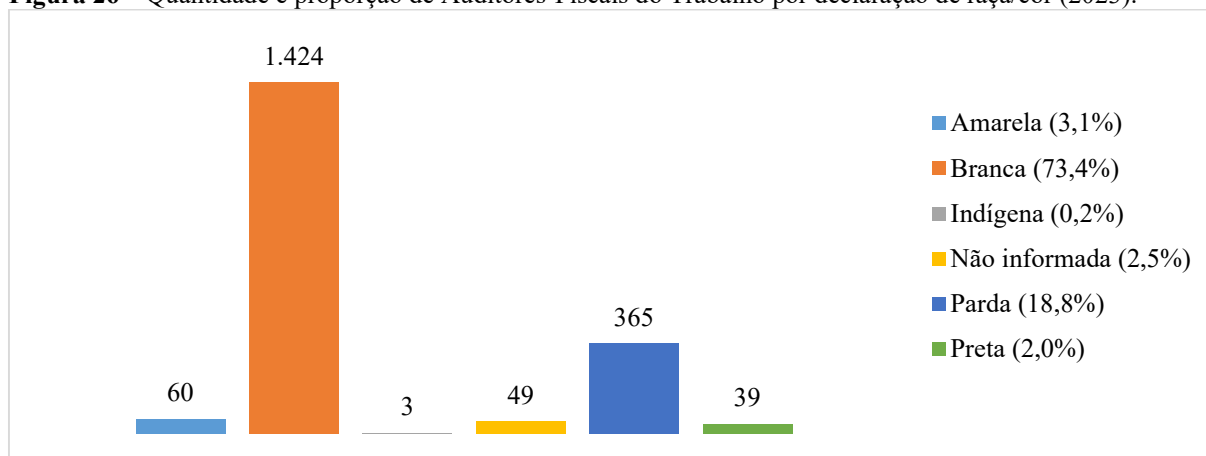
Fonte: SIT. Elaboração: Própria.

Nesse ponto, entende-se que devem ser buscadas formas de compensação da desigualdade de gênero na composição do órgão que possui como um dos atributos principais a atuação na defesa da igualdade de condições de trabalho e renda, assim como o combate a todas as formas de discriminação, dentre as quais a de gênero é uma das mais relevantes.

2.2.4 A fiscalização do trabalho no Brasil tem cor?

A declaração de raça/cor de agentes da inspeção do trabalho no Brasil (Figura 26) revela um quadro de pessoal expressivamente branco (73,4%). Pessoas pretas e pardas representam apenas cerca de um quinto da fiscalização laboral nacional (20,8%).

Figura 26 – Quantidade e proporção de Auditores-Fiscais do Trabalho por declaração de raça/cor (2023).

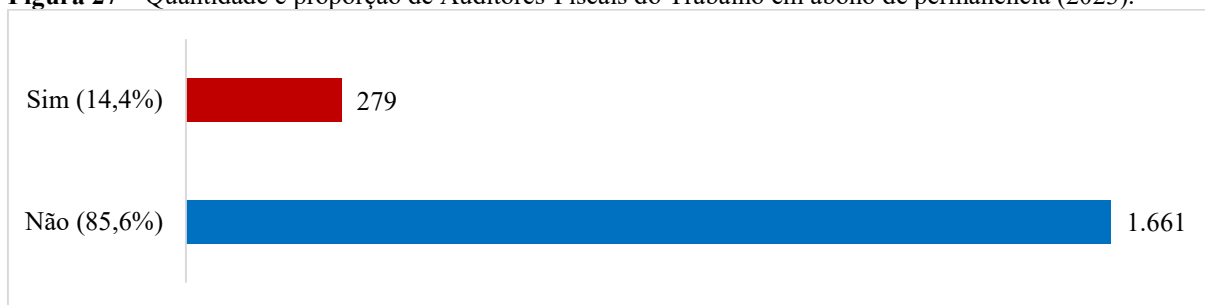


Fonte: SIT. Elaboração: Própria.

Trata-se de uma condição preocupante a baixa composição de pessoas não brancas (26,6%). A diversidade racial deve ser um elemento basilar nas futuras elaborações editalícias de ingresso nos quadros da fiscalização do trabalho. A pluralidade é fundamental para que haja sensibilidade e fortalecimento da atuação diante de questões estruturais de desigualdade e discriminação ainda presentes na sociedade brasileira, materializada na forma de precarização laboral, como se denota da expressiva quantidade de pessoas submetidas à escravidão contemporânea e ao trabalho infantil.

2.2.5 Redução do quadro e agentes de fiscalização em percepção de abono de permanência

A limitação no quantitativo de pessoal ainda pode se agravar em um curto período. O número de fiscais do trabalho que podem se aposentar a qualquer momento é da ordem de quase três centenas (Figura 27). São servidores que se encontram em percepção de abono de permanência (14,4%).

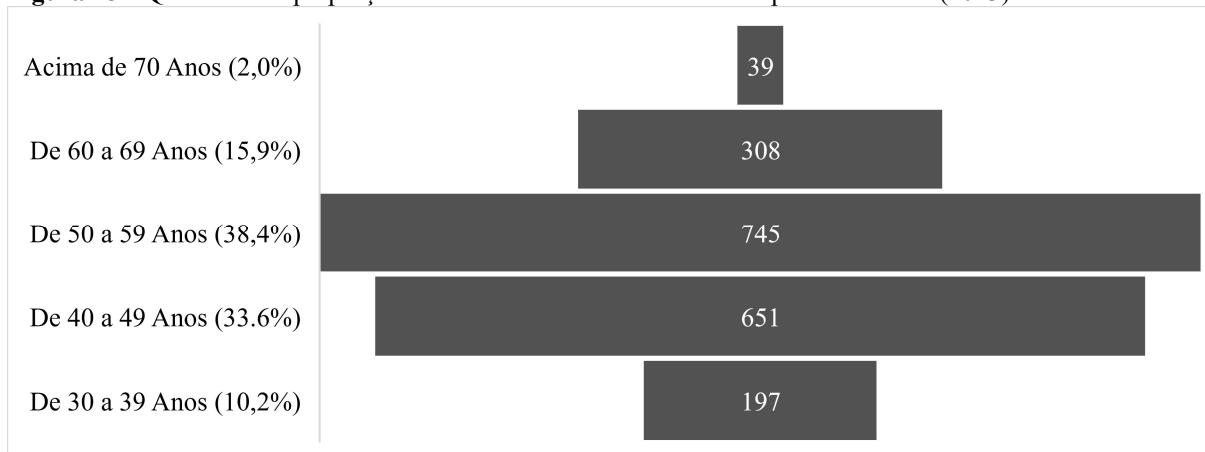
Figura 27 – Quantidade e proporção de Auditores-Fiscais do Trabalho em abono de permanência (2023).

Fonte: SIT. Elaboração: Própria.

O quadro que está reduzido a cerca de metade pode, em curto período, diminuir ainda mais. Trata-se de situação grave que motivou a autorização de abertura de certame para provimento de 900 cargos vagos, segundo consta na Portaria n. 2.453, de 16 de junho de 2022, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Embora expressiva, o ingresso dessa quantidade de fiscais ainda deixaria de cobrir cerca de mil cargos, somando-se o contingente em percepção de abono de permanência. Nesse caso, espera-se que o edital do concurso público permita a classificação ao menos do dobro da quantidade de vagas ofertadas, para que haja novas convocações e busca de preenchimento do quadro.

2.2.6 Distribuição etária do quadro de fiscais

A pirâmide etária da inspeção do trabalho brasileira indica o envelhecimento do quadro, que se concentra principalmente dos 40 aos 59 anos (72,0%) (Figura 28). A situação é agravada pela falta de realização de concursos públicos para reposição dos cargos vagos. Uma década sem certames para preenchimento de aproximadamente 1.700 postos desocupados resultou na redução da estrutura de pessoal à metade.

Figura 28 – Quantidade e proporção de Auditores-Fiscais do Trabalho por faixa etária (2023).

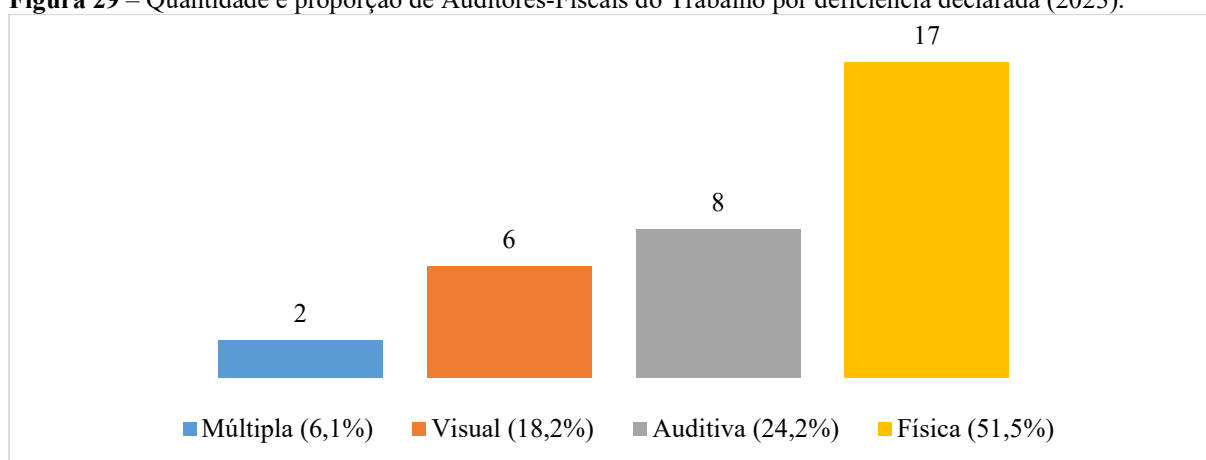
Fonte: SIT. Elaboração: Própria.

A pirâmide etária revela o envelhecimento do quadro de fiscalização, diante da lacuna de dez anos sem concurso público de 2013 a 2023. A retomada das seleções é um importante passo para que não se chegue novamente ao reduzido patamar atualmente observado.

2.2.7 Inclusão de pessoas com deficiência na Auditoria-Fiscal do Trabalho

Apenas 1,7% do quadro de fiscais possui alguma deficiência registrada (29) (Figura 46). Desse quantitativo, mais da metade representa deficiência de natureza física (51,5%). Na sequência, aparecem as modalidades auditiva (24,2%), visual (18,2%) e múltipla (6,1%).

Figura 29 – Quantidade e proporção de Auditores-Fiscais do Trabalho por deficiência declarada (2023).



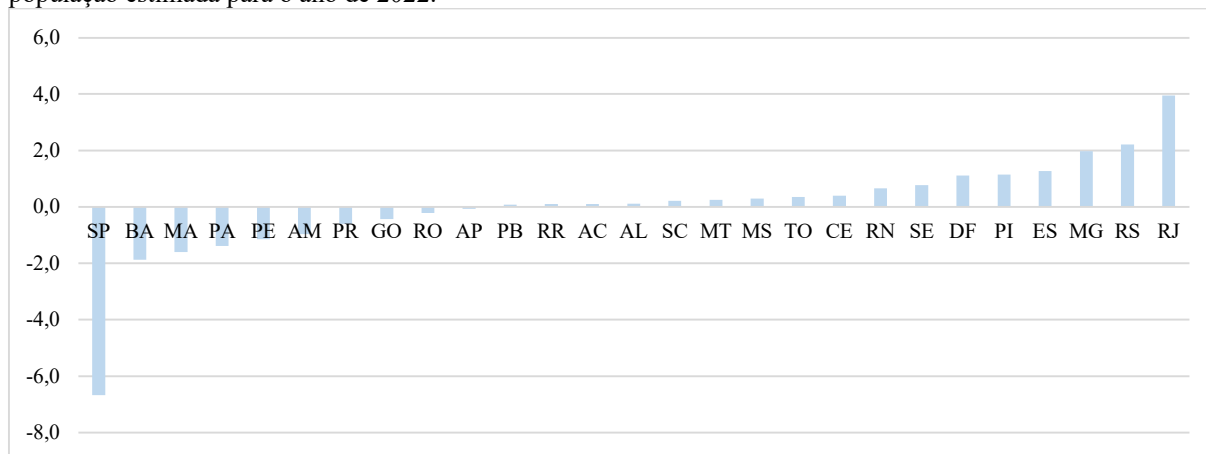
Fonte: SIT. Elaboração: Própria.

A baixa participação de pessoas com deficiência nos quadros da fiscalização revela a necessidade de adoção de critérios coerentes com as políticas de ação afirmativa, que também obrigam o poder público. A fiscalização do preenchimento das reservas de vagas para pessoas com deficiência é um dos enfoques da inspeção do trabalho. Mais um motivo que reforça a urgência da tomada de medidas que ampliem a diversidade no quadro de fiscais.

2.2.8 Onde a limitação de quadro de pessoal é mais sensível?

A distribuição da fiscalização por unidade federativa segue, com alguma variação, a proporção da projeção de população para o ano de 2022 (Figura 30). Distanciam-se desse padrão especialmente as seguintes unidades federativas: São Paulo (-6,7%); Bahia (-1,9%); Maranhão (-1,6%); Pará (-1,4%); Pernambuco (-1,2%); Amazonas (-1,0%); e Paraná (-0,6%). Isso significa que, considerando o quadro atual, existe déficit de AFT que varia, em tais regionais, entre 10 e 115 pessoas, segundo o quadro atual, número que dobra se considerado o quadro total de cargos criados.

Figura 30 – Diferença da distribuição do quadro de fiscais por unidade federativa (2023) com relação à respectiva população estimada para o ano de 2022.



Fonte: SIT e IBGE. Elaboração: Própria.

Alguns fatores implicam em dificuldades operacionais de atuação e incidência da Inspeção do Trabalho no Brasil. Além da significativa redução dos quadros de fiscalização (atualmente estão vagos aproximadamente 1.700 cargos criados por lei, um déficit de cerca de metade do quadro), também se destaca a limitação orçamentária para as ações fiscais, observada sobretudo a partir de 2012, elemento adicional que prejudica especialmente o combate ao trabalho escravo. Trata-se de fator que não pode ser desconsiderado na discussão das políticas públicas necessárias à mudança do quadro apresentado nesta pesquisa.

Apresentados os principais marcadores que compõem o perfil da fiscalização do trabalho no território brasileiro, a seguir são abordadas as principais violações constatadas nas ações fiscais analisadas, que compõem o panorama das exposto em tais operativos.

2.3 PANORAMA DAS AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO PARAENSE

Com o intuito de conferir mais segurança jurídica e servir de parâmetro para a atuação das equipes de fiscalização, apresenta-se adiante a consolidação dos principais indicadores de submissão a condição de trabalho análoga à escravidão decorrentes das abordagens selecionadas para análise nesta pesquisa.

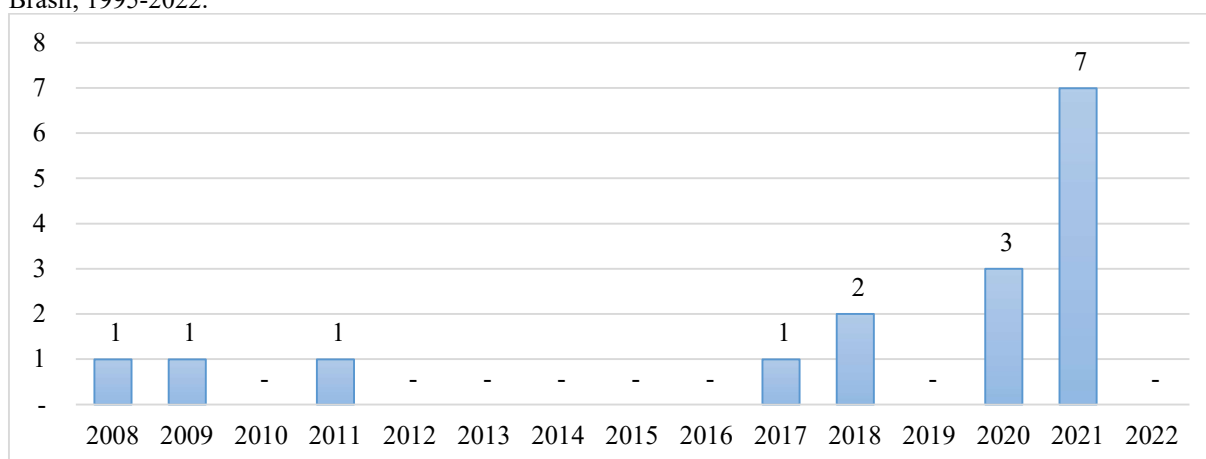
A discussão sobre as características da escravidão contemporânea no garimpo passa pelo estudo da natureza e do quantitativo das irregularidades identificadas pela fiscalização laboral nas ações com esse objeto. É importante conhecer os atributos das pessoas resgatadas nas ações fiscais que constituem o objeto desta análise retrospectiva, para que possam ser pensadas ações específicas para o público em questão.

2.3.1 Número de ações fiscais realizadas

Neste primeiro momento, são apresentados os números relativos às fiscalizações com resgate de trabalhadores escravizados no garimpo de ouro no estado do Pará, de 1995 a 2022 (Figura 31). Conforme os dados coletados nos relatórios de fiscalização trabalhista, foram selecionadas para estudo 19 fiscalizações, distribuídas entre 2008 (1), 2009 (1), 2011 (1), 2017 (1), 2018 (2), 2020 (3) e 2021 (7).

Desse conjunto, 16 ações fiscais resultaram na identificação e consequente resgate de trabalhadores escravizados, o que representa 84,2% dos casos. Não há registros de autuações e fiscalizações de combate ao trabalho escravo no garimpo de ouro no território paraense nos anos de 2010, 2012 a 2016, 2019 e 2022.

Figura 31 – Quantidade de fiscalizações com resgate de trabalhadores escravizados no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

Apenas no estado do Pará, constam 1.040 processos administrativos registrados nos últimos dez anos (2013-2022) na ANM, referentes a requerimentos de lavra garimpeira com indicação do ouro como única ou alguma das substâncias garimpáveis¹⁵. É certo que as ações de combate ao trabalho escravo contemporâneo são pontuais e dependem de indícios relevantes da possível ocorrência das condutas configuradoras do crime. No entanto, a quantidade de fiscalizações está muito aquém da necessidade de acompanhamento da expressiva quantidade de áreas sujeitas ao emprego de mão de obra garimpeira.

O enfrentamento da precariedade laboral demanda exigência e comprovação de respeito às condições mínimas de segurança, saúde, higiene, conforto e garantias de direitos trabalhistas

¹⁵ Agência Nacional de Mineração – ANM. Dados abertos. Informações sobre processos minerários, abrangendo dados sobre regimes, fases, substâncias, prazos, titulares, áreas concedidas, tipos de uso e situação. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/sistema-de-cadastro-mineiro>. Acesso em: 6 abr. 2023.

mínimos aos trabalhadores do garimpo. O universo de áreas solicitadas e autorizadas pela ANM a funcionar no território paraense e situações cotidianamente denunciadas na mídia reforçam essa percepção. É preciso investir na prevenção para que o papel repressivo seja exercido apenas de modo subsidiário, especialmente nas áreas em que o Estado brasileiro tem conhecimento da prática de garimpagem, porque objeto de requerimento aprovado pela ANM.

Como indicado acima, a base no SIGMINE indica correspondência entre as áreas em que há processos minerários de ouro e os locais das fiscalizações estudadas. A coerência entre os registros oficiais e os locais em que são feitas averiguações decorrentes de planejamento ou denúncias indica que há representatividade espacial entre o enfoque da inspeção do trabalho e os locais de potencial violação de direitos de natureza laboral.

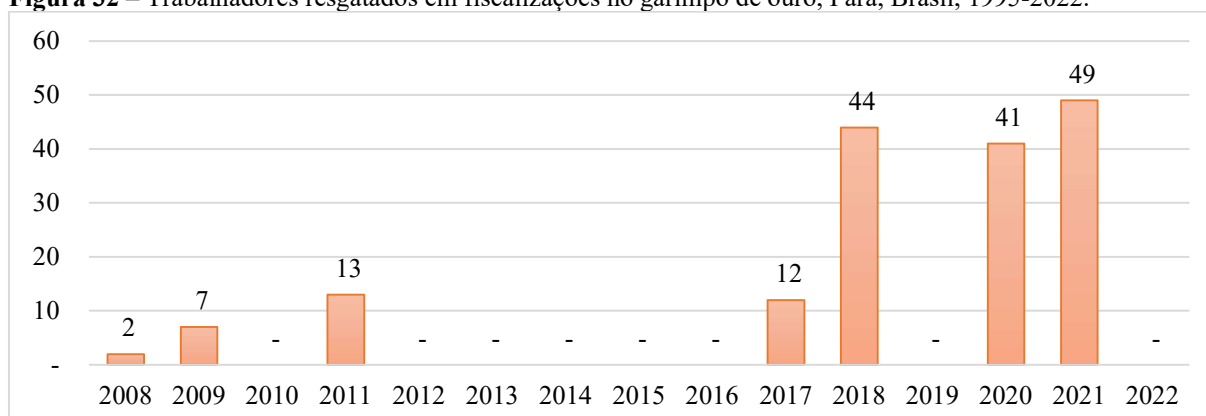
Logo, embora número de fiscalizações esteja abaixo da demanda de processos minerários, os locais são coerentes com os pontos em que potencialmente deveria haver maior esforço no enfrentamento ao trabalho escravo no âmbito da atividade garimpeira.

2.3.2 Quantidade de trabalhadores resgatados

Nas 16 ações fiscais em que foram identificados trabalhadores escravizados no garimpo de ouro no estado do Pará no período analisado, foram alcançados 192 indivíduos e houve resgate de 168 pessoas (87,5%). Somando 12 estabelecimentos inspecionados, o triênio 2018, 2020 e 2021 concentra 79,8% dos resgates (Figura 32). Em 2010, 2012 a 2016, 2019 e 2022 não constam registros de pessoas resgatadas quanto ao escopo do estudo.

Em outras 4 fiscalizações em garimpo de ouro, nas quais não houve caracterização de trabalho escravo contemporâneo, foram alcançadas 926 pessoas. Destas, 896 trabalhadores estavam vinculados à mesma cooperativa. Em tais casos, havia 23 pessoas sem registro formal de emprego e as irregularidades trabalhistas resultaram na lavratura de 66 autos de infração.

Figura 32 – Trabalhadores resgatados em fiscalizações no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

Diante das centenas de pedidos de permissão de lavra garimpeira e das milhares de pessoas que trabalham em garimpos de ouro, a quantidade de estabelecimentos alcançados pela fiscalização no estado do Pará poderia ser mais significativa. Segundo o Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil (Radar da SIT)¹⁶, apenas no estado do Pará, em 1.222 estabelecimentos fiscalizados foram encontrados 13.463 trabalhadores em condições análogas à de escravo, de 1995 a 2022.

Ainda que a conclusão dos procedimentos fiscais não resultasse, necessariamente, na mesma proporção de trabalhadores resgatados, a identificação de escravidão contemporânea na garimpagem de ouro paraense em 80,0% dos 20 locais de trabalho fiscalizados na referida atividade econômica parece indicar a necessidade de mais enfoque da política pública de enfrentamento, mediante o estabelecimento de ações de combate e de prevenção, além de buscar alcance mais representativo. A proteção à dignidade da pessoa trabalhadora demanda atuação articulada e diálogo interinstitucional, com vistas à garantia e comprovação do atendimento ao conteúdo mínimo de normas exigíveis em tais contextos.

Do total de 166 pessoas encontradas sem registro, houve 52 formalizações de vínculo empregatício (31,3%), todas promovidas em 2008, 2009, 2011 e 2017. Nos últimos cinco anos da análise (2018 a 2022) não ocorreu formalização dos contratos de trabalho identificados pelas equipes de fiscalização. Essa realidade evidencia a informalidade na atividade garimpeira quanto ao reconhecimento do vínculo empregatício, e cerca dificuldade em promover a regularização do registro formal, diante do êxito em apenas cerca de um terço dos casos.

No conjunto de situações examinadas, consta informação de um adolescente resgatado em ação fiscal realizada em 2021. Não há registro de imigrantes alcançados ou resgatados em ações de combate ao trabalho escravo no garimpo de ouro em território paraense. Significa, portanto, que crianças e adolescentes não são públicos preferenciais em tais atividades, notadamente em razão do esforço físico e das limitações inerente à garimpagem. O público resgatado revela o perfil composto prioritariamente por pessoas adultas do gênero masculino.

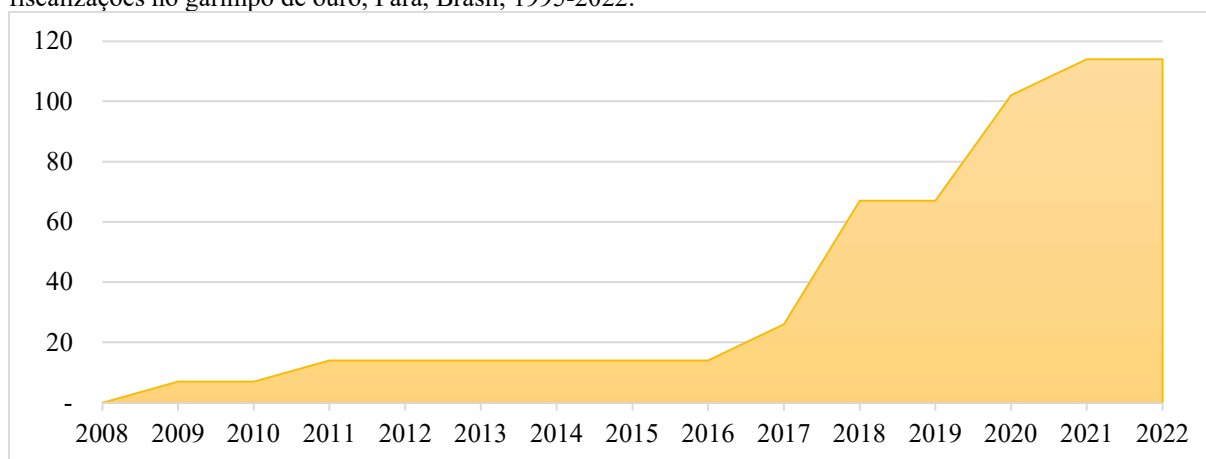
2.3.3 Liberação de guias de seguro-desemprego

Embora tenham sido identificados e resgatados 168 trabalhadores, houve liberação de apenas 114 guias de seguro-desemprego especial do trabalhador resgatado em fiscalizações no

¹⁶ MTE. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil – Radar da SIT**. Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em 14 jun. 2023.

garimpo de ouro no Pará (67,9%) (Figura 33). Das liberações identificadas, 77,2% concentram-se em 2018, 2020 e 2021.

Figura 33 – Quantidade de guias de seguro-desemprego especial do trabalhador resgatado liberadas em fiscalizações no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

Observa-se, novamente, o agrupamento das liberações de guias de seguro-desemprego nos últimos anos da análise. A quantidade de trabalhadores do garimpo que acessam o benefício não representa o universo de pessoas resgatadas pela fiscalização. Somente cerca de dois terços (67,9%) efetivamente buscam e recebem as parcelas devidas. A falta de alcance da totalidade de pessoas afastadas do trabalho escravo contemporâneo decorre sobretudo da falta ou do fornecimento incorreto de informações pessoais necessárias à emissão das guias.

O seguro-desemprego, na modalidade trabalhador resgatado, é devido à pessoa identificada em regime de trabalho forçado ou reduzida a condição análoga à de escravo, em decorrência de ação de fiscalização, nos termos do art. 2º-C da Lei n. 7.998/1990. Em tais ocasiões, o Auditor-Fiscal do Trabalho fornecerá a Comunicação de Dispensa do Trabalhador Resgatado - CDTR, devidamente preenchida.

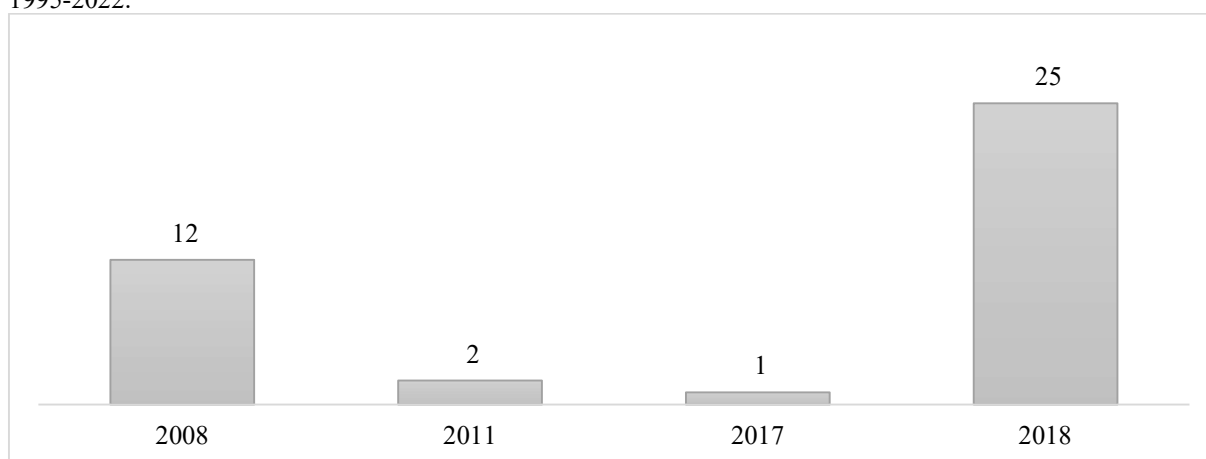
São liberadas até três parcelas no valor de um salário-mínimo ao trabalhador resgatado: dispensado sem justa causa, a partir de 20 de dezembro de 2002, que comprovar: ter sido resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo; não estar recebendo benefício da Previdência Social, exceto auxílio-acidente e pensão por morte; e não possuir renda própria para sustento próprio e de sua família. O trabalhador poderá requerer o benefício nos 90 dias subsequentes à data do resgate. A lei garante o direito de receber o benefício a cada período aquisitivo de doze meses a contar da última parcela recebida.

2.3.4 Emissões de Carteiras de Trabalho e Previdência Social

A análise da quantidade de emissões de CTPS física é importante até 2018. Nos últimos anos da análise o acompanhamento do indicador é modificado em razão da instituição da modalidade digital. A partir de 2019, é dispensada a anotação do documento impresso. Atualmente, o cumprimento desse dever legal ocorre mediante anotação do vínculo no Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial.

De qualquer modo, trata-se de obrigação passível de comprovação e verificação pela fiscalização do trabalho, por meio de consulta ao referido sistema. Por essa razão, mantém-se a análise desse indicador. No período examinado, houve emissões de CTPS em fiscalizações de combate ao trabalho escravo no garimpo de ouro em 2008, 2011, 2017 e 2018 (Figura 34).

Figura 34 – Quantidade de Carteiras de Trabalho emitidas durante fiscalizações no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



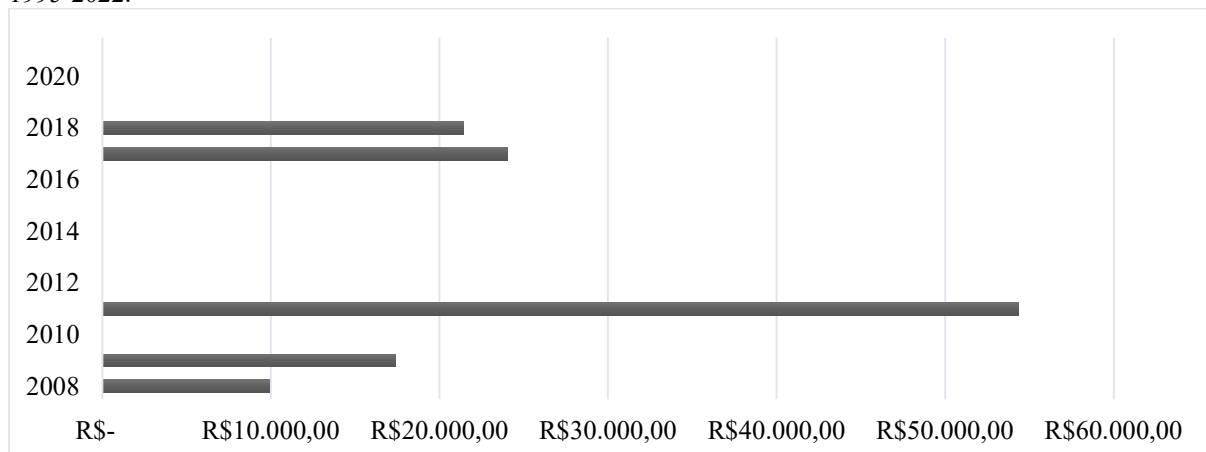
Fonte: DETRAE. **Elaboração:** Própria.

As cinco fiscalizações em que houve informação dessa ação resultaram em resgate de pessoas do trabalho análogo ao de escravo. O total de emissões (40) representa 43,0% do conjunto de 93 trabalhadores alcançados e 56,3% das 71 pessoas resgatadas da escravidão contemporânea em tais ações fiscais. Esse indicador revela a realidade precária das pessoas engajadas na atividade garimpeira, as quais sequer tinham em mãos o documento que se mostrava símbolo da dignidade, o qual muitos exibiam como sinônimo de cidadania.

2.3.5 Valores das indenizações pagas

Os montantes das indenizações pagas durante as fiscalizações no garimpo de ouro no território paraense são da ordem de R\$ 127.070,97, sem considerar correção e atualização monetária (Figura 35). Tais valores concentram-se em cinco ações fiscais promovidas nos anos de 2008, 2009, 2011, 2017 e 2018.

Figura 35 – Proporção dos valores de indenizações pagas durante fiscalizações no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

Considerando que outras onze fiscalizações resultaram em resgate de trabalhadores escravizados na garimpagem de ouro paraense, sem notícia de pagamento de verbas rescisórias, entende-se que tais valores poderiam ser mais significativos. Quando há insucesso na busca pelo pagamento dos valores devidos aos trabalhadores durante a ação fiscal, surge a necessidade de acionamento judicial, o que pode ser feito por iniciativa dos empregados.

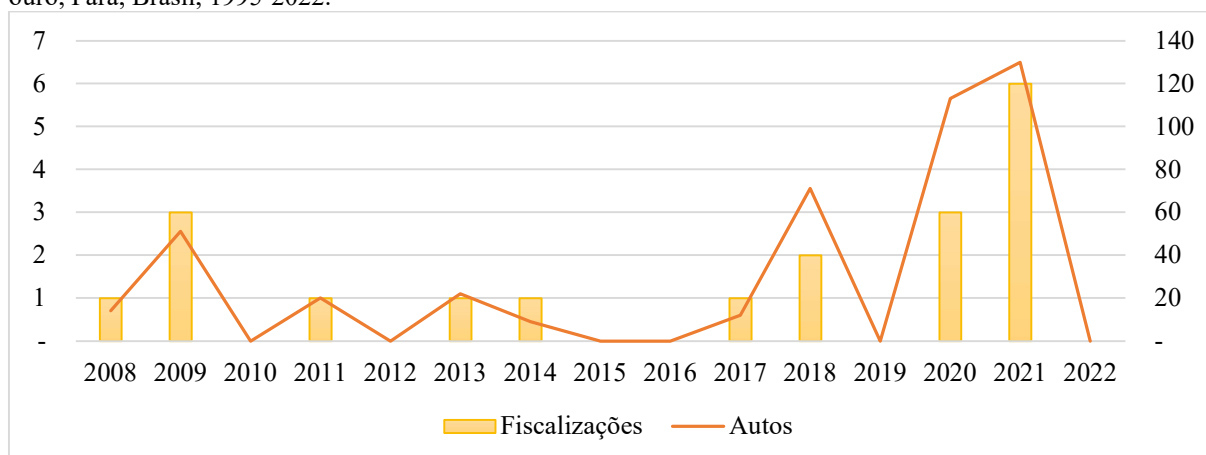
A busca pela tutela jurisdicional pode ocorrer pessoalmente, em razão do *jus postulandi* permitido pelo artigo 791 da CLT (BRASIL, 1943) ou por meio da constituição de advogado. Também é possível a representação da DPU ou do MPT, em razão da particular vulnerabilidade da pessoa resgatada de condições análogas às de escravo.

A atuação conjunta entre Inspeção, Procuradoria e Defensoria representa um importante instrumento de busca pela reparação integral dos danos individuais e coletivos experimentados pelos trabalhadores e pela sociedade em geral. Todavia, ainda é preciso investir em inteligência fiscal para buscar a fonte dos recursos que alimentam o exercício irregular da garimpagem, para que haja reversão do montante necessário ao pagamento dos valores devidos.

2.3.6 Temas mais recorrentes nos autos de infração lavrados

Os autos de infração lavrados em fiscalizações no garimpo de ouro igualmente são mais expressivos em 2018, 2020 e 2021 (Figura 36). Nesse período ocorreram 71,0% das autuações. Ao todo, foram lavrados 442 autos de infração nas fiscalizações do estudo. O conteúdo das irregularidades destacadas pelas equipes de inspeção será tratado logo abaixo.

Figura 36 – Distribuição temporal dos autos de infração lavrados e das fiscalizações realizadas no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

Na exposição dos resultados do exame dos autos de infração e relatórios das fiscalizações de trabalho escravo, apresentam-se os principais atributos de legislação e meio ambiente laboral. A incidência das infrações ambientais laborais no contexto do trabalho no garimpo ocorre especialmente em relação à Norma Regulamentadora n. 22, que tem aplicação específica aos contextos de trabalho na mineração industrial e artesanal.

As infrações são divididas em dois grandes grupos: normas regulamentadoras (NR) e legislação trabalhista em geral (LG). Estão discriminados abaixo os principais atributos objetos de atuação em ações de combate ao trabalho escravo com resgate de trabalhadores no garimpo de ouro em território paraense (Tabela 6).

Dentre os temas mais recorrentes nas fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro no estado do Pará, destacam-se as infrações relativas aos seguintes grupos de questões relacionadas ao meio ambiente do trabalho: NR n. 22 – Mineração (32,6%); NR n. 24 – Condições sanitárias e de conforto nos locais de trabalho (21,9%); e NR n. 7 – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO (5,2%).

As irregularidades referentes à legislação em geral são representadas principalmente pelos seguintes grupos: FGTS (5,2%); registro e anotação do vínculo empregatício (5,0%); e contrato individual de trabalho (3,8%).

Tabela 6 – Temas mais recorrentes nas fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.

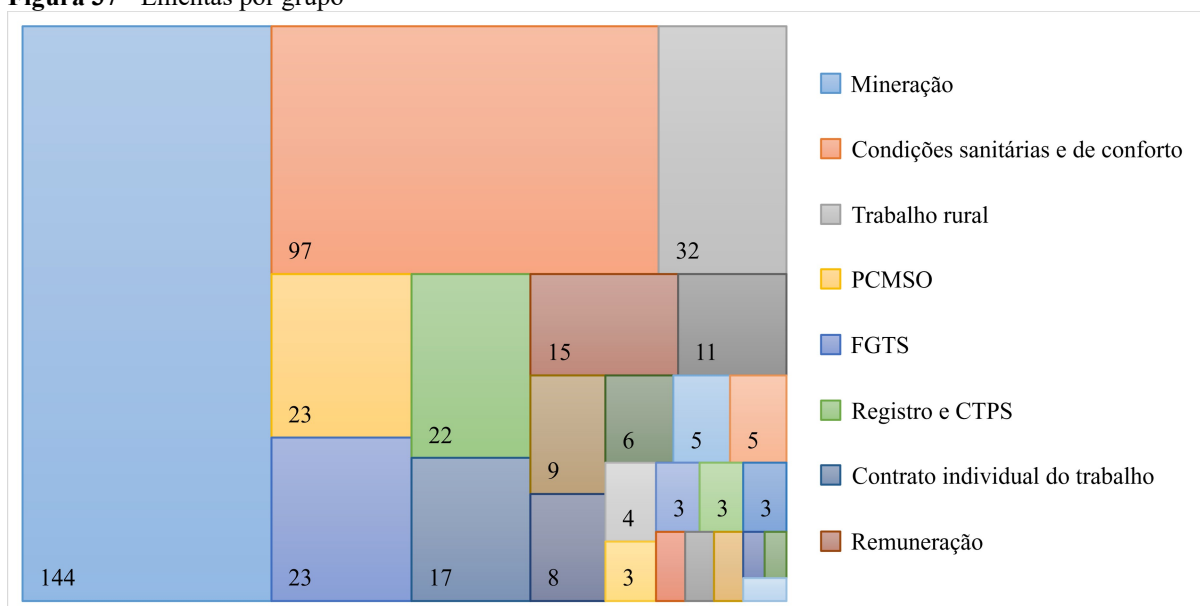
Posição	Tipo	Código	Grupo	N	%
1º	SST	NR-22	Mineração	144,0	32,6
2º	SST	NR-24	Condições sanitárias e de conforto nos locais de trabalho	97,0	21,9
3º	SST	NR-31	Agricultura, pecuária silvicultura, exploração florestal e aquicultura	32,0	7,2
4º	SST	NR-07	Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional	23,0	5,2
5º	LEG	LG-18	FGTS	23,0	5,2

6º	LEG	LG-01	Registro e CTPS	22,0	5,0
7º	LEG	LG-12	Contrato individual do trabalho	17,0	3,8
8º	LEG	LG-13	Remuneração	15,0	3,4
9º	SST	NR-06	Equipamento de proteção individual- EPI	11,0	2,5
10º	LEG	LG-20	Descanso	9,0	2,0
11º	LEG	LG-40	CAGED	8,0	1,8
12º	LEG	LG-03	Quadro horário	6,0	1,4
13º	LEG	LG-35	Gratificação de Natal	5,0	1,1
14º	SST	NR-18	Indústria da construção	5,0	1,1
15º	LEG	LG-15	Rescisão contratual	4,0	0,9
16º	LEG	LG-38	Seguro-desemprego	3,0	0,7
17º	SST	NR-12	Máquinas e equipamentos	3,0	0,7
18º	LEG	LG-10	Proteção ao trabalho da criança e do adolescente	3,0	0,7
19º	LEG	LG-27	Trabalho em minas de subsolo	3,0	0,7
20º	LEG	LG-19	FGTS - contribuição social	2,0	0,5
21º	LEG	LG-04	Férias	2,0	0,5
22º	LEG	LG-21	Trabalho noturno	2,0	0,5
23º	LEG	LG-14	Alteração contratual	1,0	0,2
24º	LEG	LG-39	RAIS	1,0	0,2
25º	SST	NR-17	Ergonomia	1,0	0,2
Total				442	100,0

Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

A disposição gráfica dos grupos de ementas indica a expressiva concentração de infrações relativas aos grupos acima destacados (Figura 37). A comparação com o conteúdo da Figura 22 e com a descrição da situação escolhida para exemplificar o quadro de violações identificadas no garimpo de ouro indica que o caso é representativo da realidade. Todos os principais atributos acima destacados estavam presentes e foram objeto de autuação e responsabilização administrativa.

Figura 37 - Ementas por grupo



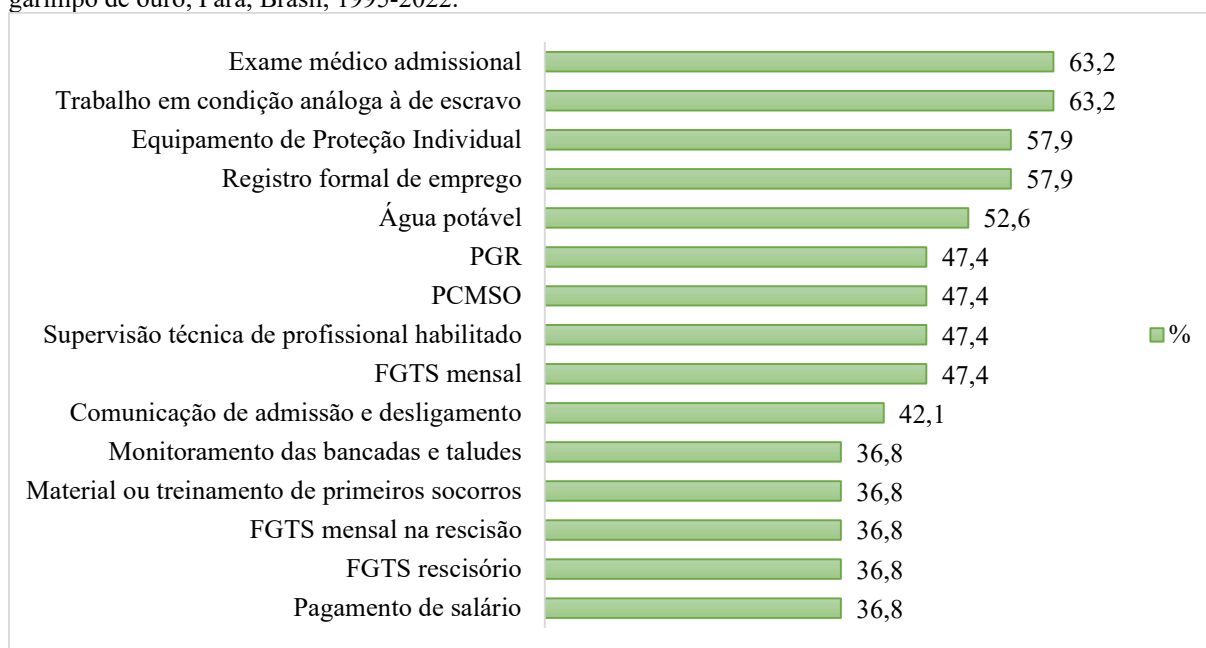
Fonte: DETRAE. **Elaboração:** Própria.

O núcleo das irregularidades apontadas pelas equipes de fiscalização representa um indicativo da necessidade de formatação de exigências mínimas para adequação das relações laborais mantidas no âmbito do garimpo de ouro. Entende-se que a cobrança relativa ao cumprimento de tais normas deve ocorrer tanto no pedido de autorização de lavra garimpeira quanto periodicamente, nos relatórios anuais de lavra.

2.3.7 Irregularidades mais significativas

São destacadas abaixo as 15 infrações mais recorrentes nas fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro (Figura 38). As irregularidades envolvem sobretudo a indicação da ocorrência de trabalho escravo (63,2%), que passou a ter ementa específica em 2016; falta de realização de exame médico admissional (63,2%); ausência do registro do vínculo empregatício (57,9%); falta de fornecimento de água potável (52,6%); e manutenção de atividade sem supervisão técnica de profissional legalmente habilitado (47,4%).

Figura 38 – Infrações mais frequentes nas fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



Fonte: DETRAE. **Elaboração:** Própria.

Essa lista de ementas aponta parâmetros mínimos de normas de segurança e saúde no trabalho e da legislação em geral que precisam ser atendidas no desempenho laboral no âmbito da atividade econômica em exame. A regulamentação do meio ambiente do trabalho na atividade garimpeira decorre do mandamento legal previsto no artigo 200, inciso III, da CLT.

Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego o estabelecimento de disposições complementares às normas celetistas, tendo em vista as peculiaridades de cada atividade ou setor de trabalho.

A NR n. 22 (BRASIL, 1999), que trata da Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração, destina-se à garantia de segurança no trabalho, contra acidentes e mortes em decorrência da prestação laboral, e à defesa da saúde do trabalhador, para evitar adoecimento e preservar a dignidade humana de quem desenvolve a atividade.

Essa norma objetiva disciplinar preceitos a serem observados na organização e no ambiente de trabalho, de forma a tornar compatível o planejamento e o desenvolvimento da atividade mineira com a busca permanente da segurança e saúde dos trabalhadores. Aplica-se a minerações subterrâneas; minerações a céu aberto; garimpos; beneficiamentos minerais e pesquisa mineral e cabe à empresa, ao permissionário de lavra garimpeira e ao responsável pela mina a obrigação de zelar pelo estrito cumprimento da norma, prestando as informações necessárias aos órgãos fiscalizadores (itens 22.1.1, 22.2.1 e 22.3.1 da NR n. 22).

Dentre as 47 ementas de autos de infração associadas aos itens da NR n. 22, listam-se abaixo as mais recorrentes (Figura 39). Em termos de incidência, os itens mais significativos da NR n. 22 (BRASIL, 1999) tratam das seguintes matérias: fornecimento de água potável em condições de higiene nos locais e postos de trabalho (52,6%); supervisão técnica de profissional legalmente habilitado (47,4%); elaboração e implementação do Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional – PCMSO (47,4%); elaboração e implementação do Programa de Gerenciamento de Riscos – PGR (47,4%); e monitoramento e controle das bancadas e taludes das minas a céu aberto (36,8%).

Figura 39 - Ementas de autos de infração associadas aos itens da Norma Regulamentadora n. 22 recorrentes em fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

O cenário de violações que leva ao reconhecimento de exploração de trabalho em condições análogas às de escravo compreende variadas situações. Os comportamentos patronais identificados pela fiscalização laboral abrangem agressões a direitos fundamentais e humanos, que vão além de simples infrações às normas trabalhistas.

Com o fim de apresentar o retrato das infrações associadas ao trabalho escravo no garimpo de ouro em território paraense, aplica-se a proposta de Lima e Mello (2015, p. 68), quanto aos elementos conformadores da compreensão da condição degradante de trabalho. Os autores identificam quatro grandes grupos de desconformidades mais recorrentes (Figura 40).

Figura 40 - Grupos de desconformidades e elementos da condição degradante de trabalho.

Constitucional	Segurança e saúde	Trabalhista	Social
<ul style="list-style-type: none"> • Garantia de salário-mínimo; • FTGS; • Descanso semanal remunerado; • Décimo-terceiro salário; • Jornada semanal; e • Férias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta de água potável em qualidade e quantidade suficiente; • Local de refeição; • Fornecimento de EPI; • Instalações sanitárias; • Alojamento; e • Roupa de cama. 	<ul style="list-style-type: none"> • Carga de trabalho (descanso, jornada e intervalo interjornada); e • Remuneração (salário, horas extras e descontos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Segregação (aliciamento e intermediação); e • Falta de informação (isolamento e informação contratual).

Fonte: Lima e Mello (2015, p. 68). **Elaboração:** Própria.

Seguindo essas diretrizes, compõe-se o quadro de violações mais recorrentes nas fiscalizações promovidas nos estabelecimentos da atividade econômica selecionada (Tabela 9). Ressalta-se que o grupo de desconformidade social não foi considerado, por questões de limitação na análise, na medida em que não há ementas específicas para tais situações.

A falta de identificação das infrações associadas à duração do trabalho, intervalos e descanso não indica, necessariamente, o atendimento às respectivas normas. Na verdade, essa ausência pode decorrer da falta de anotação da jornada efetivamente realizada e dos horários de descanso concedidos, para os estabelecimentos assim obrigados, ou da desnecessidade desse controle, que depende da quantidade de empregados. O artigo 74, § 2º, da CLT (BRASIL, 1943) somente determina a obrigatoriedade da anotação da hora de entrada e de saída, em registro manual, mecânico ou eletrônico, para os estabelecimentos com mais de vinte trabalhadores.

Parte significativa das posturas consolidadas na IN n. 2 do MTE (BRASIL, 2021) são recorrentes nas ações de fiscalização no estado do Pará que identificam o trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro. Não cabe grau de proteção inferior ao trabalhador em razão das peculiaridades do labor desenvolvido, independentemente de variações decorrentes da natureza do trabalho e de normas incidentes sobre diferentes segmentos.

Tabela 7 - Grau de ocorrência dos temas associados às infrações mais relevantes nas fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.

Desconformidade	Núcleo	N	%
Constitucional	FGTS e CSR	9	47,4
	Gratificação natalina	4	21,1
	Trabalho da criança e do adolescente	2	10,5
	Férias	1	5,3
Segurança e Saúde	Exame médico	12	63,2
	EPI	11	57,9
	Água	10	52,6
	Avaliação de riscos	9	47,4
	Primeiros socorros	7	36,8
	Alojamento	5	26,3
	Cozinha	5	26,3
	Local de refeição	5	26,3
	Vestiário	5	26,3
	Vestimenta	5	26,3
	Capacitação	4	21,1
	Instalações elétricas	3	15,8
Trabalhista	Contrato de trabalho	12	63,2
	Registro e CTPS	11	57,9
	Remuneração	7	36,8
	Descanso e jornada	6	31,6

Fonte: DETRAE. **Elaboração:** Adaptação da proposta de Lima e Mello (2015, p. 68). Alguns itens foram adicionados à tabela e houve a exclusão das desconformidades sociais, por questões de limitação da pesquisa.

Infrações associadas à Norma Regulamentadora n. 22 estarão presentes nas fiscalizações na mineração industrial e artesanal, pois se destina a tal realidade. De igual modo, infrações decorrentes da violação ao conteúdo da Norma Regulamentadora n. 18 serão próprias das ações fiscais no âmbito da construção civil, pois trata especificamente desse setor. Variações de incidência são esperadas, mas o núcleo do labor em condições degradantes é similar, o que não justifica o tratamento diferenciado da lei penal no tocante à constatação dessa conduta típica.

Associado aos demais fatores relativos à atividade garimpeira, o entendimento sobre infrações mais recorrentes revela de que modo pessoas são mantidas em condição de escravidão contemporânea nesse ramo de atividade, e quais situações merecem tratamento e adequação para garantir o mínimo de dignidade a tais indivíduos. Retratam-se, adiante, características preponderantes das pessoas resgatadas em situação de escravidão contemporânea.

2.4 PERFIL DAS VÍTIMAS DA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA NO GARIMPO

A compreensão do perfil do trabalhador no garimpo de ouro paraense exige abordagem analítica sobre características relevantes das pessoas identificadas e resgatadas pelas equipes de fiscalização na condição de trabalho escravo contemporâneo. Com base em informações contidas nas liberações de benefícios de seguro-desemprego aos trabalhadores resgatados, apresentam-se abaixo os principais marcadores, a saber: gênero; raça/cor; faixa etária;

escolaridade; faixa salarial; região de naturalidade e residência; município de naturalidade e residência; e ocupação atual e pretendida, ao tempo do preenchimento da respectiva guia.

Adianta-se a síntese do padrão identificado no estudo. Dentre os trabalhadores que tiveram guias de seguro-desemprego emitidas durante as fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro no Pará, no período sob análise, prepondera o gênero masculino (86,8%); a faixa de 30 a 49 anos de idade (43,0%); pretos e pardos (83,3%); e formação escolar inferior ao ensino médio (89,5%).

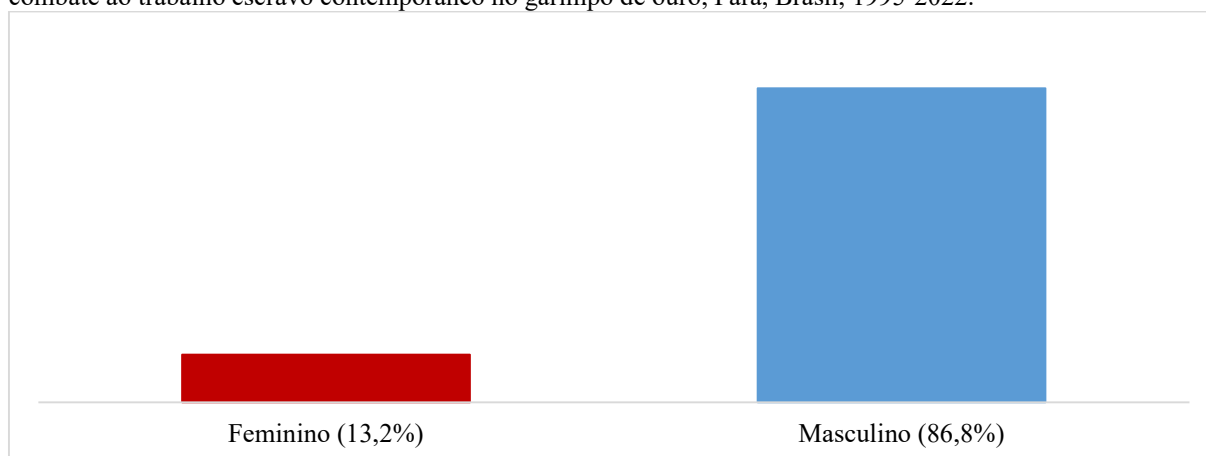
O perfil de trabalhadores é similar ao identificado em pesquisa da OIT (2011) em situações de trabalho escravo na agricultura e na pecuária nos estados do Pará, Mato Grosso, Bahia, Tocantins e Maranhão: 30 a 49 anos de idade (39,7%); pretos, pardos e indígenas (81,0%); e escolaridade até o ensino fundamental completo (95,9%).

A ocupação de cozinheira representa quase todos os casos pessoas do gênero feminino (93,3%), sendo apenas uma referida na função de operação de carregadeira. Por outro lado, a função de garimpeiro (71,7%) é a mais significativa no gênero masculino. Não houve liberação de guia de seguro-desemprego para pessoas do gênero feminino na função de garimpeiro.

2.4.1 Como gênero está representado dentre as pessoas resgatadas?

O gênero masculino é o mais representativo (86,8%) dentre pessoas resgatadas do trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro no Pará, no período avaliado (Figura 41).

Figura 41 – Gênero das pessoas que tiveram guias de seguro-desemprego emitidas durante as fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

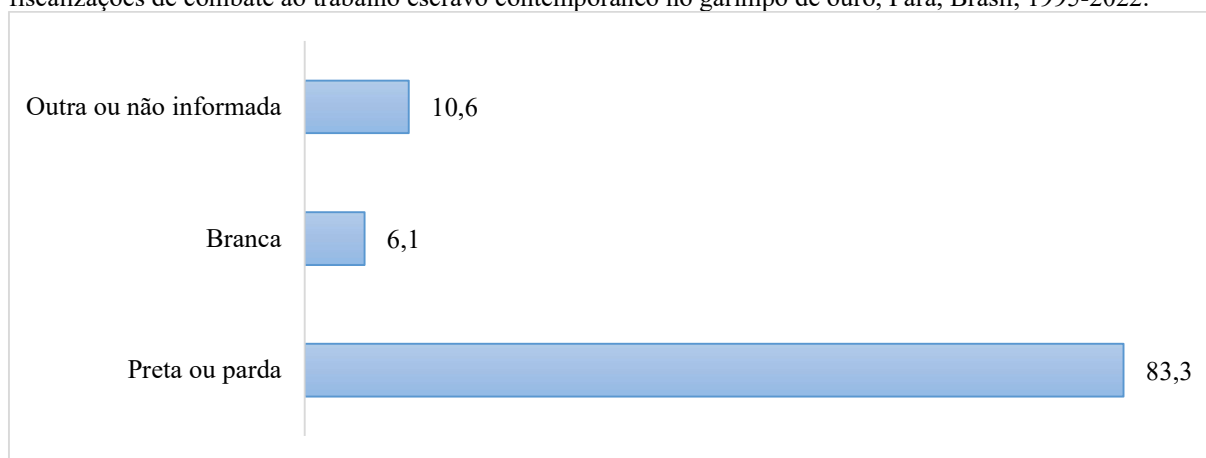
A concentração exclusiva do gênero masculino na função de garimpeiro e do gênero feminino na função de cozinheira revela como ocorre a relação entre gênero e trabalho no

garimpo. Ainda se mantém um quadro de estabelecimento de funções tipicamente destinadas ao gênero masculino, e outras preponderantemente voltadas ao gênero feminino.

2.4.2 Qual é a cor do trabalho escravo no garimpo de ouro?

Pessoas pretas e pardas (83,3%) preponderaram dentre as declarações de raça/cor dos trabalhadores resgatados do trabalho escravo no garimpo de ouro em território paraense (Figura 42). Apenas 6,1% das pessoas identificaram-se como brancas.

Figura 42 - Raça/cor declarada (%) pelas pessoas que tiveram guias de seguro-desemprego emitidas durante as fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



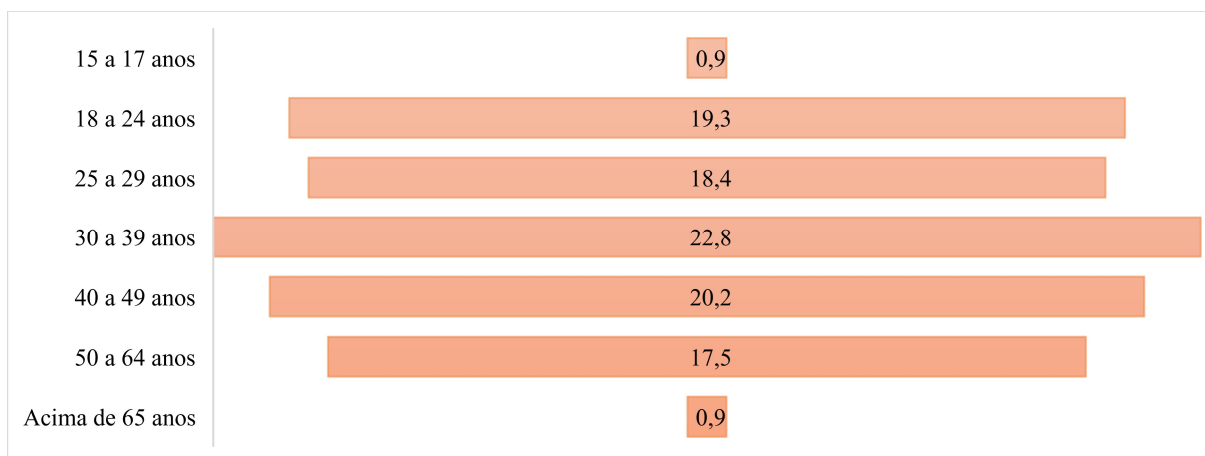
Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

Considerando os dados oficiais do IBGE como parâmetro para comparação da distribuição de raça/cor da população brasileira com o resultado apresentado, evidencia-se que o trabalho no garimpo concentra proporção bem superior à média, quanto às pessoas declaradas pretas e pardas e muito inferior, relativamente às pessoas declaradas brancas. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2021 (IBGE, 2021), a maioria dos brasileiros declararam-se como pardos (47,0%) e pretos (9,1%) e menos da metade como brancos (43,0%).

2.4.3 Existe idade preferencial para a ativação no garimpo?

A faixa de 30 a 39 anos de idade (22,8%) é a mais representativa dentre trabalhadores resgatados do trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro no Pará (Figura 43). As mulheres concentram-se na faixa de 40 a 49 anos de idade (40,0%), e os homens na faixa de 30 a 39 anos de idade (23,2%).

Figura 43 - Faixa etária (%) das pessoas que tiveram guias de seguro-desemprego emitidas durante as fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



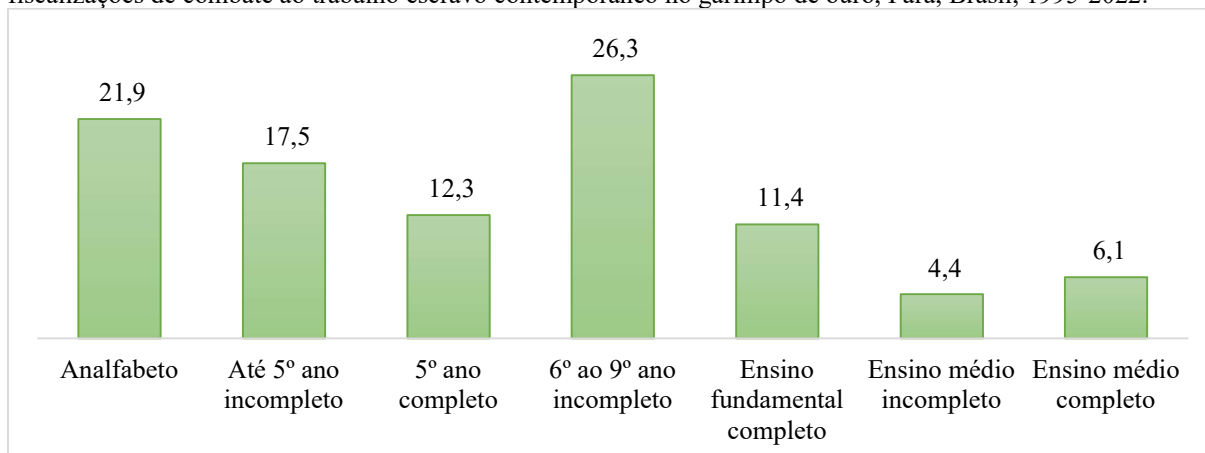
Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

O quadro apresenta pouca variação entre as faixas de idade de trabalhadores dos 18 aos 64 anos. Dentre as pessoas habilitadas ao seguro-desemprego especial do trabalhador resgatado, existe apenas um adolescente com idade de 16 anos. Além disso, consta informação de quatro pessoas idosas ao tempo do resgate: duas aos 60 anos; uma aos 63 anos; e outra aos 70 anos.

2.4.4 Trabalhadores escravizados no garimpo vão à escola?

A baixa escolaridade é um fator marcante do labor na atividade garimpeira (Figura 44). Mais de um quinto são pessoas analfabetas (21,9%). A maior parte tem pouca formação, assim considerado quem estudou no máximo até o 5º ano do Ensino Fundamental (51,7%). Uma parcela significativa sequer ingressou no ensino médio (89,5%).

Figura 44 – Escolaridade (%) das pessoas que tiveram guias de seguro-desemprego emitidas durante as fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



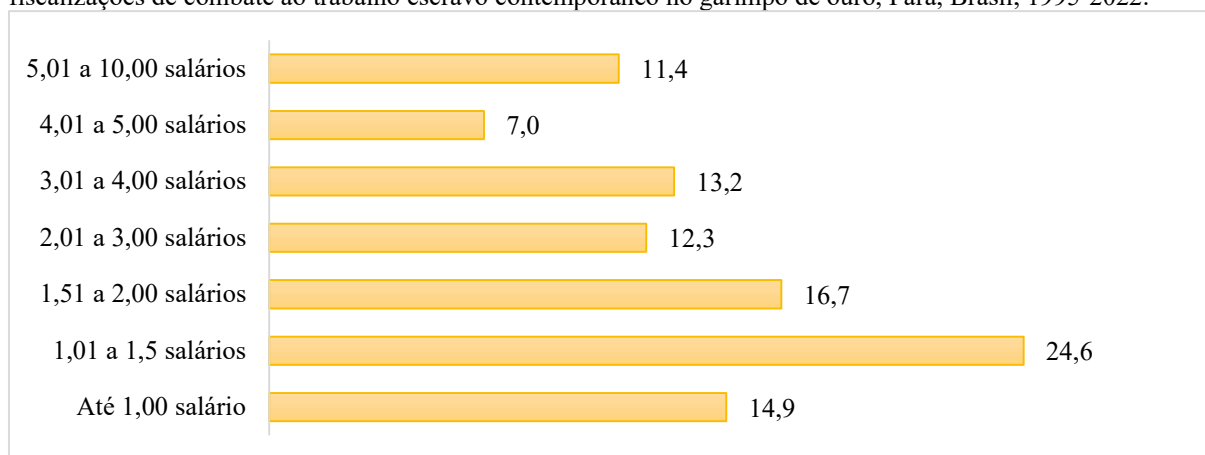
Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

A escolaridade dos trabalhadores resgatados no garimpo de ouro não difere substancialmente do perfil geral identificado em estudo anteriormente realizado pela OIT sobre trabalhadores resgatados (OIT, 2011). Naquela ocasião, identificou-se o seguinte padrão de escolaridade: analfabetos (18,3%); ensino fundamental incompleto (65,8%); ensino fundamental completo (20,0%); ensino médio incompleto (1,6%); e ensino médio completo (2,5%). Demonstra-se a correlação entre perspectivas limitadas de estudo e profissionalização e a exposição a contextos precários e indignos do desempenho de atividades laborais.

2.4.5 Quanto ganha um garimpeiro?

Embora o enriquecimento rápido constitua objetivo do trabalhador inserido na atividade garimpeira, a realidade das pessoas resgatadas do trabalho escravo indica maior representatividade das faixas salariais mais baixas (Figura 45). Mais da metade dos trabalhadores percebem menos que dois salários-mínimos (56,2%).

Figura 45 - Faixa salarial (%) das pessoas que tiveram guias de seguro-desemprego emitidas durante as fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



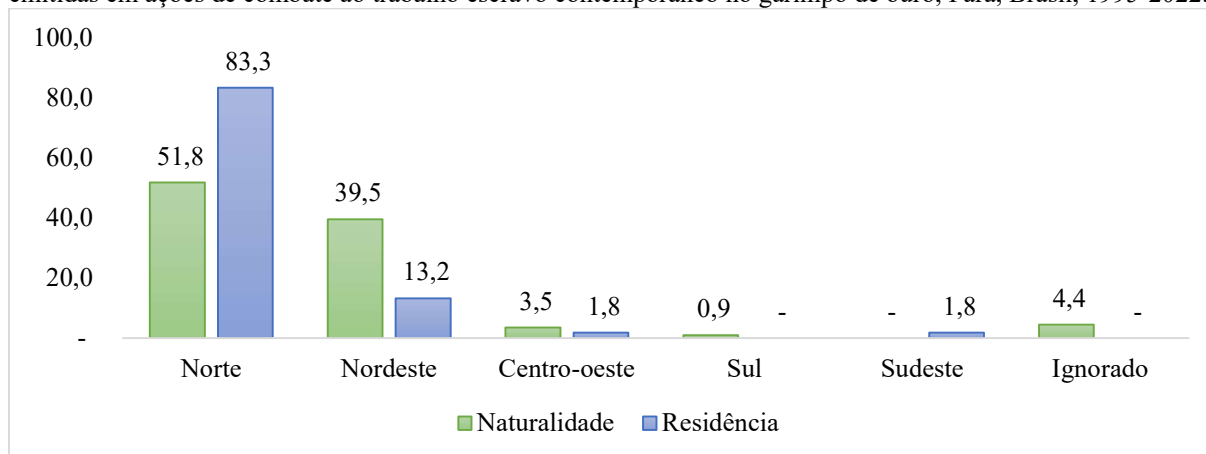
Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

O tradicional discurso referente ao objetivo de “bamburrar” – enriquecer de forma rápida – não parece combinar com a realidade de exploração laboral na forma de escravidão contemporânea encontrada pelas equipes de fiscalização no garimpo de ouro. Em vez de relativa autonomia, geração de renda e ausência de subordinação aos donos do garimpo, o que se depreende dos relatórios de fiscalização é um sistema de ganho seguido de endividamento, que alimenta o regime de dependência e continuidade dos trabalhadores no garimpo.

2.4.6 Onde nascem e vivem as pessoas resgatadas?

Norte é a principal região de naturalidade (51,8%) e de residência (83,3%) declarada pelos trabalhadores (Figura 46). O Nordeste vem na sequência como segunda região mais representativa quanto à declaração de naturalidade (39,5%) e de residência (13,2%).

Figura 46 – Região de naturalidade e de residência (%) das pessoas que tiveram guias de seguro-desemprego emitidas em ações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



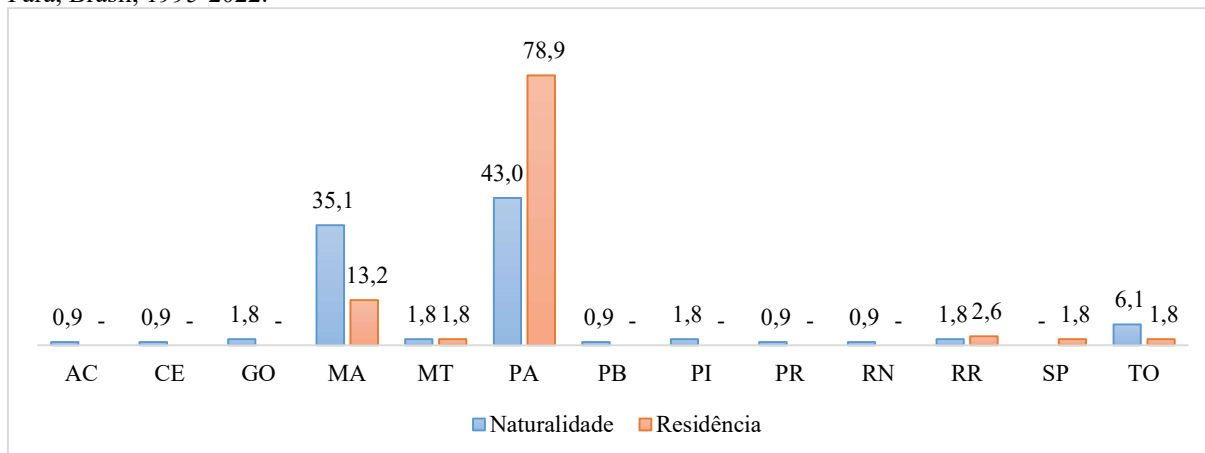
Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

É justificável e esperada a quantidade mais expressiva de pessoas naturais e residentes na Região Norte do país. A migração partindo do Nordeste, no entanto, reforça o quadro de concentração da pobreza na região. O fator geográfico e a presença substancial do garimpo de ouro em regiões mais próximas de Mato Grosso, estado da Região Centro-Oeste, poderiam atrair mais pessoas provenientes de tais localidades. Todavia, a terceira posição, com proporções pouco importantes, revela, mais uma vez, a falta de perspectivas de trabalho e renda dentre resgatados naturais ou residentes na Região Nordeste.

Seguindo a lógica da concentração na região Norte, o estado do Pará apresenta as proporções mais relevantes em termos de naturalidade (43,0%) e residência (78,9%) (Figura 31). Por sua vez, a região Nordeste encontra-se em segundo lugar sobretudo em razão do estado do Maranhão, com relação à naturalidade (35,1%) e à residência (13,2%).

O quadro exposto reforça, no garimpo, estatísticas do trabalho escravo contemporâneo em geral. São naturais e residentes no Pará e Maranhão a maior parte dos trabalhadores resgatados na atividade garimpeira (Figura 47). Comparativamente às demais unidades federativas, nota-se o distanciamento de tais estados em relação aos terceiros colocados no recorte por naturalidade, Tocantins (6,1%), e por residência, Roraima (2,6%).

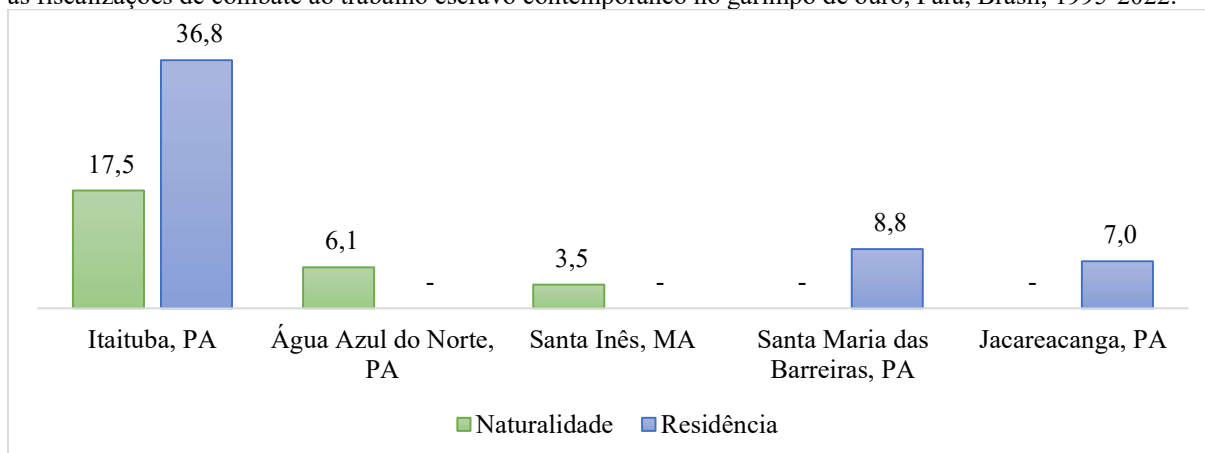
Figura 47 - Unidade federativa de naturalidade e de residência (%) das pessoas que tiveram guias de seguro-desemprego emitidas durante as fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

O município paraense de Itaituba destaca-se simultaneamente quanto aos aspectos de naturalidade (17,5%) e de residência (36,8%) dos trabalhadores resgatados da escravidão contemporânea no garimpo em território paraense (Figura 48).

Figura 48 - Município de naturalidade (%) das pessoas que tiveram guias de seguro-desemprego emitidas durante as fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



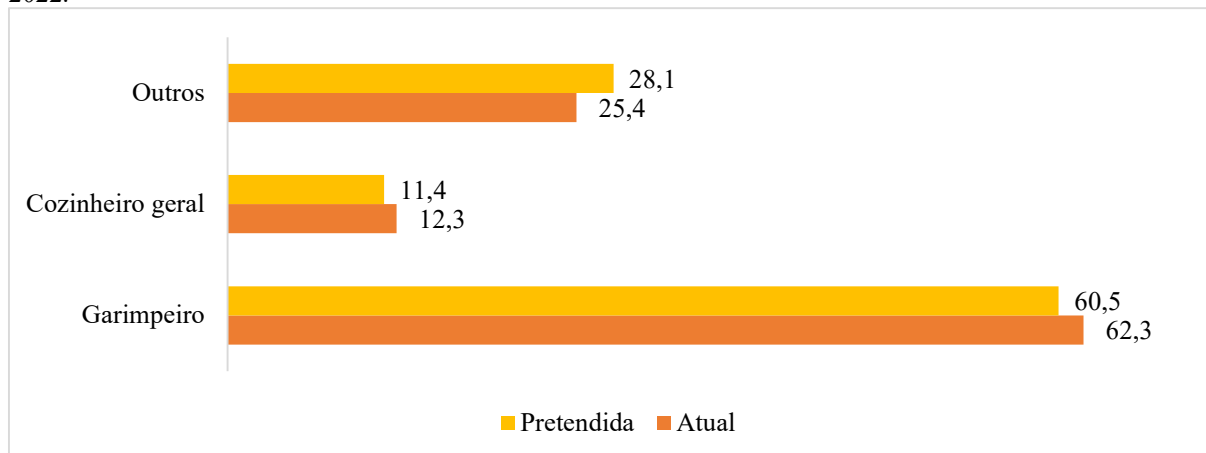
Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

A concentração do garimpo da região sudoeste do Pará explica os números mais representativos do município de Itaituba-PA. Dos municípios destacados, três respondem por mais da metade dos casos e são mais significativos em termos de residência declarada (52,6%).

2.4.7 O que fazem no garimpo e com o que sonham trabalhar?

Garimpeiro destaca-se quanto à ocupação atual (62,3%) e pretendida (60,5%) pelos trabalhadores resgatados no garimpo de ouro (Figura 49). Em seguida, tem-se a ocupação de cozinheiro geral (12,3% e 11,4%, respectivamente).

Figura 49 - Ocupação atual e pretendida (%) pelas pessoas que tiveram guias de seguro-desemprego emitidas durante as fiscalizações de combate ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro, Pará, Brasil, 1995-2022.



Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

Em geral, as pessoas resgatadas pretendem continuar no desempenho da atividade em que foram encontradas. Esse achado reforça a necessidade de adequação da dinâmica laboral ao padrão normativo mínimo que garanta dignidade ao trabalhador do garimpo.

Quanto à ocupação, pode-se considerar a invisibilidade de trabalhadoras do sexo, atividade que está associada às frentes de trabalho no garimpo de ouro, e que, por vezes, é cumulada com a função de cozinheira. Na indicação da atividade desenvolvida, consta apenas esta última ocupação, o que dificulta a representação de tal realidade nas estatísticas oficiais.

Desse modo, percebe-se que há um vazio de atuação estatal que precisa ser preenchido com oferta de dignidade a um conjunto de trabalhadores que pretende continuar vinculado a uma atividade que, embora limitada, não é necessariamente proibida. É preciso vislumbrar formas de estímulo à regularização do acesso e da dinâmica de exploração mineral do ouro, com vistas à formalização e legalização do trabalho que atualmente representa a única ou principal ocupação de uma parcela de brasileiros.

São pessoas que estão à margem da proteção jurídica e representam alvos fáceis para quem explora a atividade econômica em exame. A atuação do órgão de fiscalização aponta irregularidades que representam mais que meros descumprimentos de formalidades. Conforma, na maior parte dos casos, condições análogas à escravidão. Ainda assim, o discurso dos trabalhadores encontrados em tais quadros revela a vontade de permanência de ocupação na atividade ou função que desempenhavam quando foram encontrados pelos agentes estatais.

Logo, é imperioso que sejam buscados meios de viabilizar a essas mesmas pessoas a chance de acessarem espaços não vislumbrados até então. A conjugação de fatores de exclusão não pode ser ignorada. É mais uma revelação do quadro de discriminação e desigualdade estrutural que marca a sociedade brasileira (SÁ; LOUREIRO; SILVA, 2021).

A superação desse quadro é um desafio que se apresenta e que demanda ações concretas. É precisamente essa a mensagem encontrada na decisão que condenou o Estado brasileiro pela omissão diante da ocorrência de trabalho escravo no caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, localizada em território paraense.

2.5 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Restou evidenciado o panorama das relações jurídicas e o perfil das pessoas sujeitas a condições precárias de trabalho e vivência no âmbito da atividade garimpeira. Por meio do entendimento relativo à organização das ações fiscais foi possível compreender a complexidade do planejamento e da reunião das pessoas integrantes das equipes, provenientes das diferentes instituições. A exposição das condições de trabalho e vivência encontradas nos locais inspecionados demonstrou a necessidade das repercussões jurídicas decorrentes da conclusão pela ocorrência de trabalho análogo ao de escravo.

Em seguida, revelou-se com mais detalhes as dificuldades operacionais e estruturais para a apuração de situações de descumprimento de direitos que conformam quadros de ofensa ao padrão mínimo de dignidade da pessoa trabalhadora. Demonstrou-se o grau de limitação na quantidade de fiscais, que prejudica atividades essenciais de resguardo de direitos trabalhistas, especialmente de condições de saúde, segurança e dignidade, o que inclui a garimpagem.

Os principais indicadores extraídos dos relatórios de fiscalização estudados expõem os temas e as irregularidades mais representativas dentre os autos de infração lavrados nas fiscalizações consideradas na pesquisa. O conjunto de situações revela a direção a ser tomada para antecipação de problemas que podem evitar novas constatações dos indicadores de configuração da escravidão contemporânea no âmbito da mineração artesanal de ouro.

Por fim, o estudo sobre o perfil das vítimas expressa marcadores de gênero, raça, idade, escolaridade, remuneração, origem e ocupação, que devem ser considerados na instituição e adequação de políticas públicas que garantam dignidade às pessoas que desempenham funções em garimpos de ouro. Uma das formas de reduzir o grau de vulnerabilidade consiste na oferta de infraestrutura e atuação estatal nas áreas com garimpagem mais intensa.

A próxima seção aborda a instalação e ampliação do garimpo na fronteira amazônica, em que será exposta a distinção entre o garimpo e a mineração industrial, e a relação com os períodos de intensificação da atividade, especialmente a maior concentração de garimpo, atualmente observada na região sudoeste do Pará.

3 DINÂMICA DA GARIMPAGEM NA AMAZÔNIA PARAENSE

Esta seção tem como objetivo auxiliar na compreensão da dinâmica de configuração do garimpo na Amazônia paraense. É um elemento importante para o entendimento do modo como se manifesta a exploração laboral na atividade garimpeira, sobretudo quando o contexto revela condições impróprias consideradas análogas à escravidão. É importante expor como funciona o garimpo na Amazônia paraense, conceitos centrais, modalidades de extração mineral industrial e artesanal do ouro, e legislação correlata.

Resolveu-se estruturar a seção em quatro partes. No primeiro tópico, busca-se entender com mais profundidade a forma de configuração da dinâmica e do funcionamento do garimpo na Amazônia paraense, em breve resgate histórico. Esse olhar para o passado permite contrastar com a realidade atualmente observada, e indica quais práticas são mantidas e quais mudanças ocorreram ao longo das décadas.

O segundo ponto diz respeito à história de instalação e ampliação do garimpo na fronteira amazônica. Não poderia deixar de ser uma abordagem crítica quanto à forma como a região tem sido concebida e os problemas que surgem em decorrência da falta do devido planejamento e atenção quanto às especificidades que marcam o território e a população que vive nos estados amazônicos, e o garimpo de ouro está inserido nesse contexto.

A terceira parte é reservada ao tratamento das questões precipuamente relacionadas à legislação minerária, ambiental e laboral aplicável sobre a atividade garimpeira. As relações jurídicas travadas no ambiente da mineração artesanal e a regulação incidente sobre o segmento mineral de escala industrial ou artesanal compõem o elemento central da discussão desenvolvida nesse estágio da seção.

O tópico final discute as condições de trabalho de uma atividade que necessita de mais elementos que viabilizem a efetividade da proteção do trabalho. Embora exista proteção constitucional, infraconstitucional e regulação específica aplicável à atividade, a ocorrência de trabalho escravo contemporâneo demanda análise crítica da garimpagem de ouro na Amazônia à luz do meio ambiente laboral. Com isso, busca-se fortalecer a proposta de padrões de conduta que devam ser adotados por quem se utiliza do trabalho de pessoas no âmbito da mineração artesanal de ouro, para que atuem em conformidade com as normas de Direito do Trabalho e, assim, evitem condutas caracterizadoras de escravidão contemporânea.

3.1 FUNCIONAMENTO DA EXTRAÇÃO MINERAL DE OURO NO PARÁ

A discussão referente à dinâmica da mineração artesanal de ouro em território paraense está dividida em três momentos. Inicia com a abordagem das formas de exercício do trabalho no âmbito da garimpagem de ouro. Segue-se com a reflexão sobre estratégias de identificação de problemas e formas de identificação de responsáveis. Por fim, trata-se da distribuição de ônus aos principais beneficiários da rede de contratações que mantém a extração mineral de ouro quanto à prevenção e à reparação de danos e violações de direitos.

3.1.1 Formas de exercício laboral no garimpo de ouro

Os dois primeiros *booms* garimpeiros na região amazônica datam do fim do século XVII e meados da década de 1970. No terceiro, a paisagem é marcada por grandes províncias garimpeiras, organizadas em torno de múltiplos pontos de garimpagem, pistas de pouso, e produção de toneladas de ouro (PASSOS, [s. d.]). Os métodos de extração são variados e impulsionam danos sociais no quadro de desemprego estrutural e desgaste de atividades agrícolas em outras regiões. A atividade absorve grande contingente de “trabalhadores liberados pela conclusão das grandes rodovias, das hidroelétricas e de outras obras de impacto regional e nacional” (PASSOS, [s. d.]).

O marco regulatório e as políticas públicas que envolvem a mineração no Brasil perpassam pelo tratamento estatal conferido à atividade de garimpo ao longo da história, ora como atividade ilegal, ora como legal. O garimpo pode ser considerado uma possibilidade de contribuição para o desenvolvimento do país e resolução de problemas sociais, ambientais e econômicos. Todavia, a realidade dos trabalhadores envolvidos nessa atividade demonstra outro panorama: reflexo de desigualdades sociais, consideram-na alternativa de geração de trabalho e renda. Outra visão possível considera os garimpeiros aventureiros que buscam ganhos imediatos, sem preocupação com impactos ambientais e sociais decorrentes da atividade. (FREITAS; FREITAS; MACEDO, 2016)

De qualquer modo, há necessidade de regulação da atividade. Diante do quadro de precariedade laboral presente no garimpo, o Estado optou pela promoção do cooperativismo como forma de estímulo à inclusão social, distribuição de renda, diminuição de desigualdades regionais, redução da clandestinidade e potencialização do controle e fiscalização relacionada à atividade garimpeira (FREITAS; FREITAS; MACEDO, 2016).

É nesse sentido que a Constituição da República (BRASIL, 1988) concede prioridade, incentivo e favorecimento aos garimpeiros organizados em cooperativas. Em seguida, a Lei

7.805 (BRASIL, 1989) cria o Regime de Permissão da Lavra Garimpeira, com intuito de organizar a atividade e facilitar o acesso dos garimpeiros à formalização, pois simplifica a obtenção do direito mineral e dispensa trabalhos prévios de pesquisa de lavra.

Ao dispor sobre o Estatuto do Garimpeiro, a Lei n. 11.685 (BRASIL, 2008) indica que os garimpeiros poderão realizar atividades de extração das substâncias minerais nas modalidades de trabalho autônomo; em regime de economia familiar; individual, com a formação de relação empregatícia; por meio de contrato de parceria, registrado em cartório; e em cooperativa ou outra forma de associativismo – artigo 4º do Estatuto do Garimpeiro (BRASIL, 2008).

Estudo sobre desafios de cooperativas em Minas Gerais aponta que os “aspectos que circundam esses trabalhadores perpassam por questões relacionadas à pobreza, à concentração de renda, ao acesso à terra, à ausência de oportunidades de trabalho e à vulnerabilidade social dos trabalhadores envolvidos com a mineração” (FREITAS; FREITAS; MACEDO, 2016).

Notou, ainda, ausência de vontade política para os trabalhadores do setor serem percebidos como “resultados de desigualdades sociais que carecem de apoio, fomento, assessoria e devido enquadramento legal, para que estas organizações e trabalhadores possam não apenas se desenvolver economicamente, mas também enquanto cidadãos” (FREITAS; FREITAS; MACEDO, 2016).

Haveria, então, certa incompatibilidade entre a forma subordinada de trabalho no garimpo e as formas cooperativadas, que são marcadas por princípios de livre-admissão, democracia, cooperação, solidariedade e equidade. A realidade do garimpo é marcada pela tradição e por características de organização dissonantes da concepção normativa esperada de uma cooperativa de garimpeiros (BITENCOURT, 2009).

As modalidades de exploração artesanal do ouro abrangem garimpo seco e garimpo de aluvião¹⁷ (Figura 50). Essas modalidades também são conhecidas como garimpo de terra firme e garimpo nos leitos dos cursos d’água, respectivamente (CAHETÉ, 1998). Garimpo seco, ou garimpo de terra firme, apresenta características como formação de barranco, atuação de gerentes e labor de “formigas”, como são chamados os trabalhadores que carregam terra para fora do barranco. Garimpo de aluvião, ou garimpo nos leitos dos cursos d’água, diz respeito à dragagem (remoção) de segmentos do fundo do rio, e envolve as figuras do dono do barco, mergulhadores, cozinheira e outros trabalhadores participantes do processo.

¹⁷ Ambas as formas serão objeto de estudo. Também é possível a forma de exploração subterrânea (SILVA NETO; SÁ, 2020; VARGAS; AQUINO, 2019), que consiste no garimpo de mina subterrânea, cuja ocorrência será verificada na análise dos relatórios de fiscalização e demais documentos acessados durante a pesquisa.

Figura 50 – Garimpo seco (à esquerda) e garimpo de aluvião (à direita).



Fonte: <https://marsemfim.com.br/> (garimpo seco) e <https://noticias.ambientebrasil.com.br/> (garimpo de aluvião)

Ainda quando realizada em pequena escala, a extração do ouro exige estrutura suficiente para ordenação e sustentabilidade da atividade. Em termos de pessoal, no garimpo seco as equipes são formadas por gerente de confiança, cozinheira, operadores de máquinas (motorista de caminhão, operador de mangueira, mecânico) e trabalhadores manuais. No garimpo de rio, em draga, há outras categorias de trabalhadores, a exemplo dos mergulhadores, mas a dinâmica organizacional não muda consideravelmente (PORTELA, 1993). Em comum, estão as precárias condições de vida e trabalho no garimpo.

Falta registro do liame empregatício e assinatura da CTPS dos trabalhadores, não obstante a existência dos elementos do vínculo de emprego: pessoalidade, não eventualidade, onerosidade e subordinação. Ainda que exista a possibilidade legal da modalidade de trabalhador autônomo, o que se percebe nas descrições do ecossistema de um garimpo é uma rede de relações e dependências que desnaturam essa forma de labor (PORTELA, 1993).

A atividade garimpeira apresenta rigidez locacional, pois o mesmo perímetro territorial é destinado ao estudo de potencialidade e às atividades de exploração. Como exceção, tem-se o garimpo de dragagem de rio, em que a dinâmica de trabalho implica deslocamento das dragas no leito do rio, para revolvimento das substâncias contidas no fundo dos cursos d'água. De qualquer modo, também nessa forma de exploração há certa limitação de áreas com potencial de extração mineral, como decorrência da análise de viabilidade econômica.

3.1.2 Apuração de irregularidades e responsabilização

Não há instrumentos efetivos de exigência e aplicação de medidas de responsabilidade socioambiental na cadeia econômica do ouro (MPF, 2021). É importante analisar como se

conformam os elos desse encadeamento¹⁸, para se pensar em formas adequadas de identificação de irregularidades e responsabilização, sobretudo em casos de relações de escravidão laboral.

Episódios de violências, ameaças e invasões praticadas por garimpeiros ilegais em terras indígenas tiveram como resposta o silêncio eloquente dos principais atores e entidades representativas dos setores de aquisição de ouro de garimpo, distribuidoras de títulos e valores mobiliários, e exportadoras, em especial a Associação Nacional do Ouro – Anoro, a Associação Brasileira de Metais Preciosos – Abramp e a Associação Brasileira dos Fabricantes de Joias de Ouro Certificado – Amagold. Parte significativa do ouro brasileiro é exportada: 71% da produção de 2019 teve como destino Canadá, Reino Unido e Suíça (MPF, 2021).

Mecanismos de controle e garantia de origem são importantes medidas de enfrentamento ao universo de ilicitudes associadas ao garimpo de ouro. É o caso da lavagem do ouro. Não obstante a previsão normativa – Lei n. 12.844 (BRASIL, 2013); Portaria DNPM n. 361 (BRASIL. DNPM, 2014) – de obrigações e registros para aferição da quantidade e origem do ouro proveniente de garimpo, a Agência Nacional de Mineração – ANM não possui sistema informatizado capaz de cruzar informações do ouro adquirido pelas Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários – DTVM. Essa fragilidade estimula a ocorrência de fraudes no processo. Vários atores não autorizados pelo Banco Central atuam como compradores, e parcela significativa da produção mineral de ouro de garimpo sequer passa por alguma formalidade no momento da compra (MPF, 2020, p. 101).

A legislação aplicável – Lei n. 12.844 (BRASIL, 2013) – oferece margem para lavagem de ouro com origem em garimpo ilegal, na compra pelas DTVM. Atribui-se ao vendedor o dever de indicação da fonte, e não à DTVM compradora, o que permite omitir a origem em áreas de unidades de conservação, terras indígenas e outros locais onde há vedação ou falta de regulamentação para lavra, situação que caracteriza o crime de lavagem de capitais. Embora haja garimpos em terras indígenas e unidades de conservação, o ouro extraído em tais localidades ingressa no mercado financeiro mediante falsa declaração do vendedor ao adquirente quanto à origem (MPF, 2020, p. 102).

A existência de compradores ilegais e a burla da aquisição pelas DTVM restam facilitadas pela autorização normativa – Lei n. 12.844 (BRASIL, 2013) – para que membros da cadeia produtiva do ouro de garimpo transportem o material. Essas pessoas funcionam como

¹⁸ São pontos centrais do caminho do ouro, do garimpo à circulação no mercado: extração do mineral; transporte; refinamento; aquisição do *ouro primário*, realizada obrigatoriamente em Posto de Compra de Ouro – PCO vinculado a Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários – DTVM, empresa autorizada pelo Banco Central – BACEN a vender o metal físico, em barra ou lâmina (ouro secundário) no mercado de balcão.

intermediários entre áreas de garimpo e DTVM, e podem lavar dinheiro proveniente de outras atividades criminosas, mediante compra e revenda de ouro. Por se tratar de bem de grande liquidez, que ingressa no mercado financeiro conforme regras razoavelmente flexíveis, o ouro pode até servir de reserva de valor para atividades criminosas como tráfico de armas, drogas, pessoas, corrupção e outros, sem necessidade de ingresso imediato no mercado financeiro (MPF, 2020, p. 103).

Segundo estudo da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, de 2019 a 2020 pelo menos 49 toneladas de ouro ilegal do país tiveram a origem acobertada e foram introduzidas no comércio como produto legal, evidenciando o processo de “esquentamento”. Como resultado, houve prejuízo socioambiental no valor de R\$ 9,8 bilhões para a Amazônia. No mesmo período a mineração ilegal promoveu desmatamento de 21 mil hectares na Amazônia, e 80% dessa área encontra-se em regiões incompatíveis com aquelas registradas oficialmente como origem do ouro (MPF, 2021).

Lavagem de capitais associada ao garimpo de ouro é fenômeno que decorre de diversos fatores. Primeiro, há utilização de recursos provenientes de outras atividades ilícitas, com declaração de que a origem seria extração e comércio de ouro. Outra forma é a falsa indicação da origem do ouro, para esconder a proveniência de área onde a garimpagem não é permitida ou regulamentada. Existe, ainda, reinvestimento e inserção de recursos oriundos da extração ilegal de ouro e/ou de outras atividades ilícitas, com intuito de justificar incremento patrimonial e fomento à cadeia produtiva – compra e venda de combustíveis, motores, e venda e locação de máquinas pesadas (MPF, 2020, p. 103–104). Ainda há estudos que relatam ocorrência de condutas criminosas próprias do tráfico de pessoas para fins de escravidão e da exploração sexual, em contexto de garimpo de ouro (RAMOS; ABRAHÃO; RODRIGUES, 2020).

A ANM deveria exercer pleno controle sobre a atividade minerária industrial e artesanal. Precisaria vedar a lavra por pessoas não autorizadas e combater a extração em áreas de lavra proibida ou não regulamentada. Além da incidência nos processos minerários, a ANM poderia atuar na cadeia de circulação, na fiscalização do recolhimento da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM. O comportamento omissivo da agência contribui para a continuidade do garimpo ilegal de ouro na Amazônia (MPF, 2020, p. 104–105).

Sob o aspecto trabalhista, a configuração do trabalho escravo no garimpo apresenta repercussões gravosas à fruição dos direitos humanos e fundamentais mais básicos da pessoa trabalhadora. Por vezes, a conduta criminosa ocorre mediante utilização de cooperativas ilegalmente constituídas, ou por meio da utilização de outros meios fraudulentos de mascaramento do vínculo empregatício.

Embora o Estatuto do Garimpeiro (BRASIL, 2008) permita diferentes modos de execução da atividade, o que se percebe no âmbito das ações de enfrentamento ao trabalho escravo é o emprego de artifícios na tentativa de negar a presença dos elementos da relação de emprego, o que indica nulidade de tais meios – artigo 9º da CLT (BRASIL, 1943).

No caso da reincidência do crime verificada durante ação fiscal em garimpo no município paraense de Jacareacanga, percebe-se a utilização de diferentes documentos e tentativas de formalização da atividade, com finalidade de disfarçar um quadro repleto de ilicitudes. O acompanhamento de áreas com PLG ou reconhecido potencial mineral na forma de garimpagem pode consistir em estratégia interessante de planejamento e antecipação às ocorrências de exploração de trabalho escravo, danos ambientais e afins.

A falta de capilaridade e investimento nas instituições voltadas à idealização e implementação de políticas públicas dificulta o combate ao trabalho escravo na atividade garimpeira. Necessita-se, por exemplo, de melhoria na estrutura e incremento nos quadros da Auditoria-Fiscal do Trabalho, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária – INCRA, da Fundação Nacional do Índio – Funai, da ANM e outras instituições que tenham potencial de incidência diante das violações normativas.

É urgente fortalecer o aparato estatal necessário à execução da política pública de enfrentamento à escravidão no garimpo e outras formas de violação de direitos vinculadas a essa atividade. Houve decisão proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso¹⁹, para retirada dos invasores das terras indígenas Munduruku e Sai Cinza, além de ordem judicial no mesmo sentido, proveniente da Subseção Judiciária de Itaituba²⁰. Porém, à época dos julgados o Poder Executivo federal recusou cumprimento integral. O Ministério da Defesa negou apoio à operação sob alegação de insuficiência de recursos orçamentários (MPF, 2021).

Em 2019 e 2020 houve recorde de pedidos de mineração sobrepostos a terras indígenas. Precisa-se impedir o avanço de propostas de intervenção que estimulam a garimpagem. Exemplo disso é o PL 191/2020, que pretende autorizar o garimpo em terras indígenas, não

¹⁹ Supremo Tribunal Federal – STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 709.

²⁰ Medida liminar em Ação Civil Pública – ACP. Processo n. 1000962-53.2020.4.01.3908.

obstante esbarre em vedação constitucional – artigos 176, 225 e 331, § 3º²¹. Registra-se, ainda, o PL 490/2007, que dificulta demarcações de terras indígenas e legaliza o garimpo em tais áreas.

3.1.3 Prevenção e reparação de danos na mineral artesanal de ouro

Como viabilizar a responsabilização no âmbito da cadeia produtiva do ouro? Dentre as iniciativas, menciona-se o Projeto de Lei n. 836/2021, que prevê o controle de comercialização do ouro. Essa medida pode auxiliar na rastreabilidade do caminho percorrido pelo mineral. Assim, facilita-se o processo de responsabilização civil nessa cadeia de valor.

A esse respeito, tem-se a Recomendação²² do MPF no estado do Pará (2021). Com base nesse documento, segue o resumo das recomendações às entidades do setor minerário e órgãos públicos com atuação no âmbito da cadeia produtivas (Quadro 1):

Quadro 1 – Recomendações do Ministério Público Federal no estado do Pará para atuação de órgãos públicos e entidades da sociedade civil para adequações na cadeia produtiva no ouro no Brasil.

ANM
Adoção de providências para impedir que o ouro extraído ilegalmente de terras indígenas tenha sua origem camuflada, e que circule sem controle e contamine a cadeia de produção e circulação.
Outra medida sugerida consiste na adoção de sistemas informatizados de certificação de origem e rastreabilidade do ouro e informatização da documentação de negociação e introdução do ouro na cadeia de circulação, com declaração do processo de origem, ficha cadastral, nota fiscal, documentos de identificação do vendedor, e outros, com possibilidade de envio eletrônico periódico de tais informações pelas instituições autorizadas pelo Bacen à negociação.
Bacen
Tomada de providências para impedir que pessoas físicas e jurídicas não autorizadas a funcionar adquiram ouro com indicação de procedência de PLG.
Prestação de informações e advertências públicas e gerais sobre a imprescindibilidade de autorização para que qualquer instituição possa adquirir ouro extraído com indicação de procedência de processos minerários de permissões de lavra garimpeira.
Instauração de procedimentos administrativos sancionadores contra pessoas físicas ou jurídicas não autorizadas pela instituição a adquirir ouro com indicação de origem de processos minerários de PLG.
Prestação de informações periódicas às instituições encarregadas de promover a responsabilização civil e criminal pela operação não autorizada de instituição financeira, inclusive distribuidora de títulos e valores mobiliários.

²¹ A esse respeito, o MPF sustenta que, conforme a Constituição e a legislação aplicável, as medidas administrativas que possam resultar na autorização da atividade minerária em terras indígenas devem ser precedidas de oitiva das comunidades sobre o possível decreto legislativo. Dependem, pois, de autorização do Congresso Nacional, consulta prévia, livre e informada às comunidades relativa à autorização administrativa, e regulamentação legal. Não obstante a ANM considere que a falta de lei regulamentadora não impede que os processos minerários sejam sobrestados, ou seja, abertos e colocados em espera, o MPF entende que o simples registro, cadastramento e sobrestamento desses processos contraria a Constituição e a Convenção 169 da OIT, mesmo se não forem apreciados ou deferidos (JUSTIÇA FEDERAL, 2020).

²² Documento que serve para alertar agentes públicos sobre a necessidade de providências para resolver situação irregular ou que possa levar a alguma irregularidade e cujo não acatamento infundado, ou a insuficiência dos fundamentos apresentados para não a acatar, total ou parcialmente, pode levar à adoção de medidas judiciais cabíveis.

Elaboração e execução de plano que preveja implantação de medidas administrativas que garantam maior controle da custódia do ouro adquirido por DTVM e outras instituições financeiras autorizadas à aquisição de ouro de PLG, sobretudo em relação à necessidade de prestar informações sobre processos minerários de origem do ouro, local de refino, custódia e destino.
Ministérios de Minas e Energia e da Economia
Emprego de recursos financeiros e humanos necessários à instituição dos sistemas de certificação de origem de rastreabilidade do ouro e nota fiscal eletrônica, para reduzir a extração e circulação de ouro ilegal.
Receita Federal
Adoção de medidas e destinação de recursos financeiros e humanos necessários à implantação da nota fiscal eletrônica de ouro e bloqueio das exportações por empresas comerciais que não comprovem a regularidade da origem do minério.
Ministério da Justiça e Segurança Pública e Polícia Federal
Em articulação com o Bacen, promovam, com prioridade, a investigação do crime de operação ilegal de instituição financeira e outros crimes associados, praticados por compradores de ouro de origem ilegal.
Ministérios do Meio Ambiente, da Justiça e Segurança Pública, de Minas e Energia, e da Defesa
Estabelecimento de agenda para ouvir os relatos de indígenas ameaçados e vítimas de atos de violência decorrentes das tentativas de invasão forçada do território para expansão da mineração ilegal.
DTVM autorizadas a adquirir ouro de garimpo pelo Bacen, Anoro, Abramp, Amagold e outras entidades representativas do setor
Instituição ou comprovação de que o setor instituiu regras de compliance suficientes para evitar a introdução de ouro de origem criminosa na cadeia de circulação de ouro.
A exemplo de outras cadeias produtivas (pecuária e grãos), que as entidades representativas da cadeia econômica do ouro planejem e executem ações concretas de responsabilidade socioambiental que sejam capazes de desestimular ou coibir a extração mineral ilegal.
Comissão de Valores Mobiliários – CVM, Bolsa de Valores Brasileira (B3), Câmara de Comércio Exterior e às Câmaras de Comércio Brasil-Canadá, Câmara Britânica de Comércio e Indústria no Brasil e Câmara de Comércio Suíço Brasileira
Adoção de medidas, dentro das esferas de atuação, para assegurar os direitos dos consumidores, nacionais e internacionais, de serem informados sobre a origem e os riscos decorrentes da negociação com o ouro do Brasil.

Fonte: Recomendação do MPF no estado do Pará (2021). **Elaboração:** Própria.

Percebe-se que há caminhos a serem traçados e seguidos para o aperfeiçoamento da cadeia de produção do ouro no país. No entanto, os avanços esperados dependem da confluência de fatores e do empenho de diferentes órgãos e instituições das searas pública e privada. É necessário investir no fortalecimento dessas propostas e pensar coletivamente em outras que permitam a qualidade das relações laborais na base, assim como a prevenção dos danos multifacetados que o exercício ilegal da atividade econômica gera ao ambiente.

Se por um lado o controle da produção e comercialização é importante para garantia de responsabilização quanto ao pagamento de direitos dos trabalhadores decorrentes de situações de violação de direitos, a identificação do poder econômico também é relevante no sentido da

exigência de adequação ao longo da rede de contratações que vinculam o processo de extração até a colocação do ouro no mercado. Quanto ao aspecto laboral, o mapeamento das relações jurídicas também auxilia na adoção de comportamentos coerentes com a garantia de dignidade no ambiente de trabalho na base, especificamente quanto às pessoas que trabalham no garimpo.

O grau de exigência para liberação e correspondente acompanhamento das lavras no âmbito do garimpo formal, sob o aspecto da instrumentalização, ainda são consideradas inferiores às aplicáveis à mineração industrial, de larga escala. Desse modo, mesmo o garimpo que opera dentro das normas de Direito Minerário pode causar impactos adversos ao trabalhador e à coletividade.

Isso não ocorre exatamente porque falta regulação laboral da atividade minerária artesanal, porque a Norma Regulamentadora n. 22 do MTE aplica-se às duas realidades, e a legislação trabalhista incide igualmente nos dois âmbitos, desde que presentes elementos da relação dessa natureza. No entanto, a falta de comunicação entre os órgãos e do devido acompanhamento sobre a existência de possíveis vínculos mantidos por quem exerce a atividade garimpeira prejudica a gestão e o desempenho do poder de polícia administrativa.

A defesa do controle da produção não significa unicamente preocupação com a dinâmica de relações contratuais que se formam em torno da extração mineral. Por meio do fortalecimento na organização e rastreamento da cadeia produtiva, busca-se evitar que as condições espaciais e de segurança da atividade sejam negligenciadas com vistas ao barateamento dos custos. Por essa razão, entende-se relevante que o custo do ouro internalize as externalidades associadas às questões trabalhistas, independentemente se a extração é promovida mediante garimpagem ou se é decorrente da mineração industrial.

Para aprofundar o entendimento sobre a garimpagem na Amazônia, desenvolve-se no próximo tópico o conteúdo relativo à história de instalação e ampliação da atividade como elemento de expansão de fronteiras.

3.2 INSTALAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO GARIMPO NA FRONTEIRA AMAZÔNICA

Na discussão sobre o processo de surgimento e expansão do garimpo na Amazônia, promove-se a análise de medidas de proteção socioambiental necessárias à atividade garimpeira; exposição de terminologia e peculiaridades da mineração artesanal de ouro; abordagem de impactos físicos e biológicos da atividade; destaque sobre direitos do garimpeiro e gestão eficaz do meio ambiente do trabalho; compreensão de fatores relacionados à concentração de garimpo de ouro em municípios paraenses do alto Tapajós, e correspondente

apresentação de indicadores sociais de regiões com intensa produção aurífera artesanal; e reflexões sobre a extração mineral em territórios de povos indígenas.

3.2.1 Medidas de proteção socioambiental na atividade garimpeira

As repercussões socioambientais do garimpo de ouro e a relação dessa dinâmica produtiva com a mineração formal e o meio ambiente envolvem questões complexas. Na década de 1990, estudos sobre a mineração aurífera na Amazônia previam que mineradores fariam pesquisas ambientais para provar a eficiência de seus métodos; garimpeiros se reeducariam no uso do mercúrio ou abandonariam essa tecnologia; e instâncias do poder político reciclariam os saberes para atuar sob ideologia verde (BARBOSA, 1991). No entanto, ainda se mantém o imaginário do garimpo e do garimpeiro como agentes de poluição ambiental.

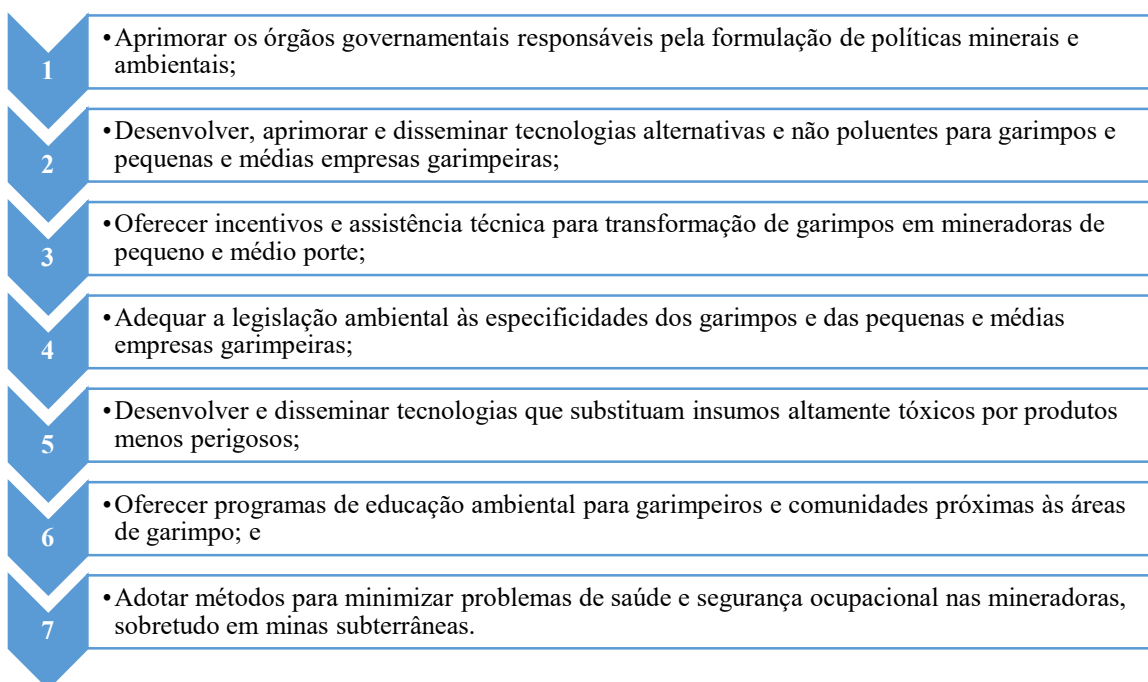
Permanece, em certa medida, a oposição entre interesses regionais e interesses nacionais, sobretudo em razão das desigualdades regionais e da localização geográfica da maior parte das jazidas minerais. A Região Amazônica, também nesse aspecto, mostra-se como arena privilegiada para observação da dinâmica de equilíbrio no aproveitamento econômico do território (BARBOSA, 1991).

Povos indígenas, jazidas minerais e biodiversidade são aspectos a serem considerados na avaliação de viabilidade da autorização estatal para exploração mineral sob a forma de garimpo. É preciso compreender que fronteiras não são mais *espaços vazios* a serem ocupados e submetidos a determinada ótica civilizatória. São *espaços cheios*, preenchidos e ocupados por populações nativas e expressiva quantidade de espécies vegetais e animais (BARBOSA, 1991).

“Segundo os parâmetros da modernidade, que incluem noções como eficiência, racionalidade, emprego de alta tecnologia, onde inserir uma forma econômica cujo funcionamento está alheio a todos esses critérios?” (BARBOSA, 1991). Seria esse um caso em que o modelo extrativista é satisfatório e compatível com ditames da consciência ecológica, que busca harmonia entre atividade econômica e preservação ambiental?

Normas legais de proteção aos variados aspectos do meio ambiente – inclusive o laboral – são inadequadas. Entidades responsáveis pela aplicação das normas estão mal equipadas e forças sociais, econômicas e políticas precisam assumir o compromisso de mudar a situação no garimpo e transformar a atividade em forma de produção ecologicamente menos degradante (HANAI, 1999). Além da criação de oportunidades de trabalho para pessoas subempregadas que buscam renda nos garimpos, a autora lista sete medidas consideradas importantes sob o ponto de vista da proteção socioambiental na atividade garimpeira (Figura 51).

Figura 51 - Medidas importantes sob o ponto de vista da proteção socioambiental na atividade garimpeira.



Fonte: (HANAI, 1999). Elaboração: Própria.

Da lista acima, observa-se que a preocupação com as condições da exploração laboral de quem executa a atividade garimpeira limita-se ao último item. Questões como moradia, alojamento, descanso, lazer, deslocamento, áreas de vivência e outras questões sobre legislação e segurança e saúde no trabalho, temas caros ao Direito do Trabalho, não são nucleares em estudos sobre garimpo. São exigências que devem compor a pauta da mineração industrial, mas também, e sobretudo, na mineração artesanal. O Estado deve ser agente transformador dessa realidade e garante de direitos dependentes de infraestrutura e de efetiva regulação da atividade.

Facilidade de venda e valor elevado são características que tornam o ouro o bem mineral mais extraído pelos mineiros artesanais no mundo. Em 1995, estimou-se que mais de um milhão de mineiros atuavam na América Latina com produção de 115 a 190 toneladas. O Brasil apresentava o maior contingente, de 200 mil a 400 mil trabalhadores, produzindo de 30 a 50 toneladas (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002).

3.2.2 Terminologia e peculiaridades da mineração artesanal de ouro

Podem ser classificadas como *mineração artesanal* tanto as atividades dos *bateadores*²³ individuais, nos barrancos dos rios, como as operações de dragagem, que processam em torno

²³ Pessoa que trabalha com bateia, utensílio usado na mineração em pequena escala, geralmente em depósitos de sedimentos em cursos de água, para obtenção de concentrados de minérios metálicos, sobretudo os preciosos, a exemplo do ouro ou do diamante (NIMER; CALIL, 2005).

de 5 milhões de metros cúbicos de material por ano. O que caracteriza a *mineração artesanal* é o modo de trabalho. Em todo o mundo, o termo refere mineiros pequenos, médios ou grandes; legais ou ilegais; que utilizam procedimentos rudimentares para extrair ouro (ou mineral) de depósitos secundários ou primários; e, em geral, são pessoas que buscam no minério o sustento próprio e familiar, e a realização do sonho enriquecer (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002).

No Brasil o termo *garimpagem* relaciona-se à atividade que o *garimpeiro* faz nos locais chamados *garimpos*. A palavra *garimpeiro* é depreciativa e tem origem no século XVIII. Era atribuída aos contrabandistas que furtavam diamantes nos distritos onde era proibida a entrada de pessoas externas ao serviço legal da mineração (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002).

Na estrutura econômica dos mineiros artesanais, o “conceito de máximo lucro com um mínimo de investimento é uma característica sempre presente” (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002). A hierarquia existente envolve deveres e regras estabelecidas. O *dono do garimpo* é o maior investidor e atua como empregador, que divide parte do ouro produzido com seus empregados (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002). Ainda que os vínculos empregatícios eventualmente não sejam formalizados, o princípio trabalhista da primazia da realidade tem aplicação. Significa que a forma cede lugar ao que se apresenta no plano dos fatos.

Dentre as razões pelas quais alguém se torna mineiro artesanal existe a possibilidade de ficar rico rapidamente. Porém, grande parcela dos garimpeiros são vítimas da marginalização social e da falta de política rural justa e estruturada. Paradoxalmente, se bem estruturada e apoiada, a mineração artesanal tem potencial de ser importante fonte de emprego e contribuir para aliviar a pobreza e estimular o desenvolvimento sustentável das comunidades rurais (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002).

Na década de 1990, cerca de 4,3% da região Amazônica brasileira estava afetada pela garimpagem de ouro. No estado do Pará, essas áreas atingiam 150 mil km², sendo o Tapajós a maior área garimpeira do país e do mundo – 100 mil km² – e a mais importante, em termos de produção. A “produção aurífera oficial dos garimpos da região do Tapajós, no período 1991-2000, representou cerca de 70% da produção paraense que representou 52,5% da produção garimpeira da Amazônia” (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002, p. 276).

No passado, os equipamentos usados consistiam em pequenas calhas concentradoras ou bateias. Uma das inovações da corrida ao ouro nos anos 1980, foi a mecanização. Ainda que de forma rudimentar, o extensivo emprego de equipamentos movidos a diesel gerou outra perspectiva de produção à garimpagem. A extração de maiores volumes de terra por tratores e escavadoras viabilizou a garimpagem de minérios de mais baixos teores (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002).

“Como há 3500 anos na Roma antiga, a amalgamação de ouro ainda é o processo de extração preferido pelos mineiros artesanais de todo mundo” (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002, p. 277). No Brasil, o uso de mercúrio na mineração é ilegal e poucos mineiros artesanais utilizam cianetação, que exige maior controle e conhecimento técnico. O país não é produtor de mercúrio primário. O metal é importado para uso industrial e dentário. Em 1989, estimou-se que cerca de metade das 337 toneladas importadas foram ilegalmente desviadas para o garimpo (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002).

Há riscos à saúde decorrentes do uso do mercúrio na extração mineral:

Uma vez nos pulmões, os vapores mercuriais são oxidados formando complexos mercúricos solúveis que podem inibir ações enzimáticas (Jones, 1971) e facilmente atravessar a barreira sangue-cérebro (Chang, 1979). A meia vida biológica do mercúrio no sangue é da ordem de 3 dias, sendo excretado através da urina e fezes. Mesmo neste curto período de tempo, alguma parte do Hg já pode afetar o sistema nervoso. Em exposição de moderada duração à vapores de alta concentração de Hg, os rins são os órgãos mais afetados. O cérebro é atingido em casos de exposição a vapores de baixa a moderada concentração por períodos prolongados. Sintomas de intoxicação de vapores mercuriais variam sendo os mais comuns: problemas respiratórios, reação emocional exagerada, gengivite, problemas renais, tremores, distúrbio neurológico e, em casos extremos, morte. (Veiga, 1994). A manifestação mais comum de exposição crônica a vapores de Hg é o gosto metálico na boca, úlceras bucais, afrouxamento dos dentes e o desenvolvimento de uma linha azul nas gengivas. (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002, p. 281).

Muitos garimpeiros ignoram danos ocupacionais e ambientais do mercúrio e acabam sendo vitimados. Há relatos de casos fatais de intoxicação mercurial por deficiência renal. É possível a introdução de soluções simples e seguras para melhorar a recuperação do ouro e reduzir a emissão mercurial, mas há necessidade de vontade política para difundir a informação aos garimpeiros e buscar soluções adequadas à realidade, conforme as condições geográficas e organizacionais dos garimpos (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002).

3.2.3 Impactos físicos e biológicos da garimpagem de ouro

A garimpagem pode gerar impactos físicos e biológicos. Impactos físicos decorrem da destruição da capa vegetal e de solos, e do assoreamento de rios. Revolver o solo promove intensa erosão das margens de rios, gerando sólidos em suspensão e mercúrio associado à matéria orgânica. Impactos biológicos envolvem o prejuízo à qualidade das águas decorrente do assoreamento, descarga de derivados do petróleo, aplicação excessiva de detergentes na dispersão de minério e uso inadequado do mercúrio (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002).

Uma das formas mais gravosas ao ser humano é a rápida bioacumulação do metilmercúrio pela dieta, seguida da lenta eliminação, pois a meia-vida é estimada de 70 a 84

dias. O metilmercúrio é passado para os organismos superiores da cadeia alimentar, e os peixes carnívoros apresentam as maiores concentrações. A população ribeirinha da Amazônia, que depende do peixe como principal fonte de proteína, apresenta níveis de metilmercúrio no sangue até 300 vezes mais altos que os níveis normais (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002).

Os danos decorrentes da contaminação do mercúrio no território atingem populações de garimpos de ouro e povos indígenas em áreas adjacentes, conforme estudo que analisou níveis presentes na urina e no cabelo (GONÇALVES *et al.*, 1999). O principal órgão afetado pelo metilmercúrio é o cérebro, produzindo efeitos neurológicos graves. Os sintomas clássicos de contaminação a altos teores de metilmercúrio compreendem perda da visão periférica, tato, audição e equilíbrio, e dificuldade de fala (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002).

O ciclo da atividade de mineração artesanal ocorre em fases: descoberta; imigração; relativa prosperidade econômica; exaustão do recurso mineral; emigração; e decadência econômica. A mecanização dos garimpos acelerou esse processo. Após a exaustão do ouro, as minas são abandonadas e permanece o legado de devastação ambiental, pobreza e reduzida oportunidade de desenvolvimento econômico alternativo (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002).

Garimpos de ouro em áreas autorizadas tendem à transformação da atividade artesanal em industrial. Depois do exaurimento do ouro superficial e de fácil extração, tenta-se a extração do ouro primário, normalmente sem êxito, em razão da falta de estrutura técnica adequada. Se possuírem titulação minerária, em forma de concessão (alvará de pesquisa) ou permissão (permissão de lavra garimpeira), ocorre a venda ou associação com empresas de mineração. Há empresas de mineração que percebem o garimpeiro como prospector, elemento de transição da garimpagem para atividade industrial de pequeno e médio porte. Governo, elites e empresas de mineração são importantes na inserção do garimpeiro na economia formal. Há possibilidade de coexistência entre empresas de mineração e garimpagem (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002).

3.2.4 Direitos do garimpeiro e gestão eficaz do meio ambiente do trabalho

Há um hiato entre a existência de legislação trabalhista e de proteção ao meio ambiente laboral, que derivam da própria Constituição da República (BRASIL, 1988), e a prática de acompanhamento e presença estatal nas localidades em que ocorre a extração de ouro, mesmo nas áreas autorizadas pela ANM. Não se pode admitir o recebimento anual do relatório de lavra sem que haja preocupação com a quantidade de pessoas envolvidas na atividade e a natureza da relação jurídica travada com o detentor da PLG.

Dentre os requisitos do Relatório Anual de Lavra (BRASIL, 2016), deveria constar minimamente a necessidade de comprovação da natureza dos vínculos mantidos com as pessoas

que participaram da extração mineral no ano-base correspondente. Além disso, considera-se indispensável que haja demonstração da garantia de estrutura condizente com a dignidade humana das pessoas que executam a atividade garimpeira.

Deveria ser exigida a comprovação da assinatura de Carteira de Trabalho e comunicação oficial do vínculo de emprego, ou exibição de documentos pertinentes à categoria em que estejam classificados os garimpeiros participantes do processo de lavra, na forma do artigo 4º do Estatuto (BRASIL, 2008).

Quanto às normas regulamentadoras, por exemplo, seria importante listar os equipamentos de proteção individual fornecidos e indicar a oferta de condições para que a atividade possa operar segundo as normas de segurança e saúde do trabalho, notadamente a Norma Regulamentadora n. 22, que tratam de regras aplicáveis à atividade de mineração industrial e artesanal, e a Norma Regulamentadora n. 24, referente às condições mínimas de higiene e conforto nos locais de trabalho e nas áreas de vivência.

Desse modo, estariam comprovadas as exigências mínimas para a execução dos trabalhos no âmbito dos garimpos. Em caso de indícios de fraude, a comunicação com a fiscalização do trabalho seria uma via adequada para auxiliar na triagem das localidades que demandam mais atenção no tocante à garantia de direitos e normas de proteção ao meio ambiente laboral. Além do que atualmente se exige em termos de produção mineral, são questões estruturais que poderiam tecnicamente ser objeto do RAL e que auxiliariam na atividade fiscalizatória sobre o respeito à legislação trabalhista.

Atividade garimpeira e mineração industrial devem ser tratadas sob os preceitos do desenvolvimento sustentável. Na extração mineral, o recurso natural é exaurido; mas os conceitos de sustentabilidade são aplicáveis à operação mineral. Aspectos econômicos, sociais e ambientais precisam ser avaliados em conjunto. Devem ser adotados métodos que resultem em menos efluentes e rejeitos, desperdicem menos energia e gerem benefícios econômicos e sociais aos trabalhadores e comunidades (VEIGA; SILVA; HINTON, 2002).

No entanto, é preciso ir além, e buscar a efetiva proteção e garantia de condições mínimas de respeito aos direitos trabalhistas. Esse cuidado precisa alcançar tanto a oferta de áreas de vivência dignas quanto a adoção da técnica adequada ao desempenho seguro e saudável da atividade de mineração industrial ou artesanal.

A centralidade da garantia de condições mínimas para o desempenho da atividade laboral deve orientar o exercício da atividade de mineração industrial e artesanal. Se há legislação aplicável, mas existe falha na efetividade, devem ser pensados meios para mudar essa realidade e adequar a gestão minerária para contemplar questões mínimas de normas

trabalhistas. O efetivo respeito aos direitos dos garimpeiros demanda atuação articulada e estabelecimento de estratégias diferentes, para que sejam alcançados resultados condizentes com o caráter cogente do Direito do Trabalho e dos direitos sociais laborais.

A gestão eficaz do meio ambiente do trabalho não se limita ao fornecimento de equipamentos de segurança. Exige treinamento e fiscalização do efetivo uso (COSTA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2022). Sob pena de responsabilização administrativa pela inspeção do trabalho, na forma do artigo 157, inciso I, da CLT (BRASIL, 1943), compete ao empregador fornecer, treinar e exigir o uso correto dos equipamentos e materiais disponibilizados. Mas os cuidados necessários à garantia do meio ambiente seguro e saudável vão além.

Aplicável a todas as atividades econômicas, o que logicamente abrange a mineração industrial e artesanal, a Norma Regulamentadora n. 01 dispõe sobre disposições gerais e gerenciamento de riscos ocupacionais, e indica uma ordem de prioridade (item 1.5.5.1.2). Primeiramente, devem ser pensadas e adotadas medidas de proteção coletiva. Quando estas não forem suficientes ou estiverem em fase de estudo, planejamento ou implantação ou, ainda, em caráter complementar ou emergencial, deverão ser adotadas outras medidas.

Em ordem de hierarquia, adotam-se medidas de caráter administrativo ou de organização do trabalho. De modo subsidiário, caso as ações mencionadas sejam insuficientes ou inaplicáveis, recorre-se à utilização de equipamento de proteção individual – EPI.

Devem ser contratados profissionais especializados para prévia e contínua avaliação de possíveis riscos nos locais de trabalho. Precisa-se, portanto, investir na conscientização sobre riscos inerentes à atividade e respectiva proteção adequada e suficiente. A preocupação com a manutenção do ambiente laboral seguro e saudável envolve a atuação de empregadores, empregados, entidades sindicais e órgãos públicos, dentro de suas esferas de atuação e responsabilidade (COSTA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2022).

A exigência de normas de saúde, higiene e segurança do trabalho independe da natureza do vínculo, alcançando inclusive servidores estatutários, como consta na Súmula 736 do STF. Logo, a atenção quanto ao meio ambiente do trabalho ocorre nas relações empregatícias, mas também são exigíveis no contexto de trabalho em forma de cooperativa, ou na atividade individual, desempenhada com auxílio eventual de terceiros.

O compromisso com o equilíbrio do meio laboral, estampado no artigo 200, inciso VIII, combinado com artigo 225, § 3º, da Constituição (BRASIL, 1988) volta-se às relações de trabalho em sentido amplo. Não se limita, então, aos vínculos empregatícios propriamente ditos.

A ausência estatal facilita a prática de crimes como a exploração de trabalho análogo ao de escravo, tráfico de pessoas para fins exploração sexual e lavagem de capitais. Na constatação

de escravidão contemporânea, constam infrações referentes aos seguintes indicadores: alojamento em barracas de lona no meio da selva; ingestão de água do rio sem garantia de potabilidade e aparentemente imprópria para consumo; falta de instalações sanitárias adequadas; ausência de assinatura de CTPS e registro formal dos vínculos de emprego; falta de cumprimento de direitos trabalhistas; extrapolação dos limites de jornada e ausência de respeito aos intervalos de descanso e folgas (RAMOS; ABRAHÃO; RODRIGUES, 2020).

Todas essas normas são exigidas igualmente no contexto de atividades laborais desempenhadas no garimpo e na mineração industrial. Desse modo, a comprovação periódica do resultado da lavra pode se fazer acompanhar da demonstração de que os requisitos da legislação trabalhista igualmente são atendidos pelo titular da permissão de lavra garimpeira. As obrigações fundamentais compreendem a regularidade dos vínculos empregatícios ou a comprovação documental de que não se trata de relação de emprego, mas de outra natureza. Não podem ser ignoradas, também, as principais infrações identificadas pela fiscalização do trabalho nos casos em que se concluiu pela existência de condição análoga à escravidão.

Indicativos do tráfico de pessoas para exploração sexual, tipificado no artigo 149-A do Código Penal (BRASIL, 1940), também estão presentes em relatos que apontam convite para trabalhar como cozinheira em garimpo, com mudança do discurso ao chegar no local. Além da função inicialmente ofertada, há pressão para o labor em *cabarés* ou realização de trabalho de natureza sexual em barracas de lona existentes para esse fim na área do garimpo; cobrança de valores relativos ao deslocamento, em gramas de ouro; presença de outras mulheres com igual finalidade; e remuneração pelos programas realizados, também em gramas de ouro (RAMOS; ABRAHÃO; RODRIGUES, 2020).

3.2.5 Concentração de garimpo de ouro em municípios paraenses do alto Tapajós

Reforçam o objeto da pesquisa a maior concentração de garimpo (mineração artesanal) atualmente observada na região sudoeste do Pará, nos municípios de Itaituba e Jacareacanga, no alto Tapajós, com prevalência do garimpo de ouro. Costa (1993, p. 11) afirma que o início da província aurífera do Tapajós deu-se com a descoberta do primeiro grande garimpo de ouro na região, em 1958, no rio Tropas, afluente do Rio Tapajós.

A garimpagem se associa ao extrativismo vegetal. Como exemplo, menciona-se a diamantífera nos anos 1930 em Marabá, em que a atividade ocorria de modo complementar à extração de castanha, a partir do deslocamento da força laboral em regime de alternância entre extrativismo vegetal, no inverno, e mineral, no verão. A inserção da garimpagem de cassiterita em Rondônia também se deu no contexto seringalista, em 1952 (COSTA, 1993, p. 12).

A utilização do garimpo como complementação de renda não afasta a incidência das normas de proteção do trabalho. Ainda que a atividade seja de curta duração, enquanto se desenvolve a prestação de serviços devem ser atendidas as regras que garantem direitos mínimos à pessoa trabalhadora, sobretudo aquelas destinadas à manutenção de condições dignas de alojamento, áreas de vivência e garimpagem segura.

Quando se trata de relação empregatícia, o critério da não eventualidade ou habitualidade, previsto no artigo 3º da CLT (BRASIL, 1943), não exige a vinculação da pessoa trabalhadora por um período mínimo. No contexto do garimpo, a configuração desse elemento decorre da consideração da atividade desenvolvida pelo empregador. A garimpagem demanda certa duração, para que seja possível o retorno quanto ao investimento realizado.

A experiência do empreendimento capitalista na fronteira, segundo Costa (1993, p. 13), torna necessário dispor de força de trabalho com algum grau de exclusividade. O autor aponta a correlação com cinco conjuntos de variáveis, assim consideradas aquelas relativas à (i) inexistência de mercado de trabalho na área; (ii) existência de força de trabalho excedente em outra área; (iii) complementaridade entre as estruturas subjacentes à reprodução da força de trabalho e do capital; (iv) mobilidade; e (v) estrutura de retenção da força de trabalho.

Isso implica considerar que o empreendimento capitalista precisa da escassez de trabalho em uma área e abundância em outra, e ainda se utiliza de mecanismos que impulsionam a migração permanente ou sazonal, e de instrumentos de limitação da autonomia do trabalhador. No âmbito do garimpo, convergem para esse intuito a supervalorização da sorte, por meio da expectativa de fortuna instantânea – bamburrar –, não obstante seja experiência restrita a poucos. A garimpagem na fronteira amazônica estimula o escravismo moderno. O funcionamento sob tais aspectos, não obstante seja marcado pela marginalidade, busca a normalização, de modo que a exceção legal se torne regra social (COSTA, 1993, p. 13).

A exploração do garimpo na Amazônia ocorre desde o século XVI. Todavia, a intensificação da atividade deu-se na segunda metade do século XX. Crise do petróleo e elevação do preço do ouro são fatores marcantes para essa crescente (PEDROSO, 2021). A expansão da garimpagem de ouro ocorreu durante os anos 1970, a partir da estruturação do capitalismo mercantil. No início dos anos 1980, houve novos saltos. A descoberta de Serra Pelada contribuiu substancialmente para esse processo (COSTA, 1993, p. 14–15).

No final do ano de 1979, início de 1980, descobre-se, por coincidência, ouro na fazenda Três Barras, localizada entre as cidades de Marabá e Serra dos Carajás. [...] Ao contrário dos outros garimpos da região, a ocorrência de ouro na fazenda Três Barras se mostra altamente rica. Num período de duas semanas, as três equipes que trabalhavam na área produziram mais de oito quilogramas de ouro. Depois que um comprador de ouro em Marabá espalhou

a informação sobre essa jazida promissora em poucos dias, mais de 1000 pessoas chegaram à Serra Pelada - nome dado ao garimpo baseado em uma serra vizinha sem cobertura vegetal. [...] Em março de 1980, mais de 5.000 pessoas estavam trabalhando no garimpo. (MATHIS, 1995).

O número de garimpeiros no país nunca foi precisamente conhecido, mas se estima que seja de 400 a 600 mil, e, no seu auge, de 1 milhão (CARVALHO, 2003, p. 115). Carvalho (2003, p. 115) refere os anos 1980 como o ponto alto da garimpagem no Brasil. Destaca que nesse período se observou uma

fase de intensa e ambiciosa exploração garimpeira, principalmente de ouro e cassiterita na Amazônia, onde, além das regiões dos rios Tapajós e Madeira, Serra Pelada foi o foco mais notório com um enorme contingente de garimpeiros trabalhando em condições sub-humanas, cujas imagens fotográficas e cinematográficas correram o mundo, num exemplo de trabalho primitivo, lembrando os escravos dos tempos antigos na realização de obras faraônicas.

Esse movimento foi impulsionado pelo crescimento exponencial do preço do ouro associado à queda do preço do arroz, cultura prevalente na região maranhense à época. O empreendimento capitalista mercantil da fronteira – nesse caso, a garimpagem – tenderá ao enfraquecimento se a agricultura camponesa for fortalecida, pois haverá menos pessoas dispostas a trabalharem no garimpo. Logo, estruturas camponesas frágeis sustentam a instalação e expansão da economia do garimpo (COSTA, F. de A., 1993, p. 14–15; 19).

Sobre a distinção entre garimpo e mineração industrial, Caheté (1998, p. 2) informa que,

[de] forma simplificada, a garimpagem é caracteriza principalmente pelos seguintes termos: 1) ênfase dada ao trabalho individual e de pequenas equipes (com cerca de oito homens); 2) há um predomínio dos instrumentos de trabalhos mais “rústicos” (manuais e semimecanizados), tais como a bateia, a picareta, a pá etc., apoiados ou não por maquinário a combustíveis fósseis, e 3) pelo uso do mercúrio na coleta de partículas de ouro. Na mineração industrial as características principais tomadas por base são: 1) utiliza-se como fonte de força predominante a energia elétrica; 2) opera-se com um conjunto mais sofisticado de máquinas e ferramentas; 3) compõe-se por uma equipe de trabalho mais complexa e hierarquizada (empresarial), e 4) empregam-se outra(s) substância(s) [uso predominante ou exclusivo do cianeto] com maior capacidade de retenção de partículas finas de ouro.

Diversamente do processo de extração artesanal do garimpo, em que há emprego substancial de mercúrio, a mineração industrial ocorre o uso predominante ou exclusivo do cianeto. Caheté (1998) esclarece que, diferentemente do mercúrio, o cianeto não promove um processo acumulativo crônico nos tecidos dos organismos, embora possa matar de forma mais imediata caso não sejam adotados rigores técnicos adequados:

Algumas regras básicas devem ser seguidas no local de manuseio do cianeto visando a segurança dos trabalhadores, tais como: uso de máscara com filtro especial; não se alimentar nem fumar; nunca ir para casa com roupa de

trabalho contaminada; não misturar o cianeto com substâncias ácidas ou com sais ácidos pois reagem entre si e liberam vapores altamente tóxicos que podem ser letais (a mistura com a água também pode trazer problema dependendo da sua acidez); evitar o consumo de bebidas alcoólicas, pois as mesmas tornam os indivíduos mais sensíveis ao cianeto (Processos Projetos Minerais Ltda, 1993) (CAHETÉ, 1998).

A pandemia de Covid-19 acentuou a busca de investimentos nesse ativo financeiro, que é considerado mais seguro em tempos de crise. Essa valorização resultou, em agosto de 2020, no maior patamar: U\$ 66 por grama. É a região sudoeste do Pará que atualmente apresenta a maior concentração de garimpo, notadamente os municípios de Itaituba e Jacareacanga, no alto Tapajós (PEDROSO, 2021).

O município de Jacareacanga é considerado a capital do garimpo ilegal de ouro no Brasil. A maior parte da atividade ocorre em territórios indígenas, em razão da insuficiência dos mecanismos de controle estatal. O emprego de equipamentos sofisticados, como bombas e máquinas pesadas mais modernas, difere da figura tradicional do processo de garimpagem de ouro. Ameaça e aliciamento de lideranças e organizações indígenas compõem a lógica de ocupação das áreas. Paralelamente, tem-se pressão gerada pelo Projeto de Lei n. 191/2020, que pretende liberar a exploração de minério em territórios indígenas (PEDROSO, 2021).

Quase a metade dos requerimentos em terras indígenas em 2020 foram referentes ao estado do Pará (43,5%), seguido de Mato Grosso (41,4%). O fruto da exploração mineral abrange sobretudo a produção de ferro (25,4%) e alumínio (25,3%), que somam a metade da área de mineração industrial, enquanto a área garimpada está preponderantemente relacionada à extração de ouro (86,1%) (MAPBIOMAS, 2021).

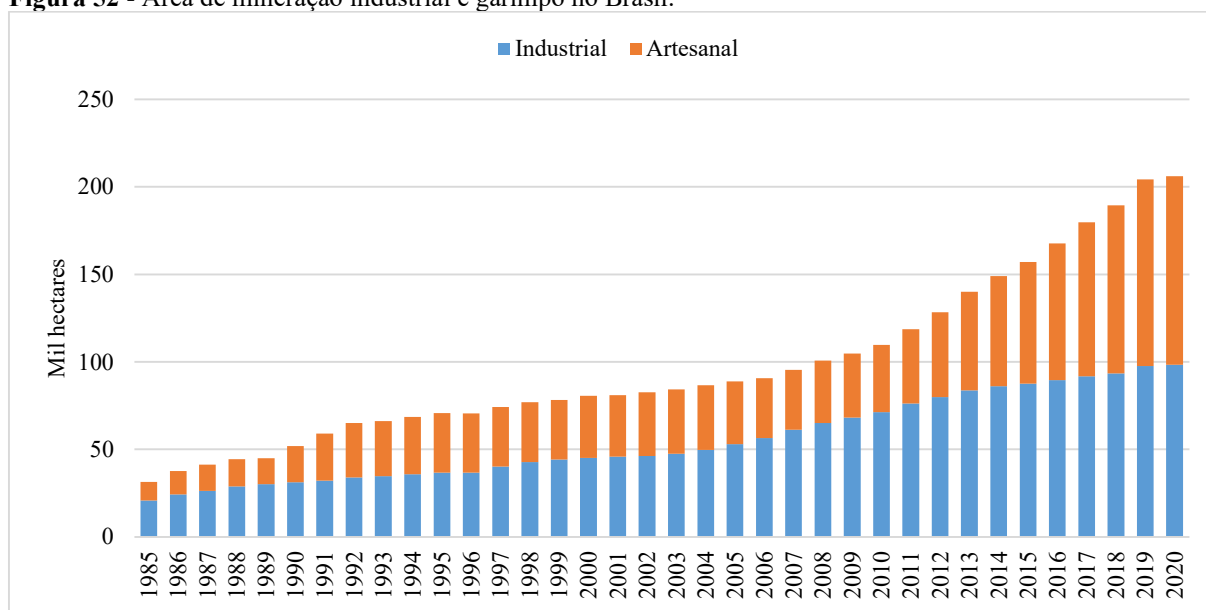
A soma das áreas industrial e garimpeira indica que apenas municípios desses dois estados estão presentes dentre os dez com maior área minerada. Nove estão localizados no estado do Pará. Os três primeiros lugares são ocupados pelos municípios paraenses de Itaituba (44.854 ha), Jacareacanga (9.450 ha) e Parauapebas (7.558 ha) (MAPBIOMAS, 2021).

Os dez municípios com maior área garimpada estão localizados no sul do Pará e norte de Mato Grosso. Os três primeiros lugares são ocupados pelos municípios paraenses de Itaituba (44.854 ha), Jacareacanga (9.450 ha) e São Félix do Xingu (5.934 ha) (MAPBIOMAS, 2021).

O garimpo ocupa área maior que a mineração industrial e avança sobre terras indígenas e unidades de conservação na Amazônia. Em 2020, cerca de três em cada quatro hectares minerados (149.393 ha) no Brasil estavam no bioma amazônico (72,5%). Aproximadamente um terço dessa parcela compreende a mineração industrial (32,4%) e os dois terços restantes o garimpo (67,6%). Concentra-se na Amazônia parcela significativa do garimpo (93,7%) e da mineração industrial (49,2%) do país (MAPBIOMAS, 2021).

Houve forte expansão da atividade garimpeira no período mais recente. O crescimento da mineração industrial ocorre de modo incremental e contínuo, no ritmo anual de 2,2 mil ha, sem variações expressivas de 1985 a 2020. O garimpo manteve ritmo de dilatação baixo de 1985 a 2009, em torno de 1,5 mil ha anualmente, mas a partir de 2010 essa taxa subiu para 6,5 mil há (Figura 52) (MAPBIOMAS, 2021).

Figura 52 - Área de mineração industrial e garimpo no Brasil.



Fonte: MAPBIOMAS (2021). Elaboração: Própria.

A análise do período de 2010 a 2020 aponta que a expansão do garimpo avançou para territórios indígenas (495,0%) e unidades de conservação (301,0%). Representam metade da área nacional, com 9,3% dos garimpos localizados em terras indígenas e 40,7% em unidades de conservação. Estão no Pará oito entre as dez unidades de conservação com maior atividade garimpeira. As três maiores são: Área de Proteção Ambiental – APA do Tapajós (34.740 ha); Flona do Amaná (4.150 ha); e Parque Nacional do Rio Novo (1.752 ha). Há concentração da mineração industrial e do garimpo no bioma amazônico (72,5%) e no estado do Pará (53,6%). O destaque é a região Sudoeste do estado, sobretudo Itaituba (21,7%) e Jacareacanga (4,5%)²⁴, municípios em que há prevalência do garimpo de ouro (MAPBIOMAS, 2021).

²⁴ A pesquisa contempla casos de fiscalizações promovidas na região de Jacareacanga, no estado do Pará. Trata-se de localidade que reúne a maior quantidade de trabalhadores resgatados da escravidão na atividade garimpeira. Nessa região houve constatação de reincidência na exploração de mão de obra escravizada.

3.2.6 Indicadores sociais de regiões com intensa produção aurífera artesanal

Em razão da concentração da mineração artesanal de ouro, busca-se compreender melhor a microrregião de Itaituba-PA, conhecida como região do Tapajós. Pertencente à mesorregião do Sudoeste Paraense, é formada por seis municípios: Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão. O censo demográfico de 2010 indica população residente de 209.531 pessoas (2,8% do total do Pará). A maior parcela concentrava-se no município de Itaituba (46,5%), seguido por Rurópolis (19,0%), Novo Progresso (12,0%), Trairão (8,1%), Aveiro (7,5%) e Jacareacanga (6,7%) (BAÍA JÚNIOR, 2014).

A avaliação dos indicadores sociais dos municípios destacados indica que Itaituba apresentou a terceira maior redução de população rural, terceira pior taxa de alfabetização, segunda melhor contribuição para geração de vínculos empregatícios formais e segundo pior índice de pobreza. Logo, Itaituba possui indicadores de desenvolvimento social relativamente inferiores aos demais municípios da região (BAÍA JÚNIOR, 2014). Embora o estudo destacado aborde questões relacionadas à empregabilidade e a correlação com o garimpo de ouro no território analisado, não aprofunda questões sobre condições laborais e situações de trabalho escravo contemporâneo.

A garimpagem de ouro na região de Itaituba cresceu, não obstante tenham sido criadas unidades de conservação. Sem assegurar os necessários mecanismos para funcionamento e fiscalização, prejudica-se o acompanhamento da efetividade da proibição em determinadas partes do território e a autorização em outras áreas específicas, na região das Florestas Nacionais Crepori, Jamanxim e Amana, e na Área de Proteção Ambiental do Tapajós. As diretrizes normativas para a atividade garimpeira e as limitações advindas da criação das unidades de conservação não garantiram o ordenamento da atividade na região. Em vez disso, contribuíram para ampliar a informalidade (BAÍA JÚNIOR; MATHIS, 2016).

Tentativas de formalização da garimpagem de ouro na região centraram-se no monitoramento e na regulação, mas deixaram de oferecer alternativas para implementação, a exemplo da facilitação do registro e da prestação de apoio técnico às comunidades garimpeiras. Órgãos ambientais e de ordenamento mineral não garantem o cumprimento da legislação, em razão da infraestrutura precária e do pessoal insuficiente para atuação em área de grande extensão territorial e com dificuldade de acesso (BAÍA JÚNIOR; MATHIS, 2016).

Associada a outros processos de expansão da fronteira de ocupação amazônica, ações espontâneas e políticas públicas relativas à garimpagem de ouro marcaram a organização do espaço regional, em termos de demografia, ocupação do espaço, economias locais urbanas e

rurais e intensificação da exploração de recursos naturais (WANDERLEY, 2019). Não se pode ignorar, no entanto, que o exercício ilegal da lavra garimpeira configura delito ambiental, pois ocorre apropriação e extração indevida de minérios. Ocorre usurpação de bens da União, sem a devida permissão, e gera-se passivo ambiental suportado indevidamente por toda a sociedade (RIBEIRO; IASBIK, 2019).

Por outro lado, em caso de garimpo irregular, assim entendido aquele exercido em área devidamente autorizada, mas em condições laborais inadequadas, é possível promover o ajustamento ao padrão normativo mínimo previsto na legislação trabalhista em geral e quanto ao meio ambiente do trabalho. A regularização contempla a oferta de áreas de vivência compatíveis com a permanência humana em tais locais, pois necessária ao desempenho da garimpagem. É importante que haja internalização das externalidades negativas; ou seja, que a cadeia produtiva do ouro contemple e considere nos custos do processo produtivo o investimento necessário à garantia de dignidade dos trabalhadores envolvidos na extração.

A sustentabilidade no meio ambiente laboral demanda aplicação dos princípios ambientais da prevenção e precaução no contexto da mineração industrial ou artesanal. Adotar políticas administrativas e de gestão coerentes com a proteção à saúde e à segurança do trabalhador gera benefícios nas relações laborais, pois auxiliam na redução dos riscos de adoecimentos, acidentes e mortes (COSTA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2022).

3.2.7 Extração mineral em territórios de povos indígenas

Cabe aqui uma observação sobre garimpo em território indígena. O texto constitucional exige regulamentação infraconstitucional e garante o direito de oitiva das respectivas comunidades atingidas para pesquisa e lavra das riquezas minerais em terras indígenas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados, na forma da lei – artigo 231, § 3º (BRASIL, 1988). Logo, a exploração depende de autorização do Congresso Nacional e do atendimento à obrigatoria oitiva dos povos indígenas interessados, em consonância com a Convenção n. 169 da OIT sobre a garantia do direito à consulta prévia, livre e informada (MOLINA; WANDERLEY, 2021).

A efetividade dessa diretriz garantidora de direitos humanos dos povos tradicionais sofreu com a possível tolerância estatal nos últimos anos da análise. Resultados danosos são percebidos, por exemplo, em território Yanomami, em que se mostra necessária atuação mais enérgica do poder público, para interromper a nova ordem estabelecida. O vazio de poder estatal intensifica o processo de desconstrução da Amazônia indígena, aniquilamento de culturas, tradições, línguas, saberes e vidas locais (RAMOS; ABRAHÃO; RODRIGUES, 2020).

Ressalta-se que garimpo em terra indígena é ilegal, e não admite convalidação. O enfoque da pesquisa gira em torno do garimpo irregular, exercido em áreas permitidas e autorizadas, mas em condições de precariedade que demandam intervenção estatal repressiva, mas que também admitem posturas de antecipação das violações, sob o aspecto preventivo. As irregularidades constatadas na extração mineral em terras indígenas ou em outras áreas não autorizadas conduz necessariamente ao encerramento das atividades, sem tentativa de ajustamento. A garimpagem é mais ampla e pode ocorrer validamente, desde que atenda à regulamentação aplicável, especialmente quanto às questões minerárias, ambientais e laborais.

Também nessa região, ocorrem conflitos sociais e mobilizações étnicas diante da mineração e do garimpo em terras tradicionalmente ocupadas, a exemplo da região do Alto e Médio Tapajós, em territórios Munduruku (NEPOMUCENO, 2019). São questões que não se excluem, mas que devem ser enfrentadas com garantia do direito de participação dos povos indígenas e tradicionais, nos moldes da Convenção n. 169 da OIT, sem que haja estímulo ou omissão estatal frente ao avanço da atividade econômica em tais territórios.

Há conflitos sociais e mobilizações étnicas diante da mineração e do garimpo em terras tradicionalmente ocupadas. Como exemplo, observa-se tensões com garimpos e mineração no Alto e Médio Tapajós, em territórios Munduruku. São terras indígenas “pressionadas pela exploração mineral ilegal e pelas especulações de grandes empresas mineradoras, com milhares de processos protocolados junto à Agência Nacional de Mineração (ANM) incidentes em seu interior e entorno” (NEPOMUCENO, 2019, p. 95).

A região onde se encontram localizadas essas terras indígenas é, na maior parte, abrangida pelos municípios de Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso e Trairão, no oeste paraense, onde a economia do ouro movimentava anualmente milhões de reais. A conflituosidade decorreu, especialmente, da circulação de anúncios de que a gestão do governo federal vigente em 2019 regulamentaria a mineração em terras indígenas e buscava simplificar o regime de outorga de lavra garimpeira (NEPOMUCENO, 2019).

Pesquisa e lavra das riquezas minerais em terras indígenas são temas que dependem de autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas. Assegura-se a participação nos resultados da lavra, na forma da lei²⁵; e tais terras são inalienáveis e

²⁵ O ADCT (artigos 43 e 44) prevê que, na data da promulgação da lei que disciplinar a pesquisa e a lavra de recursos e jazidas minerais, ou no prazo de um ano, a contar da promulgação da Constituição, tornar-se-ão sem efeito as autorizações, concessões e demais títulos atributivos de direitos minerários, caso os trabalhos de pesquisa ou de lavra não tenham sido comprovadamente iniciados nos prazos legais ou estejam inativos e que as empresas brasileiras titulares de autorização de pesquisa, concessão de lavra de recursos minerais e de aproveitamento dos

indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis – artigo 231, §§ 3º e 4º, da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Atenta às narrativas e experiências acerca do garimpo de ouro na Amazônia brasileira, Iubel (2020) compara as perspectivas indígenas e não indígenas acerca da exploração do ouro. Segundo a autora, a falta de preocupação ambiental ou vital na perspectiva dos garimpeiros não indígenas decorre da consideração da atividade mais como produtiva do que destrutiva. Por outro lado, os indígenas percebem criticamente as relações produzidas a partir do ouro, consideradas tensas, potencialmente disruptivas, violentas, destrutivas e improdutivas. Conclui, então, pela importância do respeito às perspectivas e críticas locais, sobretudo diante de tragédias ambientais e sociais causadas por empreendimento minerário e das investidas ilegais sobre territórios indígenas com objetivo de exploração de riquezas minerais.

A pesquisa analisou 19 relatórios de fiscalização sobre trabalho escravo no garimpo, para identificação de questões centrais das estratégias de utilização e manutenção de trabalho escravo contemporâneo. A partir dessa análise, serão identificadas as ações fiscais específicas da atividade laboral em garimpo de ouro.

O enfoque realizado nesse estágio tem por fim traçar os contornos que inspiram a leitura e sistematização da análise dos demais documentos. A concentração do garimpo no estado paraense e o predomínio da extração de ouro são elementos que contribuem para essa escolha metodológica de aproximação do objeto pesquisado. Antes, porém, discute-se a respeito dos conceitos basilares sobre legislação minerária, ambiental e laboral no garimpo, especialmente concessão minerária e permissão de lavra garimpeira, e outros aspectos da regulação estatal.

3.3 LEGISLAÇÃO MINERÁRIA, AMBIENTAL E LABORAL

A abordagem da legislação de Direito Minerário, Ambiental e do Trabalho ocorre a partir da exposição das diretrizes normativas no contexto da atividade garimpeira. No segundo momento, discute-se a superação de características da simplicidade e rudimentaridade que tradicionalmente marcavam a concepção de garimpo. Ao fim, trata-se de modo mais específico da dinâmica de instituição e funcionamento do regime de permissão de lavra garimpeira, que atualmente orienta a atividade na mineração artesanal.

potenciais de energia hidráulica em vigor teriam quatro anos, a partir da promulgação da Constituição, para cumprir os requisitos constitucionais (artigo 176, § 1º).

3.3.1 Diretrizes normativas no contexto da atividade garimpeira

As diretrizes normativas aplicáveis ao contexto da atividade garimpeira abrangem, dentre outras normativas legais e infralegais, o estudo do Código de Mineração (BRASIL, 1967), Estatuto do Garimpeiro (BRASIL, 2008) e respectivas normas constitucionais e infraconstitucionais. Não podem ser ignorados os impactos de diversas ordens ocasionados pelo exercício dessa atividade econômica, em descompasso com a normatividade mineral, ambiental e trabalhista. A perspectiva que orienta a pesquisa igualmente atrai a compreensão de direitos e deveres dos trabalhadores, sobretudo relativos ao meio ambiente do trabalho.

São temas centrais o estudo da concessão minerária e da permissão de lavra garimpeira (BRASIL, 1989), além da apresentação e avaliação de propostas de alteração normativa (BARBOSA, 2003; CARVALHO, 2003; MORAES, 2003). A legislação ambiental aplicável contempla instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (BRASIL, 1981) e sanções penais e administrativas quanto a condutas lesivas ao meio ambiente (BRASIL, 1998).

Também são investigadas normas sobre proteção do trabalhador da atividade garimpeira, sobretudo a Norma Regulamentadora n. 22 (BRASIL, 1999)²⁶, que trata de regulamentação sobre Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração. Aplica-se ao contexto de minerações subterrâneas; minerações a céu aberto; garimpos; beneficiamentos minerais; e pesquisa mineral. São discussões que envolvem concepções relativas a noções de trabalho decente (OIT, 2015) e promoção de meio ambiente laboral seguro (MARANHÃO, 2016).

O Direito Minerário deve considerar as principais características técnico-econômicas do setor: rigidez locacional; exauribilidade da jazida; transitoriedade do empreendimento; alto risco da atividade; singularidade das jazidas e minas; dinâmica particular de um projeto mineiro; e monitoramento ambiental específico. A base principiológica é composta pela supremacia do interesse público sobre o privado; destinação do bem mineral ao uso geral; função social e ecológica da propriedade mineira; resultado global (aspectos ambientais, econômicos e sociais); recuperação da área degradada; e conteúdo ético (preservação dos recursos minerais para as presentes e futuras gerações) (HERRMANN, 2000).

São características do Direito Minerário: legalidade (previsão normativa); formalidade (ritos preestabelecidos); gratuidade (sem vinculação ao pagamento prévio de prestações pecuniárias); utilidade pública (finalidade de atendimento às demandas sociais); divisibilidade

²⁶ Será considerada a última versão da Norma Regulamentadora n. 22, conforme a redação conferida pela Portaria SEPTR n. 210, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-22.pdf>. Acesso em 16 fev. 2022.

(da jazida mineral); perpetuidade (estabelecimento de prazo apenas para a fase de exploração mineral); e transmissibilidade (cessão parcial ou total de direitos sobre os bens minerais, ainda que sob condição de autorização estatal prévia) (HERRMANN, 2000).

A variedade e complexidade das questões associadas à idealização de um novo marco regulatório da mineração dizem respeito às comunidades que vivem nas áreas de mineração, que devem ser ouvidas e participar ativamente do debate. A mineração se relaciona com desenvolvimento nos âmbitos local e nacional, e o exercício da democracia não dispensa diálogo, transparência e participação. Logo, são elementos indispensáveis (MILANEZ, 2012).

A identificação, extração, beneficiamento e comercialização do minério demanda trabalho humano. Nas fases iniciais da cadeia de valor, encontra-se o labor nos moldes autônomo e individual; coletivo ou cooperado; ou, ainda, nos moldes de relação de natureza empregatícia. Portanto, mostra-se relevante o interesse pela manutenção e respeito às diretrizes do trabalho decente e de proteção ao meio ambiente laboral.

É importante considerar as noções de mineração. Ao tratar da diferença entre recurso, reserva e riqueza, Moraes (2003, p. 43) aponta que, antes da realização da pesquisa, “a reserva mineral não tem conteúdo suficiente para aproveitamento, não existindo economicamente”. Apenas depois da extração da substância mineral útil e do respectivo beneficiamento que estará conformada a riqueza, a qual, posta em circulação, atingirá o fim social devido e servirá ao atendimento das necessidades e conveniências humanas²⁷.

Na atualidade, o Estado moderno destina a exploração da mineração e do garimpo à iniciativa privada, pois se trata de atividade essencialmente econômica e distante das funções públicas primordiais (BARBOSA, 2003, p. 82). No ordenamento jurídico brasileiro, a propriedade das jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais difere da propriedade do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento. Pertencem à União, mas se garante ao concessionário a propriedade do produto da lavra – artigo 176 da CRFB (BRASIL, 1988).

Barbosa (2003, p. 86) ressalta que “a concessão minerária confere um direito exclusivo e excludente à exploração integral de uma jazida, de acordo com as normas legais estabelecidas, transmitindo ao respectivo titular um complexo de direitos e obrigações”. No entanto, não se

²⁷ Com relação ao domínio do subsolo, Barbosa (BARBOSA, 2003, p. 74–82) lista os principais sistemas legais adotados para a regência da exploração mineral ao longo da história: fundiário; regalista; dominial e industrial. O sistema fundiário considera a propriedade do subsolo como decorrência da titularidade do solo. O regalista sustenta-se na ideia de transferência do bem para o particular, condicionada ao pagamento de taxa, denominada *regalia*. O sistema dominial considera subsolo como *res publica*, pertencente à nação. Enfim, no industrial, associado ao surgimento do liberalismo, as jazidas minerais são *res nullius*, garantindo-se o direito de exploração a quem primeiro descobrir ou revelar sua existência.

trata de transferência da propriedade, mas de direito real de exploração. O Estado mantém a titularidade do domínio sobre os recursos minerais, ainda que outorgue ao concessionário o direito de explorá-los. De qualquer modo, os trabalhos de pesquisa e de lavra precisam ser desenvolvidos de acordo com as condições previstas em lei.

O texto constitucional prevê que são bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo, conforme expressa o artigo 20, inciso IX, da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB (BRASIL, 1988), e assegura, nos termos da lei, aos entes federados a participação no resultado da exploração promovida no respectivo território, ou compensação financeira correspondente – artigo 20, § 1º, da CRFB (BRASIL, 1988). Também reconhece a competência da União para estabelecer áreas e condições para exercício da garimpagem, em forma associativa – artigo 21, inciso XXV, da CRFB (BRASIL, 1988). Desse modo, a propriedade mineral submete-se ao regime de dominialidade pública e os respectivos bens “qualificam-se como bens públicos dominiais, achando-se constitucionalmente integrados ao patrimônio da União Federal”²⁸.

Os entes federados compartilham a competência de registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de minerais em seus territórios – artigo 23, inciso XI, da CRFB (BRASIL, 1988). A possibilidade de complementar a legislação federal para atendimento de interesse regional – artigo 24, § 2º, da CRFB (BRASIL, 1988) não autoriza a simplificação do licenciamento ambiental para atividades de lavra garimpeira e o consequente esvaziamento do procedimento previsto em legislação nacional. Compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais – artigo 22, inciso XII, da CRFB (BRASIL, 1988). Por essa razão, “incorre em inconstitucionalidade norma estadual que, a pretexto de regulamentar licenciamento ambiental, regulamenta aspectos da própria atividade de lavra garimpeira”²⁹.

A pesquisa e a lavra de recursos minerais e a exploração de tais potenciais somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país, na forma da lei – artigo 176, § 1º, da CRFB (BRASIL, 1988). Isso significa que o “sistema minerário vigente no Brasil atribui, à concessão de lavra – que constitui verdadeira *res in commercio* –, caráter negocial e conteúdo de natureza econômico-financeira.”³⁰.

²⁸ RE 140.254 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 5-12-1995, 1ª T, DJ de 6-6-1997.

²⁹ ADI 6.672, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 15-9-2021, Plenário, DJE de 22-9-2021.

³⁰ RE 140.254 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 5-12-1995, 1ª T, DJ de 6-6-1997.

A exploração mineral em terras indígenas é mais restrita e depende de autorização do Congresso Nacional, no exercício de competência exclusiva – artigo 49, inciso XVI, da CRFB (BRASIL, 1988). Remete-se à legislação infraconstitucional a regulamentação das condições específicas para atividades desenvolvidas em faixa de fronteira ou terras indígenas – artigo 176, § 1º, da CRFB (BRASIL, 1988). Porém, ao proprietário do solo assegura-se participação nos resultados da lavra, definição de prazo para pesquisa, e impossibilidade de autorizações e concessões serem cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente – artigo 176, § 2º e § 3º, da CRFB (BRASIL, 1988).

O Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exerce, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento – artigo 174 da CRFB (BRASIL, 1988). As diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado compreendem o estímulo ao cooperativismo e outras formas de associativismo. Proteção do meio ambiente e promoção econômico-social dos garimpeiros justificam o favorecimento à organização da atividade garimpeira em cooperativas. Tais coletividades terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e nas áreas definidas pela União – artigo 21, inciso XXV, da CRFB (BRASIL, 1988).

O exercício da lavra garimpeira pelas cooperativas pressupõe a válida constituição e atuação em conformidade com as disposições aplicáveis na legislação (CARVALHO, 2003). A Lei 5.674 (BRASIL, 1971) define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas. Dispõe que “celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro” (artigo 3º). Prevê, ainda, que são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas características listadas pela norma (artigo 4º)³¹.

³¹ Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características: I - adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços; II - variabilidade do capital social representado por quotas-partes; III - limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critérios de proporcionalidade, se assim for mais adequado para o cumprimento dos objetivos sociais; IV - inaccessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade; V - singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade; VI - quorum para o funcionamento e deliberação da Assembléia Geral baseado no número de associados e não no capital; VII - retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembléia Geral; VIII - indivisibilidade

3.3.2 Superação de características da simplicidade e rudimentaridade

Ainda no campo constitucional, é importante considerar que aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei – artigo 225, § 2º, da CRFB (BRASIL, 1988). A garimpagem de ouro, “por ser a mais comum e extensa, traz também um problema ainda não resolvido, de contaminação por mercúrio, que preocupa órgãos internacionais de saúde e proteção ao meio ambiente” (CARVALHO, 2003, p. 129). Os danos envolvem devastação ambiental e riscos à saúde da população do entorno, que depende do uso sustentável dos recursos naturais prejudicados pela garimpagem (ROSA; WEIHS, 2021).

Os impactos do garimpo de ouro são de variadas ordens. Envolvem reflexos socioeconômicos e políticos, que compreendem acidentes de trabalho, tráfico de drogas, prostituição/exploração infantil, comércio ilegal de armas e outros crimes; além da utilização indevida de terras indígenas. Há alterações físicas ou paisagísticas, em forma de desmatamento e modificação nos leitos dos cursos d’água, com repercussões nos ecossistemas aquáticos e ribeirinhos. Outro fator é a contaminação por mercúrio na forma de metilmercúrio, que é a forma mais tóxica para os organismos vivos, pois é capaz de atravessar as membranas biológicas e tem afinidade com estruturas moleculares que são básicas nas proteínas. E o cianeto pode contaminar águas superficiais e lençóis freáticos (CAHETÉ, 1998).

Caheté (1998) reúne propostas encontradas na literatura sobre controle ou substituição do mercúrio e resolução de outros problemas associados à mineração aurífera: adoção de programa de educação ambiental; emprego de tecnologias alternativas; implementação de políticas de controle da garimpagem; fomento à pesquisa na área de toxicologia ambiental; regeneração de áreas mineradas; realização de programa de análise crítica dos impactos socioeconômicos; investimento em política agrícola e de saúde para pequenos produtores; e otimização de gerenciamento e controle da cadeia de produção.

A proposição de modelo produtivo viável demanda análise crítica de problemas das regiões de produção do ouro. Por isso, é relevante coletar dados atualizados. O estudo das localidades de incidência do fenômeno contempla a análise de fatores como crescimento

dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social; IX - neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social; X - prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa; XI - área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços.

populacional e econômico; movimentos migratórios³²; distribuição de renda; origem dos recursos alocados; destino da renda obtida; evolução das paisagens; índices de criminalidade e respectivas *causa mortis*; prospecções geológicas; e políticas mineral e ambiental vigentes (CAHETÉ, 1998). Deve-se estar atento, porém, ao plano de ordenamento estatal pensado para o setor mineral no país, especialmente no território amazônico.

Na garimpagem, a figura tradicional do garimpeiro, que antes exercia a atividade em condições de simplicidade e rudimentaridade, tem perdido espaço diante do predomínio de cooperativas ilícitas e de titulares de PLG detentores de grande volume de capital (MPF, 2020, p. 27). A própria legislação acompanhou essa tendência e retirou tais requisitos para o reconhecimento da garimpagem.

Atualmente, o que define garimpo são os tipos de materiais e a profundidade da jazida. A rusticidade não é mais um elemento essencial do garimpo segundo a legislação. Todavia, a possível violação de direitos humanos e trabalhistas de pessoas que desenvolvem a atividade garimpeira exige atuação do poder público nas searas preventiva e repressiva, para garantir o respeito ao ordenamento jurídico vigente.

Há substancial utilização de balsas e dragas de sucção de diferentes graus de complexidade na extração de ouro de leitos de rios. No revolvimento de solos, emprega-se maquinário como pás-carregadeiras, tratores de esteira e escavadeiras hidráulicas. A aquisição desse maquinário – balsas, dragas, tratores, escavadeiras – não se compatibiliza com a noção de atividade rudimentar que historicamente permeia a concepção imagética de garimpo. São equipamentos que demandam investimento significativo, que pode variar de 60 mil a dois milhões de reais (MPF, 2020, p. 27).

Tais atividades, desempenhadas com auxílio de maquinário de alto valor agregado, não são tecnologias simples e portáteis. Sequer deveriam receber o mesmo tratamento e consideração que a garimpagem. O MPF (2020, p. 45–46) sugere, por exemplo, a vedação à acumulação de PLG por parte de pessoas físicas e cooperativas que superem os limites máximos de cinquenta hectares e dez mil, respectivamente, conforme previsto em lei; criação de normas que exijam, a depender do maquinário empregado, prévia realização de pesquisa mineral; e, em qualquer hipótese de mineração, a necessidade de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA.

³² A associação entre migração e garimpo exige a compreensão relativa à essa atividade na fronteira mineral na Amazônia (WANDERLEY, L. J., 2019). Realiza-se, na seção cabível, análise do contexto de exploração laboral identificado pelas autoridades brasileiras nas ações que resultaram em resgate. Essa análise pode apontar medidas de monitoramento da atividade garimpeira em regiões fronteiriças.

3.3.3 Funcionamento do regime de permissão de lavra garimpeira

A Lei n. 7.805 (BRASIL, 1989) alterou o Código de Mineração (BRASIL, 1967). Criou o regime de permissão de lavra garimpeira e extinguiu o regime de matrícula. Regime de permissão de lavra garimpeira é o aproveitamento imediato de jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, segundo critérios fixados pela ANM.

Há problemas práticos associados ao regime de PLG. A utilização indevida de título minerário como ativo patrimonial gera necessidade de mais investimento na atividade de fiscalização pela ANM³³, como forma de prevenção à lavagem. Esse controle pode ser feito por meio da análise detida do Relatório Anual de Lavra – RAL (MPF, 2020, p. 46–50).

A existência de PLG emitidas e não utilizadas pelos titulares pode configurar descumprimento da obrigação de iniciar os trabalhos de extração no prazo de noventa dias, a partir da publicação do título no Diário Oficial da União, salvo motivo justificado – artigo 9º da Lei n. 7.805 (BRASIL, 1989). Esse cenário transforma títulos minerários e requerimentos administrativos em investimentos especulativos, e não produtivos. Subverte-se a lógica de que a cessão da exploração de jazidas ao particular visa à lavra e à produção, e não à inércia (MPF, 2020, p. 47).

A apresentação do RAL – artigo 50 do Código de Mineração (BRASIL, 1967) – à ANM deve ocorrer até 15 de março de cada ano. No caso das PLG, essa obrigação se mantém, mas de forma simplificada – artigo 9º, inciso IX, da Lei n. 7.805 (BRASIL, 1989). Precisa, todavia, constar a comunicação da produção, estoque e comercialização do minério garimpado. Ocorre que há casos de relatórios sem indicação da produção efetiva ou que apontam produção incompatível com a quantidade de minério constante em notas fiscais de aquisição de ouro da mesma lavra. Logo, a ANM carece de análise efetiva de tais relatórios e de cruzamento dos respectivos dados com notas fiscais de aquisição de ouro, mediante o aprimoramento de sistemas de informação e da implantação da Nota Fiscal Eletrônica para o ouro. A ausência de controle efetivo potencializa a lavagem de minérios, pois há declaração sem correspondência com a realidade (MPF, 2020, p. 48–50).

A PLG em área urbana depende de assentimento da autoridade administrativa local, no município de situação do jazimento mineral e que a outorga depende de prévio licenciamento ambiental concedido pelo órgão ambiental competente. A permissão vigora por cinco anos,

³³ O DNPM foi extinto por meio da Medida Provisória n. 791, de 25 de julho de 2017, que criou a ANM, e do Decreto n. 9.587, de 27 de novembro de 2018, que aprovou a estrutura regimental e organizacional da agência.

podendo ser renovada – artigos 1º, 2º, 3º e 5º, inciso I, da Lei n. 7.805 (BRASIL, 1989). Caso ocorra em área privada, depende da autorização do proprietário – artigo 74 do Código de Mineração (BRASIL, 1967).

Exige-se a elaboração de estudos de impacto ambiental e de relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA) de toda atividade considerada potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente – artigo 225, § 1º, IV, da CRFB (BRASIL, 1988). A Constituição trata da atividade minerária como naturalmente geradora de danos ambientais, e determina a recuperação da área afetada. Em se tratando de garimpeiro, é possível que o licenciamento ambiental dispense a prévia exigência de EIA/RIMA, mesmo em caso de organização em forma de cooperativa, situação em que são aceitas outras modalidades de avaliação de impactos ambientais (MPF, 2020, p. 53–70).

Como exposto anteriormente, a lei expressa a definição de garimpagem, garimpo e minerais garimpáveis – artigo 2º da Lei n. 7.805 (BRASIL, 1989). Nesse ponto, abandona a noção anteriormente adotada pelo artigo 70, inciso I, do Código de Mineração (BRASIL, 1967), que conceituava garimpagem como “trabalho individual de quem utiliza instrumentos rudimentares, aparelhos manuais ou máquinas simples e portáteis, na extração de pedras preciosas, semipreciosas e minerais metálicos ou não metálicos, valiosos”; e entendia como garimpo os locais do desempenho da atividade, referindo-se aos “depósitos de eluvião ou aluvião, nos álveos de cursos d’água ou nas margens reservadas, bem como nos depósitos secundários ou chapadas (grupiaras), vertentes e altos de morros”.

Quando se ultrapassa os limites da rudimentaridade – execução da lavra com utilização de dragas, balsas, pás-carregadeiras, escavadoras hidráulicas e outros maquinários não portáteis ou simples –, deve-se aplicar a norma geral, de exigência de prévia elaboração de EIA/RIMA, pois não é esse o público-alvo da proteção constitucional no § 3º do artigo 174 (BRASIL, 1988). No caso da Amazônia Legal, ainda existe o risco de impactos sobre terras e comunidades tradicionais indígenas, ribeirinhas e extrativistas, e sobre a fauna e a flora de unidades de conservação, glebas e florestas públicas. O dimensionamento de tais danos demanda a produção de estudos prévios abrangentes, para que haja o devido cuidado com a proteção ao meio ambiente e a sustentabilidade intergeracional (MPF, 2020, p. 53–70).

No entanto, a inexigibilidade de EIA/RIMA, em razão da hipossuficiência de garimpeiros detentores de PLG ou de cooperativa de garimpeiros com essa característica, não dispensa o órgão licenciador, membro do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, de exigir a profundidade necessária dos estudos a serem realizados, que contemple o correto

dimensionamento dos riscos da atividade e a necessária previsão das medidas mitigatórias, reparatórias e compensatórias cabíveis (MPF, 2020, p. 53–70).

Descumprir as obrigações do permissionário expressas no artigo 9º da Lei n. 7.805 (BRASIL, 1989) sujeita o infrator às sanções de advertência e multa – artigo 63, incisos I e II, do Código de Mineração (BRASIL, 1967) – e de cancelamento da permissão – artigo 9º, § 1º, da Lei n. 7.805 (BRASIL, 1989). A concessão de lavra em área objeto de PLG será admitida, a critério da ANM, com autorização do titular, quando houver viabilidade técnica e econômica no aproveitamento por ambos os regimes – artigo 8º da Lei n. 7.805 (BRASIL, 1989).

Conforme dispõem os artigos 11 a 13 da Lei n. 7.805 (BRASIL, 1989), a ANM estabelecerá as áreas de garimpagem, considerando a ocorrência de bem mineral garimpável, o interesse do setor mineral e as razões de ordem social e ambiental. Nas áreas estabelecidas, os trabalhos deverão ser realizados preferencialmente em forma associativa, com prioridade para as cooperativas de garimpeiros. Além disso, a criação de áreas garimpáveis fica condicionada à prévia licença do órgão ambiental.

O Estatuto do Garimpeiro, como é conhecida a Lei n. 11.685 (BRASIL, 2008) disciplina direitos e deveres assegurados a tais trabalhadores. No artigo 2º, inciso I, a norma considera como garimpeiro “toda pessoa física de nacionalidade brasileira que, individualmente ou em forma associativa, atue diretamente no processo da extração de substâncias minerais garimpáveis” e no artigo 2º, inciso II, define garimpo como

a localidade onde é desenvolvida a atividade de extração de substâncias minerais garimpáveis, com aproveitamento imediato do jazimento mineral, que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possam ser lavradas, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, segundo critérios técnicos do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM [atualmente Agência Nacional de Mineração – ANM]”.

Segundo o Estatuto, o exercício da atividade de garimpagem só poderá ocorrer após a outorga do competente título minerário, expedido nos termos do Código da Mineração, e da Lei n. 7.805 (BRASIL, 1989). Referido título é indispensável para lavra e primeira comercialização dos minerais garimpáveis extraídos, na forma do artigo 3º do Estatuto do Garimpeiro (BRASIL, 2008).

Como decorrência dos direitos do garimpeiro, as cooperativas de garimpeiros gozam de prioridade na obtenção da PLG no espaço de atuação. Essa garantia depende de alguns requisitos, quanto aos espaços ocupados: áreas consideradas livres, nos termos do Código de Mineração; áreas requeridas com prioridade, até 20 de julho de 1989; ou áreas onde sejam titulares de PLG. O garimpeiro pode se associar a mais de uma cooperativa que tenha atuação

em áreas distintas. É o que preconizam os artigos 5º, 9º, 10 e 11 do Estatuto do Garimpeiro (BRASIL, 2008).

Em qualquer das modalidades de trabalho, assegura-se ao garimpeiro o direito de comercializar a produção diretamente com o consumidor final, desde que comprove a titularidade da área de origem do minério. A lei estabelece que a atividade de garimpagem será objeto de elaboração de políticas públicas para promoção do desenvolvimento sustentável e assegura o registro do exercício da atividade de garimpagem nas carteiras expedidas pelas cooperativas. O Estatuto veda, porém, o trabalho de pessoa com idade inferior a dezoito anos.

Dentre os deveres do garimpeiro, da cooperativa de garimpeiros e da pessoa que tenha celebrado contrato de parceria com garimpeiros, em qualquer modalidade de trabalho, constam nos artigos 12 e 13 do Estatuto do Garimpeiro (BRASIL, 2008) a recuperação das áreas degradadas por suas atividades; atendimento ao disposto no Código de Mineração; e cumprimento da legislação vigente em relação à segurança e à saúde no trabalho.

É livre a filiação do garimpeiro a associações, confederações, sindicatos, cooperativas ou outras formas associativas, devidamente registradas, conforme legislação específica. Cooperativas legalmente constituídas, titulares de direitos minerários, devem informar à ANM, anualmente, a relação dos garimpeiros cooperados, exclusivamente para fins de registro, sob pena de multa. A penalidade será aplicada pela ANM, dobrada em caso de reincidência, e o não pagamento ou nova ocorrência pode ensejar a caducidade do título. É o que orientam os artigos 14 e 15 do Estatuto do Garimpeiro (BRASIL, 2008).

O garimpeiro que tenha contrato de parceria com o titular, deverá comprovar a regularidade da atividade na área titulada mediante apresentação de cópias autenticadas do contrato e do título minerário, sem a necessidade de averbação deste instrumento na ANM. Todavia, fica obrigado a enviar, anualmente, à ANM a relação dos garimpeiros que atuam em sua área, sob a modalidade de contrato de parceria, com as respectivas cópias desses contratos, obrigação cujo descumprimento também pode resultar na mesma penalidade antes referida, conforme estipulam os artigos 16 e 17 do Estatuto do Garimpeiro (BRASIL, 2008).

Com base nesse dispositivo, sugere-se que também as demais formas de exercício da atividade garimpeira sejam objeto de comunicação periódica à ANM. Deve ser possível o acesso e o compartilhamento de tais documentos com o órgão de fiscalização do trabalho, considerando a matéria e a possibilidade de gestão fraudulenta das relações jurídicas mantidas no garimpo. A implementação do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial pode, inclusive, viabilizar a comunicação entre os sistemas e o envio de tais informações diretamente a tal plataforma, que pode ser consultada

pelos agentes de inspeção laboral. É uma forma de utilização da tecnologia em prol da proteção ao meio ambiente do trabalho na mineração artesanal.

Um conceito basilar para a melhoria das condições do garimpo consiste na governança adequada das reservas garimpeiras. Além disso, é importante destacar que o conceito de mina compreende não apenas a jazida, também abrange a infraestrutura associada e necessária para o desempenho digno da atividade de lavra mineral.

3.4 ASPECTOS RELEVANTES DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO NO GARIMPO

Os relatórios de fiscalização analisados revelam que atividade garimpeira compreende violações do direito ao trabalho digno. Esse panorama envolve condutas contrárias às normas pertinentes ao meio ambiente laboral. O cenário de precariedade pode ser uma decorrência da insuficiente presença estatal na atividade de fiscalização, assim como pode derivar da ausência de atuação expressiva dos mecanismos de mobilização social obreira.

O levantamento das questões referentes ao meio ambiente do trabalho (MARANHÃO, 2016) contemplou os autos de infração e os relatórios das fiscalizações de trabalho escravo. A leitura dos documentos em questão considera o Anexo II da Instrução Normativa n. 2 do Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2021). Os indicadores presentes no instrumento normativo em questão resultaram do entendimento consolidado da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo – DETRAE sobre condutas associadas ao trabalho análogo ao de escravo no país, a partir da experiência acumulada desde 1995.

Existe base constitucional para a garantia do meio ambiente laboral seguro e saudável, na medida em que corresponde a um aspecto do meio ambiente em geral, conforme inciso VIII do artigo 200, combinado com o § 3º do artigo 225 (BRASIL, 1988). Há violação à essa diretriz nas relações de trabalho análogas à escravidão.

Maranhão (2016, p. 112) conceitua meio ambiente do trabalho como “resultante da interação sistêmica de fatores naturais, técnicos e psicológicos ligados às condições de trabalho, à organização do trabalho e às relações interpessoais que condiciona a segurança e a saúde física e mental do ser humano exposto a qualquer contexto jurídico-laborativo”.

As condições de trabalho dizem respeito “à incidência dos clássicos elementos físicos, químicos e biológicos, além das condições estruturais e de mobiliário do local de trabalho” (MARANHÃO, 2016, p. 90). A organização do trabalho relaciona-se às normas e modo de produção, tempo e ritmo de trabalho, conteúdo das tarefas, jornada, remuneração, conhecimento e técnicas de gerenciamento e de cobrança de resultados.

Sob esse ponto de vista, “o meio ambiente laboral está mais diretamente ligado à ideia de situação de trabalho, com ênfase na saúde psicofísica dos trabalhadores” (MARANHÃO, 2016, p. 91). As relações interpessoais abrangem “a qualidade das interações socioprofissionais travadas no cotidiano do trabalho, em todos os níveis” (MARANHÃO, 2016, p. 91), estando mais diretamente vinculado à noção de convivência, com ênfase na saúde mental, e envolve questões ligadas, por exemplo, à prática da violência no trabalho.

Sem destoar consideravelmente da compreensão acima, Feliciano e Pasqualetto (2019, p. 196) assim definem meio ambiente do trabalho:

sistema de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica e psicossocial que incidem sobre o homem em sua atividade laboral – o que inaugura uma concepção essencialmente funcional (e não geográfica ou espacial) –, esteja este ou não submetido ao poder hierárquico de outrem (porque, tratando-se de um direito fundamental de terceira dimensão, suas consequências não se circunscrevem ao patrimônio jurídico dos trabalhadores subordinados, embora sejam especialmente importantes nesse caso, dada a natural vulnerabilidade derivada da assimetria contratual e econômica).

A noção de meio ambiente do trabalho deve nortear a análise dos relatórios de fiscalização e a elaboração das entrevistas³⁴, quanto às condicionantes do trabalho compreendido como análogo ao de escravo. A exploração do trabalho escravo distancia-se do objetivo central de garantia do trabalho decente. Esse conceito decorre da formulação da OIT, que o entende como síntese da busca e promoção de oportunidades de

[...] trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, [...] condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. (OIT, 2015).

Portanto, o trabalho decente resulta da convergência dos objetivos estratégicos da organização. Trata-se do respeito aos direitos no trabalho, sobretudo os fundamentais (liberdade sindical, negociação coletiva, eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação e erradicação do trabalho forçado e do trabalho infantil); além do emprego produtivo e de qualidade; da ampliação da proteção social; e do fortalecimento do diálogo social (OIT, 2015).

³⁴ Com o fim de enriquecer a pesquisa, será formatado um formulário semiestruturado, de acordo com os achados iniciais da pesquisa documental que compõe a próxima seção da tese. Os questionamentos serão direcionados a pessoas específicas com experiência em ações de enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo no garimpo, além de outros profissionais que conheçam a respeito da dinâmica de contratação de pessoal para trabalho na atividade garimpeira. Os resultados das entrevistas serão expostos na seção voltada à análise das fragilidades, possibilidades e ações necessárias à melhoria das condições laborais no âmbito do setor em estudo.

3.4.1 O que a experiência da fiscalização diz sobre os indicadores de trabalho escravo?

A norma agrega situações práticas e elucidativas a respeito da configuração de cada situação ensejadora do crime em questão. De modo exemplificativo, a regulamentação lista indicadores de submissão a trabalhos forçados (15); de sujeição à condição degradante (23); de submissão a jornada exaustiva (8); e da restrição, por qualquer meio, da locomoção em razão de dívida contraída com empregador ou preposto (19).

Esses indicadores servem de parâmetro para agentes de fiscalização, empregadores, empregados e pessoas e instituições que se deparem com situações compreendidas como análogas à escravidão. Em razão da importância para o estudo, as especificações de tais condutas são reproduzidas integralmente abaixo.

Os indicadores orientam a leitura, interpretação e sistematização dos relatórios de fiscalização alcançados pela pesquisa. Primeiramente, apresentam-se os indicadores de submissão de trabalhador a trabalhos forçados (Quadro 2):

Quadro 2 - Indicadores de submissão de trabalhador a trabalhos forçados

Item	Descrição do indicador
1.1	Trabalhador vítima de tráfico de pessoas.
1.2	Arregimentação de trabalhador por meio de ameaça, fraude, engano, coação ou outros artifícios que levem a vício de consentimento, tais como falsas promessas no momento do recrutamento ou pagamento a pessoa que possui poder hierárquico ou de mando sobre o trabalhador.
1.3	Manutenção de trabalhador na prestação de serviços por meio de ameaça, fraude, engano, coação ou outros artifícios que levem a vício de consentimento quanto a sua liberdade de dispor da força de trabalho e de encerrar a relação de trabalho.
1.4	Manutenção de mão de obra de reserva recrutada sem observação das prescrições legais cabíveis, através da divulgação de promessas de emprego em localidade diversa da de prestação dos serviços.
1.5	Exploração da situação de vulnerabilidade de trabalhador para inserir no contrato de trabalho, formal ou informalmente, condições ou cláusulas abusivas.
1.6	Existência de trabalhador restrito ao local de trabalho ou de alojamento, quando tal local se situar em área isolada ou de difícil acesso, não atendida regularmente por transporte público ou particular, ou em razão de barreiras como desconhecimento de idioma, ou de usos e costumes, de ausência de documentos pessoais, de situação de vulnerabilidade social ou de não pagamento de remuneração.
1.7	Induzimento ou obrigação do trabalhador a assinar documentos em branco, com informações inverídicas ou a respeito das quais o trabalhador não tenha o entendimento devido.
1.8	Induzimento do trabalhador a realizar jornada extraordinária acima do limite legal ou incompatível com sua capacidade psicofisiológica.
1.9	Estabelecimento de sistemas de remuneração que não propiciem ao trabalhador informações compreensíveis e idôneas sobre valores recebidos e descontados do salário.
1.10	Estabelecimento de sistemas remuneratórios que, por adotarem valores irrisórios pelo tempo de trabalho ou por unidade de produção, ou por transferirem ilegalmente os ônus e riscos da atividade econômica para o trabalhador, resultem no pagamento de salário base inferior ao mínimo legal ou remuneração aquém da pactuada.
1.11	Exigência do cumprimento de metas de produção que induzam o trabalhador a realizar jornada extraordinária acima do limite legal ou incompatível com sua capacidade psicofisiológica.
1.12	Manutenção do trabalhador confinado através de controle dos meios de entrada e saída, de ameaça de sanção ou de exploração de vulnerabilidade.
1.13	Pagamento de salários fora do prazo legal de forma não eventual.
1.14	Retenção parcial ou total do salário.

1.15	Pagamento de salário condicionado ao término de execução de serviços específicos com duração superior a trinta dias.
------	--

Fonte: IN n. 2 de 2021, do Ministério do Trabalho e Emprego. **Elaboração:** Própria.

O quadro seguinte trata dos indicadores de sujeição de trabalhador a condição degradante (Quadro 3):

Quadro 3 - Indicadores de sujeição de trabalhador a condição degradante

Item	Descrição do indicador
2.1	Não disponibilização de água potável, ou disponibilização em condições não higiênicas ou em quantidade insuficiente para consumo do trabalhador no local de trabalho ou de alojamento.
2.2	Inexistência, nas áreas de vivência, de água limpa para higiene, preparo de alimentos e demais necessidades.
2.3	Ausência de recipiente para armazenamento adequado de água que assegure a manutenção da potabilidade.
2.4	Reutilização de recipientes destinados ao armazenamento de produtos tóxicos.
2.5	Inexistência de instalações sanitárias ou instalações sanitárias que não assegurem utilização em condições higiênicas ou com preservação da privacidade.
2.6	Inexistência de alojamento ou moradia, quando o seu fornecimento for obrigatório, ou alojamento ou moradia sem condições básicas de segurança, vedação, higiene, privacidade ou conforto.
2.7	Subdimensionamento de alojamento ou moradia que inviabilize sua utilização em condições de segurança, vedação, higiene, privacidade ou conforto.
2.8	Trabalhador alojado ou em moradia no mesmo ambiente utilizado para desenvolvimento da atividade laboral.
2.9	Moradia coletiva de famílias ou o alojamento coletivo de homens e mulheres.
2.10	Coabitação de família com terceiro estranho ao núcleo familiar.
2.11	Armazenamento de substâncias tóxicas ou inflamáveis nas áreas de vivência.
2.12	Ausência de camas com colchões ou de redes nos alojamentos, com o trabalhador pernoitando diretamente sobre piso ou superfície rígida ou em estruturas improvisadas.
2.13	Ausência de local adequado para armazenagem ou conservação de alimentos e de refeições.
2.14	Ausência de local para preparo de refeições, quando obrigatório, ou local para preparo de refeições sem condições de higiene e conforto.
2.15	Ausência de local para tomada de refeições, quando obrigatório, ou local para tomada de refeições sem condições de higiene e conforto.
2.16	Trabalhador exposto a situação de risco grave e iminente.
2.17	Inexistência de medidas para eliminar ou neutralizar riscos quando a atividade, o meio ambiente ou as condições de trabalho apresentarem riscos graves para a saúde e segurança do trabalhador.
2.18	Pagamento de salários fora do prazo legal de forma não eventual.
2.19	Retenção parcial ou total do salário.
2.20	Pagamento de salário condicionado ao término de execução de serviços específicos com duração superior a 30 dias.
2.21	Serviços remunerados com substâncias prejudiciais à saúde.
2.22	Estabelecimento de sistemas remuneratórios que, por adotarem valores irrisórios pelo tempo de trabalho ou por unidade de produção, ou por transferirem ilegalmente os ônus e riscos da atividade econômica para o trabalhador, resultem no pagamento de salário base inferior ao mínimo legal ou remuneração aquém da pactuada.
2.23	Agressão física, moral ou sexual no contexto da relação de trabalho.

Fonte: IN n. 2 de 2021, do Ministério do Trabalho e Emprego. **Elaboração:** Própria.

Os indicadores de submissão de trabalhador a jornada exaustiva constam no Quadro 4:

Quadro 4 - Indicadores de submissão de trabalhador a jornada exaustiva

Item	Descrição do indicador
3.1	Extrapolação não eventual do quantitativo total de horas extraordinárias legalmente permitidas por dia, por semana ou por mês, dentro do período analisado.
3.2	Supressão não eventual do descanso semanal remunerado.
3.3	Supressão não eventual dos intervalos intrajornada e interjornadas.
3.4	Supressão do gozo de férias.
3.5	Inobservância não eventual de pausas legalmente previstas.
3.6	Restrição ao uso de instalações sanitárias para satisfação das necessidades fisiológicas do trabalhador.
3.7	Trabalhador sujeito a atividades com sobrecarga física ou mental ou com ritmo e cadência de trabalho com potencial de causar comprometimento de sua saúde ou da sua segurança.
3.8	Trabalho executado em condições não ergonômicas, insalubres, perigosas ou penosas, especialmente se associado à aferição de remuneração por produção.
3.9	Extrapolação não eventual da jornada em atividades penosas, perigosas e insalubres.

Fonte: IN n. 2 de 2021, do Ministério do Trabalho e Emprego. **Elaboração:** Própria.

Listam-se abaixo os indicadores da restrição, por qualquer meio, da locomoção do trabalhador em razão de dívida contraída com empregador ou preposto (Quadro 5):

Quadro 5 - Indicadores da restrição, por qualquer meio, da locomoção do trabalhador em razão de dívida contraída com empregador ou preposto

Item	Descrição do indicador
4.1	Deslocamento do trabalhador, desde sua localidade de origem até o local de prestação de serviços custeado pelo empregador ou preposto, e a ser descontado da remuneração devida.
4.2	Débitos do trabalhador prévios à contratação saldados pelo empregador diretamente com o credor e a serem descontados da remuneração devida.
4.3	Transferência ao trabalhador arrematado do ônus do custeio do deslocamento desde sua localidade de origem até o local de prestação dos serviços.
4.4	Transferência ao trabalhador arrematado do ônus do custeio da permanência no local de prestação dos serviços, até o efetivo início da prestação laboral.
4.5	Contratação condicionada a pagamento, pelo trabalhador, pela vaga de trabalho.
4.6	Adiantamentos em numerário ou em gêneros concedidos quando da contratação.
4.7	Fornecimento de bens ou serviços ao trabalhador com preços acima dos praticados na região.
4.8	Remuneração in natura em limites superiores ao legalmente previsto.
4.9	Trabalhador induzido ou coagido a adquirir bens ou serviços de estabelecimento determinado pelo empregador ou preposto.
4.10	Existência de valores referentes a gastos que devam ser legalmente suportados pelo empregador, a serem cobrados ou descontados do trabalhador.
4.11	Descontos de moradia ou alimentação acima dos limites legais.
4.12	Alteração, com prejuízo para o trabalhador, da forma de remuneração ou dos ônus do trabalhador pactuados quando da contratação.
4.13	Restrição de acesso ao controle de débitos e créditos referentes à prestação do serviço ou de sua compreensão pelo trabalhador.
4.14	Restrição ao acompanhamento ou entendimento pelo trabalhador da aferição da produção, quando for esta a forma de remuneração.
4.15	Pagamento de salários fora do prazo legal de forma não eventual.
4.16	Retenção parcial ou total do salário.
4.17	Estabelecimento de sistemas remuneratórios que, por adotarem valores irrisórios pelo tempo de trabalho ou por unidade de produção, ou por transferirem ilegalmente os ônus e riscos da atividade econômica para o trabalhador, resultem no pagamento de salário base inferior ao mínimo legal ou remuneração aquém da pactuada.
4.18	Pagamento de salário condicionado ao término de execução de serviços determinados com duração superior a trinta dias.
4.19	Retenção do pagamento de verbas rescisórias.

Fonte: IN n. 2 de 2021, do Ministério do Trabalho e Emprego. **Elaboração:** Própria.

Identificar as características do trabalho escravo no garimpo impõe verificar os principais indicadores do trabalho escravo contemporâneo no exercício da atividade garimpeira no Brasil, tendo como base o Estatuto do Garimpeiro (BRASIL, 2008) e o meio ambiente laboral (MARANHÃO, 2016). A pesquisa contempla a verificação das posturas recorrentes nas fiscalizações que identificam trabalho escravo contemporâneo no garimpo, com o fim de sintetizar as condições configuradoras do trabalho em condição análoga à escravidão.

3.4.2 A importância da Inspeção do Trabalho para a garantia do trabalho digno

É importante compreender a necessidade da reafirmação do conceito normativo de trabalho escravo contemporâneo e da importância da fiscalização do trabalho nesse contexto. A inspeção do trabalho consiste em atividade essencial para o enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil (COSTA; MARANHÃO; JACOB, 2021).

É instituição internacionalmente reconhecida e referenciada em variados documentos, tais como as Convenções n. 81 e 129 da Organização Internacional do Trabalho – OIT³⁵. No Brasil, os agentes de inspeção compõem a carreira da Auditoria-Fiscal do Trabalho. As atribuições comportam a fiscalização e exigência das normas trabalhistas.

A carreira da Auditoria-Fiscal do Trabalho, atualmente é regulada pela Lei n. 10.593 (BRASIL, 2002c) e Decreto n. 4.552 (BRASIL, 2002a). Essas normas possuem respaldo no texto constitucional, que estabelece a competência da União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, no artigo 21, inciso XXIV (BRASIL, 1988). A Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (BRASIL, 1943) possui capítulo que trata especificamente da fiscalização, autuação e imposição de multas, segundo dispõem os artigos 626 a 634 da CLT (BRASIL, 1943). Enfim, o Decreto n. 10.282 (BRASIL, 2020), mencionou expressamente a fiscalização do trabalho como serviço público essencial.

Quanto ao enfrentamento à escravidão contemporânea, Fagundes (2020, p. 88), coordenador da DETRAE, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, afirma que o início da política pública de combate ao trabalho escravo no território nacional ocorreu com a instituição do Grupo Especial de Fiscalização Móvel – GEFM, em 1995. Desde então, as equipes do GEFM atuam em todo o país, sob a coordenação da DETRAE, órgão vinculado à Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT, do MTE. O autor informa que a fiscalização laboral firmou parcerias institucionais ao longo do tempo, e menciona que participam das operações

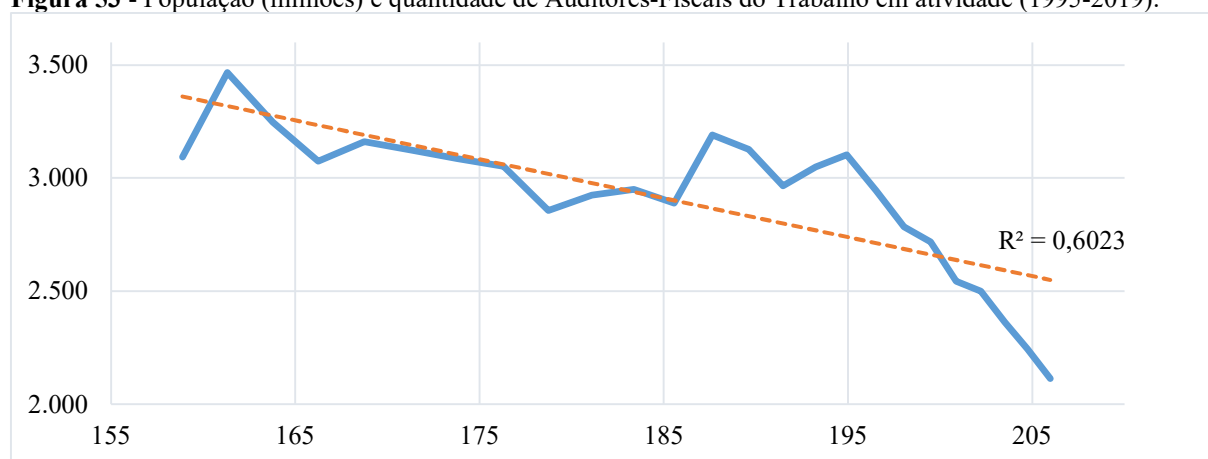
³⁵ A Convenção n. 81 da OIT foi ratificada pelo Estado brasileiro e compõe o ordenamento jurídico pátrio na qualidade de tratado internacional sobre direitos humanos, com patamar de supralegalidade, na forma do texto constitucional interpretado pelo STF. Artigo 4º, inciso II, e artigo 5º, § 2º, CRFB (BRASIL, 1988).

representantes da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Defensoria Pública da União, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Federal.

As dificuldades de atuação institucional perpassam pela falta de pessoal em quantidade adequada para o desempenho das atribuições conferidas ao órgão. Uma das formas de perceber essa necessidade consiste na análise da variação do quantitativo de AFT em relação à estimativa de população do Brasil.

De 1995 a 2019, o crescimento da população não se fez acompanhar da manutenção ou do aumento do quantitativo de AFT em atividade (Figura 53). Ao contrário, nota-se o movimento de redução do quadro de fiscais. A defasagem impacta no desempenho institucional. Esse déficit pode influenciar no combate à escravidão contemporânea, tanto nas ações promovidas pelo GEFM, como nas abordagens das equipes lotadas nas unidades regionais.

Figura 53 - População (milhões) e quantidade de Auditores-Fiscais do Trabalho em atividade (1995-2019).



Fonte: Cabral (2013) e IBGE (IBGE, 2020). **Elaboração:** Própria.

O quadro de fiscalização apresenta tendência de queda desde 2013. As elevações observadas nos anos de 1996, 1999, 2004-2005, 2007 e 2010-2011 foram motivadas pelos ingressos na carreira decorrentes da realização de concursos públicos. Enquanto houve um certame a cada 2,5 anos entre 2003 e 2013, desde então não houve novo concurso para incremento dos quadros, o que explica a significativa redução do número de fiscais na ativa, conforme apontam Sá, Fischer e Mesquita (2020).

Essa análise quantitativa indica a necessidade de atenção e enfoque da política pública de enfrentamento à escravidão contemporânea nos estados da Amazônia Legal³⁶, o que notadamente contempla as áreas e atividades de garimpo de ouro. A ausência estatal agrava o quadro de precariedade laboral e ofensa a direitos humanos.

³⁶ Pesquisas, como a desenvolvida por Silva e Ferreira (2019), correlacionam o trabalho escravo com o avanço do desmatamento na Amazônia.

Encontram-se na Amazônia Legal sete dos dez municípios com maior quantidade de fiscalizações realizadas, com destaque para Açailândia/MA, Marabá/PA e Itupiranga/PA. Seis dos dez municípios com maior quantidade de trabalhadores escravizados encontram-se na Amazônia Legal, com destaque para Confresa/MT, Marabá/PA e Açailândia/MA. Todavia, os maiores números de tais municípios concentram-se no período de 2003 a 2010. Os períodos mais recentes não reproduzem esse quadro de fiscalizações e resgates, o que não significa, necessariamente, o sucesso na eliminação do trabalho escravo na região (SÁ; FISCHER; MESQUITA, 2020).

A precarização laboral em situações de escravidão contemporânea está preponderantemente associada à informalidade e à variedade e gravidade de infrações trabalhistas. Em 2019, identificou-se exclusivamente condição degradante como conduta típica do crime de submissão a condição análoga à escravidão em parcela significativa dos resgates em ambiente rural (89,2%) e urbano (40,0%). Essa conduta esteve presente como motivo em quase todos os resgates promovidos em meio urbano (80,0%) e no ambiente rural (97,8%).

Com destaque para estudos da OIT (2015), ações da inspeção do trabalho na eliminação da escravidão contemporânea são reconhecidas no âmbito internacional. Porém, as dificuldades expostas denunciam pontos de fragilidade que revelam a necessidade de avanços para melhoria da execução dessa política pública nos diferentes segmentos, em especial no garimpo de ouro.

3.4.3 Fundamentalidade da definição normativa do artigo 149 do Código Penal

Nesta análise, emprega-se a definição normativa de condição análoga à de escravo, constante no artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1940). Trata-se da submissão, isolada ou conjuntamente, a (i) trabalho forçado; (ii) jornada exaustiva; (iii) condição degradante de trabalho; (iv) restrição, por qualquer meio, de locomoção em razão de dívida contraída com empregador ou preposto, no momento da contratação ou no curso do contrato de trabalho; e (v) retenção no local de trabalho em razão de cerceamento do uso de qualquer meio de transporte, manutenção de vigilância ostensiva, ou apoderamento de documentos ou objetos pessoais.

Tais condutas podem ocorrer de forma isolada ou conjunta. São condutas cuja gravidade independe da existência de restrição à liberdade de locomoção, pois há agressão a aspectos componentes do padrão mínimo de dignidade garantido à pessoa trabalhadora. Não obstante a clareza da redação do tipo penal, como ainda existem posicionamentos incompatíveis ou equivocados, frisa-se que a materialização do delito dispensa a necessidade de ofensa à liberdade de locomoção (MESQUITA, 2016), pois se tutela a dignidade humana.

A pendência de julgamento da repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal – STF (Tema 1158) reforça a necessidade de estudos que concluam o óbvio: a semelhança entre os quadros de violação percebidos em atividades desenvolvidas em diferentes contextos demonstra que não há razão para diferenciação entre o grau de aplicação da lei penal a depender do ambiente em que ocorre determinada violação da dignidade da pessoa trabalhadora (SÁ; FISCHER; FERREIRA, 2022).

Esta pesquisa identifica o núcleo do labor em condições de escravidão contemporânea no garimpo, tendo como parâmetro os contornos gerais sobre a configuração do fenômeno no país. Entender como funciona o trabalho em condições análogas à escravidão é importante para minimizar casos de impunidade e afronta à dignidade humana e ao valor social exigido constitucionalmente da atividade laboral, da iniciativa privada e da propriedade urbana e rural.

Para contribuir com o compromisso universal de impedir o retrocesso na busca pela eliminação dessa prática, o estudo dos relatórios das fiscalizações trabalhistas reforça a qualidade das provas constituídas. É necessário reconhecer que tais documentos representam padrão probatório suficiente para identificação de situações configuradoras do crime de redução a condição análoga à de escravo, ponto que também constitui objeto do Tema 1158.

O resultado de procedimentos fiscais no estado do Pará em que equipes da Inspeção do Trabalho constataram pessoas na condição de escravidão contemporânea no garimpo de ouro indica que os estabelecimentos exercentes dessa atividade econômica despontam dentre os que incorrem em maior variedade de descumprimento de direitos trabalhistas (MONTEIRO JUNIOR; SÁ; RIGA, 2022).

O resgate histórico revela que o interesse estatal dos garimpos de ouro no estado do Pará, no fim dos anos 1970, decorreu do aumento do preço internacional do ouro e da necessidade de divisas. Depois de Serra Pelada e de outros garimpos no Sul do Pará, o garimpo passou a compor uma política maior de mediação e intervenção na região (MATHIS, 1993).

No entanto, a presença estatal não significou a melhoria das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores. Voltou-se, sobretudo, à intervenção nas condições técnicas e econômicas de produção. O que seguiu a retirada do Estado do controle dessa atividade econômica aprofundou a diferença de estrutura e condições laborais do garimpeiro em relação a trabalhadores de outras áreas.

Tal como verificado na década de 1990, a nova crescente do garimpo tem relação, dentre outros fatores, com o aumento do preço do ouro no mercado internacional. O garimpo precisa efetivar as regras trabalhistas e ambientais. Para tanto, são necessárias políticas estatais de

criação de mecanismos para apoio técnico e de governança compatível com a efetividade das leis ambientais e laborais (PORTELA, 1993).

A concentração de situações de trabalho escravo em estados da Região Norte, e em especial no estado paraense, torna essencial a realização de estudos voltados à exposição e discussão do problema. A informalidade presente no desempenho da atividade econômica em questão acentua os riscos de afronta à legislação trabalhista, sobretudo quanto às normas destinadas à proteção do meio ambiente laboral.

O combate ao trabalho análogo à escravidão em garimpos constitui desafio importante na atuação das equipes do GEFM, em decorrência da expansão desta atividade econômica nos últimos anos do período estudado (2017 a 2021) e da complexidade envolvida nas etapas das ações fiscais. A precariedade é perceptível na análise dos indicadores da ocorrência de trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro em território paraense, conforme as experiências da fiscalização do trabalho registradas em relatórios de fiscalização.

Condições de trabalho e alojamentos dos trabalhadores refletem o padrão de “ambientes construídos rusticamente, com madeira extraída da floresta, cobertura de lona plástica ou telhas de fibrocimento, sem instalações sanitárias, com extração de água para consumo humano sem garantia de potabilidade” (MONTEIRO JUNIOR; SÁ; RIGA, 2022). Esse quadro conduz ao reconhecimento de trabalho escravo contemporâneo, especialmente em razão de condições degradantes, presente em todas as situações de resgate analisadas no estudo.

Por meio da análise empírica, averigua-se aspectos relativos ao meio ambiente laboral nas ações de fiscalização de trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro. Parcela significativa dos resgates está associada à condição degradante de trabalho (SÁ; FISCHER; MESQUITA, 2020), e há preponderante ocorrência de infrações ambientais laborais, sobretudo quanto ao conteúdo da Norma Regulamentadora – NR n. 22 (BRASIL, 1999), que trata da Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração.

O trabalho nessa atividade econômica carece de melhoria da garantia de efetividade da previsão normativa e da concepção de políticas públicas que contribuam para elevar o patamar de dignidade de quem labora no garimpo. O quadro de violações impõe reflexões sobre a infraestrutura de saúde e educação, e o emprego de normas fiscais inteligentes, com retorno à população prejudicada. Mudanças estruturais são importantes na perspectiva de transformação do garimpo e do respeito à dignidade nessa atividade econômica (PORTELA, 1993).

É importante adotar estratégias que auxiliem no enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo na atividade garimpeira. O fortalecimento dos órgãos públicos que se destinam a esse mister depende, no entanto, do reforço estrutural. Isso abrange o preenchimento adequado

dos quadros de fiscalização, mediante a realização de concurso público para preenchimento de cerca de 1.700 cargos vagos na Auditoria-Fiscal do Trabalho – considerando como parâmetro o quando existente no fim de 2022 –, além da necessidade de efetivo monitoramento das localidades com potencial ocorrência de trabalho análogo à escravidão no âmbito da atividade econômica, com vistas à elevação do patamar de dignidade no garimpo.

3.5 CONCLUSÕES PRELIMINARES

O aprofundamento na questão teórica sobre a matéria demonstrou a importância do investimento na responsabilização adequada, no contexto da prevenção e reparação de danos no garimpo. Compreender as características fundamentais das relações jurídicas existentes na mineração artesanal é importante para a identificação de beneficiários principais da atividade, e auxilia no entendimento sobre eventuais comportamentos fraudulentos e principais formas de promover a prevenção e reparação dos quadros de violações de direitos.

Na exposição de elementos para a proteção em termos de sustentabilidade sob os pontos aspectos econômico, social, cultural e ambiental, foram apresentadas as realidades de regiões de intensa mineração artesanal de ouro. A análise promovida aponta questões multifatoriais que devem ser consideradas no rastreamento dos problemas e soluções relacionadas aos danos à saúde e à segurança de quem desempenha a atividade econômica.

A consideração das normativas minerárias e ambientais aplicáveis à garimpagem de ouro indicam se as condições laborais incompatíveis com a legislação laboral podem ser objeto de adequação, de onde se extrai a noção de garimpo como irregular, se cabe ajustes e continuidade da garimpagem, ou ilegal, nas ocasiões em que não é possível seguir com a atividade por motivo de vedação legal ou falta de autorização dos órgãos competentes. Em tais casos, ainda que atendida integralmente a legislação trabalhista e ofertadas condições laborais dignas, a atividade não pode ser desenvolvida. Em garimpos irregulares quanto ao aspecto laboral, mas realizado em área autorizada, com titular identificado e que atende à legislação minerária e ambiental geral, afastadas as fontes das violações, a atividade pode prosseguir.

A exposição conceitual sobre meio ambiente do trabalho e a apresentação das principais questões apontadas em ações fiscais sobre condições inadequadas de trabalho e vivência mostrou-se fundamental para a defesa do parâmetro normativo do artigo 149 do Código Penal brasileiro, que tem respaldo na definição de trabalho forçado aceita no Direito Internacional.

A próxima seção estuda instrumentos de adequação das condições de trabalho encontradas no ambiente da mineração artesanal de ouro, e eventuais políticas públicas necessárias ao resguardo dos direitos fundamentais de quem trabalha no garimpo.

4 MECANISMOS DE ADEQUAÇÃO DAS RELAÇÕES LABORAIS NA MINERAÇÃO ARTESANAL DE OURO

Esta seção investiga quais medidas podem ser utilizadas para cessação da prática e adequação às diretrizes de proteção do trabalhador, nos casos de configuração de trabalho escravo contemporâneo na garimpagem de ouro na Amazônia paraense, considerando a dinâmica das relações laborais no garimpo. A estrutura da seção compõe-se de quatro tópicos.

De início, são tratados aspectos relativos ao aliciamento da mão de obra na Amazônia, sob um ponto de vista histórico, com o fim de demonstrar como práticas violadoras de direitos são remodeladas e a exploração da pessoa trabalhadora permanece.

No estudo sobre as nuances do enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo na atividade garimpeira contemplam-se fatores representativos das dinâmicas identificadas pelas experiências de fiscalização e conclusões apresentadas por outros estudos que tiveram o garimpo como objeto de pesquisa, sob diferentes prismas.

Depois, analisa-se um caso de reincidência no trabalho escravo na região paraense que mais concentra garimpo de ouro, com o intuito de analisar se a continuidade no desempenho da atividade econômica posteriormente à responsabilização e inclusão em lista suja revela tentativa de regularização ou apenas a adoção de meios de aperfeiçoamento da conduta fraudulenta,

Diante da problemática posta, são levantadas possibilidades de idealização e implementação de políticas públicas de regulação estatal adequadas à realidade e ao contexto do trabalho no garimpo. Tais medidas precisam considerar as peculiaridades da atividade econômica e as fragilidades que podem ser expostas e enfrentadas a partir do diálogo e da participação ativa dos sujeitos envolvidos no processo produtivo, sobretudo garimpeiros e beneficiários da mão de obra ao longo da cadeia produtiva.

Na sequência, aprofunda-se a discussão teórica relativa aos aspectos da responsabilização civil em cadeia produtiva. São expostas as principais correntes teóricas que autorizam a aplicação da responsabilidade subjetiva e objetiva no cenário da exploração do trabalho análogo ao de escravo no Brasil. Diante de tais diretrizes, estudam-se formas de identificação e exigência de responsabilidade dentro das esferas de influência exercidas pelos integrantes da cadeia de valor que vai da extração mineral à comercialização do ouro.

Encerra-se a seção com a apresentação do perfil da fiscalização do trabalho no Brasil, com o objetivo de estimular o pensamento crítico a respeito das necessidades de melhoria no preenchimento do quadro. Busca-se estimular percepção crítica das características atuais das pessoas que compõem a Auditoria-Fiscal do Trabalho, para que se possa identificar as

mudanças que se espera, no sentido de investir na representatividade da composição e distribuição nas regionais. Como objetivo de longo prazo, visa-se melhorar a forma de atuação.

4.1 TRABALHO ESCRAVO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

O trabalho escravo, na contemporaneidade é realidade observada em diferentes atividades econômicas. Por essa razão, torna-se necessário compreender as nuances e a configuração do fenômeno em cada contexto, avaliando como os setores privado e público contribuem para a continuidade ou a cessação dessa prática. A análise do trabalho escravo contemporâneo na Amazônia paraense na atividade do garimpo de ouro ocorre nesse sentido.

A garimpagem precisa observar diretrizes estatais rígidas e específicas, pois apresenta riscos e contornos que impactam direitos individuais e sociais, fundamentais e humanos, sob diferentes aspectos. A ocorrência de trabalho escravo no garimpo apresenta contornos próprios, que demandam aprofundamento do estudo. A investigação promovida intenta auxiliar no adequado enfrentamento, nos âmbitos preventivo e repressivo.

Os registros de ocorrências de escravidão contemporânea no âmbito da atividade garimpeira, como decorrência das ações da fiscalização laboral, começaram em 1995. Concentram-se, sobretudo, a partir de 2017. De 1995 a 2016, a média de fiscalizações realizadas (1,6) foi mais reduzida que a observada de 2017 a 2019 (5,0). Portanto, somente no período recente esse segmento econômico passou a integrar uma das frentes de atuação mais frequentes das equipes do GEFM³⁷ e das equipes regionais da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Não há como promover a abordagem prática da escravidão contemporânea, sem considerar o contexto da escravidão clássica na Região Amazônica. O discurso tradicionalmente propagado de proibição do trabalho escravo no Brasil compreende atos normativos, a exemplo da Lei do Ventre Livre (1871), Lei dos Sexagenários (1885) e Lei Áurea (1888)³⁸. Esse conjunto normativo afastou a tutela jurídica da possibilidade do exercício do direito de propriedade sobre outro ser humano.

³⁷ Neste estudo são consideradas tanto as ações de fiscalização promovidas pelas equipes do GEFM quanto as ações promovidas pelas equipes regionais, a partir dos relatórios que consolidam os resultados de cada estabelecimento inspecionado. A atuação dos demais órgãos é tratado apenas de modo incidental, mas não está na centralidade da pesquisa pois o objeto analisado consiste nos relatórios elaborados pelos agentes de inspeção.

³⁸ O advento do capitalismo industrial demandou textos legais proibitivos do tráfico de escravos e o processo de alforria, em razão de interesses notadamente econômicos, somados à pressão interna do movimento abolicionista. Em nosso país, a abolição ocorreu em fases. De início, houve a política de aprisionamento de navios negreiros (1845), que resultou na Lei n. 581 de 1850 (Lei Eusébio de Queirós), proibitiva da importação de escravos, e na Lei n. 2.040 de 1871 (Lei do Ventre Livre), que concedeu liberdade para os filhos de escravos nascidos a partir de então, permanecendo sob a tutela dos senhores até a maioridade. Depois de investidas de movimentos

Não houve, todavia, medidas adequadas de reparação histórica à população vulnerável que antes era submetida à escravidão clássica. A omissão estatal estimulou a formação de um contingente de pessoas expostas a um panorama de abandono em termos de políticas públicas. O descaso no pós-abolição redundou em novas configurações de precariedade laboral, então consideradas como situações de trabalho análogas às de escravo.

A falta do enfrentamento de causas estruturais relacionadas à pobreza e à concentração da propriedade das terras gerou o quadro de cidadania diferenciada (HOLSTON, 2013). Essa realidade contribuiu para a continuidade de tratamentos excludentes e destinação de patamares reduzidos de direitos e de dignidade a parcela historicamente excluída da sociedade. Uma das representações consiste na adoção de práticas laborais análogas à escravidão que afetam preponderantemente determinado perfil da população brasileira.

Figueira, Prado e Palmeira (2017) relatam que as denúncias sobre a exploração do trabalho escravo ganharam evidência, na Amazônia brasileira, nas décadas de 1960 e 1970. No entanto, guardadas as devidas proporções, há vinculação do regime atual de exploração laboral indigna e de aviltamento de direitos com as práticas historicamente mantidas na região. Isso porque o trabalho escravo na Amazônia teve como alvo preponderante os povos indígenas, o que diferencia tal realidade do padrão referido em outras regiões do país, em que houve predominância da escravização de pessoas negras.

As modalidades de escravidão clássica e contemporânea são fenômenos que não se confundem. Devem, pois, ser analisados em consideração à realidade do tempo em que se aplicam. Com o cuidado de se evitar anacronismos, entende-se relevante consignar que não houve linearidade nos instrumentos normativos proibitivos da exploração de trabalho escravo, que culminaram com a abolição formal em 1888. Na verdade, tratou-se de um processo de revoluções e disputas pela libertação até ocorrer, enfim, a deslegitimação estatal referente ao exercício do direito de propriedade sobre outro indivíduo.

Porque o recorte territorial da pesquisa dá-se no coração da Amazônia brasileira, a presente síntese histórica não pode prescindir da abordagem da escravidão indígena, mais recorrente na realidade amazônica em relação às outras partes do território brasileiro. Também justifica esse enfoque o fato de que a legislação proibitiva do trabalho forçado indígena é diversa e pouco referida em estudos sobre a temática.

aboliconistas, houve a edição da Lei Imperial n. 3.353 de 1888 (Lei Áurea), que instituiu a vedação formal da escravidão (TREVISAM, 2015).

4.1.1 Aliciamento e escravização em território amazônico

A escravidão negra ocorreu, mas não predominou na Amazônia. O trabalho forçado indígena, sim. Era realidade, inclusive, o uso de mão de obra pelo Estado. Afinal, “restringir a nossa compreensão da América portuguesa a uma escravidão que é exclusivamente negra e a análise do trabalho indígena às grandes leis reproduz essa falsa dicotomia entre liberdade e escravidão” (DIAS, 2019, p. 239).

Havia formas legais de aliciamento de trabalhadores indígenas que demandavam autorização, organização e realização por autoridades coloniais. Essas modalidades consistiam nos descimentos³⁹, resgates⁴⁰ e guerras justas⁴¹. A espécie que pode ser considerada mais comum consistente no *apresamento*, também conhecido entre espanhóis como *correrias* ou *amarrações*. Corresponhia ao “ataque a uma comunidade, ateando fogo, matando os homens, capturando sobretudo as mulheres e as crianças” (DIAS, 2019, p. 240).

Essas formas de recrutamento marcavam os regimes de trabalho escravo e livre de indígenas. Escravo era o trabalhador recrutado por meio da guerra justa (ou injusta), resgates e apresamentos; e livre era aquele incorporado aos aldeamentos. Também havia modalidades híbridas, como o *escravo de condição*, situação prevista pela lei de 1655. Significava que o prisioneiro indígena oriundo de guerra injusta serviria durante cinco anos como escravo e, ao fim desse período, seria remetido para aldeias missionárias. A chamada *administração particular* consistia no descimento de trabalhadores indígenas livres, destinados às casas e fazendas dos moradores, por quem seriam *administrados* (DIAS, 2019, p. 241).

Os *resgates* correspondiam à “compra de prisioneiros indígenas que se incorporavam à sociedade colonial na condição de escravos” (DIAS, 2019, p. 241). Isso conduz ao chamado *tráfico de prisioneiros indígenas*, que teve “dimensões obviamente inferiores ao trato africano, que foi continental e durou séculos, porém, maior e mais impactante do que o consenso em torno da escravidão permite supor” (DIAS, 2019, p. 241).

³⁹ Os *descimentos* previam o deslocamento de aldeias indígenas inteiras, de suas regiões de origem para as áreas próximas às vilas e lugares portugueses. Em comunidade no interior do território, negociava-se um contrato com autoridades indígenas consistente na aceitação da fé católica e suprimento de trabalho. Indígenas eram, então, assentados nos denominados *aldeamentos*, e trabalhariam parte do tempo para manutenção própria, e outra para serviço alugado a moradores, missionários ou obras públicas, mediante salário estipulado por lei e administrado pelos religiosos e chefes nativos (DIAS, 2019, p. 240).

⁴⁰ Os *resgates* consistiam na compra, pelas tropas portuguesas, de prisioneiros aos próprios indígenas em troca de mercadorias. Eram, sobretudo, fruto de conflitos interétnicos (DIAS, 2019, p. 240).

⁴¹ Tropas de guerra traziam novos trabalhadores capturando prisioneiros em ocasiões de *guerras justas* – antecedidas por uma injustiça prévia, como ataques realizados ou iminentes, comandados por autoridades indígenas (DIAS, 2019, p. 240).

O auge do ciclo escravista na região ocorreu de 1680 a 1750. Somando o contingente de indígenas recrutados por meio de descimentos, resgates oficiais, resgates e descimentos particulares, guerras justas e apresamentos ilegais, chega-se ao número que varia de 110 mil a 390 mil. Trata-se de quantidade de pessoas compatível com a entrada de africanos nos contextos econômicos da produção de açúcar e da extração mineral: cerca de 306 mil escravos africanos desembarcaram na Bahia e em Pernambuco de 1576 a 1650, e aproximadamente 350 mil foram trazidos ao Sudeste do Brasil de 1676 a 1750 (DIAS, 2019, p. 241).

A maioria dos cativos oriundos dos resgates eram mulheres e crianças. Homens adultos remavam canoas, atividade fundamental na Amazônia, em expedições fluviais que buscavam coletar gêneros da floresta, as chamadas drogas do sertão, e realizar resgates – compra de mulheres e crianças (DIAS, 2019, p. 243).

A natureza do trabalho de homens, mulheres e crianças indígenas decorre da reprodução da organização indígena, composta, em geral, por homens guerreiros, comerciantes, remadores, e mulheres e crianças na roça. Havia circulação e complementaridade entre os aldeamentos missionários e casas e fazendas de particulares. Homens dos aldeamentos eram considerados livres, trabalhavam como remadores, e os serviços eram alugados pelas tropas ao sertão. Mulheres e crianças livres nas aldeias realizavam, nas casas dos moradores, trabalho de escravos. Não havia limites claros nas experiências cotidianas de trabalho livre e escravizado (DIAS, 2019, p. 245).

No processo de colonização, a situação econômica no Grão-Pará de meados do século XVII à metade do século seguinte assentou-se no extrativismo vegetal, apresamentos de índios e aldeamento pelos missionários. E “a perseguição e a escravização desenfreada dos índios pelos colonos era justificada pelos últimos com a sua própria ‘incapacidade financeira’, que os impedia de comprar escravos negros, bem mais caros que os índios” (SOUSA, 2011, p. 2).

Em 1595, o único motivo autorizado para escravizar indígenas consistia na prisão feita em guerra e efetuada por ordem direta da Coroa. Decretos de 1605, 1608 e 1609 eliminaram a escravidão indígena, declarando a liberdade e a igualdade dos direitos políticos em relação aos brancos. Devido à pressão dos colonos, tais normas não foram efetivadas, em razão da alegada ausência de mão de obra. Decreto de 1611 estabeleceu que seriam escravizados indígenas aprisionados em guerra aprovada pelas autoridades civis ou eclesiásticas, promovida pelos próprios indígenas. Em 1649 foi restaurado o direito de liberdade e igualdade dos índios, não sem resistência dos colonos de São Luís e de Belém (SOUSA, 2011, p. 3–4).

Em norma de 1655, sob influência de Antônio Vieira, combatente da causa da liberdade indígena na região amazônica, houve esforços para acomodar, de um lado, vantagens materiais

dos colonos, e de outro, proteção dos índios. A escravidão particular continuou a existir. Em se tratando de índios prisioneiros de guerra, era vitalícia e hereditária, e a escravidão de indígenas resgatados duraria cinco anos. A situação de indígenas livres mudou. A fiscalização, antes atribuída a funcionários civis, foi designada aos jesuítas. A atuação de funcionários civis era geralmente prejudicial aos “índios livres”, pois compactuavam com colonos que os tinham sob guarda, fazendo-os prestar serviços aos portugueses por prazos superiores (SOUSA, 2011).

Ao modificar a legislação anterior, “a lei de 1680 suprimia quase que por completo a escravidão dos índios, declarava libertos todos os prisioneiros resgatados de tribos indígenas e ordenava que fossem agasalhados nos aldeamentos” (SOUSA, 2011, p. 7), e apenas os prisioneiros de guerra mantinham a condição de escravos.

A falta de escravos nativos fez com que os descimentos se tornassem instrumento essencial. Indígenas livres descidos garantiam interesses dos grupos coloniais lusos: realização de serviços reais; e trabalho nos próprios aldeamentos, nas atividades agrícolas e de extração de drogas do sertão. Os indígenas passaram a estabelecer condições para aldeamento e a resistir à escravização. A violência configurou-se como uma estratégia de arregimentação de mão de obra livre (CHAMBOULEYRON; MELO; BOMBARDI, 2009, p. 121, 126).

Em 1686, implementou-se o chamado *regimento das missões*, que conferiu mais poder às ordens religiosas. O tempo de serviço indígena, segundo o Regimento, era de seis meses nas aldeias do Pará, e de quatro meses nas do Maranhão. Com pequenas modificações, o Regimento perdurou até 1755, quando foi extinto pelo governo pombalino (SOUSA, 2011, p. 7–8). A lei que estabeleceu o Diretório, publicada em 1757, modificou efetivamente a política indigenista portuguesa no Brasil. Revoltas e fugas marcaram o período, em demonstração de resistência dos povos indígenas contra o esforço de integrá-los à sociedade colonial e à economia internacional à maneira pombalina (SOUSA, 2011, p. 9–11).

A lógica da complementaridade entre o trabalho compulsório de indígenas e negros constituiu realidade observável pelos registros históricos. A declaração de liberdade indígena na lei de 1755 não significa que teriam sido isentos da obrigação de trabalhar, pois o Diretório dos Índios de 1757 atribuiu-lhes funções na dinâmica do comércio do sertão, compatível com interesses dos estados do Pará e do Maranhão (DIAS, 2019, p. 246).

A diversidade da experiência escravocrata brasileira não pode ser desconsiderada. Pelo contrário, deve-se ressaltar a coexistência de regimes diferenciados de gestão da mão de obra, bem como formas de articulação entre distintos sistemas. Essa análise considera o trabalho escravo sob perspectivas antigas e novas, com o fim de comparação, explicação ou compreensão das circunstâncias da escravidão clássica e da contemporânea. A consideração

das raízes amazônicas de preponderância do trabalho forçado indígena decorre, sobretudo, do recorte geográfico promovido neste estudo.

O quadro de precariedade e desproteção jurídica de indígenas teve como marcos substanciais a criação da Funai (1967); o abandono do regime de tutela, com advento no novo texto constitucional (1988); e a previsão do direito de consulta e de participação na tomada de decisões, nos moldes da Convenção n. 169 da OIT (1989). O movimento indigenista resiste e luta constantemente em favor da demarcação dos territórios tradicionalmente ocupados e contra o estabelecimento do marco temporal e a exploração de garimpo nas áreas protegidas, sem o procedimento previsto constitucionalmente.

4.1.2 Afinal, em que consiste a figura do trabalho escravo contemporâneo?

A escravidão legalizada encerrou-se com a assinatura da Lei Áurea. Todavia, sem respaldo normativo, práticas laborais precarizadas passaram a compor a realidade brasileira. Esse novo regime atualmente constitui o chamado trabalho análogo ao de escravo, trabalho escravo moderno ou contemporâneo, neoescravidão ou termos similares. A partir da edição da Lei 10.833 (BRASIL, 2003), o conceito de trabalho escravo passou a abranger de modo expresso a submissão a trabalhos forçados e a servidão por dívidas, que historicamente compuseram o conceito de escravidão moderna. Além disso, na literalidade do dispositivo penal constam as condutas de submissão a jornada exaustiva e a condições degradantes.

Em homenagem ao rigor científico, considera-se nesta pesquisa a concepção legal de trabalho escravo contemporâneo, contida no artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1940), conforme a redação dada pela Lei n. 10.803 (BRASIL, 2003). Trata-se da submissão, isolada ou conjuntamente, a trabalho forçado; jornada exaustiva; condição degradante de trabalho; restrição, por qualquer meio, de locomoção em razão de dívida contraída com empregador ou preposto, no momento da contratação ou no curso do contrato de trabalho; e retenção no local de trabalho em razão de cerceamento do uso de qualquer meio de transporte, manutenção de vigilância ostensiva, ou apoderamento de documentos ou objetos pessoais.

Conforme parâmetros técnicos e normativos, jornada exaustiva é toda forma de trabalho, de natureza física ou mental, que, por sua extensão ou por sua intensidade, acarrete violação de direito fundamental do trabalhador, notadamente os relacionados à segurança, saúde, descanso e convívio familiar e social, conforme artigo 24, inciso II, da Instrução Normativa 2, do MTE (BRASIL, 2021), e artigo 2º, inciso II, da Portaria 1.293, do MTE (BRASIL, 2017).

Já condição degradante refere-se à negação da dignidade humana pela violação de direito fundamental do trabalhador, especialmente os dispostos nas normas de proteção do

trabalho e de segurança, higiene e saúde, nos termos do artigo 24, inciso III, da Instrução Normativa 2, do MTE (BRASIL, 2021), e artigo 2º, inciso III, da Portaria 1.293, do MTE (BRASIL, 2017).

O conceito de trabalho escravo não se prende mais à restrição de liberdade de locomoção, pura e simples. Alcança as violações de direitos que agridem a dignidade humana da pessoa trabalhadora (STF, 2008; MESQUITA, 2016). O cenário é percebido em diferentes contextos e atividades econômicas. Há casos em que a relação de exploração está no início da cadeia produtiva e perpassa por contratações formais e informais, até chegar ao fim da cadeia de valor, aos principais demandantes, que comercializam produtos em larga escala. Logo, o mesmo capitalismo que demandou o encerramento de relações escravocratas, para a formação de mercado consumidor (TREVISAM, 2015), agora possui estruturas formadas a partir de relações laborais que são aviltantes à dignidade humana.

O trabalho escravo é incompatível com o dever de tutela do direito ao trabalho e da qualidade do emprego em condições justas e favoráveis, da superação do desemprego, da eliminação do trabalho precário e da promoção do trabalho decente, conforme estipula o artigo XXIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e o artigo 7º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966). Na seara internacional, entende-se como trabalho forçado ou obrigatório aquele demandado da pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente, considerando-se como manifestação válida da vontade aquela exercida de modo livre, sem influência de vulnerabilidade social, econômica ou jurídica.

Em busca de parâmetros utilizados pela jurisprudência trabalhista para caracterização da escravidão contemporânea, Miraglia (2020) concluiu que, embora se valha das expressões consignadas no tipo penal, na maioria das vezes não há menção expressa ao artigo 149 do Código Penal, apenas a dispositivos constitucionais e tratados internacionais. Também salienta que o trabalho em condições degradantes no meio rural consta na quase totalidade dos casos analisados, e que a relativa ausência de situações no ambiente urbano pode decorrer dos tempos processuais e da demora do Poder Judiciário em responder às demandas e realidades sociais.

A respeito do conceito de condições degradantes, a autora verificou um padrão denominado “tripé da degradância”, composto por alojamentos precários, ausência de água potável e instalações sanitárias, parâmetro detectado anteriormente em pesquisa da Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas da UFMG em autos de infração lavrados naquele

estado⁴². Também observa que o Judiciário Trabalhista atribui relevante força probatória aos autos de infração, considerando-os documentos dotados de fé pública, razão pela qual são capazes de garantir segurança para se afirmar a constatação da prática (MIRAGLIA, 2020).

O Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil consiste no primeiro contencioso apreciado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos substancialmente relacionado ao descumprimento do artigo 6.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH. O Tribunal discorreu sobre o desenvolvimento da matéria no Direito Internacional, com intuito de estabelecer o conteúdo dos conceitos de escravidão, servidão⁴³, tráfico de pessoas⁴⁴ e trabalho forçado⁴⁵, todos vedados pela CADH (SÁ; LOUREIRO; SILVA, 2021).

A Corte assinalou o patamar de essencialidade do direito de não ser submetido à escravidão, à servidão, ao trabalho forçado ou ao tráfico de pessoas, pois estão compreendidos no núcleo inderrogável de direitos e não admitem suspensão em circunstância alguma, na forma

⁴² Quanto aos elementos conformadores da compreensão da condição degradante de trabalho Lima e Mello (2015) identificam quatro grandes grupos de desconformidades mais recorrentes: constitucional; de segurança e saúde; trabalhista; e social. Tal compreensão servirá de base neste estudo no momento em que se analisará a ocorrência, nas fiscalizações, da referida conduta configuradora do crime de submissão a trabalho análogo ao de escravo.

⁴³ No tocante à servidão, a Corte entende como a obrigação de realizar trabalho em favor de outrem, imposta por meio de coerção, e a obrigação de viver na propriedade de outra pessoa, sem a possibilidade de mudar de condição. A absoluta proibição advém da Convenção Suplementar de 1956 e da codificação em subsequentes documentos de Direito Internacional. Entendida como uma forma análoga à escravidão, essa prática deve receber idêntica proteção e comportar as mesmas obrigações que a escravidão tradicional. (CORTEIDH, 2016a, parag. 275).

⁴⁴ Na atualização conceitual do tráfico de pessoas, a Corte interpreta, de modo absoluto, a proibição do tráfico de escravos e de mulheres, que deve ser entendida de forma ampla e sujeita às definições e desenvolvimento no Direito Internacional. Os tratados e a interpretação de outros tribunais internacionais de direitos humanos esclarecem que os conceitos de tráfico de escravos e de mulheres transcendem o sentido literal, e permitem a proteção de toda pessoa traficada para submissão a variadas formas de exploração sem consentimento. O controle exercido pelos perpetradores sobre as vítimas durante o transporte ou migração com fins de exploração funciona como ponto de identidade entre as proibições de tráfico de escravos e de mulheres. Enfim, destaca como elementos comuns a existência de (i) imposição de limite à locomoção ou ao ambiente físico; (ii) controle psicológico; (iii) adoção de medidas para impedir a fuga; e (iv) trabalho forçado ou obrigatório, incluindo a prostituição. Por tais razões, a Corte IDH assevera que a expressão “tráfico de escravos e de mulheres”, presente no artigo 6.1 da CADH, deve ser interpretada de maneira ampla, para ser lida como “tráfico de pessoas”. O tráfico de escravos e de mulheres tem como fim a exploração do indivíduo; logo, à luz da interpretação mais favorável ao ser humano e do princípio *pro persona*, a Corte entende que não poderia restringir a proteção a mulheres e escravos, pois se exige a compatibilização do texto com a evolução do tráfico de seres humanos. O tráfico de pessoas, enfim, refere-se à captação, ao transporte, ao traslado, à acolhida ou à recepção de pessoas, com qualquer fim de exploração; por meio do recurso à ameaça, uso da força ou outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de poder de uma situação de vulnerabilidade, ou a concessão ou recebimento de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra, requisitos desnecessários para a caracterização quanto aos menores de dezoito anos. (CORTEIDH, 2016a, parag. 288–290).

⁴⁵ A respeito da concepção atual de trabalho forçado ou obrigatório, a Corte reafirmou a definição expressada na sentença do Caso Massacres de Ituango vs. Colômbia, de 2006, quando designou todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de pena e para o qual não se tenha oferecido voluntariamente, de modo que existem dois elementos básicos: (i) exigência de trabalho ou serviço sob ameaça de uma pena e (ii) ausência de voluntariedade.

do artigo 27.2 da CADH. São normas imperativas de direito internacional (*jus cogens*) (CORTEIDH, 2016a, parag. 209) e refletem obrigações com eficácia *erga omnes*.

O Brasil assinou os principais tratados internacionais sobre o tema, como a Convenção sobre a Escravidão de 1926 e a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravidão de 1956. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais compele a observância e o respeito por parte dos poderes públicos (eficácia vertical) e dos particulares (eficácia horizontal; ou diagonal, no caso de relações assimétricas, como a laboral)⁴⁶.

Ao proceder à revisão dos dispositivos relevantes inseridos em instrumentos internacionais vinculantes e de decisões dos tribunais internacionais sobre o delito de escravidão, consignou-se que resta consolidada, no Direito Internacional, a absoluta e universal proibição. A definição não variou substancialmente desde a Convenção Sobre a Escravidão de 1926, pois, conforme o artigo 1º deste diploma, a escravidão compreende *o estado ou condição de um indivíduo sobre o qual se exercem os atributos do direito de propriedade ou alguns deles*.

Em sede de atualização conceitual dos elementos da definição de escravidão, verifica-se que, desde a Convenção de 1926, o tráfico de escravos equipara-se à escravidão para efeito de proibição e eliminação. A seu turno, a Convenção Suplementar de 1956 objetivou proteger o indivíduo também quanto às instituições e práticas análogas à escravidão, como a servidão por dívidas e outros comportamentos que necessitem de proibição e de obrigações estatais a respeito do tráfico. Enfim, agrega-se à definição de escravidão o “exercício desse poder de propriedade de uma pessoa sobre a outra no âmbito do tráfico de pessoas”, tal como estabelece o artigo 7.2, “c”, do Estatuto de Roma.

A Corte ressaltou a evolução do conceito estabelecido no artigo 6 da CADH e do entendimento sobre escravidão no Direito Internacional, que não se limita mais à propriedade sobre a pessoa. Atualmente, consistem em elementos fundamentais para se definir uma situação como escravidão o *estado ou condição de um indivíduo* e o *exercício de algum dos atributos do direito de propriedade*; ou seja, que o escravizador exerça poder ou controle sobre a pessoa escravizada, a ponto de anular a personalidade da vítima.

O elemento *estado ou condição* refere-se à situação de direito e, de fato, sendo prescindível a existência de documento formal ou normativo para a caracterização, como no

⁴⁶ Sobre eficácia diagonal dos direitos fundamentais, “esse conteúdo potestativo tão intenso desequilibra a relação empregador/trabalhador, retirando-a de uma eficácia horizontal e a colocando em um plano de eficácia diagonal dos direitos fundamentais entre particulares” (CONTRERAS, 2011, p. 31).

caso da escravidão *chattel*⁴⁷ ou tradicional. Por sua vez, o elemento *propriedade* deve ser compreendido como *posse*; ou seja, a demonstração de controle de uma pessoa sobre a outra (CORTEIDH, 2016a, parag. 259, 268).

O nível de controle suficiente à configuração de um ato como escravidão abrange a perda da vontade ou a diminuição considerável da autonomia. O exercício dos atributos da propriedade deve ser entendido como o controle exercido sobre um indivíduo, que lhe restrinja ou prive, significativamente, a liberdade, com intenção de exploração mediante o uso, a gestão, o benefício, a transferência ou o despojar-se de uma pessoa (CORTEIDH, 2016a, parag. 271), de modo que a violência, o engano e a coação podem instrumentalizar essa forma de dominação.

Segundo a Corte, a determinação de um tratamento como escravidão reclama a identificação dos atributos do direito de propriedade. Nesse exame, consideram-se os seguintes elementos: 1) restrição ou controle da autonomia individual; 2) perda ou restrição da liberdade de locomoção de uma pessoa; 3) obtenção de um proveito por parte do perpetrador; 4) ausência de consentimento ou de livre arbítrio da vítima, ou sua impossibilidade ou irrelevância decorrente da ameaça de uso de violência ou de outras formas de coerção, temor, engano e falsas promessas; 5) uso de violência física ou psicológica; 6) posição de vulnerabilidade da vítima; 7) detenção ou cativeiro; e 8) exploração (CORTEIDH, 2016a, parag. 259).

Enfim, para constituir uma violação ao artigo 6.2 da CADH, a Corte observou ser necessário que a presumida violação seja atribuível a agente do Estado, por meio da participação direta ou da aquiescência quanto aos feitos. Sobre o vínculo com agentes do Estado, a Corte considera que esse critério se restringe à obrigação de respeitar a proibição do trabalho forçado, mas não subsiste essa exigência quando a violação se refere a obrigações de prevenção e garantia de um direito humano previsto na CADH. Nos casos de omissão, a ocorrência de trabalho forçado prescinde da atribuição direta a ações de agentes estatais.

Aplicando esse arcabouço conceitual diretamente aos fatos do Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, a Corte constatou um mecanismo de recrutamento de trabalhadores por meio de fraudes e enganos e da servidão por dívidas. Desde o adiantamento de dinheiro feito pelo *gato* até os descontos relativos à hospedagem, comida, medicamentos e outros produtos, inclusive materiais de trabalho, com a geração de uma dívida impagável com os salários irrisórios. Como agravante do contexto de *truck system*, peonagem ou barracão, os trabalhadores eram submetidos a condições degradantes e a jornadas extenuantes, sob ameaça

⁴⁷ *Chattel*, que corresponde ao estado ou condição de um indivíduo sobre o qual há o exercício de um ou mais atributos do direito de propriedade.

e violência (CORTEIDH, 2016a, parag. 303). Os trabalhadores não tinham perspectiva de rompimento desse quadro, agravado pela vulnerabilidade das vítimas, na sua maioria analfabetos, provenientes de regiões distantes do país, que não conheciam os arredores e estavam submetidos a condições desumanas.

O Tribunal constatou a presença dos elementos definidores da escravidão, notadamente o exercício do controle da subjetividade obreira como manifestação do direito de propriedade, na medida em que os trabalhadores estavam submetidos ao efetivo controle dos *gatos*, gerentes, guardas armados e do proprietário. Esse comando restringia a autonomia e a liberdade individuais, sem o livre consentimento, o qual restou prejudicado pela existência de ameaças e violência física e psicológica, pressão desempenhada com o fim de explorar o trabalho forçado em condições desumanas (CORTEIDH, 2016a, parag. 304).

A Corte ressaltou a falha em demonstrar a adoção de medidas específicas para prevenir a ocorrência da violação ao dever de eliminação do trabalho escravo. O descumprimento do dever de garantia apresenta-se particularmente grave, sobretudo por se tratar de cenário conhecido pelo Estado e obrigação expressamente contida no artigo 6.1 da CADH.

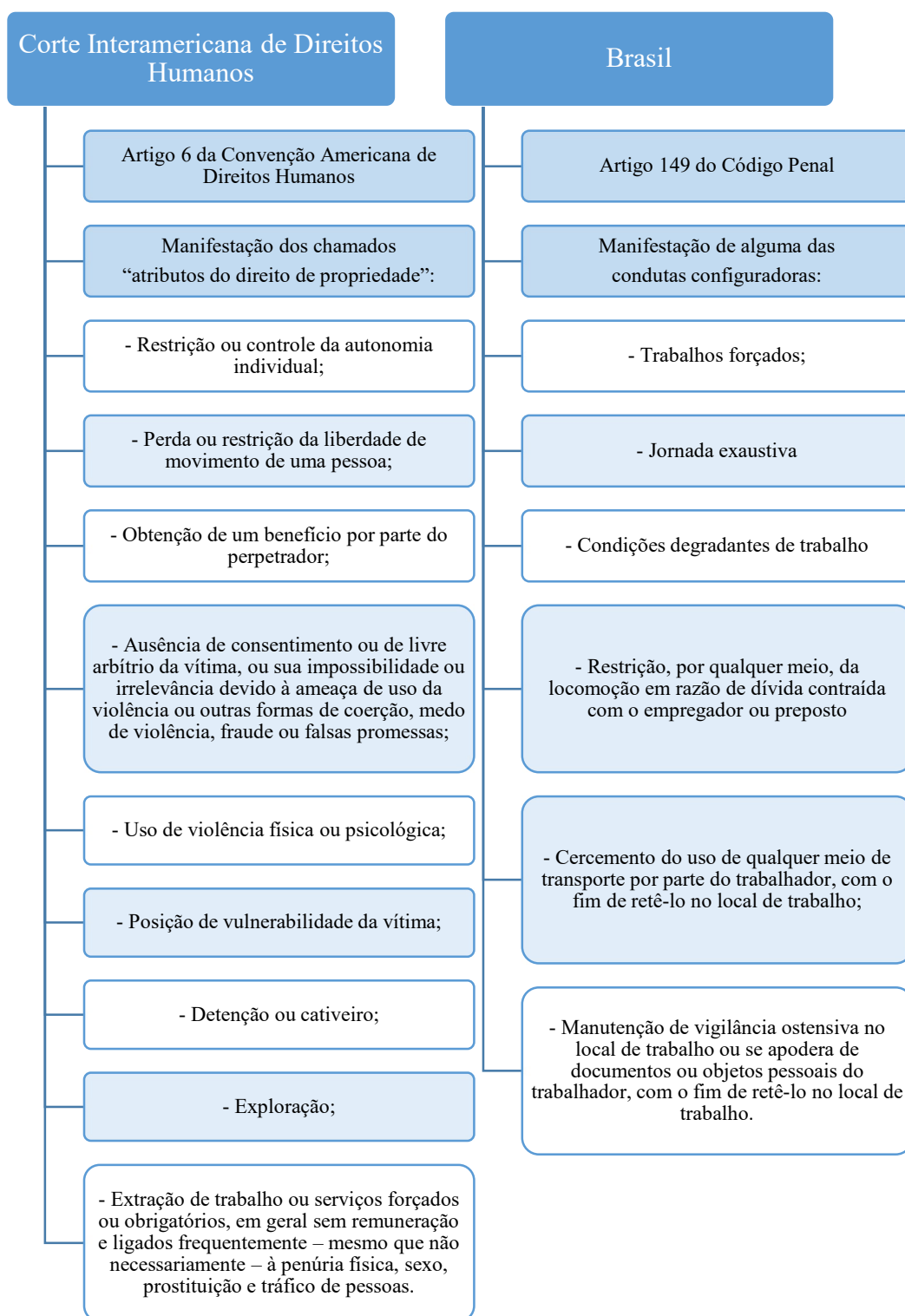
Se, com base no artigo 68 da CADH, o Estado brasileiro está obrigado a cumprir a decisão proferida pela Corte no caso da Fazenda Brasil Verde, não é menos certo afirmar que todos os demais Estados partes dessa convenção também estão obrigados a observar o acréscimo jurisprudencial construído pelo Tribunal, mesmo sem ser parte do caso contencioso. A atualização conceitual trazida pela Corte Interamericana, à luz da interpretação do artigo 6 da CADH, passa a compor o *Corpus Juris* interamericano e é fonte de direito, sob o argumento de que a Corte é a intérprete última da CADH e das demais normas internacionais de proteção dos direitos humanos. É o fenômeno da força vinculante da norma convencional interpretada⁴⁸.

Com o reconhecimento da força expansiva da norma convencional interpretada para os demais Estados partes da CADH, o conceito atualizado de trabalho escravo contemporâneo,

⁴⁸ “[...] sendo a Corte Interamericana o órgão jurisdicional internacional do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, cuja função essencial é a aplicação e interpretação da Convenção Americana, suas interpretações adquirem o mesmo grau de eficácia do texto convencional. Em outras palavras, a norma convencional que os Estados devem aplicar é o resultado da interpretação das disposições do Pacto de San José (e seus protocolos adicionais, bem como outros instrumentos internacionais). As interpretações da Corte Interamericana projetam-se em duas dimensões: (i) em conseguir sua eficácia no caso particular com efeitos subjetivos, e (ii) em estabelecer a eficácia geral com os efeitos de uma norma interpretada. Daí a lógica e a necessidade de que a decisão, além de ser notificada ao Estado Parte na controvérsia em particular, seja também “transmitida aos Estados Partes da Convenção”, para que tenham pleno conhecimento do conteúdo normativo convencional derivado da interpretação da Corte Interamericana, na qualidade de “última intérprete” do corpus juris interamericano.” CORTE IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de novembro de 2010. Série C No. 220. *Voto Razonado* do Juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, par. 63.

desenvolvido no Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, por meio da interpretação do artigo 6, passou a integrar o *ius constitutionale commune* latino-americano.

Figura 54 – Comparação entre o conceito de trabalho forçado para o Direito Internacional e a definição de trabalho análogo ao de escravo do Código Penal brasileiro.



Fonte: CorteIDH (2016b) e Código Penal (BRASIL, 1940). Elaboração: Própria.

A Corte IDH referendou a ampliação do conceito brasileiro de trabalho escravo, que passou a abranger, expressamente, as hipóteses de jornada exaustiva e condições degradantes de trabalho (Figura 54). A alteração legislativa, promovida em 2003, aclarou as situações ensejadoras do tipo penal, que, antes, possuía redação aberta, referindo-se, no tipo penal, genericamente, à conduta de reduzir alguém a condição análoga à de escravo.

A especificação teve a virtude de exprimir a amplitude dos bens jurídicos albergados pelo artigo 149 do Código Penal, de modo que a tutela não se limita ao direito de liberdade, mas alcança, precipuamente, a dignidade humana da pessoa trabalhadora. A alteração do conteúdo desse dispositivo, realizada em decorrência do acordo que pôs fim ao Caso José Pereira, serviu, portanto, de paradigma para a atualização conceitual promovida pela Corte IDH no Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde.

Segundo o artigo 29, “b”, da CADH, nenhuma disposição da Convenção pode ser interpretada no sentido de “limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados”. Essa disposição convencional demonstra a vedação de interpretação limitante do gozo e do exercício dos direitos humanos, em consonância com o princípio *pro persona*, que exige a interpretação dos direitos humanos previstos na Convenção Americana à luz da norma mais protetora em relação à qual as pessoas sob sua jurisdição estão submetidas.

A Corte menciona que a jurisprudência do STF converge com o entendimento de que as situações análogas à escravidão ocorrem de maneira responsável e deixam evidente que não são meras violações à legislação trabalhista que atingem o limiar da redução à escravidão, mas, sim, violações graves, persistentes e que afetem a livre determinação da vítima (CORTEIDH, 2016a, parag. 313). De fato, a conceituação ampara-se na legislação penal vigente no país, em instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário e na jurisprudência do STF, conforme precedente⁴⁹.

⁴⁹ EMENTA PENAL. REDUÇÃO A CONDIÇÃO ANÁLOGA A DE ESCRAVO. ESCRAVIDÃO MODERNA. DESNECESSIDADE DE COAÇÃO DIRETA CONTRA A LIBERDADE DE IR E VIR. DENÚNCIA RECEBIDA. Para configuração do crime do art. 149 do Código Penal, não é necessário que se prove a coação física da liberdade de ir e vir ou mesmo o cerceamento da liberdade de locomoção, bastando a submissão da vítima “a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva” ou “a condições degradantes de trabalho”, condutas alternativas previstas no tipo penal. A “escravidão moderna” é mais sutil do que a do século XIX e o cerceamento da liberdade pode decorrer de diversos constrangimentos econômicos e não necessariamente físicos. Priva-se alguém de sua liberdade e de sua dignidade tratando-o como coisa e não como pessoa humana, o que pode ser feito não só mediante coação, mas também pela violação intensa e persistente de seus direitos básicos, inclusive do direito ao trabalho digno. A violação do direito ao trabalho digno impacta a capacidade da vítima de realizar escolhas segundo a sua livre determinação. Isso também significa “reduzir alguém a condição análoga à de escravo”. Não

Por conseguinte, a Corte IDH considera que extensão do espectro protetivo feita pelo artigo 149 do Código Penal brasileiro integra o patrimônio jurídico da pessoa trabalhadora, diante da aplicação do princípio *pro persona*, conforme a ideia de construção de um *ius constitutionale commune* latino-americano⁵⁰.

Expostos os contornos sobre a atualização conceitual promovida pela Corte Interamericana quanto ao conteúdo do trabalho escravo contemporâneo e o referendo da atualização conceitual ampliada constante do artigo 149 do Código Penal brasileiro pelo julgamento em exame, cabe a análise das repercussões jurídicas a respeito da existência das dimensões econômica, social e ambiental atreladas ao exercício da atividade garimpeira.

4.1.3 Dimensões da atividade de mineração artesanal de ouro

A exposição à violação de direitos fundamentais e humanos, consubstanciada por meio das práticas de trabalho escravo, encontra-se potencializada na ocupação da fronteira amazônica. As políticas estatais indiretamente estimularam a violência contra milhares de migrantes, trabalhadores contratados para a abertura de áreas destinadas a grandes projetos do agronegócio (FIGUEIRA; ESTERCI, 2017).

No contexto amazônico, a servidão por dívidas ocorreu na exploração dos seringais para produção da borracha (sistema de aviamento)⁵¹. Configura trabalho escravo, pois decorre do estado ou condição resultante do compromisso assumido pelo devedor de fornecer, em garantia a um débito, serviços pessoais próprios ou de alguém sobre quem tenha autoridade, com base em valor não equitativamente avaliado ou sem duração limitada e natureza definida, conforme

é qualquer violação dos direitos trabalhistas que configura trabalho escravo. Se a violação aos direitos do trabalho é intensa e persistente, se atinge níveis gritantes e se os trabalhadores são submetidos a trabalhos forçados, jornadas exaustivas ou a condições degradantes de trabalho, é possível, em tese, o enquadramento no crime do art. 149 do Código Penal, pois os trabalhadores estão recebendo o tratamento análogo ao de escravos, sendo privados de sua liberdade e de sua dignidade. Denúncia recebida pela presença dos requisitos legais. STF. Inq 3412/AL, Red. p/ acórdão Min. Rosa Weber, julgado em 29 mar. 2012, Pleno, DJe 12 nov. 2012.

⁵⁰ Nesse sentido, “o sistema interamericano revela permeabilidade e abertura ao diálogo mediante as regras interpretativas do artigo 29 da Convenção Americana, em especial as que asseguram o princípio da prevalência da norma mais benéfica, mais favorável e mais protetiva à vítima. Ressalte-se que os tratados de direitos humanos fixam parâmetros protetivos mínimos, constituindo um piso mínimo de proteção e não um teto protetivo máximo. Daí a hermenêutica dos tratados de direitos humanos endossar o princípio pro ser humano. Às regras interpretativas consagradas no artigo 29 da Convenção Americana, somem-se os tratados de direitos humanos do sistema global – que, por sua vez, também enunciam o princípio pro persona fundado na prevalência da norma mais benéfica, como ilustram o artigo 23 da Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, o artigo 41 da Convenção sobre os Direitos da Criança, o artigo 16, parágrafo 2º da Convenção contra a Tortura e o artigo 4º, parágrafo 4º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.”. (PIOVESAN, 2017, p. 1376).

⁵¹ Guillen (2007) trata em detalhes sobre o fenômeno da escravidão por dívidas.

dispõe o artigo 1.2 da Convenção Suplementar sobre Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura (ONU, 1956).

Miraglia (2020) refere estudo da UFMG segundo o qual a caracterização das condições degradantes está associada ao chamado “tripé da degradância”, que compreende a ausência de água potável, instalações sanitárias e alojamentos precários ou inexistentes. A presente pesquisa demonstra que as situações identificadas no período analisado contemplam infrações relacionadas à essa didática construção teórica, mas vão além.

O conceito de trabalho degradante – ou seja, escravidão contemporâneo – é mais complexo e abrange quantidade variada de irregularidades trabalhistas e ofensas a direitos humanos e fundamentais. As medidas de enfrentamento estatais devem estar atentas a essa complexidade e promover formas de interação e articulação coerentes com a realidade e as dificuldades de cada segmento. As práticas históricas do garimpo de ouro na Amazônia revelam as dimensões econômica e socioambiental da atividade. Houve pouca modificação na organização da atividade laboral no garimpo de ouro nas últimas décadas (PORTELA, 1993).

Conforme revela estudo do início da década de 1990, a dinâmica e a forma de ativação na atividade garimpeira depende da existência de recursos financeiros suficientes para se tornar um investidor ou dono de garimpo ou pequena empresa de mineração com máquinas mais complexas; da titularidade de quantia mediada para investir basicamente em mão de obra, sem maquinário; ou da existência de pouco capital ou apenas da mão de obra, situação em que restam poucas possibilidades e, em último caso, apenas o trabalho individual ou cooperativado. Embora sem aprofundamento, menciona que há desafios relacionados ao meio ambiente, segurança e saúde (PORTELA, 1993).

Conforme revelado nesta pesquisa, a eliminação da escravidão contemporânea exige mais investimento em questões referentes ao meio ambiente do trabalho. Em especial, deve-se buscar formas de efetivar a garantia de condições laborais mínimas no desempenho da atividade econômica, para evitar a ocorrência de fatores indicativos de trabalho análogo ao de escravo. De modo mais específico, tem-se como norte as infrações mais recorrentes que apontam para uma ou mais condutas expressas no artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1940).

Depois da abordagem histórica relativa à configuração da mão de obra em condições de escravização na Amazônia, entende-se relevante compreender de que modo ocorre o enfrentamento a essa prática pelo órgão de fiscalização laboral.

4.2 CONDIÇÕES DE VIDA E TRABALHO NO GARIMPO

O entendimento das violações normativas ocorridas no contexto do desempenho do trabalho no garimpo envolve a compreensão sobre como se constituem e desenvolvem as relações sociais e jurídicas nesse âmbito.

4.2.1 Relações sociais e jurídicas do labor na atividade garimpeira

As políticas públicas devem ser um instrumento de identificação de possibilidades de enfrentamento e mudança de paradigma quanto à desigualdade social, vulnerabilidade socioeconômica e precarização laboral no garimpo. Em estudo etnográfico com pessoas residentes em um garimpo amazônico foram analisados os significados das políticas públicas locais, além de histórias, cotidianos e expectativas de futuro (URNAU; SEKKEL, 2015).

Evidenciou-se que as vivências passadas dos participantes compreendem a condição de pobreza, baixa escolarização e migração em busca de melhores oportunidades. A pobreza surge como motivo para migração nas histórias que revelam baixa escolaridade e trabalho infantil. No garimpo, vivenciavam precariedade nos serviços públicos, e as expectativas de futuro compreendiam melhores condições de habitação e escolarização. São questões reveladoras de exclusão social, que demandam oferta de condições concretas relativas a educação, assistência social, saneamento básico, energia elétrica e direitos previdenciários e trabalhistas.

A mobilidade social no garimpo é fator que apresenta peculiaridades no acesso a direitos sociais básicos, como educação e profissionalização. Em estudo realizado em garimpo ao norte do estado mato-grossense, foram identificados garimpeiros filhos de agricultores, vindos predominantemente do Nordeste. Dificuldades decorrentes da seca, latifúndio e pobreza e o sonho de enriquecer foram determinantes para buscarem o garimpo. Embora a herança social não seja determinante, existe grande influência no destino dos filhos, que muitas vezes herdam a posição social dos pais, continuando no garimpo. Por esforço próprio e com apoio da rede familiar, outros deixaram o garimpo a partir do estudo e da qualificação profissional, e seguiram trajetória social diversa dos ascendentes (BARROZO, 2017).

Os seguintes fatores compõem um diagnóstico socioambiental de um garimpo no Rio Madeira, no estado do Amazonas: elevado risco físico; falta de segurança; participação de mão de obra vulnerável e pouco qualificada; uso de mercúrio e produção de resíduos que degradam o meio ambiente. O perfil dos trabalhadores indica que, apesar da existência do Estatuto do Garimpeiro, inexistem políticas públicas específicas que atendam às necessidades reais de extrativistas minerais familiares, sobretudo no contexto amazônico. Cooperativas funcionam

como instrumentos para garantia do acesso legal às áreas minerais. No entanto, não se percebe identificação e sentido de coletividade, apenas a função de defesa de interesses comuns de viabilização da atividade (HERRAIZ; SILVA, 2015).

Apointa-se que a importância da atividade garimpeira na economia regional está atrelada à geração de renda e ao rápido retorno econômico, mas a atração da população mais jovem gera abandono escolar e analfabetismo funcional. Ainda existe sujeição do trabalhador a riscos de contaminação no uso de produtos tóxicos ou inflamáveis; ou contração de doenças, pela falta de água tratada para consumo, acesso precário à saúde pública e às condições de moradia desprovidas de saneamento básico. Há alternância sazonal entre garimpo e outras atividades econômicas agroextrativistas - produção de mandioca ou extrativismo de castanha e/ou seringa, principais fontes de renda familiar. Nenhum dos garimpeiros entrevistados possui o ensino fundamental completo, baixa escolaridade justificada pela dificuldade de acesso físico à escola.

A cooperativa serve de instrumento para operar de maneira legal, pois facilita a obtenção de licenças e documentos necessários ao direito de garimpar (HERRAIZ; SILVA, 2015). Todavia, sem identidade institucional coletiva, garimpeiros vinculam-se simultaneamente a várias cooperativas existentes na região para terem acesso às áreas em que as cooperativas trabalham com exclusividade garantida por meio de PLG.

Esse achado corrobora as conclusões de outro estudo, que indica a relação da atividade garimpeira com a questão trabalhista sob a análise das potencialidades e limitações do cooperativismo nos garimpos (BITENCOURT *et al.*, 2010). Embora a Constituição tenha concentrado na cooperativa a organização fundamental para atuação e funcionamento dos garimpeiros, existe certo conflito entre a forma de organização da cooperativa e a organização dos garimpos. A forma cooperativa não serve de solução ideal para qualquer atividade.

Indica-se que a cultura organizacional estabelecida pela atividade garimpeira não se compatibiliza, na prática, com o cooperativismo. A falta de sensibilização do quadro social sobre o real significado conduz a situações fraudulentas sob a ótica normativa. Arranjos ilegais ocorrem sobretudo em situações em que requisitos formais e materiais para formação de cooperativa não estão presentes. São casos em que não há ingerência ou participação de garimpeiros cooperativados no destino e funcionamento da organização, mas, simplesmente, utilização deste instituto jurídico para viabilizar o trabalho nas áreas abrangidas pelas permissões de lavra garimpeira (BITENCOURT *et al.*, 2010).

A reestruturação da atividade garimpeira envolve mudanças institucionais, organizacionais e técnicas. A instabilidade institucional está associada às mudanças nas formas de organização, divisão do trabalho, e conhecimento da atividade. A cultura garimpeira é

estruturante das relações laborais, formas de gestão, direitos e deveres trabalhistas, mecanismos de recrutamento, divisão do produto extraído, direitos de exploração de determinada área e relações com compradores de ouro. A alternância entre proibição e incentivo ao garimpo artesanal gera incertezas. O garimpo segue submetido a legislação com níveis de exigências para regulamentação incompatíveis com a realidade (RODRIGUES, 2020).

Se a prática revela os elementos fundamentais do vínculo de emprego (pessoa física, pessoalidade, não eventualidade, onerosidade e subordinação), cabe à autoridade trabalhista determinar que haja reconhecimento e formalização dos contratos, para que correspondam aos fatos. É o que determina o princípio da primazia da realidade, conforme preconizam os artigos 2º, 3º e 9º da CLT (BRASIL, 1943).

A tentativa estatal de superar a ilegalidade e informalidade do garimpo por meio da priorização do modelo cooperativo na PLG resultou no expressivo aumento de constituição de cooperativas minerais. Diferentemente do individualismo e dos conflitos inerentes à atividade garimpeira ilegal, cooperativas são organizações coletivas fundadas em princípios de autogestão, cooperação e respeito ao meio ambiente e à comunidade. Ocorre que tais princípios não são praticados pelas cooperativas de garimpeiros. A atuação estatal deve ser mais constante no segmento, para apoio e garantia de condições de estruturação do modelo organizacional constitucionalmente proposto (SILVA *et al.*, 2022)..

Tendo em vista a realidade amazônica do cooperativismo de garimpeiros de ouro nos rios Tapajós, Juma e Madeira, percebe-se que há diversas configurações organizacionais. Essas conformações abrangem pequenos garimpeiros artesanais, informais e descapitalizados; trabalhadores pagos em porcentagens da extração; donos de garimpos, balsas, dragas ou investidores capitalizados; cooperativas familiares ou de pessoas capitalizadas; e corporações de mineração. Projetos intensivos em capital pressionam e inviabilizam a atuação de pequenos garimpeiros. Disso resulta que as cooperativas funcionam simbolicamente como instrumento de controle social e territorial (COELHO; WANDERLEY; COSTA, 2017).

O que se percebe é a constituição de cooperativas sem obediência integral aos requisitos legais balizadores dessa forma de associativismo, pois o instituto tem sido utilizado de forma distanciada dos seus fins. Em vez de contribuir para melhoria da condição social dos cooperados, utilizam-se cooperativas com intuito de evitar a configuração do vínculo empregatício, e para viabilizar a emissão de PLG em áreas mais extensas que as liberadas para garimpeiros individualmente considerados.

Com vistas ao melhor entendimento sobre a configuração das violações normativas constatadas na realidade do trabalho escravo no garimpo, promove-se, no tópico seguinte, o

destaque e a correspondente análise de um caso de reincidência na responsabilização pela submissão de pessoas à condição análoga à de escravo. Na busca pela identificação de eventuais avanços e retrocessos, são expostas as diferenças que marcaram as duas experiências fiscais.

4.2.2 Análise de caso de reincidência no trabalho escravo: tentativa de regularização ou aperfeiçoamento da fraude?

A fiscalização do trabalho brasileira responde por parcela importante do reconhecido êxito do Brasil em políticas públicas de combate ao trabalho escravo como dimensão da Agenda de Trabalho Decente. Por esse motivo, a representação nacional da Organização Internacional do Trabalho – OIT considera oportuna a difusão da experiência desenvolvida nesse âmbito em termos de cooperação técnica com outros países do Sul Global (OIT, 2015).

Porém, há fatores que limitam a inspeção do trabalho no Brasil. A falta de pessoal e de estrutura para a fiscalização das relações laborais gera precarização no combate à escravidão contemporânea. Especialmente na última década, o quadro de fiscais apresentou significativa redução (SÁ; FISCHER; MESQUITA, 2020). Encerrou-se o ano de 2022 com cerca de 1.700 vagas não preenchidas, o que representa 46,7% dos 3.644 cargos criados.

O preenchimento dos quadros constitui medida de promoção de melhoria na execução da política pública de zelar pelo cumprimento da legislação laboral no país. Essa atitude tem potencial de reduzir o represamento de demandas de variadas ordens, a exemplo das ocorrências de trabalho escravo contemporâneo. As limitações de estrutura e de pessoal do Ministério do Trabalho e Emprego contribuem para que haja insuficiente combate à escravidão contemporânea no garimpo. O número de fiscalizações não acompanha o quantitativo de PLG concedidas pela ANM, e não corresponde ao expressivo volume de notícias sobre desmonte de garimpos ilegais pela polícia e outros órgãos.

A bacia aurífera do Tapajós, no oeste do estado do Pará, concentra centenas de frentes de extração de ouro, e emprega milhares de trabalhadores garimpeiros, a maior parte deles oriundos de outras regiões do país. As ações estatais nesta região têm revelado que ilícitos diversos são praticados na exploração da atividade econômica, como usurpação de bens da União, crimes ambientais, corrupção de agentes públicos e lavagem de dinheiro. A submissão de trabalhadores à escravidão contemporânea é um destes múltiplos crimes.

A necessidade de reforço no combate ao trabalho análogo à escravidão em garimpos decorre da notória expansão desta atividade econômica nos últimos anos e da complexidade envolvida em todas as etapas das ações fiscais, desde o planejamento até a responsabilização daqueles que integram a cadeia econômica da mineração artesanal. O aprimoramento da

execução das ações fiscais em garimpos demanda aplicação de recursos tecnológicos disponíveis. Destaca-se o uso de imagens de satélites, consideradas fonte de informação de inteligência essencial para definição de estratégias de atuação.

Em razão da localização estratégica em região de elevada concentração de PLG, analisa-se um caso de escravidão contemporânea em garimpo no município paraense de Jacareacanga, no sudoeste do estado. Trata-se de localidade da Região Amazônica em que houve grande quantidade de trabalhadores resgatados do trabalho escravo. Além disso, constatou-se situação de reincidência e violação de normas minerárias, trabalhistas e ambientais.

O resgate realizado na localidade conhecida como Coatá, no município paraense de Jacareacanga, teve como alvo um conjunto de frentes de garimpagem, a maior parte delas no interior da Floresta Nacional do Amaná, às margens da Rodovia Transamazônica. Este caso não foi escolhido de modo aleatório. São situações recentes de constatação de escravidão na atividade garimpeira, na região que concentra a maior intensidade de exploração de ouro na atualidade. Envolve quadro atípico de reincidência, pois em 2018 e 2020 houve verificações que concluíram pela existência de trabalho escravo quanto aos mesmos responsáveis.

O enfrentamento estatal não tem sido suficiente para eliminar a atividade ilícita na região. Na segunda ocasião, houve a apresentação de documentos minerários (PLG), agrários (CAR) e trabalhistas (constituição de cooperativa irregular), utilizados pelos responsáveis para justificar a regularidade da atividade garimpeira na região. Investimento na exploração mineral e emissão de autorizações ocorreram não obstante a inscrição na lista suja do trabalho escravo, em decorrência da primeira constatação. O cenário envolve questões complexas e que tornam o caso paradigmático. A análise aprofundada dessas fiscalizações e das repercussões pode auxiliar na compreensão do quadro evidenciado em outras operações abrangidas pelo estudo.

Em 2018, promoveu-se resgate de 38 trabalhadores, dentre garimpeiros e cozinheiras, estas também exploradas sexualmente (ARANHA, 2018). Em 2020, identificou-se outros 39 trabalhadores submetidos a condições análogas à escravidão. Na primeira fiscalização houve lavratura de 46 autos de infração à legislação trabalhista e na segunda foram 36 autuações.

O retorno aos garimpos do Coatá em 2020 foi motivado pela manutenção das condutas por parte dos exploradores anteriormente flagrados, conforme apurado pela inteligência fiscal. As estratégias de averiguação abrangem o emprego de imagens de satélite, que apontaram a abertura de novas frentes de garimpagem, próximas àquelas antes fiscalizadas. Monitoramento e realização de novas fiscalizações dos empregadores escravagistas constituem estratégias da política pública de combate ao trabalho escravo.

As equipes de fiscalização verificaram as condições de trabalho e inspecionaram as instalações em que trabalhadores permaneciam alojados. Eram ambientes construídos rústicamente, com madeira extraída da floresta, cobertura de lona plástica ou telhas de fibrocimento, sem instalações sanitárias, e água para consumo humano sem garantia de potabilidade. Os trabalhadores foram submetidos à condição análoga à escravidão, pois se encontravam em condições degradantes de trabalho e de vivência.

As relações de trabalho eram completamente informais. Não havia regularização dos vínculos empregatícios, embora presentes requisitos caracterizadores. Uma cooperativa foi formalmente criada entre as duas ações fiscais, constando na presidência a empregadora flagrada em ambas as ocasiões. Todavia, nenhum dos trabalhadores tinha qualquer vínculo com a cooperativa. Sequer a conheciam, o que denota a inexistência dessa organização no plano dos fatos. Restaram prejudicadas uma série de exigências legais para a regular formação e funcionamento do trabalho cooperativo.

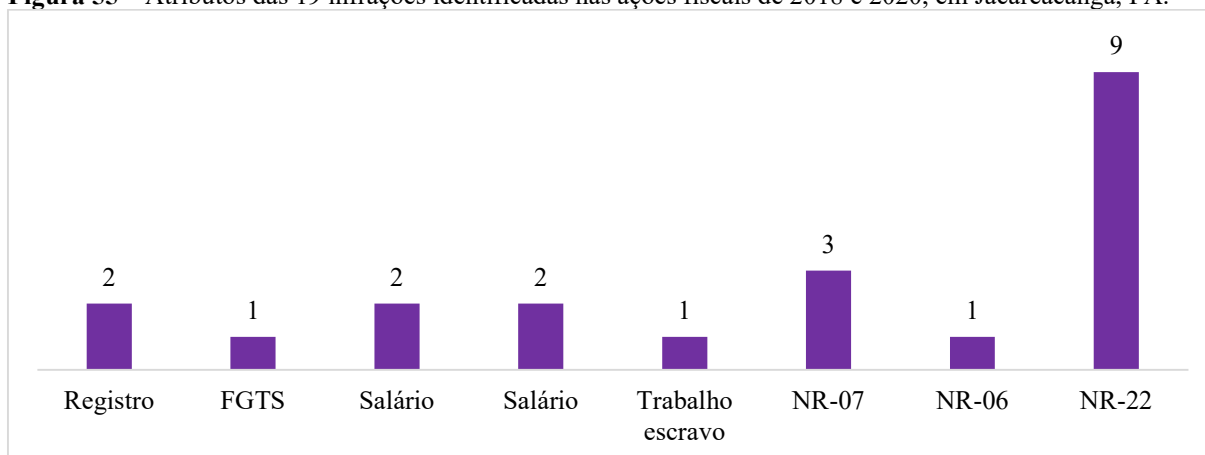
Na segunda ação fiscal, não foram caracterizadas a exploração sexual de trabalhadoras e a servidão por dívidas, comprovadas na primeira. Nenhum dos trabalhadores resgatados em 2018 foi encontrado na ação executada em 2020. Embora um deles tenha relatado o trabalho no Coatá desde 2012, não foi alcançado na primeira fiscalização.

Nas duas ações fiscais, os responsáveis pela atividade econômica (todos familiares entre si) não atenderam às determinações do GEFM, inclusive quanto aos pagamentos das verbas rescisórias e demais direitos trabalhistas. Foram ajuizadas ações civis públicas junto à Justiça do Trabalho em ambos os casos. No resgate realizado em 2018, houve acordo judicial e pagamento parcelado dos valores devidos aos trabalhadores resgatados. A ação judicial decorrente da fiscalização de 2020 ainda se encontra em curso.

Com relação ao perfil das infrações identificadas, é importante explorar com mais detalhes as irregularidades apontadas nos relatórios de fiscalização das abordagens realizadas em 2018 e em 2020. A comparação desses procedimentos fiscais reforça a síntese dos relatórios de fiscalização relativos ao trabalho escravo no garimpo.

4.2.2.1 Infrações constatadas nas fiscalizações de 2018 e 2020

Inicialmente são analisadas as 19 infrações constatadas tanto na primeira (2018) quanto na segunda (2020) fiscalização (Figura 55).

Figura 55 – Atributos das 19 infrações identificadas nas ações fiscais de 2018 e 2020, em Jacareacanga, PA.

Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

As situações apontadas pela fiscalização do trabalho possuem 19 infrações em comum, com destaque para a exploração de trabalho sob condição análoga à de escravo. Desse conjunto, estiveram presentes nas duas abordagens o descumprimento de regras concernentes à situação de informalidade, o que abrange a falta de anotação de CTPS, no prazo legal; a admissão ou manutenção de empregado sem o respectivo registro; e a ausência de depósito de FGTS mensal. Com relação à remuneração, tem-se o pagamento sem a devida formalização do recibo; e a falta de pagamento da gratificação natalina (13º salário) no prazo devido.

As regras de proteção ao meio ambiente do trabalho descumpridas envolvem infrações consistentes na falta de elaboração e/ou de implementação do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional; a não submissão dos trabalhadores a exame médico admissional e periódico; bem como a ausência de disponibilização de material necessário à prestação de primeiros socorros, ou manter o material sob cuidado de pessoa não treinada para esse fim.

Ocorreu, ainda, descumprimento do dever de fornecimento gratuito de equipamento de proteção individual adequado ao risco, em perfeito estado de conservação e funcionamento; e ausência de estabilização ou remoção de material com risco de queda das cristas da bancada superior. As condições de vivência nas duas operações fiscais indicam desatendimento à obrigação de fornecer água potável, em condições de higiene, nos locais e postos de trabalho.

Na execução da atividade laboral, destacam-se a execução de obra de mineração sem levantamento topográfico ou sem representação em mapas e plantas ou falta de revisão e atualização das plantas de obras de mineração ou, ainda, de permissão para a revisão das plantas de obras de mineração por profissional que não seja habilitado. Ademais, consta a manutenção de mina ou atividade prevista na NR-22 sem a supervisão técnica de profissional habilitado.

O empregador também deixou de elaborar e/ou de implementar o Programa de Gerenciamento de Riscos; de identificar as entradas das áreas de mineração com atividades

operacionais com o nome da empresa ou do Permissionário de Lavra Garimpeira ou de sinalizar os acessos e as estradas das áreas de mineração com atividades operacionais. Enfim, houve irregularidades na falta de monitoramento e controle das bancadas e taludes das minas a céu aberto, e de elaboração, implementação ou manutenção de um plano de emergência atualizado.

Portanto, não obstante o transcurso de um biênio entre as duas fiscalizações, o que se percebe é a manutenção de um padrão de indignidade e de agressão às normas ambientais laborais, somado ao descumprimento também de obrigações trabalhistas, propriamente ditas. Tais irregularidades denunciam a insistência e permanência de um quadro de violação de direitos, mesmo depois de o empregador ter sido responsabilizado administrativamente.

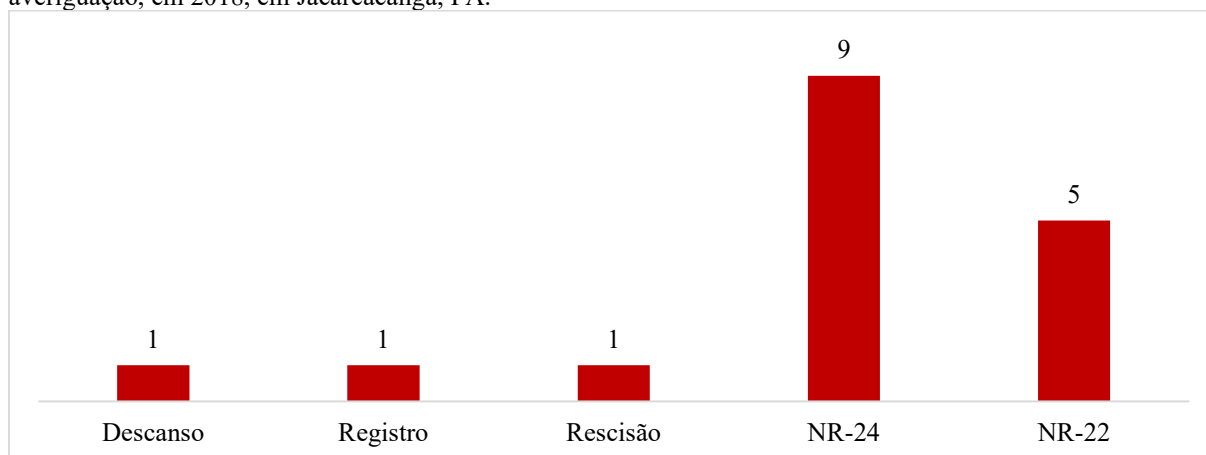
Diante disso, é importante analisar em que medida as ações estatais de enfrentamento da escravidão no garimpo podem ser aperfeiçoadas, de modo que a reprimenda resulta na cessação ou adequação da atividade, não na continuidade em condições igualmente precárias que as identificadas e destacadas pelas equipes de fiscalização.

Além da listagem das infrações comuns às duas fiscalizações, destaca-se em separado as irregularidades que foram identificados apenas na ação mais recente, bem como as listadas tão somente na primeira abordagem.

4.2.2.2 Infrações constatadas apenas na fiscalização de 2020

A fiscalização promovida em 2020 possui 17 autuações exclusivas, ou seja, não apontadas na primeira ação (Figura 56).

Figura 56 – Atributos das 17 infrações identificadas na ação fiscal de 2020, mas não apontadas na primeira averiguação, em 2018, em Jacareacanga, PA.



Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

Dentre as dezessete infrações registradas pela fiscalização do trabalho na ação de 2020 e não constantes no relatório de 2018, destaca-se a ausência de concessão de descanso semanal

remunerado; a falta de comunicação da admissão e desligamento ao poder público, no prazo legal (infração inexistente à época da ação de 2018); e a falta de pagamento das verbas rescisórias até a data devida.

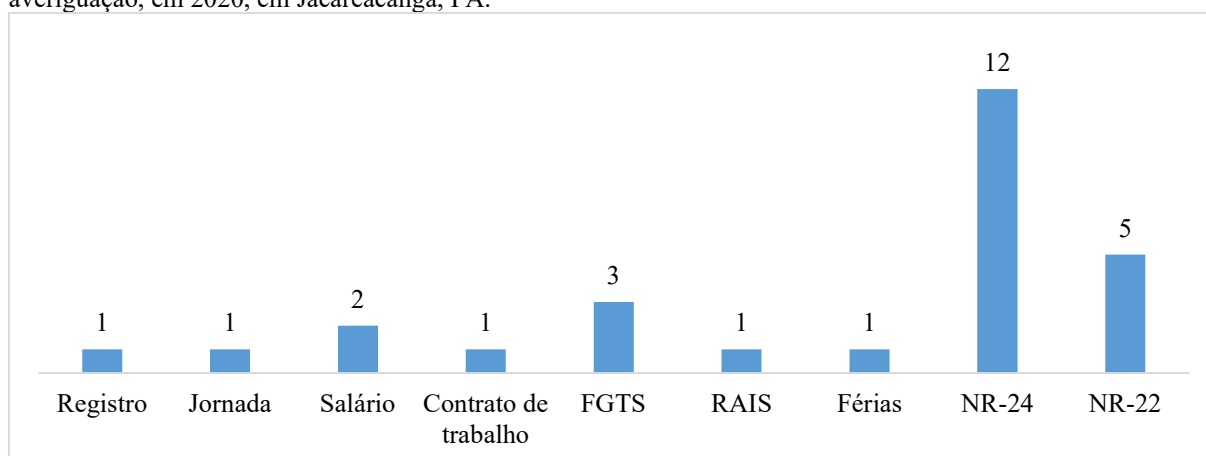
As condições de vivência que motivaram autuação abrangem falta de vestiário no local de trabalho; ausência de local em condições de conforto e higiene para tomada das refeições; manutenção de cozinha em desacordo com as características estabelecidas na NR n. 24; disponibilização de dormitório em condição inapropriada; manutenção de alojamento cujo piso não seja impermeável e lavável; ausência de higienização diária dos sanitários dos alojamentos; desproteção dos locais de armazenamento de água, poços e fontes de água potável contra a contaminação; e falta de fornecimento de vestimentas gratuitas.

Por fim, foram infrações sobre condições de trabalho identificadas as seguintes: ausência de vias de circulação de pessoas mantidas sinalizadas, desimpedidas, protegidas contra queda de material ou em boas condições de segurança e trânsito; falta de instalações sanitárias tratadas e higienizadas e adequadamente localizadas; e ausência de sinalização das vias de circulação e acesso. Tem-se, ainda, a falta ou irregularidade do treinamento introdutório geral e da capacitação adequada aos garimpeiros.

4.2.2.3 Infrações constatadas apenas na fiscalização de 2018

Com o intuito de verificar as irregularidades que haviam sido observadas na primeira fiscalização, mas que não foram identificadas na segunda ação fiscal, lista-se abaixo as 27 infrações apontadas pela equipe naquela oportunidade (Figura 57).

Figura 57 – Atributos das 27 infrações identificadas na ação fiscal de 2018, mas não apontadas na segunda averiguação, em 2020, em Jacareacanga, PA.



Fonte: DETRAE. Elaboração: Própria.

Na fiscalização promovida em 2018, foram identificadas as seguintes infrações, que não se repetiram em 2020: admissão de empregado sem CTPS (a digitalização deste documento tornou dispensável a existência na forma física); falta de registro dos horários de entrada, saída e repouso efetivamente praticados; realização de descontos nos salários do empregado, para além dos legalmente permitidos; coação ou indução do empregado a utilizar-se de armazém ou serviços do empregador; não recolhimento de FGTS e contribuição social rescisória no prazo devido; ausência de apresentação da Relação Anual de Informações Sociais (essa obrigação deixou de existir para os empregadores submetidos ao regime do eSocial); falta de concessão de férias anuais; e ausência, atraso ou incompletude no pagamento do salário mensal.

Sobre as condições de higiene e conforto, referidas na Norma Regulamentadora n. 24, estavam ausentes ou em desacordo com a referida normativa: camas; armários individuais; porta, janela, parede e piso da cozinha; e porta, janela, piso e cobertura do alojamento. Identificou-se, adicionalmente, ausência ou inadequação de instalações sanitárias separadas por sexo; e falta de adequado conforto para tomada de refeições.

As condições de trabalho eram marcadas por falta de proteção das partes móveis de máquinas e equipamentos que ofereciam riscos; ausência de treinamento, qualificação, informações, instruções e reciclagem para preservação da segurança e saúde dos trabalhadores; falta ou inadequação de análise dos acidentes e doenças profissionais; não verificação da presença de fatores condicionantes de instabilidade dos maciços; e, ainda, ausência de organização e funcionamento de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA.

A comparação do quadro de infrações observado nas duas fiscalizações é importante para se compreender em que pontos houve uma eventual evolução, manutenção ou regressão nas condições de trabalho mantidas no garimpo em questão. A categorização e o aprofundamento na análise dos principais indicadores observados nessas e nas demais ações fiscais que encontraram trabalhadores em condição análoga à de escravo são indicativos dos passos necessários rumo à melhoria das condições de vida e labor no garimpo.

As informações apresentadas ao longo da pesquisa confirmam que o trabalho escravo no garimpo apresenta características peculiares em relação às dinâmicas observadas em outras atividades econômicas. Os resultados indicam a existência de afronta à legislação trabalhista, ambiental e minerária, além da imposição de barreiras formais para impedir o enfrentamento de ações ilícitas na atividade garimpeira, que envolvem a prática de condutas criminosas, a exemplo da exploração do trabalho análogo ao de escravo.

Não obstante a atuação estatal tenha identificado um contexto de escravidão contemporânea em 2018, apenas dois anos depois, na mesma região, verificou-se que os mesmos responsáveis pela manutenção de relações escravistas continuam agindo, dessa vez com utilização de barreiras formais para impor uma aura de legalidade a um contexto que reúne em grande medida um conjunto de infrações similares às encontradas na primeira ação fiscal.

Logo, é importante que o processo de enfrentamento considere essa experiência em particular como parâmetro para a continuidade do acompanhamento das localidades em que se identificou anteriormente a prática de trabalho escravo no garimpo. O exercício de mapeamento pode levar à constatação de novos quadros de reincidência.

A atuação organizada e incisiva frente a tais realidades pode contribuir para o desestímulo à escravidão contemporânea no garimpo. Porém, isso não impede a adoção de outras medidas de fortalecimento da atuação estatal, tais como o investimento em questões estruturais e tecnológicas que sirvam de suporte aos órgãos de fiscalização.

Depois da discussão sobre a situação de reincidência na prática de trabalho escravo contemporâneo, entende-se importante estudar as possíveis melhorias no processo de enfrentamento e consolidação de políticas públicas voltadas à regulação estatal na mineração artesanal de ouro, assim como as formas de identificação dos principais demandantes da cadeia produtiva do ouro, para fins de responsabilização nas diferentes searas.

4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO ESTATAL DO LABOR NO GARIMPO

A atuação interinstitucional mostra-se, mais que adequada, necessária. As estratégias de enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo na atividade garimpeira demandam, pois, o fortalecimento estrutural dos órgãos públicos destinados a tal mister. Também é preciso estimular o emprego da tecnologia no monitoramento das localidades com potencial ocorrência de utilização de trabalho análogo à escravidão no garimpo, sobretudo em virtude das limitações de pessoal na atividade de fiscalização laboral.

4.3.1 Ações de inteligência, mapeamento e articulação estatal

Entende-se relevante o investimento em processos de rastreamento diferenciado em determinadas atividades e cadeias produtivas que revelam quadros de exploração de trabalho escravo, a exemplo do garimpo de ouro. Tais medidas viabilizariam a identificação e a consequente responsabilização dos responsáveis por práticas nocivas em situações como as verificadas nas fiscalizações analisadas neste estudo.

O quadro exposto indica a necessidade de se pensar a respeito das possibilidades de melhorias na regulação estatal. Essa reflexão contempla, dentre outros temas, eventuais mecanismos de prevenção e ajuste de irregularidades mais frequentes observadas no desempenho da atividade laboral no garimpo em condições análogas às de escravo.

É nesse sentido se busca identificar meios de adequação e enfrentamento das irregularidades laborais na cadeia produtiva do ouro. Além disso, discute-se formas de promoção de ações preventivas e repressivas, valendo-se da identificação de responsáveis a serem alcançados na cadeia produtiva que tem como base o garimpo de ouro.

Em termos de responsabilização, a discussão envolve a superação das fragilidades na organização e mapeamento da cadeia produtiva de ouro no Brasil. Por meio da identificação do encadeamento contratual, é possível exigir medidas de controle ao longo da sequência de contratantes e contratados. Esse quadro pode viabilizar políticas de prevenção da ocorrência de violações de direitos laborais, além de tornar mais efetiva a imposição de medidas aos principais beneficiários na lógica de organização da cadeia de valor do ouro.

Essa abordagem intenta averiguar elos problemáticos na cadeia produtiva do ouro, tendo como norte o aspecto relativo ao meio ambiente laboral e fatores conexos às formas de trabalho identificadas no garimpo de ouro, tendo como centro a figura da pessoa trabalhadora. Dentro desse contexto, há propostas de mecanismos de controle e garantia de origem do ouro extraído ilegalmente e responsabilidades institucionais dentro das esferas de atuação de cada órgão e instituição envolvida (MPF, 2020).

Outro ponto de interesse diz respeito ao remodelamento de práticas antigas associadas à exploração laboral em condições análogas à escravidão. Um exemplo persistente é o aviamento⁵², no sentido da vinculação à atividade laboral mediante sistema de servidão por dívidas, prática estabelecida quanto ao trabalho dos povos que ocupam a Amazônia, e que também ressoa nos barrancos dos garimpos de ouro.

Há formas de aprisionamento físico e psicológico em atividades agrárias e extrativistas que não mudaram substancialmente ao longo do tempo. A persistência da escravidão por dívidas no Brasil republicano resulta da cultura política prejudicial ao trabalhador rural em termos de direitos sociais e reconhecimento da cidadania. A servidão por dívidas representa uma modalidade de configuração do crime que funciona como estratégia de reforço à manutenção de pessoas em condições degradantes de trabalho e vivência (GUILLEN, 2007).

⁵² Denominação relativa ao regime de trabalho nos seringais, analisado principalmente sob o prisma econômico ou da racionalidade do capital. Responsável pela dívida dos seringueiros ao barracão, realidade que os impulsionava a continuar no exercício da atividade laboral (GUILLEN, 2007).

Como território em constante descoberta, a Amazônia continua sendo tratada como colônia do Brasil. Os passos para transformação do território amazônico da condição de região dependente para colônia são apontados por Loureiro (2022).

De início, houve a mudança do perfil econômico da região, e a imposição de novas atividades, subsidiadas ou financiadas pelo governo federal. Depois, a definição de áreas de segurança nacional indicou a reserva para futura implantação de mineradoras, hidrelétricas e outros projetos considerados como de interesse nacional⁵³. Seguiu-se o sequestro da autonomia sobre o espaço da região, nos anos 1970 e 1980; perda da capacidade decisória sobre a economia regional; e domesticação e violação de direitos de indígenas e caboclos. Por fim, o passo final foi a consolidação do modelo econômico como região neocolonial, sendo a Amazônia considerada como fronteira de *commodities* (LOUREIRO, 2022).

As consequências do modelo de dominação colonial são a dilapidação e exaustão de bens da natureza como se fossem infinitos ou gratuitos; concentração de renda resultante da adoção do modelo de fronteira de *commodities*; exploração que prejudica mais os estados da Amazônia em relação às demais unidades federativas; deterioração do padrão de vida da sociedade amazônica; ameaça de destruição irreversível em matéria socioambiental; e equívoco quanto ao uso dos recursos naturais da região (LOUREIRO, 2022).

Com relação a este último aspecto, é importante traçar um paralelo entre o exemplo trazido pela autora com relação à indevida utilização da pobreza como justificativa para desmatar. A autora explica que a derrubada significativa de árvores decorre do emprego de maquinário pesado, expressivo e de alto custo, advindo de investimentos maciços de pessoas externas à região, que destinam recursos abundantes a esse fim (LOUREIRO, 2022).

O mesmo raciocínio se aplica ao contexto do garimpo de ouro. O maquinário e as técnicas de exploração aplicadas na garimpagem representam o desvirtuamento do modelo de garimpo artesanal realizado em pequenas proporções e por pessoas isoladas e pouco organizadas. Atualmente, o que se observa é o investimento elevado de grupos que se apropriam das riquezas minerais sem observância do regramento aplicável.

Utilizam-se da mão de obra farta, empobrecida e vulnerável presente ou importada para a região, mas ignoram a legislação trabalhista, sobretudo quanto às garantias de segurança e

⁵³ “O ruído encobria causas mais imediatas do sofrimento, embora menos impressionantes e inexoráveis do que os exércitos da história: a corrupção em muitos níveis, a cooptação por parte de madeireiros e mineradoras, a expulsão de camponeses que se viam forçados a intrusar as terras indígenas, e sobretudo as políticas governamentais que produziam projetos de infra-estrutura e incentivos agropecuários. Analogamente, o que iria alterar o curso dos acontecimentos seria a mobilização política de uma ampla gama de atores brasileiros e internacionais, e não uma história sem agentes.” (CUNHA; ALMEIDA, 2001, p. 4).

saúde no desempenho da atividade laboral no garimpo de ouro. Diferentemente dos expressivos recursos financeiros destinados à aquisição e manutenção do maquinário, não há investimento na garantia de um padrão mínimo de trabalho e vivência às pessoas que viabilizam o desempenho da atividade econômica.

Esses fatores explicam, embora não justifiquem, por que o trabalho escravo ainda persiste na região. As atividades produtivas não mudaram substancialmente, apenas o modo de exercê-las e a tecnologia empregada. No entanto, a dinâmica contemporânea de exploração da pessoa trabalhadora se mantém excludente e abusiva, pois marginaliza quem vive do labor no garimpo. Atividades agrárias e extrativistas não mudaram ao longo do tempo. Isso explica o porquê de haver tantas práticas de trabalho escravo na Amazônia. A dinâmica contemporânea convive com atividades e práticas do passado. É preciso pensar meios de traçar outro futuro.

As conclusões da pesquisa decorrem da descrição analítica do fenômeno, da mensuração dos principais aspectos da escravidão no garimpo e da interpretação dos fatores e características preponderantemente destacados e registrados pelas equipes de fiscalização. Não são apreciações unilaterais dos agentes de inspeção do trabalho participantes do procedimento fiscal. A atuação nos operativos fiscais ocorre coletivamente. Embora a competência para determinação do resgate seja dos agentes de inspeção, as decisões tomadas no curso de cada procedimento possuem caráter deliberativo. Os integrantes discutem conjuntamente sobre atos necessários à identificação do trabalho escravo e eventual resgate.

Cada atividade econômica possui nuances e especificidades na configuração do fenômeno. A identificação das dinâmicas peculiares à exploração da escravidão contemporânea no garimpo de ouro é atual e relevante. Apresenta repercussões práticas, pois pode servir de parâmetro para discussões sobre ações voltadas a evitar ou a combater situações semelhantes. É nesse sentido que ganha importância a análise dos indicadores do trabalho escravo contemporâneo nessa seara e a exposição do perfil das fiscalizações, das vítimas e das infrações.

A riqueza e a originalidade da pesquisa estão na análise documental retrospectiva e sistematização sob o prisma da estatística descritiva dos relatórios de fiscalização, autos de infração e guias de seguro-desemprego nos casos em que houve resgate de trabalhadores escravizados na atividade econômica em questão, com base no artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1940). Os dados foram coletados, interpretados e discutidos, e expuseram o perfil do trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro.

O estudo de estratégias e modo da organização produtiva em configurações compreendidas como análogas à escravidão expôs as formas de violação de direitos fundamentais e humanos que compõem o cenário de exploração laboral. Os resultados revelam

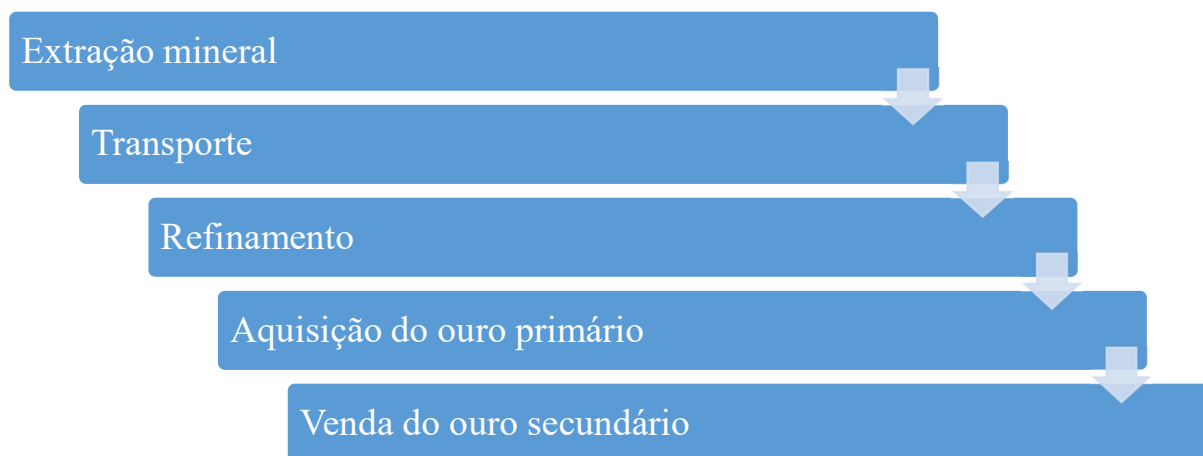
a necessidade de repensar a atuação estatal, para que haja mais efetividade nos instrumentos de regulação da atividade econômica e mais garantia de direitos a quem trabalha e vive do garimpo de ouro, para que não sejam vítimas potenciais de novos e reiterados resgates.

O adequado acolhimento e garantia de oportunidades de renda e dignidade às pessoas identificadas em tais condições não afasta o fortalecimento dos instrumentos de punição dos responsáveis, diretos ou indiretos, o que abrange a noção de cadeia produtiva. O desempenho da atividade laboral não pode ocorrer em descompasso com a normatividade aplicável, especialmente as condições mínimas de segurança e saúde, e a promoção dos direitos laborais mais básicos e proteção contra contextos fraudulentos ou abusivos.

4.3.2 Estruturação da cadeia de produção do ouro

O garimpo de ouro movimentava o mercado financeiro (CORNETTA; REGO, 2021), embora o material também seja destinado ao mercado de joias, e ao uso em tecnologias, como em componentes de circuitos eletrônicos. Os pontos centrais do caminho do ouro (cadeia produtiva) vão do garimpo até a circulação no mercado (Figura 58).

Figura 58 - Pontos centrais do caminho do ouro do garimpo à circulação no mercado.



Fonte: Wanderley (2015). **Elaboração:** Própria.

A aquisição do chamado ouro primário é realizada obrigatoriamente em Posto de Compra de Ouro – PCO vinculado a Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários – DTVM, empresa autorizada pelo Banco Central – BACEN a vender o metal físico, em barra ou lâmina (ouro secundário) no mercado de balcão.

Ainda que voltada à realidade do garimpo fluvial, o estudo de Wanderley (2015) revela que a regulação modificou a dinâmica de livre circulação. A falta de exclusividade de extração em determinada parte do rio foi substituída pela regularização de áreas de concessão mineral

ao longo do curso dos rios pelos garimpeiros mais capitalizados, donos de dragas e balsas. Tem-se, agora, exclusividade de concessionários individuais ou cooperativados, e exclusão de garimpeiros menos capitalizados.

No mesmo espaço, há diferentes formas de apropriação do recurso mineral, organizada em redes, que conformam a primeira fase da cadeia da *commodity* ouro, da extração à exportação, que pode ou não acompanhar as redes urbanas regionais existentes (WANDERLEY, 2015). O ouro oficial do Tapajós sai do garimpo e, em geral, é vendido pelo dono ou pelo trabalhador à casa de compra de ouro (DTVM) em corrutela próxima ou nos municípios paraenses de Itaituba, Novo Progresso ou Jacareacanga. Segue de avião de Itaituba para Santarém, ou Manaus. Depois, vai para São Paulo, onde estão sediadas as DTVM e as purificadoras, onde o ouro é fundido. O ouro então é vendido à indústria joalheira, ao BACEN ou ao mercado financeiro, no Brasil ou no exterior.

A cadeia ilegal traça rotas menos comuns, com fiscalização menos intensa, que diferem dos fluxos de mercadorias e capital destinados às áreas e regiões de extração de ouro. No Tapajós o ouro de contrabando segue, por meio de atravessadores, rotas aéreas pelo norte do Mato Grosso. Concessões de lavra em Marabá, além de outras, são usadas para regularizar ouro ilegal oriundo de diferentes partes da Amazônia brasileira. Por isso, há dados de alta produção municipal em áreas com pouca ou nenhuma atividade mineral aurífera. Parte significativa do ouro ilegalmente extraído no vale do Tapajós escoava para fora da região, pois há menos licenças expedidas para minerar, embora a prática seja intensa (WANDERLEY, 2015).

Nas áreas de extração artesanal e de pequena escala, o metal bruto é transportado em transportes terrestres, fluviais e aéreos à corrutela ou cidade mais próxima, onde chegam aos compradores oficiais e clandestinos. Na mineração industrial, os fluxos podem diferir. As corporações de mineração promovem articulação direta da mina com metrópoles nacionais, cidades globais ou outros pontos da cadeia de *commodity* ouro (WANDERLEY, 2015).

Segundo a ANM, em geral, o garimpo é proibido em dois casos: terras indígenas e áreas superiores a 50 hectares. Excepciona-se a limitação da área em caso de permissão de lavra garimpeira requerida por cooperativa de garimpeiros, conforme artigo 44 da Portaria n. 155, de 12 de maio de 2016, do DNPM⁵⁴. Para acesso à PLG, qualquer brasileiro ou cooperativa de garimpeiros deve preencher um requerimento no site da ANM e declarar a latitude e longitude

⁵⁴ Art. 44. No regime de permissão de lavra garimpeira o título ficará adstrito às áreas máximas de: I - 50 (cinquenta) hectares, para pessoa física ou firma individual nos termos do art. 5º, III, da Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989; e II - 10.000 (dez mil) hectares na Amazônia Legal e 1.000 (mil) hectares para as demais regiões, para cooperativa de garimpeiros.

da área em que o garimpo será constituído; tipo de propriedade do solo (proprietário, posseiro, coproprietário, terra da União e afins); substância mineral a ser explorada (ouro, por exemplo); forma de uso da substância (industrial; pedra de coleção; gema).

Por se tratar de atividade manual e de pequeno volume, no requerimento de garimpo é dispensada a apresentação de estudos de impacto ambiental. Se for concedida, a lavra garimpeira tem duração de cinco anos, renovável por mais cinco⁵⁵. É o que determina a Portaria n. 155, de 12 de maio de 2016, do DNPM.

A extração do ouro pode seguir o regime de garimpo – em pequeno volume, feito por pessoa física ou cooperativa – ou da mineração – em escala industrial, feito por mineradora. A lavra mineradora permite a realização de todas as etapas do comércio do ouro, inclusive a exportação. A lavra garimpeira permite apenas a extração e a primeira venda no mercado, nos termos dos artigos 39 a 41 da Lei n. 12.844, de 19 de julho de 2013.

Extraído pelo garimpeiro, o ouro será necessariamente um ativo financeiro. Neste caso, pode ser vendido diretamente ao consumidor final (no caso, o ourives) ou à empresa que vai realizar as demais etapas (refinar, fundir e exportar). Entretanto, se for extraído pela mineradora, o ouro pode consistir em mercadoria, ativo financeiro, ou artigo cambial. O ouro extraído em garimpo pode ser vendido somente ao BACEN ou a uma DTVM, instituição autorizada pelo BACEN. Posteriormente, ingressa no sistema financeiro ou destina-se ao mercado internacional ou às joalherias. A fiscalização do ouro vindo de garimpos deveria ser facilmente executada, mas isso não ocorre em razão da prática de “esquentamento” do ouro ilegal no momento da primeira venda (MPF, 2020).

No processo de esquentamento, o ouro extraído de maneira ilegal ingressa no mercado nacional e internacional como legal. O garimpeiro extrai ouro de região ilegal – reserva indígena, por exemplo – e migra para região de extração legal no momento da venda a instituições autorizadas pelo Banco Central ou da comercialização diretamente ao consumidor final (ourives), a partir da autodeclaração de que o ouro foi extraído legalmente (MPF, 2020).

Depois da discussão sobre a estruturação da cadeia produtiva do ouro, entende-se importante estudar as possibilidades de identificação dos principais demandantes, para fins de responsabilização nas diferentes searas.

4.3.3 Aspectos da responsabilização civil em cadeia produtiva

⁵⁵ Art. 209. A PLG será outorgada para vigorar pelo prazo de até 5 (cinco) anos, contado da publicação do título no DOU. Art. 210. O título de PLG poderá ser sucessivamente renovado, observados os termos desta Consolidação.

A responsabilização civil nas situações de trabalho escravo contemporâneo pode alcançar os integrantes da cadeia produtiva, assim compreendida a sequência de relações jurídicas que conformam um conjunto de etapas produtivas. A cadeia produtiva do ouro compreende desde a extração mineral até a comercialização do produto. A perspectiva aqui desenvolvida considera o maior espectro de proteção do empregado em relação aos beneficiários da prestação pessoal de serviços, ao longo do encadeamento contratual.

O Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil⁵⁶ indica a reunião de esforços para dignificar e modernizar as relações de trabalho nas cadeias produtivas dos setores constantes na *lista suja*. Esse documento permite adesão de atores sociais comprometidos com a dignidade humana, formalização e modernização das relações laborais, e erradicação do trabalho escravo.

O Pacto compreende medidas preventivas e repressivas, consistentes na definição de metas no âmbito das cadeias produtivas, cumprimento de obrigações laborais e previdenciárias e ações de saúde e segurança do trabalho. Há previsão de restrições comerciais às empresas e pessoas que se utilizem de mão de obra escravizada; além de apoio às ações de reintegração social e produtiva das vítimas, para evitar o reingresso no ciclo da escravidão contemporânea.

Na linha propugnada pelo Pacto, o sucesso do viés sancionatório depende da identificação do poder econômico relevante, que impõe o funcionamento da cadeia produtiva, organizada e estruturada para servir o estabelecimento principal. A responsabilidade civil, além de considerar o causador imediato da lesão jurídica, deve promover o alcance dos principais demandantes dos serviços, que deveriam controlar e exigir a observância da legislação trabalhista ao longo do encadeamento contratual.

Como resultado da influência dos formatos produtivos preponderantes na economia atual, há uma forte relação entre a falta de fiscalização dos principais beneficiários da cadeia produtiva, em uma ponta, e a submissão de trabalhadores a condições precárias de trabalho, na outra. A terceirização sucessiva, quando busca sobretudo a diminuição dos custos, gera retração dos direitos laborais e aumento da fragmentação, que abala as formas de solidariedade coletiva da classe trabalhadora. Esse quadro promove um processo de corrosão do trabalho que potencializa a escravização (ANTUNES; DRUCK, 2014).

Em regimes de coparticipação e corresponsabilidade na precarização laboral, além dos causadores imediatos das violações, a confluência de interesses e a comunhão de partícipes no

⁵⁶ Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil. 2005. Disponível em <http://reporterbrasil.org.br/documentos/pacto_erradicacao_trabalho_escravo.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2023.

processo produtivo são fatores que reforçam a necessidade de identificação do poder econômico relevante, principal responsável pela formação e funcionamento da cadeia produtiva. São fatores que orientam a busca pelos beneficiários da rede de contratações: desvirtuamento da terceirização material; dependência econômica ou subordinação jurídica (subjéctiva/clássica, objetiva, integrativa, estrutural ou algorítmica); e precarização das condições laborais.

Há jurisprudência no sentido da responsabilidade civil subjéctiva em trabalho escravo contemporâneo como violação ao meio ambiente do trabalho⁵⁷. Também é possível defender juridicamente o reconhecimento da responsabilidade civil objetiva, em razão da obrigação de o causador reparar a poluição ambiental laboral.

Compete aos tomadores de serviços que se utilizam do trabalho análogo ao de escravo indenizar danos sofridos pelas pessoas escravizadas dentro de um processo produtivo estabelecido na forma de um encadeamento contratual que atinge a higidez do ambiente de trabalho (BRAGA; SÁ; MONTEIRO, 2021). Destacam-se as seguintes correntes teóricas que sustentam a responsabilização objetiva do empregador ou demandante em cadeia de valor: teoria do risco-proveito; teoria da *ajenidad*, alheamento ou alteridade; teoria do risco criado; e teoria do risco integral.

A teoria do risco-proveito surgiu diante da necessidade de garantir maior satisfação às vítimas e da substituição da noção de culpa pela concepção de risco. Lima (1998, p. 124) observa que “não é justo, nem racional, nem tampouco equitativo e humano, que a vítima, que não colhe os proveitos da atividade criadora dos riscos e que para tais riscos não concorreu, suporte os azares da atividade alheia”.

Esta teoria ampara-se na perspectiva consumerista dos artigos 12 e 18 da Lei n. 8.078 (BRASIL, 1990) e manifesta-se quando aquele que almeja o lucro pelo exercício de determinada atividade econômica posiciona-se na condição de garante relativamente aos danos físicos e psíquicos sofridos pelos empregados e terceirizados. Defende-se que a extensão da responsabilidade alcance quem se aproveita do resultado do trabalho e contribui para o dano.

⁵⁷ TRABALHO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. CARACTERIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL. Pela leitura do art. 186 do CC, a configuração da responsabilidade civil subjéctiva depende da demonstração do ato ilícito, do dano experimentado pelo ofendido e do nexó causal. Na hipótese, emerge dos elementos da lide que as Rés submeteram seus empregados à prestação de serviço em condições degradantes, haja vista ter desrespeitado regras básicas de saúde e higiene de trabalho que comprometem garantias mínimas de vida digna e saudável, de modo a revelar atitude ilícita violadora da dignidade do trabalhador. Logo, devida a indenização por danos morais. 28 fev. 2016. 294 BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região. Processo nº 0000300-13.2014.5.23.0096. Rel. Juliano Pedro Girardello. Data de Julgamento: 01 dez. 2015.

A teoria da *ajenidad* do alheamento ou da alteridade fundamenta-se no artigo 2º da CLT. O dispositivo estabelece a assunção dos riscos pelo tomador da força de trabalho, responsável pela direção do empreendimento e pelos resultados positivos ou negativos que decorram dele. Nas cadeias de valor, esta teoria associa-se à configuração da subordinação estrutural, “que se manifesta pela inserção do trabalhador na dinâmica do tomador de seus serviços, independentemente de receber (ou não) suas ordens diretas, mas acolhendo estruturalmente, sua dinâmica de organização e funcionamento” (DELGADO, 2006). Em vez da ordem direta do empregador, controla-se produção e qualidade do resultado do trabalho nos padrões esperados pelo demandante, que dita regras e desempenha o poder econômico.

A teoria do risco da atividade decorre do parágrafo único do artigo 927 do Código Civil (BRASIL, 2002b) e vincula-se ao exercício de atividades de risco, que funciona como nexo causal e redundante na desnecessidade de apuração da culpa (FERNANDES, 2019). Segundo Facchini Neto (2003, p. 159), “a responsabilidade não é mais a contrapartida de um proveito ou lucro particular, mas sim a consequência inafastável da atividade em geral”. Concretizando-se os danos ao trabalhador aviltado em sua dignidade, surge a obrigação de indenizar⁵⁸.

Com base na teoria do risco integral, diante de um dano ambiental comprovado, basta demonstrar que o empreendimento do poluidor tem risco de acarretar dano ambiental para que suporte o custo da reparação. O dano ambiental não pode ser externalizado para a coletividade. Pelo contrário, precisa ser internalizado nos custos de atividades potencialmente poluidoras. A teoria encontra fundamento no artigo 225, § 3º, da Constituição da República (BRASIL, 1988) e no artigo 14, § 1º, da Lei n. 6.938 (BRASIL, 1981), que amparam a responsabilidade objetiva e o princípio ambiental do poluidor-pagador.

Essa teoria afasta a necessidade de demonstração de culpa do agressor e da vítima. A análise restringe-se aos demais parâmetros: conduta, dano e nexo causal. Por força da teoria do risco integral e da indisponibilidade do meio ambiente, não cabe externalização e repasse à sociedade dos custos decorrentes do descumprimento das normas ambientais laborais, como no contexto do trabalho escravo contemporâneo. Na verdade, os ônus competem aos beneficiários diretos, que devem ser internalizados nos custos das atividades potencial e efetivamente poluidoras do meio ambiente laboral (LEAL; ZWICKER, 2019).

⁵⁸ Conforme 'Enunciado 38 das Jornadas de Direito Civil: “a responsabilidade fundada no risco da atividade, como prevista na segunda parte do parágrafo único do art. 927 do novo Código Civil, configura-se quanto a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano causar a pessoa determinada um ônus maior do que aos demais membros da coletividade”. É o que parece acontecer quando se trata de trabalhadores submetidos a condições degradantes de trabalho.

Conforme a trigésima edição da Jurisprudência em Teses, elaborada pela Secretaria de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, reconheceu-se o entendimento de que a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, pois informada pela teoria do risco integral. Como o nexo de causalidade é fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, não cabe à empresa responsável pelo dano ambiental invocar excludentes de responsabilidade civil para afastar a obrigação de indenizar.

Havendo nexo entre atividade desenvolvida e dano trabalhista-ambiental, é imperioso reconhecer a responsabilidade civil objetiva integral (danos materiais, morais e estéticos, individuais ou coletivos). Logo, aplicar a referida teoria aos casos análogos à escravidão significa entregar o ônus probatório a quem tem o dever de cuidar para que a atividade esteja de acordo com padrões nacionais e internacionais de produção, esquivando-se do dever de indenizar apenas se demonstrar que não concorreu de forma alguma para aquele evento danoso.

Na sociedade de risco, a prevenção dos danos e dos efeitos colaterais sobre o meio ambiente e a saúde humana configuram objetivo mais relevante que a tentativa de reparação. A gestão da incerteza valoriza o princípio da precaução e as tutelas específicas, que compreendem identificação, rastreamento e afastamento das causas dos problemas que ameaçam o equilíbrio ambiental (THOMÉ, 2014).

No entanto, quando o dano estiver perpetrado, cabe justa e integral indenização suportada pelo responsável. A reparação do prejuízo causado pode resultar da imputação de danos materiais e extrapatrimoniais, nas modalidades individual e coletiva, inclusive no tocante aos danos sociais. Como consequência das ações da Auditoria-Fiscal do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho, a Justiça Laboral tem proferido importantes condenações no âmbito do trabalho escravo, o que conflui para o aumento no montante das indenizações (ABRAMO; MACHADO, 2011).

Dentre os fatores considerados para efeito da definição do dano moral coletivo em sede de responsabilização civil pela configuração de trabalho escravo, inserem-se a concorrência desleal e a perda de competitividade entre as empresas que assumem o ônus financeiro de cumprir a legislação; e a ofensa constitucional ao objetivo fundamental de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, I), cuja violação atinge bens jurídicos caros à sociedade e enseja o dever de indenizar – artigos 186 e 927 do Código Civil (BRASIL, 2002b).

Nos moldes do item 2 da Edição 125 da Jurisprudência em Teses do Superior Tribunal de Justiça, aplica-se a teoria do *damnum in re ipsa*. Assim, dispensa-se a demonstração do dano moral coletivo, em virtude da gravidade do fato ofensivo, e o arbitramento da indenização segue

os critérios da extensão do dano, grau de comprometimento dos bens envolvidos, perfis financeiros do autor e da vítima, além de outros aspectos secundários pertinentes a cada caso.

Especificamente quanto ao setor de confecções, Matos e Matias (2019) estudaram as decisões judiciais condenatórias referentes a quatro casos de grande repercussão e concluíram que a terceirização possui o viés de auxiliar na gestão eficiente do negócio, mas também facilita uma série de abusos cometidos contra os trabalhadores envolvidos, ao criar uma rede complexa de sucessivas subcontratações e fragilizar os laços entre os atores envolvidos, estratégia produtiva que potencializa ofensas a direitos humanos básicos (STÜRMER, 2016).

Identificou-se um padrão composto por sete critérios gerais utilizados pelas decisões que reconhecem a responsabilidade solidária entre tomadora e oficinas e fábricas de confecção subcontratadas, quais sejam: 1) efetivo controle da produção pela contratante; 2) ausência de autonomia das subcontratadas; 3) exclusividade da produção destinada à contratante; 4) princípio da cegueira deliberada, consistente na omissão quanto ao dever geral de fiscalização da cadeia de fornecedores; 5) averiguação da idoneidade dos fornecedores; 6) baixo custo das peças; e 6) capacidade financeira da empresa principal (MATOS; MATIAS, 2019).

Quando avaliados conjuntamente, tais critérios revelam a percepção referente à esfera de influência nas cadeias produtivas terceirizadas, consistente na capacidade de uma empresa determinar o comportamento de outras organizações, empresas ou fornecedores com os quais mantenha relações. O compromisso de atuar eticamente pode manter cadeias terceirizadas que protejam a mão de obra envolvida. Trata-se de critério útil à justificação de condenações no âmbito da responsabilidade civil das principais beneficiárias no contexto de uma cadeia de produção, notadamente quanto à dinâmica de contratação, remuneração e condições de trabalho do pessoal demandado (MATOS; MATIAS, 2019).

A responsabilização nas cadeias de valor alinha-se ao desenvolvimento do direito internacional do instituto da devida diligência (BIGNAMI, 2020), expresso nas Diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE para empresas multinacionais, nos princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos da Organização das Nações Unidas – ONU, no Protocolo Adicional à Convenção 29 da OIT sobre trabalho forçado e em outros documentos.

São documentos que preconizam parâmetros basilares de respeito aos direitos humanos nas cadeias de fornecimento, sejam regionais, sejam globais. Nesse campo, avançam as tratativas amparadas em restrições econômicas dentro do sistema ONU, em termos vinculantes ou cogentes. O Decreto n. 9.571 (BRASIL, 2018) estabelece as diretrizes nacionais sobre empresas e direitos humanos, mas não possui caráter obrigatório.

Há preceitos basilares de justiça social que são atingidos pela exploração de mão de obra escravizada, pois o trabalho consiste em direito humano e condição para acesso a importantes bens necessários à vida com dignidade. As diretrizes da OIT e do ordenamento jurídico interno depositam no labor digno e socialmente incluyente a missão de viabilizar o desfrute qualitativo e realizador da vida profissional, familiar e comunitária (DELGADO; RIBEIRO, 2014).

Além da abstenção de comportamentos abusivos, o valor fundamental da dignidade humana demanda proteção e promoção por parte dos poderes públicos e dos particulares. A proibição do labor escravo traduz norma jurídica de natureza cogente, que possui função unificadora, de conferir unidade de sentido à ordem constitucional, e hermenêutica, funcionando como ponto de partida e de chegada de normas reguladoras das relações sociais, influenciando a criação, interpretação e aplicação normativa (BELTRAMELLI NETO, 2014).

Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa precisam ser compatibilizados, pois estão posicionados constitucionalmente no mesmo plano (artigo 1º, IV) (BRASIL, 1988). Se a pessoa natural busca no labor a realização material, moral e espiritual (SILVA NETO, 2005), o desenvolvimento econômico não deve considerar o ser humano como mero fator produtivo e desprezar o constitucional patamar de dignidade humana, cuja agressão ocorre nas condutas configuradoras da redução a condição análoga à de escravo.

É nesse sentido que a atuação estatal deve ser orientada pela busca de responsabilização na prevenção de lesões e, caso necessário, reparação dos danos ocasionados ao meio ambiente laboral e à pessoa trabalhadora (SÁ; KOURY, 2020). A mineração artesanal de ouro apresenta aspectos peculiares que exigem o remodelamento da forma de incidência dos órgãos públicos. Deve-se investir no alinhamento interinstitucional dentro de cada esfera de atuação.

Além disso, é importante promover a participação dos interessados na discussão sobre as melhores formas de enfrentamento das questões identificadas. Garimpeiros, sejam empregados, autônomos, cooperados, parceiros e afins, além de empregadores diretos e beneficiários na cadeia produtiva são partes importantes no processo de diálogo social com o fim de regularizar o exercício da atividade econômica em questão.

Um dos pontos que merece atenção nesse processo de construção de diálogo e participação consiste na identificação da forma de tratamento dos fatores socioambientais e agrários relativos ao garimpo de ouro em território amazônico.

4.3.4 Fatores socioambientais e agrários relacionados à garimpagem

Além das questões atinentes à cadeia produtiva, os danos decorrentes do garimpo envolvem fatores socioambientais e agrários. Sobre o aspecto ambiental, destaca-se a

necessidade de licenciamento. Especificamente quanto ao garimpo de ouro, existe risco de contaminação decorrente da utilização de mercúrio no processo. A garimpagem ocasiona o assoreamento e contamina as águas e os peixes, sobretudo espécies carnívoras. Como o metilmercúrio não muda o aspecto, o gosto ou o cheiro do peixe, as pessoas não percebem a contaminação e mantêm o consumo (PEDROSO, 2021).

Os problemas que o mercúrio acarreta à saúde são variados. Pode haver danos ao sistema nervoso central, iniciados com sintomas leves, com possibilidade de tratamento precoce, se forem identificados na fase inicial, mas que podem se agravar e resultar em morte. Também há risco de danos ao coração, rins, fígado, e é perigoso para os fetos e recém-nascidos, vez que pode atravessar a placenta e ser transmitido por meio do leite materno.

O solo da região amazônica é naturalmente rico em mercúrio, mas a substância encontrada de forma natural não gera danos à saúde. No entanto, a atividade garimpeira libera no ambiente quantidade significativa de mercúrio, capaz de poluir a água dos rios e os peixes e, por via de consequência, os seres humanos que os consomem como principal fonte de proteína. Estima-se a contaminação de mais de 80% das pessoas que vivem em áreas próximas ao garimpo, algumas com cerca de trinta vezes mais mercúrio no corpo do que o tolerado pela Organização Mundial de Saúde – OMS (PENA, 2021).

A dependência de recursos naturais pesqueiros pela população local é fator que eleva as chances de impactos significativos sobre a saúde humana (LACERDA, 1997). A irreversibilidade dos danos à saúde humana ocasionados pela intoxicação por metais pesados alerta para a necessidade de vigilância continuada e permanente destas populações (DEPAULA; LAMAS-CORRÊA; TUTUNJI, 2006)⁵⁹.

A atividade ainda pode tornar as populações ribeirinhas, quilombolas e indígenas alvos de violência e promover desmatamento de áreas protegidas. Quanto à questão agrária, o impacto decorrente da atividade garimpeira resulta do uso indevido da respectiva legislação, como artifício na tentativa de blindar o desempenho da atividade em áreas protegidas. É o caso da realização de Cadastro Ambiental Rural – CAR, instrumento meramente declaratório, mas que, novamente, pode servir de indício para o trabalho investigativo e o planejamento da atuação dos órgãos estatais responsáveis pelo exercício do poder de polícia administrativa (MPF, 2020).

O estudo da temática abrange as condicionantes associadas à localização e à exploração em territórios indígenas e de populações tradicionais, notadamente no sul e no oeste do Pará. A análise da exploração garimpeira no território indígena compreende a consideração,

⁵⁹ Outra doença associada à garimpagem é a malária (COUTO *et al.*, 2001).

historicamente observada, das áreas indígenas como estratégia de reserva mineral. Discursos e ações governamentais e propostas legislativas de autorização da exploração mineral em terras indígenas têm potencial de estímulo ao avanço do garimpo ilegal.

A lavra mineral é lesiva ao meio ambiente e o risco de dano causado pela exploração mineral manejada indevidamente é agravado quando se trata de terras indígenas, segundo indicam os artigos 225 e 231 da Constituição (BRASIL, 1988). Falta lei específica para a exploração mineral nesses territórios. O Código de Mineração não contempla tal hipótese. Logo, veda-se a mineração nessas áreas (MPF, 2021).

As repercussões das ações fiscais podem abranger medidas administrativas e judiciais. Mapear procedimentos e processos administrativos e judiciais derivados das situações de resgate de trabalhadores da condição de escravidão contemporânea no garimpo de ouro constitui estratégia importante para identificação do grau de responsabilização e se há alcance de outros participantes da cadeia produtiva.

Como o enfoque da pesquisa consiste na análise das violações ambientais laborais no contexto do garimpo de ouro em território paraense a partir da análise do conteúdo dos relatórios de fiscalização e autos de infração correlatos, o aprofundamento da análise das repercussões em outras searas não será promovido neste estudo. Todavia, os resultados expostos podem inspirar novas pesquisas que considerem os deslindes dos procedimentos fiscais, notadamente as fases de apuração e responsabilização nas searas administrativa e judicial.

O âmbito administrativo contempla os processos administrativos originados pelos autos de infração e os procedimentos em curso nas procuradorias do trabalho. A seara judicial contempla os processos em curso na Justiça do Trabalho e na Justiça Federal, nas repercussões laboral e criminal, respectivamente. Também pode ser objeto de apuração a inscrição dos responsáveis no cadastro público de empregadores flagrados em situação de exploração de trabalho escravo contemporâneo, a lista suja.

As irregularidades trabalhistas destacadas ao longo da pesquisa exigem a devida idealização e implementação de políticas públicas para adequação das condições laborais no garimpo, especialmente com a finalidade de evitar novas ocorrências, sem desconsiderar a devida responsabilização quando constatadas violações. No entanto, tais políticas precisam ser adequadas à realidade da garimpagem, no sentido de considerar as peculiaridades e as dificuldades de acompanhamento e identificação dos responsáveis pela manutenção do meio ambiente do trabalho seguro e saudável.

É preciso estimular iniciativas de enfrentamento da escravidão contemporânea na atividade garimpeira aurífera, o que pode ocorrer por meio do apoio à constituição de garimpos

modelos, ou da seleção estratégica de determinada quantidade de PLG a serem acompanhadas conjuntamente pelos diferentes órgãos estatais, dentro das respectivas esferas de competência, a exemplo da ANM e da SIT. A escolha pode decorrer da análise preliminar dos relatórios anuais de lavra garimpeira enviados à ANM, sem que essa medida impeça a atuação em casos de denúncia ou mapeamento de inteligência fiscal por satélites ou outras formas de tecnologia aplicada à proteção dos direitos humanos de quem trabalha no garimpo.

Outras diretrizes podem ser traçadas a partir da elaboração de um plano de atuação articulado e voltado ao enfrentamento da realidade constatada, seja sob o prisma preventivos, seja por uma abordagem repressiva. Sob o âmbito preventivo, pode-se incentivar o estabelecimento de um fórum de discussão sobre o tema, que envolva o diálogo direto, livre e esclarecido com os múltiplos interessados, para identificação de formas inteligentes de incidência e proatividade em termos de tutela preventiva.

As discussões aqui propostas decorrem da necessidade da viabilização de um padrão mínimo de garantias para exercício da liberdade de escolha de trabalho digno (SEN, 1999, 2000, 2011), ultrapassando-se a concepção teórica para contemplar problemas reais e específicos da sociedade brasileira.

Conforme a ideia de justiça defendida por Sen (1999, 2000, 2011) e seguida neste estudo, há estreita relação entre as capacidades (*capabilities*) e o exercício das liberdades substantivas. A dignidade do indivíduo precisa estar no centro da afirmação, fundamentação e efetivação da justiça. O alcance desse resultado depende das garantias de acesso às liberdades substantivas. É nesse sentido que o desenvolvimento das capacidades humanas é requisito indispensável para avaliação das condições de justiça nas sociedades democráticas.

O fomento à justiça depende prioritariamente das condições de participação social e de escolha livre. A condição de agente imprime na pessoa uma identidade peculiar e comprometida com os direitos humanos (ZAMBAN, 2014). No contexto do garimpo, a igualdade substantiva depende da garantia do desenvolvimento das potencialidades da pessoa para que os indivíduos possam exercer validamente a liberdade de escolha de ativação em alguma das diferentes formas de desempenho da atividade previstas na legislação. A garantia de oportunidades para o despertar das capacidades perpassa pela efetividade do funcionamento dos órgãos estatais voltados à regulação do setor e dos direitos e garantias em matéria de proteção social.

4.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Na seção voltada à investigação de medidas a serem adotadas para proteção da pessoa trabalhadora por meio da adequação das condições laborais na mineração artesanal de ouro, foram aprofundadas as noções de trabalho escravo contemporâneo, exposição das condições de vivência e labor no garimpo, e discussão sobre políticas públicas cabíveis no setor em questão.

A abordagem do trabalho escravo na Amazônia brasileira foi promovida por meio do entendimento sobre a conformação de práticas de aliciamento e escravização na ocupação do território amazônico. Diante do quadro narrado ao longo do estudo, concluiu-se que a presença do trabalho escravo contemporâneo na região precisa observar as dinâmicas e peculiaridades de cada atividade econômica, sem que isso signifique definições diferenciadas para identificação da conduta criminosa. Pelo contrário, as características fundamentalmente observadas nas dimensões próprias da mineração artesanal de ouro devem ser compreendidas e analisadas a partir do mesmo parâmetro normativo, com vistas à garantia de segurança jurídica do responsável pela atividade e de proteção adequada da dignidade da pessoa trabalhadora, em atenção às normas específicas que buscam garantir saúde e segurança em tal ambiente.

As reflexões sobre as condições de vida e trabalho no garimpo compreenderam a análise mais detida da configuração das relações sociais e jurídicas presentes na atividade laboral no âmbito da garimpagem. Com a finalidade de perceber como se comportam as pessoas responsabilizadas administrativamente pela fiscalização do trabalho, promoveu-se o estudo de uma situação de reincidência verificada na região que mais concentra garimpo de ouro no território paraense.

A exposição dos contextos de infrações constatadas em ambas as ocasiões apontou o núcleo das violações que permanecem e precisam ser consideradas com mais atenção na idealização de ações preventivas e repressivas. Por sua vez, as condições encontradas no primeiro momento e não repetidas indicam repercussões positivas da atividade fiscalizatória. Enfim, as irregularidades apontadas apenas na segunda ação fiscal e a tentativa de justificar documentalmente a inexistência de vínculo de emprego desafiam o poder público a buscar formas de enfrentamento que evitem novas constatações de escravidão contemporânea, ou meios mais eficazes de responsabilização, que sejam suficientes para evitar a reincidência.

A discussão sobre políticas públicas e regulação estatal do trabalho no garimpo de ouro constitui elemento fundamental para defesa da dignidade das pessoas que se dedicam ao desempenho de funções nessa atividade econômica. A seção contemplou sugestões de melhorias nas ações de inteligência fiscal, mapeamento das localidades com potencial de

constatação das irregularidades e articulação mais efetiva entre órgãos estatais e sociedade civil organizada. As dificuldades de atribuição de reponsabilidade pelas medidas preventivas e reparadoras de danos demandam políticas públicas de mapeamento da cadeia produtiva do ouro, para internalização de custos diante de atitudes violadoras de preceitos ambientais laborais.

5 CONCLUSÃO

O estudo decorreu da análise de relatórios da fiscalização trabalhista em ações que identificaram pessoas em situação de escravidão contemporânea, no garimpo de ouro na Amazônia paraense. O diagnóstico evidenciado resultou de interpretação propositiva, com base nas diretrizes de normas minerárias, ambientais e trabalhistas. O recorte promovido torna viável possível a compreensão das características fundamentais do fenômeno, e permite a aplicação das notas conclusivas em realidades semelhantes, bem como a realização de outros estudos, com o fim de aprofundamento questões levantadas.

A pesquisa teve como objetivo geral a identificação das principais características do trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro na Amazônia paraense. Para alcançar essa finalidade, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: levantar indicadores e perfil das vítimas nos casos de configuração do trabalho escravo contemporâneo na atividade garimpeira de ouro no estado do Pará; estudar a dinâmica da garimpagem de ouro na Amazônia paraense, à luz da normatividade referente ao Direito Minerário, Ambiental e Trabalhista; e investigar quais medidas podem ser adotadas para adequação das condições laborais às diretrizes de proteção do trabalhador, no âmbito da mineração artesanal de ouro.

A hipótese confirmada consistiu na afirmação de que as condições de trabalho encontradas pelas equipes de fiscalização nas ações que resgataram pessoas escravizadas na mineração artesanal de garimpo de ouro compreendem irregularidades relacionadas à dignidade humana no meio ambiente laboral, que demandam melhorias no modo como a atividade é desenvolvida e investimento no devido cumprimento das normas trabalhistas. O desenvolvimento das seções, correspondentes aos objetivos específicos, permitiu tal conclusão.

Na seção em que se deu o levantamento dos principais indicadores e a revelação do perfil das vítimas nos casos de escravidão contemporânea na atividade e território estudados, restou evidente o panorama sob o qual se desenvolvem as relações jurídicas no âmbito da atividade econômica examinada, bem como o quadro de exclusão que conduz determinado público da sociedade brasileira a condições precárias de trabalho e vivência.

O contexto da escravidão contemporânea no garimpo de ouro da Amazônia paraense demonstrou como ocorre a organização e a realização das fiscalizações trabalhistas. Além disso, permitiu compreender as condições relativas ao meio ambiente laboral percebidas durante a verificação dos locais inspecionados. Também foram indicadas as ações e possíveis repercussões jurídicas da constatação de condições laborais análogas às de escravo.

A exposição do perfil da fiscalização trabalhista no país revelou as dificuldades operacionais e estruturais para o desempenho da política pública de rastreamento e apuração de

responsabilidades quanto ao descumprimento de direitos sociais mais básicos, conformadoras da noção de dignidade humana. A reduzida quantidade de fiscais em atividade implica em restrições à devida prestação do serviço público em atividade considerada essencial ao resguardo de direitos trabalhistas e, sobretudo, da garantia de condições mínimas de saúde, segurança e dignidade para o desempenho da atividade laboral, o que inclui a garimpagem.

Por meio da exposição detalhada do panorama das ações fiscais escolhidas para estudo, foi possível compreender como os principais indicadores extraídos dos relatórios de fiscalização estudados. Em destaque, estão os temas mais recorrentes e as irregularidades mais significativas constantes nos autos de infração lavrados em desfavor das pessoas físicas e jurídicas identificadas como responsáveis pelos locais de trabalho inspecionados. Esse conjunto de situações aponta caminhos para adequação e antecipação de problemas que, se forem antecipadamente verificados e resolvidos, podem evitar novas constatações dos indicadores de configuração da escravidão contemporânea no âmbito do setor.

O perfil das vítimas de trabalho escravo contemporâneo no garimpo de ouro aponta os principais marcadores de gênero, raça, idade, escolaridade, remuneração, origem e ocupação. São fatores que precisam ser considerados pelas políticas públicas que precisam ser instituídas ou melhoradas, para que haja alcance do objetivo de garantia de condições mínimas de dignidade para pessoas que desempenham funções na mineração artesanal de ouro. A oferta de infraestrutura e o acompanhamento estatal das pessoas autorizadas a funcionar em áreas com mais liberação de garimpagem pode ser um caminho para reduzir o grau de vulnerabilidade.

Na seção que contemplou o estudo da dinâmica da garimpagem de ouro na Amazônia paraense tendo em perspectiva as normas minerárias, ambientais e trabalhistas aplicáveis à atividade garimpeira, houve aprofundamento na questão teórica sobre a matéria.

O funcionamento da extração mineral de ouro no Pará contemplou a exposição das formas de exercício laboral no garimpo, a importância do investimento na apuração e responsabilização adequada, bem como os aspectos fundamentais da prevenção e reparação de danos na mineração artesanal aurífera. As características preponderantes das relações jurídicas travadas no âmbito do garimpo são importantes para apontar eventuais beneficiários e financiadores principais da atividade. Além disso, auxiliam no entendimento relativo à existência de eventuais comportamentos fraudulentos, e as principais formas de tratamento e mapeamento dos aspectos a serem corrigidos, e da responsabilidade jurídica diante dos quadros de violações de direitos encontrados.

O estudo sobre a instalação e ampliação do garimpo na fronteira amazônica ofereceu elementos para a concepção de medidas de proteção em termos de sustentabilidade, assim

compreendidos os aspectos econômico, social, cultural e ambiental. As peculiaridades, os impactos físicos e biológicos, e as realidades das regiões com destaque na mineração artesanal de ouro precisam ser contempladas em análises multifatoriais que busquem rastrear problemas, com objetivo de evitar danos à saúde e à segurança de quem desempenha a atividade econômica.

Para identificar casos que admitem adequação, é necessário considerar se os aspectos normativos minerários e ambientais incidentes sobre a garimpagem de ouro estão sendo observados, ou se admitem convalidação. A partir disso, pode-se classificar o garimpo como ilegal ou irregular. Considera-se ilegal a garimpagem realizada em localidades em que há vedação ou falta de autorização dos órgãos competentes em matéria mineral e ambiental, a exemplo de territórios indígenas. Em tais casos, ainda que atendida integralmente a legislação trabalhista e ofertadas condições laborais dignas, a atividade não pode ser desenvolvida. Por outro lado, entende-se como irregular o garimpo em área autorizada, com titular identificado e que atende à legislação minerária e ambiental geral, mas falha em aspectos laborais relativos a direitos e obrigações de oferta de condições mínimas de saúde, segurança e dignidade. Nesses quadros, afastadas as fontes das violações de direitos, a atividade pode continuar.

Na abordagem sobre aspectos relevantes do meio ambiente do trabalho no exercício da garimpagem de ouro, além da exposição conceitual pertinente, foram apresentados marcadores encontrados nas ações fiscais conformadores de condições inadequadas de trabalho e vivência. Com base nesse panorama, defendeu-se a fundamentalidade do parâmetro normativo do artigo 149 do Código Penal brasileiro, que encontra correspondência na definição de trabalho forçado aceita no Direito Internacional. Adota-se como norte interpretativo o princípio *pro persona* que garante o indivíduo a aplicação da norma mais benéfica em termos de garantia de direitos humanos, aqui entendido o direito de não ser escravizado.

Na seção voltada à investigação de medidas a serem adotadas para proteção da pessoa trabalhadora por meio da adequação das condições laborais na mineração artesanal de ouro, foram aprofundadas as noções de trabalho escravo contemporâneo, exposição das condições de vivência e labor no garimpo, e discussão sobre políticas públicas cabíveis no setor em questão.

A abordagem do trabalho escravo na Amazônia brasileira foi promovida por meio do entendimento sobre a conformação de práticas de aliciamento e escravização na ocupação do território amazônico. Diante do quadro narrado ao longo do estudo, concluiu-se que a presença do trabalho escravo contemporâneo na região precisa observar as dinâmicas e peculiaridades de cada atividade econômica, sem que isso signifique definições diferenciadas para identificação da conduta criminosa. Pelo contrário, as características fundamentalmente observadas nas dimensões próprias da mineração artesanal de ouro devem ser compreendidas e

analisadas a partir do mesmo parâmetro normativo, com vistas à garantia de segurança jurídica do responsável pela atividade e de proteção adequada da dignidade da pessoa trabalhadora, em atenção às normas específicas que buscam garantir saúde e segurança em tal ambiente.

As reflexões sobre as condições de vida e trabalho no garimpo compreenderam a análise mais detida da configuração das relações sociais e jurídicas presentes na atividade laboral no âmbito da garimpagem. Com a finalidade de perceber como se comportam as pessoas responsabilizadas administrativamente pela fiscalização do trabalho, promoveu-se o estudo de uma situação de reincidência verificada na região que mais concentra garimpo de ouro no território paraense.

A exposição dos contextos de infrações constatadas em ambas as ocasiões apontou o núcleo das violações que permanecem e precisam ser consideradas com mais atenção na idealização de ações preventivas e repressivas. Por sua vez, as condições encontradas no primeiro momento e não repetidas indicam repercussões positivas da atividade fiscalizatória. Enfim, as irregularidades apontadas apenas na segunda ação fiscal e a tentativa de justificar documentalmente a inexistência de vínculo de emprego desafiam o poder público a buscar formas de enfrentamento que evitem novas constatações de escravidão contemporânea, ou meios mais eficazes de responsabilização, que sejam suficientes para evitar a reincidência.

Por fim, a discussão sobre as políticas públicas e a regulação estatal do trabalho no garimpo de ouro constitui elemento fundamental para a defesa da dignidade das pessoas que se dedicam ao desempenho de funções nessa atividade econômica. Esse ponto contemplou sugestões de melhorias nas ações de inteligência fiscal, mapeamento das localidades com potencial de constatação das irregularidades e articulação mais efetiva entre órgãos estatais e sociedade civil organizada. Com enfoque na apuração de reponsabilidade pelas medidas preventivas e de reparação de danos, defende-se que haja mais empenho na formatação de políticas públicas de rastreamento da cadeia produtiva do ouro, de modo que, por meio da internalização de custos, evite-se a externalização e o custeio social diante de atitudes violadoras dos preceitos ambientais, sobretudo no aspecto laboral.

As políticas públicas podem partir do conteúdo desenvolvido neste trabalho. Podem decorrer, por exemplo, de audiências públicas e fóruns discussão com enfoque na temática da garimpagem de ouro em território amazônico, com vistas à melhoria do trabalho no garimpo e das formas de organização compatíveis com a realidade observada. A interação entre poder público e sociedade pode gerar benefício consistentes no afastamento da precarização, a partir da adequação das condições de vida e trabalho no garimpo. Evidentemente, a postura resolutiva

não cabe em situações de flagrante abuso e violação de direitos humanos ocorridas em localidades em que a extração mineral é vedada, ou em contextos notadamente fraudulentos.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Laís; MACHADO, Luiz. O combate ao trabalho forçado: um desafio global. *In*: NOCCHI, ANDREA SAINT PASTOUS; VELLOSO, GABRIEL NAPOLEÃO; FAVA, Marcos Neves (org.). **Trabalho escravo contemporâneo: o desafio de superar a negação**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2011. p. 60–75.
- ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. A epidemia da terceirização. *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 13–24.
- ARANHA, Ana. Escravos do ouro. **Repórter Brasil**, [s. l.], 23 ago. 2018. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2018/08/resgate-trabalho-escravo-garimpo-ouro-para/>
- BAÍA JÚNIOR, Pedro Chaves. **Entre o ouro e a biodiversidade: garimpos e unidades de conservação na região de Itaituba, Pará, Brasil**. 2014. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.
- BAÍA JÚNIOR, Pedro Chaves; MATHIS, Armin. Garimpos e unidades de conservação na Amazônia: uma década de experiência na região de Itaituba, Pará, Brasil. *In*: PEZZUTI, Juarez; AZEVEDO-RAMOS, Claudia (org.). **Desafios Amazônicos - Série Desenvolvimento e Sustentabilidade**. Belém: NAEA, 2016. p. 329–356.
- BARBOSA, Alfredo Ruy. A natureza jurídica da concessão minerária. *In*: SOUZA, Marcelo Gomes de (org.). **Direito Minerário Aplicado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. p. 69–97.
- BARBOSA, Livia. Garimpo e meio ambiente: águas sagradas e águas profanas. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 229–243, 1991. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2320>. Acesso em: 23 out. 2021.
- BARROS, Heitor; FERRAZ, Fábio. A produção da decisão judicial: uma abordagem praxeológica. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 23–37, 2017.
- BARROZO, João Carlos. Mobilidade social no garimpo: herança ou esforço pessoal? **Novos Cadernos NAEA**, [s. l.], v. 20, n. 1, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5801/ncn.v20i1.4425>
- BELTRAMELLI NETO, Sílvio. **Direitos Humanos**. Salvador: JusPodivm, 2014.
- BEVILAQUA, Ciméa Barbato. Entre o previsível e o contingente: etnografia do processo de decisão sobre uma política de ação afirmativa. **Revista de Antropologia**, [s. l.], v. 48, n. 1, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-77012005000100005>
- BIGNAMI, Renato. Como o mundo enfrenta o trabalho escravo contemporâneo. *In*: SAKAMOTO, Leonardo (org.). **Escravidão Contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2020. p. 109–128.
- BITENCOURT, M. A. **Cooperativismo e atividade garimpeira: o caso da cooperativa garimpeira do Vale do Rio da Bagagem Ltda**. 158 f. 2009. Dissertação de Mestrado -

Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.

BITENCOURT, Marcelige *et al.* Cooperativismo nos garimpos: potencialidades e limitações a partir de um estudo de caso. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 12, n. 3, p. 399–410, 2010.

BRAGA, Mauro Augusto Ponce de Leão; SÁ, Emerson Victor Hugo Costa de; MONTEIRO, Juliano Ralo. Responsabilidade civil no âmbito das cadeias produtivas em situações de trabalho escravo contemporâneo. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 18, n. 40, p. 79–111, 2021.

BRASIL. DNPM. **Portaria n. 361 de 10 de setembro de 2014**. Disciplina os documentos comprobatórios e modelos de recibo e do cadastro a que se referem, respectivamente, os incisos I e II do caput e o § 1º do art. 39 da Lei n. 12.844, de 19 de julho de 2013. Brasília: Diário Oficial da União, 2014.

BRASIL. JUSTIÇA FEDERAL. **Processo n. 1006941-48.2019.4.01.3902**. Decisão de 11 ago. 2020. Ação Civil Pública que o MPF move contra a ANM. Juiz Federal Substituto Felipe Gontijo Lopes, 2ª Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Santarém-PA. Santarém, 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Portaria MTE n. 2.037, de 15 de dezembro de 1999**. Altera a redação da Portaria MTb n.º 3.214, de 08 de junho de 1978 para fazer constar a NR 22 - Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração. Brasília: Ministério do Trabalho, 1999.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Instrução Normativa n. 2, de 8 de novembro de 2021**. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela Auditoria-Fiscal do Trabalho nas situações elencadas. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas**. Brasília: MPF, 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Recomendação n. 4, de 7 de junho de 2021, da Procuradoria da República no Município de Itaituba, Pará**. Itaituba: MPF, 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Portaria n. 155, de 12 de maio de 2016**. Aprova a Consolidação Normativa do DNPM e revoga os atos normativos consolidados. [S. l.]: Diário Oficial da União, 2016.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 541627**. Define que a conduta de redução à condição análoga à escravidão configura ofensa a bens jurídicos que extrapolam a liberdade individual, pois agride a dignidade humana e a liberdade do trabalho. Relator: Min. Ellen Gracie, 21 nov. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1940.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967.** Código de Mineração. Brasília: Diário Oficial da União, 1967.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943.

BRASIL. **Decreto n. 10.282, de 20 de março de 2020.** Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. **DECRETO n. 11.359, de 1º de janeiro de 2023.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho e Emprego e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília: Diário Oficial da União, 2023.

BRASIL. **Decreto n. 4.552, de 27 de dezembro de 2002.** Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Brasília: Diário Oficial da União, 2002a.

BRASIL. **Decreto n. 9.571, de 21 de novembro de 2018.** Estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos. [S. l.: s. n.], 2018.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. [S. l.: s. n.], 2002b.

BRASIL. **Lei n. 10.593, de 6 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, que passa a denominar-se Carreira Auditoria da Receita Federal - ARF, e sobre a organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social. Brasília: Diário Oficial da União, 2002c.

BRASIL. **Lei n. 10.803, de 11 de dezembro de 2003.** Altera o art. 149 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. Brasília: Diário Oficial da União, 2003.

BRASIL. **Lei n. 11.685, de 2 de junho de 2008.** Institui o Estatuto do Garimpeiro e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2008.

BRASIL. **Lei n. 12.844, de 19 de julho de 2013.** Regula a compra, venda e transporte de ouro; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2013.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1981.

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1985.

BRASIL. **Lei n. 7.805, de 18 de julho de 1989.** Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1989.

BRASIL. **Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990.** (Vide Lei complementar nº 150, de 2015) (Vide Medida Provisória nº 1.045, de 2021) (Vide Recurso extraordinário nº 522897) Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1998.

BRASIL. **Portaria n. 1.293, de 28 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre os conceitos de trabalho em condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2º-C da Lei n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e trata da divulgação do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, estabelecido pela Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH n.º 4, de 11 de maio de 2016. Brasília: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. **Portaria n. 3.484, de 6 de outubro de 2021.** Torna público o Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo no Brasil. Brasília: Diário Oficial da União, 2021.

CABRAL, Fernando André Sampaio. Por que a proteção ao trabalhador está em risco? *In*: SINAIT, Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (org.). **29º e 30º Concurso sobre a Inspeção do Trabalho - 120 anos da atuação da Inspeção do Trabalho no Brasil (2011) - Por que a proteção ao trabalhador está em risco? (2012).** Brasília: Sinait, 2013. p. 45–60.

CAHETÉ, Frederico Silva. A Extração do Ouro na Amazônia e Implicações para o meio ambiente. **Novos Cadernos NAEA**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 01–23, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.5801/s2179-75361998000200006>

CARDOSO, Myrian Silvana da Silva. **O direito à cidade e as desconformidades urbanas: identificação, classificação e mensuração através da Matriz de Amplitude, Intensidade e Taxa (MAIT).** 2012. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

CARVALHO, Antonio Luiz Sampaio. Permissão de Lavra Garimpeira. *In*: SOUZA, Marcelo Gomes de (org.). **Direito minerário aplicado.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. p. 113–130.

CHAMBOULEYRON, Rafael; MELO, Vanice Siqueira de; BOMBARDI, Fernanda Aires. O “estrondo das armas”: Violência, guerra e trabalho indígena na Amazônia (séculos XVII e XVIII). **Projeto História**, [s. l.], v. 39, n. 0, 2009.

COELHO, Maria Célia; WANDERLEY, Luiz Jardim; COSTA, Reinaldo. Garimpeiros de Ouro e Cooperativismo no século XXI. Exemplos nos rios Tapajós, Juma e Madeira no Sudoeste da Amazônia Brasileira. **Confins**, [s. l.], n. 33, p. 1–21, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/confins.12445>

CONTRERAS, Sergio Gamonal. **Cidadania na empresa e eficácia diagonal dos direitos fundamentais.** São Paulo: LTr, 2011.

CORNETTA, Andrei; REGO, Josoaldo Lima. Uma Geografia Política do ouro: sobre fronteira, garimpeiros e despossessão na Volta Grande do Xingu. **GEOgraphia**, [s. l.], v. 23, n. 50, p. 1–13, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/geographia2021.v23i50.a27222>

CORTEIDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos -. **Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença. Série C, No. 318, 20 out.** [S. l.: s. n.], 2016a.

CORTEIDH. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil. Sentença. 20 out. 2016.** San José da Costa Rica: [s. n.], 2016b.

COSTA, Emerson; MARANHÃO, Ney; JACOB, Valena. Inspeção Laboral no Brasil: Estrutura e importância sob a perspectiva do enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo. **Revista LTr**, [s. l.], v. 85, n. 8, p. 969–981, 2021.

COSTA, Francisco de Assis. Nem tudo no ouro reluz: considerações para uma economia política da garimpagem na fronteira amazônica. In: MATHIS, Armin; REHAAG, Regine (org.). **Consequências da garimpagem no âmbito social e ambiental da Amazônia.** Belém: Fase / Buntstift e.V. / Katalyse, 1993. v. 1, p. 10–20.

COUTO, Álvaro Augusto *et al.* Controle da transmissão da malária em área de garimpo no estado do Amapá com participação da iniciativa privada. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 897–907, 2001.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Trad: ROSA, Sandra Maria Mallmann da.** 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

CUNHA, Manuela; ALMEIDA, Mauro W. Barbosa de. Populações Indígenas, Povos Tradicionais e Preservação na Amazônia. **Instituto Socioambiental e Estação Liberdade Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences**, [s. l.], v. 129, n. 2, p. 184–193, 2001. Disponível em: https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/256423/mod_resource/content/1/UT03-Artigo-2001-cunha-e-almeida-pop-indigenas-p-t-e-conservacao-na-amazonia.pdf

DE-PAULA, Victor Gomes; LAMAS-CORRÊA, Ronald; TUTUNJI, Valdi Lopes. Garimpo e mercúrio: impactos ambientais e saúde humana. **Universitas: Ciências da Saúde**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 101–110, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/ucs.v4i1.25>

DELGADO, Gabriela Neves; RIBEIRO, Ana Carolina Paranhos de Campos. Os direitos sociotrabalhistas como dimensão dos direitos humanos. In: DELGADO GABRIELA NEVES; PEREIRA, Ricardo José Macêdo Britto (org.). **Trabalho, constituição e cidadania: a dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas.** São Paulo: LTr, 2014.

DELGADO, Mauricio Godinho. Direitos fundamentais na relação de trabalho. **Revista Ltr: legislação do trabalho**, São Paulo, v. 70, n. 6, p. 657–667, 2006.

DIAS, Camila Loureiro. Os índios, a Amazônia e os conceitos de escravidão e liberdade. **Estudos Avancados**, [s. l.], v. 33, n. 97, p. 235–252, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3397.013>

FACCHINI NETO, Eugênio. Da responsabilidade civil no novo Código. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **O novo Código Civil e a Constituição.** Porto Alegre: Livraria do

Advogado, 2003.

FAGUNDES, Mauricio. Trabalho Escravo e Pandemia: os desafios da Inspeção do Trabalho na promoção do trabalho digno. **Laborare**, [s. l.], v. 3, n. 5, p. 87–105, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.33637/2595-847x.2020-58>

FELICIANO, Guilherme Guimaraes; PASQUALETO, Olívia de Quintana Figueiredo. Meio ambiente laboral equilibrado: análise do Caso Brumadinho. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 16, n. 36, p. 191–216, 2019.

FERNANDES, Rafaela Neiva. Por trás dos panos: o trabalho escravo no setor têxtil brasileiro e a responsabilização jurídica das grifes. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, v. 18, n. 53, p. 233–258, 2019.

FERREIRA, Letícia; LOWENKRON, Laura. Encontros etnográficos com papéis e outros registros burocráticos: possibilidades analíticas e desafios metodológicos. *In*: FERREIRA, Letícia; LOWENKRON, Laura (org.). **Etnografia de documentos : pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias**. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2020. p. 5–16.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende; ESTERCI, Neide. Slavery in Today's Brazil: Law and Public Policy. **Latin American Perspectives**, [s. l.], v. 44, n. 6, p. 77–89, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0094582X17699913>

FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; PALMEIRA, Rafael Franca. L'esclavage contemporain et ses transformations en Amazonie brésilienne : les témoignages des victimes. **Brésil(s)**, [s. l.], n. 11, p. 1–14, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/bresils.2186>

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará. Tese (Doutorado)**. 624 f. 2014. - Universidade Paris 13, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; MACEDO, Alex dos Santos. Cooperativismo mineral: Da indução de uma forma organizacional aos desafios de uma organização sustentável. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 107–131, 2016.

GEERTZ, Clifford. **The interpretation of cultures**. New York: Basic Books, 1973.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GOMES, Bárbara; BAPTISTA, Lupetti. A crença no princípio (ou mito) da imparcialidade judicial. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 203–223, 2020.

GONÇALVES, A *et al.* Contaminação do mercúrio em populações de garimpos de ouro em área da Amazônia Legal: apurando o diagnóstico da realidade Kayapó. **Salusvita**, Bauru, v. 18, n. 1, p. 37–52, 1999. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-277285>. Acesso em: 23 out. 2021.

GUILLEN, Isabel Cristina Martins. O trabalho de Sísifo. **Varia Historia**, Belo Horizonte, v.

23, n. 38, p. 615–636, 2007.

HERRAIZ, Aurelio Diaz; SILVA, Maria de Nazaré Souza da. Diagnóstico socioambiental do extrativismo mineral familiar (garimpo) na calha do Rio Madeira, em Humaitá, Amazonas. **Revista Pegada**, [s. l.], v. 16, p. 202–226, 2015.

HERRMANN, H. A mineração sob a óptica legal. *In*: LINS, F.A.F.; LOUREIRO, F. E. V. L.; ALBUQUERQUE, G. A. S. C. de. (org.). **Brasil 500 anos - a construção do Brasil e da América Latina pela mineração: histórico, atualidades, perspectivas**. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2000. p. 21–34.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE. **Boletim Estatístico de Pessoal Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos**. [S. l.: s. n.], 2020. Disponível em: <http://www2.planejamento.gov.br/planejamento/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2021**. Brasília: [s. n.], 2021.

IUBEL, Aline Fonseca. Terras de ouro: narrativas e experiências indígenas e não indígenas acerca do garimpo de ouro na Amazônia brasileira. **Anuário Antropológico**, [s. l.], v. 45, n. 1, p. 289–305, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/aa.4995>

LACERDA, L D. Contaminação por mercúrio no Brasil: fontes industriais vs garimpo de ouro. **Química Nova**, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 196–199, 1997.

LEAL, Pastora do Socorro Teixeira; ZWICKER, Igor de Oliveira. A responsabilidade objetiva do empregador à luz da proteção constitucional conferida ao meio ambiente do trabalho. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 16, n. 35, p. 149–189, 2019.

LIMA, Alvino. **Culpa e risco**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

LIMA, Benedito;; MELLO, Renata de. **Degradância decodificada e o papel do estado na sua gênese**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2015.

LIMA, Roberto Kant de. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. **Anuário Antropológico**, [s. l.], n. v.35 n.2, p. 25–51, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/aa.885>

LIMA, Roberto Kant de;; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. Como a Antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? Um desafio metodológico. **Anuário Antropológico**, [s. l.], v. 39, n. 1, p. 9–37, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/aa.618>

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **Amazônia, colônia do Brasil**. Manaus: Valer, 2022.

MAPBIOMAS. **A expansão da mineração e do garimpo no Brasil nos últimos 36 anos: Destaques do Mapeamento Anual de Mineração e Garimpo no Brasil entre 1985 a 2020**Mapbiomas Brasil. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/Fact_Sheet_1.pdf.

MARANHÃO, Ney. Meio ambiente do trabalho: descrição jurídico-conceitual. **Revista de Direitos, Trabalho e Política Social**, [s. l.], v. 2, n. 3, p. 80–117, 2016. Disponível em: <http://revista91.hospedagemdesites.ws/index.php/rdtps/article/view/40/37>

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MATHIS, Armin. A garimpagem como meta de política de Estado - o exemplo do Tapajós. *In*: MATHIS, Armin; REHAAG, Regine (org.). **Consequências da garimpagem no âmbito social e ambiental da Amazônia 1**. [S. l.]: Fase / Buntstift e.V. / Katalyse, 1993. p. 169–176.

MATHIS, Armin. Serra Pelada. **Papers do NAEA**, Belém, v. 50, p. 1–19, 1995.

MATOS, Laura Germano; MATIAS, João Luis Nogueira. Zara, M. Officer, Pernambucanas e Serafina/Collins: o padrão condenatório por condições degradantes da mão de obra em redes contratuais do setor de vestuário. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 16, n. 3, p. 111–131, 2019.

MESQUITA, Valena Jacob Chaves. **O trabalho análogo ao de escravo: uma análise jurisprudencial do crime no TRF da 1ª região**. Belo Horizonte: RTM, 2016.

MILANEZ, Bruno. O novo marco legal da mineração: contexto, mitos e riscos. *In*: (ORG.), Julianna Malerba. (org.). **Novo marco legal da mineração no Brasil: Para que? Para quem?** 1. ed. Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, 2012. p. 19–88.

MILANEZ, Maria Laura. Aspectos Legais do Garimpo. *In*: LINS, Fernando Freitas (Coord) (org.). **Aspectos Diversos da Garimpagem de Ouro**. Rio de Janeiro: CETEM/CNPQ, 1992. p. 77–88.

MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. O trabalho escravo na perspectiva do Tribunal Superior do Trabalho. **Rev. Fac. Direito UFMG**, [s. l.], v. 77, p. 125–144, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.12818/P.0304-2340.2020v77p125>

MONTEIRO JUNIOR, Francisco José; SÁ, Emerson Victor Hugo Costa de; RIGA, Magno Pimenta. O uso da tecnologia no enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil: aplicação às ações de fiscalização no garimpo. *In*: FIGUEIRA, RICARDO REZENDE; MOURA, FLÁVIA DE ALMEIDA; SUDANO, Suliane (org.). **Escravidão contemporânea no campo e na cidade: perspectivas teóricas e empíricas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2022. p. 71–88.

MORAES, Sérgio Jacques. Aspectos jurídicos da pesquisa mineral. *In*: SOUZA, Marcelo Gomes de (org.). **Direito minerário aplicado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. p. 39–68.

MTE, Ministério do Trabalho e Emprego -. **NR 22 - Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração**[S. l.: s. n.], 2019. Seção 1, p. 1–14.

NEPOMUCENO, Ítala Rodrigues. Territórios Munduruku e tensões com garimpos e mineração no Alto e Médio Tapajós. *In*: WAGNER, Alfredo *et al.* (org.). **Mineração e garimpo em terras tradicionalmente ocupadas: conflitos sociais e mobilizações étnicas**. Manaus: UEA Edições/PNCSA, 2019. p. 93–105.

NIMER, Miguel; CALIL, Carlos Augusto. **Influências orientais na língua portuguesa: os vocábulos árabes, arabizados, persas e turcos**. São Paulo: EdUSP, 2005.

OIT, Organização Internacional do Trabalho -. **Guide on the harmonization of labour inspection statistics**. Geneva: ILO, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura**Genebra: ONU, 1956.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu Anexo (Declaração de Filadélfia, 1944)**.Montreal: OIT, 1946.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil**. Brasília: OIT, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social**. Genebra: OIT, 2015.

PASSOS, MM dos. MUNDO DO GARIMPO. **observatoriogeograficoamericalatina ...**, [s. l.], Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Procesosambientales/Geomorfologia/02.pdf>. Acesso em: 23 out. 2021.

PEDROSO, Marcos. **Chagas do Garimpo: o preço do ouro na vida dos povos atingidos pela exploração ilegal do ouro no Tapajós**. WWF-Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?79108/Chagas-do-Garimpo-o-preco-do-ouro-na-vida-dos-povos-atingidos-pela-exploracao-ilegal-do-ouro-no-Tapajos>. Acesso em: 29 out. 2021.

PENA, Renata. **Garimpo ilegal na Amazônia: controle da comercialização e poder cidadão podem evitar uma catástrofe**. WWF-Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?78350/Garimpo-ilegal-na-Amazonia-controle-da-comercializacao-e-poder-cidadao-podem-evitar-uma-catastrofe>. Acesso em: 29 out. 2021.

PEREIRA, Marcela Rage. **A invisibilidade do trabalho escravo doméstico e o afeto como fator de perpetuação**. São Paulo: Dialética, 2021.

PIOVESAN, Flávia. Ius constitutionale commune latino-americano em Direitos Humanos e o Sistema Interamericano: perspectivas e desafios / Latin American Human Rights Ius constitutionale comune and the Inter-American Human Rights System: Perspectives and Challenges. **Revista Direito e Práxis**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 1356–1388, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/dep.2017.28029>

PORTELA, Irene Cristina de M. H. de Medeiros. Condições de vida e de trabalho no Garimpo. *In*: MATHIS, Armin; REHAAG, Regine (org.). **Consequências da garimpagem no âmbito social e ambiental da Amazônia**. [S. l.]: Fase / Buntstift e.V. / Katalyse, 1993. p. 140–148.

RAMOS, Alan Robson Alexandrino; ABRAHÃO, Bernardo Adame; RODRIGUES, Francilene dos Santos. Vazios de poder estatal no garimpo Yanomami – Amazônia Brasileira.

Braz. J. of Develop., Curitiba, v. 6, n. 3, p. 15753–15771, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.34117/bjdv6n3-448>. Acesso em: 23 out. 2021.

RODRIGUES, José Siney Ferraz. **Memórias do garimpo: vida e trabalho de garimpeiros clandestinos no ciclo do ouro na Amazônia brasileira (1960-2000)**. Tese (Doutorado). 211 f. 2020. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2020. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9408>. Acesso em: 23 out. 2021.

ROSA, Patricia Pereira da; WEIHS, Marla Leci. Devastação ambiental e riscos à saúde: O doloroso legado do garimpo de ouro a agricultores familiares da amazônia Mato-Grossense. **Fronteiras**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 66–79, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21664/2238-8869.2021V10I2.P66-80>

SÁ, Emerson Victor Hugo Costa de; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. Contemporâneo ou Démodé: trabalho escravo e responsabilidade civil na indústria da moda. **Laborare**, [s. l.], v. 3, n. 5, p. 69–86, 2020. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.33637/2595-847x.2020-52>

SÁ, Emerson Victor Hugo Costa de; LOUREIRO, Sílvia Maria da Silveira; SILVA, Jamilly Izabela de Brito. Trabalho escravo contemporâneo: as contribuições do diálogo entre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o Brasil para o fortalecimento da dignidade do trabalhador. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 801–822, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i2.7765>

SÁ, Emerson Victor Hugo Costa de; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; FERREIRA, Estêvão Fragallo. Diferenciação entre a concepção de condições degradantes de trabalho no campo e na cidade: Uma análise a partir do perfil contemporâneo das violações constatadas pela Inspeção do Trabalho no Brasil. In: FIGUEIRA, RICARDO REZENDE; MOURA, FLÁVIA DE ALMEIDA; SUDANO, Suliane (org.). **Escravidão contemporânea no campo e na cidade: perspectivas teóricas e empíricas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2022. p. 465–480.

SÁ, Emerson Victor Hugo Costa de; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; MESQUITA, Valena Jacob Chaves. Trabalho escravo contemporâneo: Série histórica dos 25 anos de Grupo Especial de Fiscalização Móvel, no Brasil e na Amazônia Legal (1995-2019). **Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho**, Brasília, n. 4, p. 197–233, 2020.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, Érica de Kássia Costa da; FERREIRA, Vanessa Rocha. Trabalho escravo contemporâneo e o desmatamento na Floresta Amazônica: crise de garantias no Estado Democrático de Direito. **Rev. de Direito e Sustentabilidade**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 40–59, 2019.

SILVA, Samuel Soares da *et al.* Princípios do cooperativismo e a cultura do garimpo: uma análise nas cooperativas minerais de Minas Gerais. **Interações (Campo Grande)**, [s. l.], p. 215–230, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.20435/inter.v23i2.3138>

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Direitos fundamentais e o contrato de trabalho**. São Paulo: LTr, 2005.

SOUSA, James. Mão-de-obra indígena na Amazônia Colonial. **Em Tempo de Histórias**, [s. l.], n. 06, p. 1–18, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/emtempo.v0i06.20175>

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, [s. l.], n. 16, p. 20–45, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003>

STÜRMER, Gilberto. Direitos humanos e meio ambiente do trabalho. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 155–172, 2016.

THOMÉ, Romeu. **O princípio da vedação de retrocesso socioambiental no contexto da sociedade de risco**. Salvador: JusPodivm, 2014.

TREVISAM, Elisaide. **Trabalho escravo no Brasil contemporâneo: entre as presas da clandestinidade e as garras da exclusão**. Curitiba: Juruá, 2015.

URNAU, Lílian Caroline; SEKKEL, Marie Claire. Desafios às políticas públicas diante da desigualdade social: diálogos com residentes de um garimpo amazônico. **Psicologia & Sociedade**, [s. l.], v. 27, n. 1, p. 142–156, 2015.

VEIGA, Marcello Mariz da; SILVA, Alberto Rogério B.; HINTON, Jennifer J. O garimpo de ouro na Amazônia: aspectos tecnológicos, ambientais e sociais. *In*: TRINDADE, Roberto de Barros Emery; BARBOSA FILHO, Olavo (org.). **Extração de ouro: princípios, tecnologia e meio ambiente**. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2002. p. 277–305. *E-book*.

WANDERLEY, Luiz Jardim. Corrida do ouro, garimpo e fronteira mineral na Amazônia. **Revista Sapiência: Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 113–137, 2019.

WANDERLEY, Luiz Jardim de Moraes. **Geografia do Ouro na Amazônia Brasileira: Uma Análise a Partir da Porção Meridional**. 302 f. 2015. Doutorado - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22100.94080>

ZAMBAN, Neuro José. A teoria da justiça de Amartya Sen: As capacidades humanas e o exercício das liberdades substantivas. **EPISTEME**, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 47–70, 2014. Disponível em: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-43242014000200004&lng=es&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 28 maio 2023.