



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO E DOUTORADO EM ECONOMIA**

MARILEIDE ALVES DA SILVA

**TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO: ANÁLISE
COMPARATIVA DO PROJETO AÇÃO INTEGRADA NOS ESTADOS DE
MATO GROSSO E BAHIA (2009-2019)**

Salvador
2022

MARILEIDE ALVES DA SILVA

**TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO: ANÁLISE
COMPARATIVA DO PROJETO AÇÃO INTEGRADA NOS ESTADOS DE
MATO GROSSO E BAHIA (2009-2019)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento econômico.

Orientadora: Prof. Dra. Gilca Garcia de Oliveira

Salvador
2022

Ficha catalográfica elaborada por Valdineia Veloso CRB 5/1092

Silva, Marleide Alves da
S586 Trabalho análogo ao de escravo: análise comparativa do projeto
ação integrada nos estados de Mato Grosso e Bahia (2009-2019 /
Marleide Alves da Silva. _ Salvador, 2022.

204f. tab.; fig.; graf.

Dissertação (Mestrado em Economia) -
Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, 2022

Orientador: Prof^a. Dr^a. Gilca Garcia de Oliveira

1. Trabalho análogo ao de escravo 2. Políticas públicas
I. Oliveira, Gilca Garcia II. Título III. Universidade Federal da Bahia

CDD 331.981

TERMO DE APROVAÇÃO

MARILEIDE ALVES DA SILVA

“Trabalho análogo ao de escravo: Análise comparativa do projeto ação integrada nos estados de Mato Grosso e Bahia (2009-2019)”

Dissertação de Mestrado aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia no Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:



Profa. Dra. Gilca Garcia de Oliveira
(Orientadora – UFBA)



Prof. Dr. Nuno Jorge Rodrigues Teles Sampaio
(UFBA)

Profa. Dra. Thaíssa Tamarindo da Rocha Weishaupt Proni
(UNICAMP)

Aprovada em 23 de fevereiro de 2022.

Dedico este trabalho a minha mãe, só ela sabe as lutas as quais teve para nos educar, a minhas irmãs e irmãos e ao Projeto Vida Pós Resgate.

AGRADECIMENTOS

Eita quão difícil é agradecer, não sei fazer isso direito, então sintam-se todos que participaram direta ou indiretamente desse trabalho agradecidos, meu muito obrigada.

Agradeço em especial ao Projeto Vida Pós Resgate, por me oportunizar em diversas frentes, oportunidade de crescimento pessoal e acadêmico. Agradeço, também, aos ex-bolsistas e bolsistas do Projeto que possibilitaram a realização desse trabalho. Agradeço imensamente as coordenadoras, Prof. Gilca e Lys Cardoso, e os coordenadores, prof. Vitor e prof. Nuno, do Projeto por tudo, muito obrigada. Vocês foram fundamentais nessa trajetória. Sei que dei trabalho de horrores, muito agradecida a todas, todes e todos vocês.

Agradecimento mais que especial a minha orientadora, Prof. Gilca Garcia, pela orientação, pela compreensão, pela ajuda, pela força, pelos puxões de orelha, pela paciência, pelo “ Pô, Marileide, aí não dá!”, por me chamar a realidade, obrigada pela orientação e pelo convívio. Eu tenho ciência de todo o trabalho ao qual lhe dei, muito obrigada por não desistir de mim.

Agradeço ao Prof. Nuno e Prof. Vitor por terem me orientado em conjunto a Profa Gilca, a disponibilidade e contribuições foram fundamentais.

Agradeço, também, a Patricia Lima, Antonio Melo, Admar Junior, Diego Meire e a Lys Cardoso por aceitarem ser entrevistados e terem possibilitado o enriquecimento desse trabalho com suas falas e testemunhas, muito obrigada!!

À Faculdade de Economia, ao PPGE, aos professora(e)s pela construção de conhecimento, aos funcionários (portaria e segurança, serviços de limpeza, da Adm e da Sec da Pós) pelo café e pela disposição em me ajudar e orientar, muito obrigada!

As irmãs-amigas, em especial (Ailane, Edna, Elen, Mari), aos amigos e irmãos-amigos, em especial (Wilson), obrigada e grata por me deixarem fazer parte da vida de vocês e nunca terem largado a minha mão, aos cafés, aos bates papos, as divergências, as discussões e pontos de vistas, as comidas, as cervejas e cafés (de novo), muito obrigada!!! Amigas, amigos e amiges sabem que xs amo, então tá tudo certo. Bonde, eu tenho melhor e tenho como provar. As minhas amigas e amigos do Funcep, muito obrigada pela paciência e ajuda em todo o tempo ;).

Agradeço imensamente a minha família. Principalmente, a minha mãe (Carminha), a meus avós Nem e Devira (in memoria), as irmãs (Lita, Silvia, Rose, Lane, Mari, Lu e Jana), aos irmãos (Cau, Tico e Lukita), primas (Lilica, Cau, Cacau, Drica), tia Rai, tio Chico, a minha dinda Lia, aos meus sobrinha(o)s (são muita(o)s), afilhado, cunhadas(Ane e Geo), sou grata por ser um reflexo e ser parte de um pouquinho de todxs vocês. Grata pela construção de minha personalidade, pelas risadas, pelo choro, por todas as barreiras que atravessamos juntos, pelas altas resenhas no “cantinho do mé”. Grata e grata. Agradeço a Lile, minha filha-felina, meu presente de vida...

Sem mais, mas devendo muitos agradecimentos, muitíssimo obrigada a todas, todes e todos!!

“É inútil imaginar que a pobreza poderá ser eliminada sem modificações da atual estrutura da produção, dos investimentos e do consumo.”

Milton Santos

RESUMO

Este trabalho analisa comparativamente a política pública de combate ao trabalho análogo ao de escravo, com foco na reinserção no mercado de trabalho, o Projeto Ação Integrada - PAI, implementado nos estados do Mato Grosso e da Bahia. É premente a análise de políticas públicas que contribuam com o enfrentamento do trabalho análogo ao de escravo no país, desde sua formulação a seus resultados, para entendermos como se dá o enfrentamento a esse crime e quais atores estão presentes ou ausentes nesse processo. Para tanto, utilizou-se uma metodologia quantitativa de análise temporal dos dados e a análise da política pública através da *Policy Cycle*, via dados primários e secundários para compreender a situação do trabalho análogo ao de escravo no país e nesses estados e como essa política pública contribuiu para romper o ciclo do trabalho análogo ao escravo. O estudo mostrou que o PAI/MT e PAI/BA não foram eficazes e possuem diversos problemas e gargalos desde a sua formulação, implementação e avaliação. Constatou-se que as estratégias adotadas mostraram-se insuficientes ou mal executadas, o que impactou negativamente os resultados. Observou-se que o Projeto Ação Integrada não obteve êxito em romper o ciclo do trabalho análogo ao de escravo.

Palavras-Chaves: Trabalho análogo ao de escravo. PAI. Políticas públicas.

ABSTRACT

This work comparatively analyzes the public policy to combat slave-like labor, focusing on assisting victims of slave-like labor and of an assistance-preventive nature, the Projeto Ação Integrada - PAI, implemented in the states of Mato Grosso and Bahia. It is urgent to analyze public policies that contribute to the fight against slave labor in the country, from its formulation to its results, in order to understand how this crime is fought and which actors are present or absent in this process. In order to do so, a quantitative methodology of temporal analysis of the data and the analysis of public policy through Policy Cycle were used, via primary and secondary data to understand the situation of labor analogous to slavery in the country and in these states and how this public policy contributed to breaking the cycle of work analogous to slavery. The study showed that the PAI/MT and PAI/BA were not effective and have several problems and bottlenecks since their formulation, implementation and evaluation. It was found that the strategies adopted proved to be insufficient or poorly executed, which negatively impacted the results. It was observed that the Integrated Action Project was not successful in breaking the cycle of labour analogous to that of slavery.

Keywords: Labour analogous to slavery. PAI. Public policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Comparação entre antiga escravidão e nova escravidão	31
Figura 1 – Tipificação do trabalho análogo	38
Gráfico 1 – Número de pessoas resgatadas por meio de fiscalização, Brasil, (2000-2020)	43
Quadro 2 – Os 15 municípios com maior incidência de trabalhadores resgatados, Brasil, (2003-2018)	45
Gráfico 2 – Trabalhadores resgatados por área, Brasil, (1995-2020)	46
Gráfico 3 – Setores com mais flagrantes de trabalho análogo ao de escravo, Brasil, (2003-2018)	50
Figura 2 – <i>Policy Cycle</i>	64
Quadro 3 – Dimensões da Avaliação	70
Quadro 4 – Critérios de classificação da avaliação de Políticas Públicas	72
Gráfico 4 – Evolução do número de trabalhadores resgatados, Mato Grosso, (1995-2021)	79
Gráfico 5 – Quinze municípios com maiores números de trabalhadores resgatados, Mato Grosso, (1995-2020)	80
Gráfico 6 – Trabalhadores resgatados por área, Mato Grosso, (1995-2021)	81
Gráfico 7 – Setores com maior número de trabalhadores resgatados, Mato Grosso, (2003-2020)	82
Figura 3 – Índice de Gini-Terra, Mato Grosso (2014)	87
Figura 4 – Mapa do local de resgate, Mato Grosso, (2003-2018)	87
Gráfico 8 – Evolução do número de trabalhadores resgatados na Bahia, (2003-2019)	89
Gráfico 9 – Setores com maior número de trabalhadores resgatados, Bahia, (2003-2019)	90
Gráfico 10 – Trabalhadores resgatados por área, Bahia, (2003-2021)	91
Gráfico 11 – Os quinze municípios com maiores números de trabalhadores resgatados, Bahia, (2003-2020)	92
Figura 5 – Índice de Gini-Terra, Bahia, (2006-2017)	95
Figura 6 – Local de resgates, Bahia, (2003-2018)	95
Figura 7 – Ciclo vicioso do trabalho análogo ao de escravo	106
Quadro 5 – Desembolso do PAI/MT, (2009-2017), (em reais)	106
Quadro 6 – Desembolso do PAI/BA, (2018/2020), FUNTRAD, (em reais)	116

Quadro 7 – Projeto Proinser (Itambé-BA), 2019	118
Quadro 8 – Dados do Qualifica Bahia/PAI-BA, 2019	120
Quadro 9 – Situação laboral e de renda, Qualifica Bahia/PAI-BA, 2019	120
Quadro 10 – Cursos de capacitação produtiva, Projeto Proinser/PAI-BA (2019-2020)	121
Quadro 11 – Trabalhadores capacitados, Reinserindo no Mundo Trabalho/PAI-BA, 2020	121
Quadro 12 – Trabalhadores capacitados, Reinserindo no Mundo Trabalho, PAI, Bahia, 2020	122
Quadro 13 – Análise comparativa do Projeto Ação Integrada Mato Grosso e Bahia	124

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Casos de resgatados por estado de resgate, de naturalidade e residência, Brasil, (2003-2018)	44
Tabela 2 – Faixa etária e gênero e nível educacional (com residência apurada), Brasil, (2003-2018)	47
Tabela 3 – Declaração de raça dos resgatados (com residência apurada), Brasil, (2003 - 2018)	48
Tabela 4 – Ocupação dos trabalhadores resgatados, Brasil, (2003-2018)	49
Tabela 5 – Estrutura fundiária, Mato Grosso	85
Tabela 6 – Estrutura fundiária, Bahia, (2006-2017)	94
Tabela 7 – Tipo de ação, PAI/MT (2003-2017)	108
Tabela 8 – Ações por ano, PAI/MT, Mato Grosso, (2009-2017)	108
Tabela 9 – Quantitativo de trabalhadores abordados, PAI/MT, Mato Grosso, (2009-2017)	109
Tabela 10 – Qualificação do PAI/MT, Mato Grosso, , por data de término do curso, (2009-2017)	110
Tabela 11 – Trabalhadores resgatados e qualificados pelo PAI/MT e sua inserção no mercado de trabalho, (2009-2017)	111

LISTA DE SIGLAS

AF	Agricultura familiar
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CBO	Classificação Brasileira de Ocupação
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CODACE	Comitê de Datação do Ciclo Econômico
COETRAE/BA	Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo/ Bahia
CONATRAE	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
COOPAT	Cooperativa de Apoio Tecnológico, Gestão e Desenvolvimento Social
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CREAS	Centro de Referência de Assistência Social do Brasil
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EJA	Ensino de Jovens e Adultos
FUNCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FUNTRAD	Fundo de Promoção do Trabalho Decente
GAPI	Grupo de Análise de Políticas de Inovação/Universidade de Campinas
GEFM	Grupos Especiais de Fiscalização Móvel
GEOGRAFAR	A Geografia dos Assentamentos na Área Rural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMEA	Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária
INCRA	Instituto Nacional Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada
MAI	Movimento Ação Integrada
MC	Ministério da Cidadania
ME	Ministério da Economia
MPT	Ministério Público do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTP	Ministério do Trabalho e da Previdência
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAI	Projeto Ação Integrada
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPs	Políticas Públicas
PRT	Procuradoria Regional do Trabalho
RAICE	Rede Ação Integrada de Combate à Escravidão
SEDH/BA	Secretaria de Estado de Direitos Humanos da Presidência da República da Bahia
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria

SETRE	Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte
SINAIT	Sindicato dos Auditores Fiscais do Trabalho
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SIT	Secretária de Inspeção do Trabalho
SJDHD	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento
SRTE/MT	Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Mato Grosso
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TCT	Termo de Cooperação Técnica
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UNISELVA	Fundação Uniselva

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO	21
2.1	SENTIDOS DO TRABALHO NO SISTEMA CAPITALISTA	21
2.2	FORMAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO	25
2.2.1	Características do mercado de trabalho no Brasil	25
2.3	TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO: CARACTERIZAÇÃO E SUA CONCEITUAÇÃO	29
2.3.1	Tipificação do trabalho análogo ao de escravo	37
2.3.2	Panorama do trabalho análogo ao de escravo no Brasil	42
3	POLÍTICAS PÚBLICAS	52
3.1	ESTADO CAPITALISTA	52
3.2	POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E CARACTERIZAÇÃO	56
3.2.1	<i>Policy analysis</i>	60
4	O TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO NO MATO GROSSO E NA BAHIA	77
4.1	TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO NO ESTADO DO MATO GROSSO	77
4.1.1	Panorama geral do trabalho análogo ao de escravo no estado de Mato Grosso	78
4.1.2	Elementos da vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores matogrossenses	83
4.2	TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO NO ESTADO DA BAHIA	88
4.2.1	Panorama geral do trabalho análogo ao de escravo na Bahia	88
4.2.2	Elementos da vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores baianos	92

5	PROJETO AÇÃO INTEGRADA – PAI: UMA POLÍTICA ASSISTENCIAL PREVENTIVA DE ENFRENTAMENTO AO TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO	97
5.1	INSTRUMENTOS DE ENFRENTAMENTO AO TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO	98
5.2	PAI: FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NO MATO GROSSO	102
5.3	AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS NO ESTADO MATO GROSSO	107
5.4	PAI: FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NA BAHIA	114
5.5	AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS NO ESTADO DA BAHIA	120
5.6	ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O PAI MATO GROSSO E PAI BAHIA	124
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
	REFERÊNCIAS	141
	APÊNDICES	156
	ANEXOS	194

1 INTRODUÇÃO

O trabalho análogo ao de escravo é um fenômeno mundial explicitado na exploração das relações de trabalho de forma desumana e que alijam a dignidade humana. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a exploração via trabalho escravo contemporâneo está presente em vários setores produtivos em todo o mundo e é parte constituinte da economia global (ORGANIZAÇÃO [...], 2009).

No Brasil, desde 1995, ano em que o Estado reconheceu a existência da prática de trabalho análogo ao de escravo em seu território, foram criados diversos instrumentos de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo e gerando dados sobre resgates, resgatados e infratores. Os dados sobre resgates são um pequeno indicador da existência do trabalho análogo ao de escravo no país, mas que não reflete a realidade total desse fenômeno. Porém, esses dados ajudam a compreender como se desenvolve esse tipo de exploração extrema e degradante do trabalho no território brasileiro.

Esses dados são subdimensionados, ou seja, não refletem de maneira fidedigna a realidade desse crime no país. Portanto, ao longo do tempo, podem estar indicando diminuição ou estagnação dos casos de resgate de trabalhadores em situação análoga a de escravidão, mas não refletem a realidade, já que diversos “fatores contribuem para a dificuldade de coleta de dados dessas situações, resultando em pouca visibilidade e subnotificação, bem como a dificuldade de articulação de ações internacionais e nacionais para seu combate”. (BRASIL, 2020, p. 10). Por isso, políticas públicas de enfrentamento a esse crime têm papel fundamental.

A formulação de políticas públicas pode contribuir com os esforços de reduzir o trabalho análogo a de escravo. Mas a elaboração e implementação dessas políticas não são simples, já que não há um único conceito ou modelo de formulação de políticas públicas, bem como os problemas e público-alvo variam e devem ser pensados e atendidos de acordo com suas particularidades. E, principalmente, por conta dos diversos interesses e atores nesse processo cuja correlação de forças implica a manutenção da exploração degradante do trabalhador.

De forma geral, as políticas públicas possuem diversos fatores a serem analisados e compreendidos, desde a formulação da agenda até sua avaliação, que tem como objetivo

medir ou constatar sua eficácia. Discutir suas fases é importante, pois é uma forma de compreender a melhor alternativa na sua formulação e implementação, de maneira a se ter um retorno à sociedade, bem como a avaliação é importante porque contribui para compreender como se desenvolveram as PPs e, a partir dos resultados, para que sejam realizados ajustes para melhorias, para a revisão dos objetivos e metas, para reformulação das estratégias e metodologias a serem executadas. O governo teria uma autonomia relativa para eleger quais problemas são relevantes e quais processos escolher para solucioná-los (POULANTZAS, 1977). Mas suas ações dependem de diversos fatores, desde políticos, sociais, econômicos etc., o que o impele a analisar e criar as políticas públicas de acordo com tais elementos.

Em relação ao combate ao trabalho análogo ao de escravo, no Brasil, há tanto políticas públicas que visam punir os criminosos quanto de assistência às vítimas. No que tange ao apoio aos trabalhadores vitimados, a concessão de um Seguro-Desemprego Especial e o Projeto Ação Integrada (PAI) se destacam, apesar de a primeira ser uma política de Estado, nacionalizada e institucionalizada, e a segunda, uma política estadual, ou seja, não nacionalizada e dependente de ações de governo e instituições estaduais.

A formulação do PAI ocorreu em 2008. No entanto, sua implementação se deu em 2009, inicialmente no estado de Mato Grosso. Posteriormente se expande e, em 2013, o projeto é implantado na Bahia, em 2014, no estado do Rio de Janeiro e em 2017, no Ceará (ORGANIZAÇÃO [...], 2016).

O Projeto Ação Integrada tem como principal objetivo “conjugar esforços para promover transformações sociais, por meio de instrumentos educacionais e econômicos dos resgatados do trabalho escravo e vulneráveis”. (PROJETO [...], 2014; ORGANIZAÇÃO [...], 2016), permitindo que trabalhadores resgatados ou considerados vulneráveis tenham mais chances de se reinserir social e profissionalmente no mercado de trabalho em condições não degradantes.

O presente trabalho busca analisar comparativamente o Projeto Ação Integrada desenvolvido nos estados de Mato Grosso e Bahia, a fim de compreender como essa política pública foi pensada, executada e os seus possíveis resultados nessas unidades federativas na busca por diminuir a incidência ou reincidência dos trabalhadores resgatados em situação análoga à de escravidão. Ele se faz relevante devido à importância do combate ao trabalho análogo ao de escravo e ao fato de que as políticas públicas que atendem aos trabalhadores resgatados, no

Brasil, não vêm dando conta de superar as incidências e reincidências desse tipo de exploração extrema e degradante.

Nesse contexto, este trabalho tem como **objetivo principal** analisar comparativamente a política pública Projeto Ação Integrada no enfrentamento ao trabalho análogo a de escravo nos estados de Mato Grosso e Bahia. E **objetivos complementares**: i) Compreender os conceitos e concepções de trabalho análogo ao de escravo e de políticas públicas; ii) Levantar dados sobre o Projeto Ação Integrada ; iii) Compreender como foi formulado e executado o Projeto Ação Integrada nos estados do Mato Grosso e Bahia; iv) Verificar modificações na formulação e implementação dessas políticas públicas; ; v) Analisar os resultados do Projeto Ação Integrada nos estados de Mato Grosso e Bahia, observando sua eficácia e objetivos alcançados.

As políticas públicas de combate ao trabalho análogo ao de escravo implementadas no país possuem caráter repressivo, preventivo e de atendimento às vítimas. Elas são formuladas e constituídas a partir da percepção do que seria o cerne desse problema e da execução de um possível recurso para mitigá-lo. Em se tratando de uma política assistencial-preventiva, o Projeto Ação Integrada, desenvolvidos nos estados de Mato Grosso e Bahia, pode-se inferir que foram assertivas em sua formulação, implementação e eficazes na qualificação profissional e, conseqüentemente, na diminuição da incidência e reincidência desses trabalhadores no trabalho análogo ao de escravo?

As políticas preventivas-assistenciais têm como foco a diminuição da vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores resgatados. Porém o PAI tem como objetivo a reinserção no mercado de trabalho através de qualificação profissional e intermediação. Sabe-se que é necessário pensar meios mais amplos que a qualificação para o mercado de trabalho para mitigar um problema tão complexo que envolve não apenas o emprego formal, mas toda uma estrutura social.

Nesse sentido, questiona-se:

- Diante desse contexto, o Projeto Ação Integrada, Mato Grosso e Bahia, enquanto uma política pública voltada para assistir o trabalhador resgatado, de que forma contribui para o enfrentamento do trabalho análogo ao de escravo?

- Ao focarem ações voltadas, principalmente, para o mercado de trabalho, o PAI/MT e o PAI/BA atuaram contra o cerne do problema do trabalho análogo ao de escravo?
- Quais os desafios e gargalos apresentados na formulação e implementação do PAI/MT e PAI/BA?
- É possível pensar em meios para além de capacitações profissionais enquanto forma efetiva de enfrentamento do trabalho análogo ao de escravo?

A **hipótese** que se supõe é a de que, em função da natureza dos atores e da forma como foi formulado e executado, o PAI Mato Grosso e Bahia, como política pública de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo, voltada à reinserção profissional de trabalhadores resgatados, promoveu melhorias nas condições gerais de vida do trabalhador resgatado, evitando assim a reincidência do mesmo nessa situação de exploração extrema e degradante de trabalho.

Para o desenvolvimento deste trabalho, utilizou-se de uma análise temporal de dados, e a análise de política pública foi elaborada conforme a *Policy Cycle*. Para tanto, inicialmente, fez-se um levantamento bibliográfico sobre as temáticas trabalho, trabalho análogo ao de escravo e políticas públicas, através de uma investigação a partir de livros, artigos, revistas, dissertações, teses e jornais, atentando-se às referências bibliográficas mais relevantes e atualizadas. Essa fase teve como objetivo desenvolver ideias e conceitos que nortegassem o trabalho e pudessem aprofundar e desenvolver os conceitos de trabalho análogo ao de escravo, políticas públicas e de desenvolvimento econômico-social.

Posteriormente, foi realizado um levantamento bibliográfico histórico e de dados sobre o trabalho análogo ao de escravo no Brasil e nos estados do Mato Grosso e Bahia. Para tal, foi realizada coleta de dados de instituições e órgãos oficiais nacionais e internacionais e instituições sociais que trabalham com a temática, com o objetivo de compreender e subsidiar o entendimento e o contexto desse fenômeno no país e nessas unidades federativas.

Ainda, para o entendimento e análise do processo de formulação, implementação e avaliação sobre o Projeto Ação Integrada nos estados de Mato Grosso e Bahia, foram utilizadas fontes

secundárias, como o banco de dados do Projeto Vida Pós Resgate formado a partir da base de dados do Projeto Ação Integrada - Mato Grosso, quanto aos trabalhadores resgatados e vulneráveis que receberam qualificação, de 2009 a 2017; a base de dados Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e entrevistas com os trabalhadores resgatados e capacitados pelo Projeto, na Bahia; planilha referente aos trabalhadores beneficiados com seguro-desemprego de 1995 a 2018; planilha oficial do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) quanto aos resgates realizados no estado do Mato Grosso e Bahia, entre 1995 a 2018; planilhas da base de dados Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil e relatórios de execução do PAI-BA, da Secretaria de Emprego, Trabalho, Renda e Esporte (SETRE-BA).

Por último, fez-se o uso de fonte primária para o processo de análise da Política Pública Projeto Ação Integrada. Isso, através de entrevistas semiestruturadas nos meses de outubro de 2021 e fevereiro de 2022, com atores que contribuíram com a formulação e implementação do PAI, nos estados de Mato Grosso e Bahia, bem como atores que contribuíram ou contribuem para o desenvolvimento dessa política pública nesses estados. Foram realizadas entrevistas com o representante da OIT Brasil no PAI/MT, com uma procuradora do trabalho que acompanhou as atividades do PAI/MT, com a assessora especial da SETRE responsável pela implantação do PAI/BA, com o atual técnico da SETRE responsável pelo PAI/BA e com o coordenador da Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo/Bahia (COETRAE/BA).

Nessas entrevistas, foram levantadas informações relevantes para a pesquisa, que tratam de temas como: o processo de formulação implementação da Política; problemas, dificuldades na execução da Política; atores envolvidos; financiamento; estratégias e monitoramento.

Para avaliar o PAI/MT e o PAI/BA, realizou-se uma análise comparativa, na tentativa de estabelecer semelhanças e diferenças entre o PAI-MT e o PAI-BA, baseadas no método da *policy cycle*, analisando a sua formulação, a sua implementação e avaliando o resultado *ex post* dessa política pública.

Este trabalho está dividido em quatro seções, além dessa introdução e uma consideração final. No segundo capítulo, caracterizo o trabalho análogo ao de escravo; no terceiro, apresento alguns conceitos e metodologia de Políticas Públicas, além de apresentar o conceito de Estado; no quarto, caracterizo o trabalho análogo ao de escravo nos estados de Mato

Grosso e Bahia, e no quinto descrevo o PAI nos estados referidos e analiso comparativamente essa política pública.

2 TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO

Este capítulo visa apresentar a primeira parte do arcabouço teórico deste trabalho. Serão enfatizados os aspectos conceituais mais relevantes no que concerne ao trabalho análogo ao escravo.

O trabalho é elemento central das relações sociais e base do capitalismo. Ao longo do tempo, dentro do sistema capitalista, as relações de trabalho vêm se modificando e têm como premissas o “trabalho livre” e assalariado. No entanto, esses elementos são utilizados também para disfarçar novos formatos de exploração, que vão desde maior informalização até a constância do trabalho análogo ao de escravo. Dessa forma, percebe-se uma tendência de diversas formas de expropriação e de degradância do trabalho.

Percebe-se que, apesar de o capitalismo vender a ideia de “mercado livre” e indivíduos livres, que vendem sua força de trabalho em troca de um salário, o trabalho análogo ao de escravo coexiste com esses elementos, que são uma contradição a esse sistema. Houve adequações na maneira de exploração extrema e desumana do trabalhador para sustentar essa idealização de “livre arbítrio”.

Todavia, antes de se adentrar a discussão do trabalho análogo ao de escravo, tema central desta dissertação, optou-se por apresentar, também, mesmo que de maneira sintética, alguns sentidos do trabalho a partir de uma visão marxista.

2.1 SENTIDOS DO TRABALHO NO SISTEMA CAPITALISTA

A sociabilidade e o trabalho são elementos intrínsecos da vida humana, sendo este último fundamental na transformação da natureza, na garantia de sobrevivência e reprodução dos seres humanos (ANTUNES, 2009a). No decorrer da história e à medida que houve modificações nos sistemas produtivos, o trabalho também se transformou, ganhou novos elementos que o caracterizaram e lhe conferiram novos sentidos, configurando-o. O trabalho é uma categoria de transformação do ser social e da sociedade e produção de mais-valor, de riqueza.

Para Engels (2004, p. 11), o processo de desenvolvimento do trabalho é parte fundante do ser social e, conjuntamente com a natureza, vem sendo mais que “a fonte de toda riqueza”, ele “é condição básica e fundamental de toda a vida humana”. Esse autor ainda afirma que há uma simbiose entre trabalho e natureza, em que o homem transforma a natureza e essa também o modifica. Marx (2013) define o trabalho enquanto metabolismo entre a natureza e o homem, em que o trabalho se apresenta:

Como criador de valores de uso, como trabalho útil, é o trabalho, e por isso uma condição de existência do homem, independentemente de todas as formas de sociedade, eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre o homem e natureza, e, portanto, vida humana. (MARX, 2013, p.120).

Ou seja, Marx (2013) evidencia o trabalho enquanto elemento central na construção da sociedade, em que aparece como condição de reprodução da vida e como instrumento de acumulação de capital. É por meio do trabalho que o homem se constitui como homem e ser social. É através dele que há criação do mais-valor, pois o homem, ao executar a ação de trabalhar, transfere o trabalho, a mercadoria ou o serviço. No sistema capitalista, o homem oferta sua força de trabalho, não o trabalho, em troca de um salário ou rendimento básico. Todos os sistemas econômicos sempre buscaram de maneira direta o efeito útil do trabalho (no caso do capitalismo, o lucro) (ANTUNES, 2004).

Marx (2013) ainda afirma que:

[...] o processo de trabalho [...] é atividade orientada a um fim - a produção de valores de uso - apropriação do elemento natural para a satisfação de necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre homem e natureza, perpétua condição natural da vida humana e, por conseguinte, independente de qualquer forma particular dessa vida, ou melhor, comum a todas as suas formas sociais. (MARX, 2013, p. 261).

Se por um lado, o trabalho é elemento fundante do homem, o sistema capitalista o transforma em trabalho assalariado, alienado, e o fetichiza, desloca a sua centralidade fundamental e o torna meio de sobrevivência - a força de trabalho torna-se mercadoria. O trabalho torna-se meio da realização humana, não mais elemento necessário humano (ANTUNES, 2009a).

Nessa perspectiva, dominação e exploração do trabalho se apresentam como “a utilização da força de trabalho é o próprio trabalho. O comprador da força de trabalho a consome ao fazer trabalhar o vendedor dela [o trabalhador]”. (MARX, 2013, p.188). Para esse autor, no modo

de produção capitalista, o processo de trabalho se constitui como um elemento de consumo de força de trabalho em que resultam dois fenômenos: o controle do capitalista sobre o trabalho que ele compra e o fato de o produto desse trabalho não pertencer ao trabalhador, e sim ao capitalista (ANTUNES, 2004).

O autor supramencionado explica que, quando Marx (2013) aborda a exploração do trabalho e afirma que o trabalho assalariado guarda relações injustas e de dominação uma vez apenas parte do trabalho diário é paga e outra parte é trabalho não pago, esse último é o chamado mais-valor. Portanto, o assalariamento dá a impressão de pagamento total do trabalho, que recebe um salário ou uma remuneração para se reproduzir socialmente e manter-se como trabalhador, mas é apenas uma parte do valor produzido por ele mesmo.

Lukács (1980, apud ANTUNES, 2009b), a partir de uma perspectiva ontológica da natureza do trabalho, aponta que é através do ato laborativo que se origina a “sociabilidade, a primeira divisão do trabalho, a linguagem, etc”, pois é o meio para a evolução social humana, como “centro do processo de humanização” do homem e a “protoforma da práxi social”. (ANTUNES, 2009b, p. 135-37).

O trabalho é a ontologia do ser social, é um processo contínuo que busca novas alternativas, que tem seu sentido original na produção de valores de uso através do metabolismo entre homem e natureza, buscando nele a produção e reprodução de sua vida societal, ao mesmo tempo em que cria e renova as suas próprias condições de reprodução (*idem*: p. 136). Lukács (1980, apud Antunes, 2009b) ainda afirma que para além do seu sentido original (produtor de valor de uso) o trabalho é, também, “elemento de coesão e convencimento” para os outros homens realizar trabalho e satisfazer as necessidades da sociedade, pois, é social em seu processo.

Postone (2014) afirma que o trabalho é elemento central no estabelecimento das relações sociais através da sua natureza de criador de mercadorias (valor abstrato), ou seja, é uma sociedade forjada pelo trabalho. Pois "o trabalho e seus produtos medeiam a si próprios no capitalismo, são socialmente automediantes". (POSTONE, 2014, p. 176).

O trabalho, no sistema de produção capitalista, é o único que permite criar e adicionar valor, ou seja, o que possibilita criar e aumentar a riqueza. No entanto, o trabalhador não é

favorecido com o acréscimo dessa última, pois vende a sua força de trabalho em troca de uma remuneração em forma de salário, que deveria garantir a sua reprodução social. Mas essa troca não ocorre de fato, já que o seu salário é parte do capital produzido através de seu trabalho e apropriado pelo capitalista, bem como o seu excedente (MARX, 2013).

A relação de troca entre o capitalista e o trabalhador se converte, assim, em mera aparência pertencente ao processo de circulação, numa mera forma, estranha ao próprio conteúdo e que apenas o mistifica. A contínua compra e venda da força de trabalho é a forma. O conteúdo está no fato de que o capitalista troca continuamente uma parte do trabalho alheio já objetivado, do qual ele não cessa de se apropriar sem equivalente, por uma quantidade maior de trabalho vivo alheio. (MARX, 2013, p. 434).

Dessa forma, entende-se que o salário é uma parte do valor criado pelo trabalho pago ao trabalhador pela venda de sua força de trabalho, enquanto o capitalista se apropria do valor excedente, do trabalho alheio o qual não produziu, explora a força de trabalho. A expropriação do trabalho “toma a forma particular de apropriação pelo capital do valor criado pela força de trabalho na produção, valor que excede o próprio valor da força de trabalho”. (OSORIO, 2013, p. 49).

O trabalho enquanto elemento fundamental da produção do valor e da riqueza é elemento de expropriação do trabalhador, pois “(...) no capitalismo, essa riqueza continua a ser extraída pela exploração e é distribuída de maneira, altamente, injusta”. (POSTONE, 2014, p.23).

Nesse contexto, além da expropriação do trabalhador, pode ocorrer a superexploração da força de trabalho, ao identificar situações em que a remuneração do trabalhador seria inferior ao valor necessário para a sua reprodução social, pois a jornada de trabalho é sempre maior que o tempo necessário para produzir o salário (MARINI, 1972). Isso ocorre quando o capitalista aumenta a exploração da força de trabalho através da elevação da jornada e da intensidade do trabalho para alcançar lucros extraordinários (superlucros).

Se o prolongamento da jornada de trabalho e a elevação da intensidade operam na esfera da produção, afetando o valor total da força de trabalho e suas próprias condições futuras de vida, na esfera da circulação o capital pode adquirir a força de trabalho por um salário abaixo de seu valor no próprio momento da compra. É a forma mais tosca e visível de superexploração. (OSÓRIO, 2018, p.489).

A superexploração da força de trabalho é definida como:

[...] uma exploração na qual o valor da força de trabalho é violado. Tal violação pode ocorrer por diversos mecanismos, seja no mercado - no momento de sua compra e venda -, seja no próprio processo de trabalho - por um desgaste “anormal”, extensivo ou intensivo. Em todo caso, o salário recebido já não é equivalente ao valor da força de trabalho, não cobre seu valor diário ou seu valor total. (OSÓRIO, 2013, p. 49)

Carcanholo (2013, p. 90) entende a superexploração “como forma específica de elevar a taxa de mais-valia, de forma que os salários fiquem abaixo dos valores da força de trabalho, evidentemente sim, pois é do fundamento do capitalismo, qualquer que seja ele, que isto se processe”.

O capitalismo é modo de produção de exploração da classe trabalhadora em que o homem é coagido a produzir e trocar mercadorias (produtos, força de trabalho etc) em busca da sobrevivência, o que implica uma dominação das atividades humanas, na superexploração do trabalho e não se importa com a duração de vida do trabalhador (POSTONE, 2014; MARX 2013).

O trabalho é elemento fundamental na reprodução do capitalismo. Dentro desse sistema, as relações de trabalho vêm se modificando e/ou se adaptando aos novos modos de exploração do capital. No entanto, apesar de haver uma modificação na maneira em que o capitalismo expropria o trabalho, estes continuam sendo a sua base.

2.2 FORMAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

Para melhor compreensão da temática trabalho análogo ao de escravo, é necessário compreender, mesmo que de maneira breve, a formação e como está estruturado o mercado de trabalho brasileiro. À vista disso, o entendimento de como se constitui e funciona esse mercado, no Brasil, é importante para apreender a situação laboral à qual os trabalhadores estão inseridos e como esse contexto impacta tais mecanismos de enfrentamento do trabalho análogo ao de escravo.

2.2.1 Características do mercado de trabalho no Brasil

De maneira sucinta, a formação do mercado de trabalho, no Brasil, tem início no processo de colonização, com o uso de força de trabalho escravizada indígena e africana. Desenvolveu-se a partir de elementos escravagista e capitalista, de maneira “assimétrica” e desigual,

mesclando tipos e relações trabalhistas distintas. Esses elementos vêm desde os trabalhadores escravizados de ganho, alforriados que vendiam sua força de trabalho, bem como brasileiros aqui nascidos e não escravizados. Juntando-se a isso, veio o processo da abolição da escravização dos negros, sem qualquer política de reparação ou inserção desses trabalhadores, teve-se início o uso de mão de obra de imigrantes europeus e asiáticos, mas com traços escravagistas. Posteriormente, há um processo de industrialização, processo de êxodo rural, de urbanização mal planejada, o crescente exército de reserva industrial, a implementação da CLT no século XX. E vem ganhando novos contornos com a reforma trabalhista de 2017.

Barbosa (2008, p. 09) aponta a inexistência de um mercado de trabalho brasileiro no período colonial, pois parte de uma formulação marxista em que não haveria expropriação do trabalho e sim um “não-mercado de trabalho” nesse momento histórico, já que as pessoas escravizadas não colocariam sua força de trabalho à venda e nem receberiam um salário em troca, característica fundamental desse tipo de mercado (BARBOSA, 2016).

A característica essencial das formações econômicas e sociais capitalistas é que elas criam não apenas um mercado interno pela “destruição de todos os ofícios subsidiários rurais”, como ressalta Marx, mas também em virtude de possibilidades expansivas próprias oriundas da acumulação de capital viabilizada pela redução dos custos do trabalho em virtude dos ganhos de produtividade. Não havia, pois, acumulação endógena de capital na colônia, mas tão somente esterilização de capital sob a forma do escravo. (BARBOSA, 2016, p.09)

Theodoro (1998) afirma que o nascimento do mercado de trabalho no Brasil ocorreu por intermédio da ação estatal pela abolição da escravidão e foi moldado por uma política de imigração, favorecida por taxas e subvenções, em detrimento da mão de obra nacional. O referido autor reforça que esse mercado nasceu dentro de um ambiente de exclusão para uma parte significativa da força de trabalho.

Garcia e Gonzaga (2014) apontam que é necessário levar em consideração dois aspectos básicos para entender a formação do mercado de trabalho no Brasil: a transformação desigual da estrutura produtiva e o intenso e rápido processo de urbanização que transcorreu em simultâneo a ela. O primeiro é reflexo direto do processo de industrialização tardio pelo qual a economia brasileira passou, marcado por uma produtividade heterogênea. O segundo seria em decorrência do êxodo rural e da falta da reforma agrária que fortaleceu uma estrutura agrária muito concentrada.

Entendia-se que traços da formação da sociedade brasileira haviam conformado um mercado de trabalho pouco estruturado – fruto da associação de elevada disponibilidade de força de trabalho e grandes contrastes de tamanho, organização e graus de capitalização e incorporação tecnológica entre unidades produtivas (heterogeneidade), somada a insuficiente proteção social. (GARCIA; GONZAGA, 2014, p. 127).

Um terceiro elemento que compõe essa heterogeneidade do mercado brasileiro é o resultado da própria escravização, bem como o modo ao qual foi realizado o processo de abolição da mesma (CAVALCANTI, 2016).

Furtado (2005) elenca as características da economia brasileira mais marcantes, que são características de economia subdesenvolvidas ou periféricas, que seriam:

[...] baixíssimo grau de desenvolvimento da economia colonial, pelo atraso na formação do mercado interno, pela eclosão tardia da industrialização, pela subordinação da substituição de importações à lógica da modernização dos padrões de consumo, pela presença de fortes heterogeneidades produtivas, sociais e regionais, bem como pela cristalização de uma estrutura centro-periferia dentro do próprio país que tendia a agravar as desigualdades regionais, pela tendência ao desequilíbrio externo e à inflação estrutural, pelas dificuldades para a consolidação de centros internos de decisão autônomos e pelo retardo na definição de uma política econômica genuinamente nacional. (FURTADO, 2005, p. 03).

Para Furtado (2005) e Tavares (1972), a acentuada heterogeneidade da estrutura produtiva, o desemprego estrutural e a persistência de ocupações precárias e informais são os elementos que configuraram a formação do mercado de trabalho brasileiro e influenciaram para que o processo de geração de emprego e renda assumissem características específicas. Para Furtado (2005), a economia brasileira, ao longo de seu processo de formação, revelaria “surpreendente capacidade de conciliar desigualdade social e crescimento econômico. O ‘modelo brasileiro’ levou a industrialização subdesenvolvida ao paroxismo”. (FURTADO, 2005, p.6).

Dos elementos elencados acima, os dois primeiros serão mais bem esclarecidos a seguir.

a) Heterogeneidade da estrutura produtiva – em associação com a transformação parcial dos processos de produção, tem como resultado uma estrutura ocupacional composta por postos de trabalho em que os requisitos de qualificação (educacional ou profissional) para ocupação eram baixos. Isso, aliado a um extenso “exército industrial de reserva” disponível, permitiu sem quaisquer problemas que as empresas adequassem o seu número de empregados às variações de suas demandas, utilizando a rotatividade como elemento de controle de custo

e qualidade da força de trabalho, o que obrigou esses trabalhadores, em destaque os urbanos, a aceitar ocupações com baixos salários e instabilidade na situação empregatícia (BALTAZAR, 1985).

b) Desemprego estrutural – Além desse aspecto, há a persistência da informalidade e precariedade das ocupações, pois, apesar de haver uma forte intensificação na produção com a industrialização, não comportou e nem absorveu a crescente oferta de mão de obra. Com isso e com o crescimento da estrutura de consumo, foram surgindo formas diferenciadas de inserção do mercado que não a assalariada e de carteira assinada, possibilitadas pelo rápido processo de urbanização (DUARTE, 2014).

Oliveira (1972, p. 36) ao tratar sobre a formação e a estrutura da sociedade burguesa no Brasil, em “Crítica à razão dualista”, o faz através de uma análise sobre a economia brasileira e traz elementos importantes sobre a conformação do mercado de trabalho, ao afirmar que “a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo” de tal modo a se criar uma relação desigual e combinada, inclusive na formação desse mercado. Para esse autor, um dos três fatores que contribuíram com esse processo foi a regulamentação das leis de relação entre o trabalho e o capital, que cumpre essa tarefa ao estruturar o mercado de trabalho nacional ao estimular “padrões salariais que possibilitavam o cálculo econômico empresarial, e, também, quando igualava reduzindo – antes que incrementando – o preço da força de trabalho”. (OLIVEIRA, 1972, p. 16).

Para Cunha (2015, p. 43), o mercado de trabalho, em teoria, deveria ser o local em que seriam estabelecidas as premissas das relações entre empregador e empregado, tais como rendimentos, benefícios, condições e relações de trabalho. Esse autor aponta que as duas últimas são elementos de conflito entre o capital e trabalho e deve-se levar em conta, ao analisar o mercado de trabalho, a existência de uma desigualdade de poder entre os que querem fazer uso de sua capacidade de trabalho e os que desejam contratar trabalhadores, tais desigualdades seriam questões econômicas, estabelecidas historicamente por relação de classe (CUNHA, 2015, p. 45).

As configurações destas relações dependem de construção a longo prazo e recebe contornos específicos, de país para país. No caso brasileiro, desde o período da escravidão até a formação de uma estrutura tipicamente capitalista, vários elementos

foram forjados para dar sua feição e nuances atuais. Porém não sem confrontos, explícitos, patente ou latentes, ou mesmo implícitos. O mercado de trabalho brasileiro, como ocorre em diversos rincões mundo afora, é ditatorial, discriminador com minorias, negros e mulheres, apresenta recorrentemente, condições de trabalho análogo ao de escravo, presença constante de trabalho infantil, entre outras características que deterioram as condições e relações de trabalho, reafirmando que a dificuldade não se encontra, unicamente, na capacidade do trabalhador de fomentar seu crescimento monetário. (CUNHA, 2015, p. 45).

Theodoro (1998) afirma que o mercado de trabalho brasileiro surgiu em um ambiente de exclusão para uma parte significativa de sua força de trabalho. Ainda, segundo esse autor, apesar de ter passado por mudanças desde a sua formação, as suas características iniciais permanecem e permeiam as relações de trabalho, atualmente, tais como baixos salários, informalidade, rotatividade, excedente de mão de obra e a baixa qualificação formal dos trabalhadores.

2.3 TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO: CARACTERIZAÇÃO E SUA CONCEITUAÇÃO

O ato de ter o direito de posse ou propriedade, mercantilizar e objetificar um ser humano é conhecido como escravidão, escravismo, escravização (GOMES, 2012). É a descaracterização da humanidade de outro ser humano, é o tornar o outro uma mera mercadoria, que pode ser vendida, trocada, com a qual se pode auferir ganhos, a qual se pode usar como objeto. Para Weber (2001, p. 85), “(...) a escravidão é apenas rentável quando se executa com estrita disciplina e vem associada a uma exploração implacável; outros requisitos são a possibilidade de encontrar escravos e alimentá-los a baixo preço, e de desenvolver um cultivo predatório extensivo, que requer por sua vez disponibilidades ilimitadas de terra”.

A escravização do ser humano ou ato de escravizar é uma prática antiga, praticada há milhares de anos, cuja nomenclatura é escravidão clássica ou antiga e a relação de posse/propriedade de uma pessoa pela outra é sua característica fundamental (GUARINELLO, 2006; TRESPACH, 2018). Esse tipo de escravização era legal, não havendo uma distinção racial sobre quem poderia ser escravizado ou não (MAESTRI, 2005).

A objetificação do ser homem pelo homem não é recente. No entanto, ao longo da história e do capitalismo foi ganhando traços distintos, de acordo com o tempo e o espaço que se estabelecia esse tipo de exploração do trabalho. Martins (2013, p. 31) aponta que, no processo pré-capitalista, passa a ser definida como “uma modalidade de exploração da força de trabalho

baseada direta e previamente na sujeição do trabalho, através do trabalhador-mercadoria, ao capital comercial”.

Nesse contexto, a relação social do escravizado se dava no total despojamento, seja de seu corpo ou força de trabalho, nada lhe pertencia. Com a ascensão e ratificação do capitalismo enquanto tal e do trabalho livre, houve modificações concomitantes nas relações sociais que levaram o trabalho escravo típico a não ser mais considerado uma prática legal social e juridicamente. As novas relações de produção, baseadas no trabalho livre, passaram então a exigir novos formatos de coerção, segundo os quais a sua exploração em relação à força de trabalho pudesse se manifestar como algo legítimo (MARTINS, 2013).

Por conseguinte, na história da humanidade, não faz muito tempo que gozamos de um mundo de combate à escravização e ao cerceamento da liberdade, revelando-se, portanto, como um processo contemporâneo, já que “a história de liberdade e da igualdade são recentes, algo que ganhou corpo no século XVII”. (FIGUEIRA, 2018, p. 24).

Para Bales (2004), as novas formas de escravidão são mais benéficas para o empresário, tanto na questão financeira, quanto na operacional. Deixa-se de se ter um capital imobilizado para se ter um capital móvel (trabalho livre) em que o aprisionamento do trabalhador se dará, também, através de outras formas.

Esse autor elaborou um quadro comparativo que classifica como antiga e nova escravidão e nele descreve, entre outros elementos, a diminuição dos custos dos capitalistas, aumento de lucro, a sazonalidade ou encurtamento da relação de trabalho (trabalho é realizado em períodos mais curtos), aumento da descartabilidade do trabalhador etc., como pode ser observado no Quadro 1.

Bales (2004) caracteriza as velhas formas de escravização e aponta que as mesmas eram marcadas pela posse legal, custo de aquisição alto, relação em longo prazo e pelas diferenças étnicas fundamentais para demarcação de quem poderia ser escravizado. De acordo com o referido autor, por outro lado, o trabalho escravo contemporâneo se dá através da ilegalidade de posse de um ser humano, baixo custo de aquisição, altos lucros, descartabilidade e a diferença étnica não é importante, apesar de ser um traço ainda persistente.

Quadro 1 - Comparação entre antiga escravidão e nova escravidão

	Antiga escravidão	Nova escravidão
Propriedade legal	Permitida	Proibida
Custo de aquisição de mão de obra	Alto. A riqueza de uma pessoa podia ser medida pela quantidade de escravos	Muito baixo. Não há compra e, muitas vezes, gasta-se apenas o transporte
Lucros	Baixos. Havia custos com a manutenção dos escravos	Altos. Se alguém fica doente pode ser mandado embora, sem nenhum direito
Mão de obra	Escassa. Dependia de tráfico negreiro, prisão de índios ou reprodução. Bales afirma que, em 1850, um escravo era vendido por uma quantia equivalente a R\$ 120 mil	Descartável. Um grande contingente de trabalhadores desempregados. Um homem foi levado por um gato por R\$ 150,00 em Eldorado dos Carajás, sul do Pará
Relacionamento	Longo período. A vida inteira do escravo e até de seus descendentes	Curto período. Terminado o serviço, não é mais necessário prover o sustento
Diferenças étnicas	Relevantes para a escravização	Pouco relevantes. Qualquer pessoa pobre e miserável são os que se tornam escravos, independente da cor da pele
Manutenção da ordem	Ameaças, violência psicológica, coerção física, punições exemplares e até assassinatos	Ameaças, violência psicológica, coerção física, punições exemplares e até assassinatos

Fonte: Repórter Brasil (2016) adaptado de Bales (2004)

O trabalho análogo ao de escravo¹ é um fenômeno mundial, explicitado em relações trabalhistas desumanas, degradantes e de extrema exploração. Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), esse tipo de exploração do trabalhador está presente em vários setores produtivos, em todo o mundo, e é parte constituinte da economia global (ORGANIZAÇÃO [...], 2009; 2011b).

A prática de exploração extrema, de coisificar, da mercantilização, da apropriação do homem pelo homem não é um ato novo, vem sendo praticado desde a Idade Clássica. No entanto, seu formato e sua legalização passaram por algumas transformações ao longo dos séculos e do sistema econômico vigente (BALES, 2004; TIMÓTEO, 2015; OLIVEIRA *et al.*, 2015).

¹ Trabalho análogo ao de escravo e exploração extrema e degradantes, nesse trabalho, são sinônimos.

Com as modificações e novos formatos de exploração extrema do trabalhador, surge a necessidade de elaborar regras, leis ou protocolos que venham a protegê-lo. Com isso surgem e são criados alguns órgãos internacionais, regionais e nacionais. A partir dessa demanda surge a OIT, que é o órgão mundialmente responsável por convenções e protocolos de proteção ao trabalhador, inclusive orientando ações de diversa natureza, até legislativa, para combater o trabalho análogo ao escravo.

Destarte, as legislações, convenções e tratados internacionais e locais que o tipificam, tratam esse tipo de exploração extrema e degradante como ilegal e tentam coibi-la são relativamente recentes. Em 1930, em Genebra, foi elaborada pela OIT, na sua Conferência Geral, a Convenção 29, que atesta que o trabalho forçado deve ser combatido e que este fere os direitos humanos. Já em 1959, cria-se a Convenção 105, que é complementar a esta no trato sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, sendo ratificada por 178 países.

As legislações que tentam inibir as práticas de trabalho análogo ao de escravo nos diversos países são pautadas nas supracitadas Convenções 29 e 159 da OIT, nos artigos 4º e 5º da Declaração Universal dos Direitos Humano (1948) - que proíbem escravidão, tortura e práticas degradantes durante a jornada de trabalho, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e no Protocolo de Palermo (2003), conhecido como “Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas.

O Estado-membro das Nações Unidas que ratificou as Convenções – relacionadas ao tema- da OIT, como é o caso do Brasil, tem o compromisso de abolir toda forma de trabalho forçado ou obrigatório, apesar de possuir liberdade para definir seu ordenamento jurídico objetivando o enfrentamento dessa prática. No caso brasileiro, o Art. 149 do Código Penal é um dos exemplos que refletem essa liberdade e que, no início da década dos anos 2000, refletiu num maior esforço para tipificar esse crime.

No campo de estudos do trabalho análogo ao de escravo, seja no campo legislativo e jurídico, não há um consenso sobre a sua conceituação. Devido a essas variações e discordâncias que surgem, muitas vezes, entre os diversos sujeitos, o estabelecimento e a indicação das principais características que compõem o fenômeno se torna fundamental. Assim, a partir da

definição do conceito, entende-se que as medidas e ações de enfrentamento, no nível local ou internacional, podem ser determinadas de maneira adequada.

Na análise das formas de trabalho análogo ao de escravo, é de suma importância o reconhecimento da dimensão e complexidade que permeia em torno da definição do fenômeno em debate, que tem como identidade a utilização do termo “escravo”.

Posto isso, ao redor do mundo e na literatura sobre o tema, são utilizadas diversas designações para se referir a este mesmo crime, como “trabalho análogo ao escravo”, “trabalho escravo contemporâneo”, “trabalho forçado”, “escravidão por dívida”, dentre outras (FIGUEIRA, 2004; LACERDA; TOSTES; CANTELLI, 2018; SILVA, 2010; SOARES; MASSONI; SILVA, 2017; SOARES; MASSONI; SILVA, 2016). De acordo com Timóteo (2015), esses termos são uma sinalização ou marcação de diferenciação entre o trabalho escravo praticado no século XIX e o que se tem praticado atualmente, ao mesmo tempo em que se reportam aos danos provocados às pessoas subjugadas por esse tipo de exploração extrema no contexto da ordem jurídica atual.

De acordo com o Art. 149 do Código Penal - decreto-lei 2848/40, são elementos que tipificam, de forma isolada ou em conjunto, a redução de uma pessoa à condição análoga à de escravo: condições degradantes de trabalho - caracterizadas pela violação de direitos fundamentais que põe em risco a saúde e vida do trabalhador; jornada exaustiva - ocasionada pelo esforço excessivo ou sobrecarga de trabalho; trabalho forçado - identificado pela manutenção da pessoa no serviço através de fraudes, isolamento geográfico, ameaças e violências físicas ou psicológicas; e servidão por dívida, em que o empregador ou preposto faz o trabalhador contrair ilegalmente um débito para manter a sua permanência no local de trabalho (BRASIL, 1940).

Esse instrumento legislativo, ao categorizar o trabalho análogo ao de escravo apenas como crime e ao tipificá-lo concebendo um conceito mais amplo e ao mesmo tempo em que amplia os instrumentos de proteção, indenizatório e pecuniário para os trabalhadores submetidos a exploração extrema e degradante do trabalho. Esse artigo explicita, sem margem a dúvida, as condições as quais esse crime ocorre, além de descrever as possíveis penalidades a serem aplicada aos empregadores infratores.

O trabalho análogo ao de escravo é o tipo de exploração humana mais grave, pois atenta contra a dignidade humana, a liberdade, os direitos humanos e a vida, para além dos princípios do trabalho, quer seja de maneira direta ou indireta, através de formatos antigos ou novos (CONFORTI, 2017; CONFORTI, 2014; OLIVEIRA *et al.*, 2015).

Para a OIT, “os atuais padrões de globalização estão de fato criando ou contribuindo para novas formas de trabalho forçado”. (ORGANIZAÇÃO [...], (2005, p. 17). Dessa forma, a partir de estudos relacionados ao trabalho análogo ao escravo no Brasil, pode-se perceber que esse fenômeno é global e lucrativo, com o barateamento da força de trabalho – concorrência espúria e que atenta contra a dignidade humana -, não ocorrendo apenas em território brasileiro, mas em diversas partes do globo.

De acordo com Medeiros (2013), o trabalho análogo ao de escravo implica prejuízos para a sociedade em vários aspectos, configurados na concorrência desleal, diminuição da renda, intensificação da concentração de renda, oneração do sistema previdenciário, além do mais importante, o atentado contra a própria vida dos trabalhadores.

Filgueiras (2015, p. 142) afirma que o trabalho análogo ao de escravo é síntese do sistema capitalista, pois traz em si o “impulso desmedido de autovalorização” desse sistema e que está o tempo todo se modificando e trazendo novos formatos de exploração do trabalho e do trabalhador (MARX, 2013, p. 239), cujo objetivo e característica predominante são aumentar sua taxa de lucro. Ainda de acordo com Filgueiras (2015), o capitalista, na ânsia de lograr seu objetivo, não enxerga limite na exploração do trabalho e por isso atenta contra os limites físicos, psicológicos e da dignidade humana do trabalhador, validando Marx (2013, p. 338), quando este afirma que “o capital não se importa com a duração de vida da força de trabalho, pois o que lhe interessa é única e exclusivamente o máximo de força de trabalho que pode ser posta em movimento em uma jornada de trabalho”.

Bales (2004) e Oliveira *et al.* (2015) creditam a vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores como fator determinante da subordinação e da impulsão dessas pessoas à condições análoga à de escravo. Oliveira *et al.* (2015, p. 284) argumentam que “as condições biológicas do homem se sobrepõem à condição humana e social, o sobreviver se sobrepõe ao viver como cidadão”. O trabalho análogo ao de escravo é um reflexo da situação de vulnerabilidade socioeconômica, da pobreza, do analfabetismo, do distanciamento e

isolamento geográfico, ausência de políticas públicas e da ganância de muitos empresários (BALES, 2004; FILGUEIRAS, 2016a; REZENDE; REZENDE, 2013; SAKAMOTO, 2020).

Essa vulnerabilidade apontada por esses autores não é um elemento novo, já que sempre esteve presente desde a escravidão moderna e se perpetuou ao longo de mais de um século de abolição, como afirma Cavalcanti (2016):

Na realidade, o verdadeiro encarceramento dos escravos colonos já era, naquela época, a sua vulnerabilidade social, o seu estado de miserabilidade que os tornava objetos de manipulação em potencial. Ainda que aproveitasse os breves momentos de que dispunha longe dos olhos do senhor para fugir, o escravo desertor não conseguiria trabalho digno em outras propriedades e tampouco melhoraria de vida ou teria elevada sua condição social. As correntes do trabalho escravo já eram, àquela época, ocultas. A restrição da liberdade física já não precisava ser o instrumento artil utilizado pelo explorador, pois a própria situação de indignidade da vítima se encarregava de submetê-la a condições subumanas de trabalho. (CAVALCANTI, 2016, p.55).

O autor afirma que a subjugação do trabalhador a condições aviltantes é um reflexo, hoje, das condições de trabalho a partir da configuração de exploração de mão de obra implementada pelos colonizadores. E essa vulnerabilidade se dava em diversos aspectos, como o social, jurídico, econômico e, principalmente, físico.

Portanto, a complexidade do tema não está presente apenas na coerção física ou um cerceamento de liberdade explícita, mas na situação de vulnerabilidade socioeconômica, do aliciamento, da jornada exaustiva, das condições precárias e degradantes de trabalho, do atentado contra a dignidade humana e na ausência de políticas públicas e macroeconômicas voltadas à geração de emprego (CONFORTI, 2017).

No Brasil, o processo de aprofundamento da desigualdade e da vulnerabilidade dos trabalhadores não é novo e data desde o período colonial. E se tornou mais evidente, por exemplo, com o formato fundiário brasileiro desenhado a partir da Lei de Terras (1850), em que fomentava a expropriação e concentração de terras e estabelecia a aquisição de terras públicas via compra, apenas. Ou seja, um contexto de exclusão (posse da terra e meios de produção) para trabalhadores livres, para ex-escravizados e qualquer pessoa que não dispunha de recursos pecuniários.

Ainda que livre, o indivíduo em posse da sua própria força de trabalho tende a se reportar ao mercado e, concomitantemente, às exigências da lógica e dinâmica do capital, que se materializam na figura de seus representantes (capitalistas, empresários, donos dos meios de produção), os quais exercem a instrumentalização desse processo coercitivo, por exemplo, via formas de contratação e gestão da mão de obra (FILGUEIRAS, 2016b), pois os trabalhadores possuem necessidades básicas de sobrevivência, a exemplo a de se alimentar (FILGUEIRAS; KREIN, 2020).

Destarte, pode-se inferir que o trabalho análogo ao de escravo é a forma de transferência de valor mais rápida e barata, que induz ao aumento da taxa de lucro, aumento de competitividade espúria e que, também, encurta a vida do trabalhador, único detentor dos fatores de produção que transfere trabalho e gera mais valor. Isso através da prática de trabalho forçado, do cerceamento de liberdade e, principalmente, através da jornada exaustiva e das condições degradantes, as quais são impostas e que diminuem os custos produtivos através do barateamento da força de trabalho, da geração de mais-valor absoluto e a inexistência de meios que garantam a segurança e a vida dessas pessoas (CONFORTI, 2017; FILGUEIRAS, 2016a; OLIVEIRA *et al.*, 2015; TIMÓTEO, 2015).

Diante do exposto, é fundamental compreender o trabalho análogo ao de escravo como toda e qualquer forma de exploração extrema e degradante do trabalho e que atente contra a dignidade humana em nome e pela busca de maior taxa de lucro. Logo, esse fenômeno guarda em si complexidade, não podendo ser compreendido como uma forma de coerção direta e forçada, apenas, já que os tipos de “grilhões” não são físicos e desnecessários conceber a exploração extrema e degradante como um tipo de escravização.

Porém, o conceito atual de trabalho análogo ao de escravo possui um sentido diferente da escravização clássica, o distanciando da ideia de “coisa” para identificá-lo agora como mercadoria-trabalho fortemente descartável dada às condições sobre as quais se sustenta o próprio mercado de trabalho (CONFORTI, 2017; FILGUEIRAS, 2016b, TIMÓTEO, 2015).

Em face às transformações ocorridas no âmbito do mundo do trabalho, compreende-se que o mercado de trabalho por si só é um mecanismo poderoso de coerção, sendo usado pelos capitalistas como “escudo” protetor para justificar a exploração extrema, à medida que o

trabalhador é culpabilizado por não ser empregável e/ou não estar em conformidade com as exigências do mercado (FILGUEIRAS, 2015; TELES, 2017).

Destarte, entender que os meios de coerção impostos aos trabalhadores brasileiros não são os mesmo que os séculos passados se fazem importante para o entendimento das condições análogas a de escravidão, no país. Numa sociedade de consumo, em que tudo é descartável, o mesmo é imputado ao trabalhador que é submetido a trabalho análogo ao de escravo, que se tornou um bem passível de descarte para o empregador, não havendo relações duradouras ou qualquer tipo de cuidado com a força de trabalho. O trabalhador é tratado como mais um insumo no processo produtivo (BALES, 2004; SILVA; COSTA, 2020; TIMÓTEO, 2015).

2.3.1 Tipificação do trabalho análogo ao de escravo

Nucci (2006) traz que, no Código Penal, nos anos de 1940, não havia uma interpretação clara do que seria o trabalho análogo ao de escravo, tendo como modelo a interpretação denotativa do que seria analogia. Com a modificação, em 2003, extinguiu-se essa limitação, não havendo necessidade de se observar apenas as coerções diretas de restrição de liberdade (servidão por dívida e cerceamento do direito de ir e vir), tendo sido incluída a concepção da coerção indireta (condições degradantes e jornadas exaustivas) (HADDAD, 2015).

Desta forma, pode-se entender que há dois tipos de prática de trabalho análogo ao de escravo: 1) o que na relação de trabalho há restrição prática de liberdade, que pode ter o emprego da coerção física; e 2) a que não há esse cerceamento ou restrição de liberdade, mas há a coerção moral, social, ou seja, indireta (FILGUEIRAS, 2016a; HADDAD, 2015).

A Lei Federal n. 10.803/03, que trata do artigo 149 do Código Penal, define um leque maior e mais amplo do que é a exploração da força do trabalho, ou o que Marx (2013) chamaria de roubo de trabalho. O trabalho forçado, ou trabalho de coerção física e de incidência na liberdade prática dos trabalhadores brasileiros, é o menos registrado, apesar “ser fenômeno global, dinâmico e se faz presente em diversos países e cadeias produtivas internacionais e locais”. (ORGANIZAÇÃO [...], 2014).

A exploração extrema e degradante do trabalho se dá, sobretudo, por se aproveitar abusivamente da vulnerabilidade socioeconômica das pessoas, o que facilita a coerção moral e

psicológica destas para serem exploradas. É fato que o Brasil possui milhões de desempregados e outros milhões de desalentados, o que aumenta o “exército industrial de reserva”, (MARX, 2013), o que induz, também, os trabalhadores a aceitarem condições de trabalho degradantes ou se submeterem a trabalhos por peça (jornadas exaustivas), que são mal remunerados e de extrema precariedade nas condições, tornando a coerção direta desnecessária.

É preciso entender e ratificar que o trabalho escravo é um termo inadequado para as concepções e relações de trabalho que ocorrem na contemporaneidade. A necessidade de se usar o termo “escravo” está na tentativa de chamar a atenção ao ato passado que, por mais que suas relações tenham se modificado, mantém-se com a sua essência.

A Figura 1 apresenta a tipificação do trabalho análogo ao de escravo. A seguir serão tratados cada uma das características nela apontadas.

Figura 1 – Tipificação do trabalho análogo a de escravo



Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Brasil (1940)

Trabalho forçado: A nomenclatura é utilizada nas Convenções n.º. 19 e n.º. 105 da OIT, compreendendo escravidão, servidão por dívida e trabalho compulsório como expressões do trabalho forçado.

A Convenção n.º. 29 traz em seu texto, no Art. 2º, a seguinte definição de trabalho forçado: “todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo, sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade”. Esse tipo de exploração extrema tem como característica a ausência da liberdade, quando o trabalhador é impedido de ir e vir, de aceitar o trabalho proposto ou deixá-lo; é o cerceamento da liberdade motriz; é quando o trabalhador é

forçado a trabalhar, por ameaça física a sua vida ou de parentes. Andrade (2006, p. 14), baseando-se nas convenções da OIT, afirma que “trabalho forçado é, pois, uma categoria ampla, que envolve diversas modalidades de trabalho involuntário, inclusive o escravo”.

Servidão por dívida: São muitos os casos de trabalhadores que são retidos em seus locais de trabalho por conta de uma suposta dívida com o empregador infrator. Esse tipo de condição é chamado de servidão por dívida, *truck system* ou sistema de barracão.

O trabalhador contrai a dívida por ser obrigado a comprar, do empregador-infrator, alimentos, materiais de trabalho, EPIs e outros itens de seu labor. O empregador-infrator, por sua vez, superinflaciona o preço desses produtos e comete crime por não fornecer a essas pessoas os materiais de trabalho e por não permitir a liberdade de compra em outro estabelecimento.

Além da cobrança dos materiais necessários à sobrevivência e à execução do trabalho, há um endividamento do trabalhador pelo traslado feito, ou a cobrança das passagens. Ou seja, essas pessoas já chegam endividadas com os custos do transporte, apesar de terem sido aliciados pelos intermediários, comumente denominados de “gatos”. É comum que o trabalhador permaneça no local para pagar a dívida que supostamente contraiu com todos esses “gatos” e, posteriormente, seja ameaçado fisicamente, o que faz trocar trabalho por comida e meios de produção (HADDAD, 2016; MARTINS, 2016; MIRAGLIA, 2011).

Essa prática é crime e lesa o trabalhador em vários aspectos. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, no Art. 458, dispõe que “além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações *in natura* que a empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado”. (BRASIL, 1943). Desta forma, o empregador pode fornecer produtos ao seu empregado, mas para tanto deve pagar parte em dinheiro e cumprir as regras da CLT em relação a parte do salário a ser trocada por produtos.

Além disso, a CLT no Art. 458 veda a cobrança por “vestuários, equipamentos e outros acessórios fornecidos ao empregado e utilizados no local de trabalho, para prestação de serviço” por parte do empregador. Isso significa que é ilegal a venda de equipamentos de trabalho ao empregado, sendo devido ao empregador fornecer todo material necessário e os equipamentos de proteção individual e coletiva.

Segundo Martins (2016, p. 72), a servidão por dívida ou “peonagem” é facilmente “encontrada em diversas atividades econômicas, organizadas segundo graus extremos de modernização econômica e técnica”. Além disso, representa a persistência das relações arcaicas, deixando ser apenas uma relação de trabalho pré-capitalista, pois é um reflexo das contradições do capital no engendramento do seu processo de reprodução ampliada, podendo ser entendida como “repressão da força de trabalho”, “imobilização da força de trabalho” ou como o autor define “trabalho sob coação”. Ou seja,

Na verdade, estão em face do que ficaria mais bem definido como *trabalho sob coação*. Ou seja, são *formas coercitivas extremadas de exploração do trabalhador*, produzidas em momentos e circunstâncias particulares da reprodução do capital. Trata-se, como mostro, de *escravidão temporária*, no âmbito do próprio processo do capital, que, obviamente, não pode ser reduzida ao equívoco de um modo de produção. Essas formas coercitivas extremadas da exploração capitalista surgem onde o conjunto do processo de reprodução capitalista do capital encontra obstáculos ou não encontra as condições sociais e econômicas adequadas a que assumam, *num dos momentos* do seu encadeamento, a forma propriamente capitalista. (MARTINS, 2016, p.74).

Condições degradantes: O local de trabalho deve fornecer condições salubres para execução das atividades laborais. Quando isso não ocorre, o trabalhador pode estar submetido a condições degradantes, principalmente, quando o empregador não fornece condições mínimas e básicas de higiene, saúde e segurança.

A Instrução Normativa da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) n.º 91, no artigo 3º, “c”, define o conceito de “condições degradantes de trabalho” como:

todas as formas de desrespeito à dignidade humana pelo descumprimento aos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, notadamente em matéria de segurança e saúde e que, em virtude do trabalho, venha a ser tratada pelo empregador, por preposto ou mesmo por terceiros, como coisa e não como pessoa. (BRASIL, 2011).

Degradação significa rebaixamento, indignidade ou aviltamento de algo. O tipo penal é aberto e cabe ao magistrado aferir o que seriam condições degradantes de trabalho, elemento normativo cheio de significados (ANDRADE, 2006; HADDAD, 2013; MIRAGLIA, 2018).

Trabalho degradante apresenta-se como conceito negativo, pois é aquele a que faltam condições mínimas de saúde e segurança, moradia e higiene, respeito e alimentação. Nessas circunstâncias, negam-se direitos básicos ao trabalhador; transforma-o em coisa e lhe atribui preço, sempre o menor possível. Trabalho

degradante é aquele que priva o trabalhador de dignidade, que o desconsidera como sujeito de direitos, que o rebaixa e prejudica, e, em face de condições adversas, deteriora sua saúde. (ANDRADE, 2006, p. 13).

Jornada exaustiva: Ainda de acordo com a Instrução Normativa supracitada, artigo 3º, “b”, o termo “jornada exaustiva” significa:

toda jornada de trabalho de natureza física ou mental que, por sua extensão ou intensidade, cause esgotamento das capacidades corpóreas e produtivas da pessoa do trabalhador, ainda que transitória e temporalmente, acarretando, em consequência, riscos a sua segurança e/ou a sua saúde. (BRASIL, 2011).

O trabalho por peça, ou seja, por quantidade de mercadoria produzida, que induz uma jornada muito maior que a lei permite, é apenas um dos exemplos de jornada exaustiva. Essas peças têm remuneração baixa e fazem com que o trabalhador faça um esforço sobre-humano para produzir mais em busca de uma remuneração mínima, o que pode levá-lo à exaustão, ao adoecimento ou à morte (TIMÓTEO, 2015). Para Marx (2013, p. 338), a jornada exaustiva é o “prolongamento antinatural da jornada do trabalho, que gera desgaste e encurta a vida do trabalhador”.

A jornada exaustiva é uma superexploração do trabalho, que além de promover uma “maior exploração” do trabalho e do trabalhador, que paga salários ou remuneração muito inferior da força do trabalho do valor real e muito aquém do necessário para a sua reprodução social (MARINI, 1972). Os trabalhadores são obrigados, direta ou indiretamente, a estender sua jornada de trabalho e a ampliar a intensidade do trabalho para garantir o mínimo para sobreviver, ao mesmo tempo em que seus salários sofrem reduções inversamente proporcionais ao aumento dos dois fatores anteriores. Isso provoca uma redução da saúde e no tempo de vida do trabalhador.

Por conseguinte, as jornadas extensas e ou intensas provocam danos à saúde física e mental, ao impedir que o trabalhador se dedique a outros projetos e convívios sociais, que cuide de si mesmo e dos seus. São perdas intangíveis, uma forma de apropriação da própria corporeidade do trabalhador.

De modo geral, o trabalho análogo ao de escravo, ao explorar o trabalho e a vulnerabilidade socioeconômica, provoca uma cadeia de aprofundamento dessas vulnerabilidades, causando

danos sociais, econômicos, desnutrição, pobreza, condições básicas de saúde e higiene, além de potencializar a vulnerabilidade socioeconômica (MIRAGLIA; HADDAD, 2019).

2.3.2 Panorama geral do trabalho análogo ao de escravo no Brasil

Esse tópico visa apresentar um panorama geral da situação do trabalho análogo ao de escravo no Brasil, o que possibilita entender como esse fenômeno se apresenta no país e qual o perfil dos trabalhadores vitimados por esse crime.

Desde 1995 a outubro de 2021, no Brasil, foram resgatados 56.722 trabalhadores em condições de trabalho análogo a de escravo, de acordo com a SIT (BRASIL, 2022). No Gráfico 1, pode-se observar a evolução do número de trabalhadores resgatados e de fiscalização, no país.

Percebe-se uma trajetória oscilante, com tendência de aumento de fiscalizações e de resgates, entre os anos de 2000 a 2015, anos dos Governos Lula e Dilma, e uma queda significativa a partir de 2017 (88), no Governo Temer, e uma retomada nesse número entre 2018 (231) e 2019 (256), Governo Bolsonaro. Isso se deu muito mais devido à organização dos Estados e de suas COETRAEs, bem como ao aumento no número de denúncia durante a pandemia de 2020-2021 do que pelo compromisso do governo federal, uma vez que, houve redução no orçamento para resgates e até mesmo a extinção do Ministério do Trabalho e da Previdência.

No caso do número de trabalhadores resgatados, apesar das oscilações no período em análise, prevaleceu uma tendência de queda, tendo o ano de 2017² o número mais baixo (404), correspondendo também ao ano que teve menor número de fiscalizações.

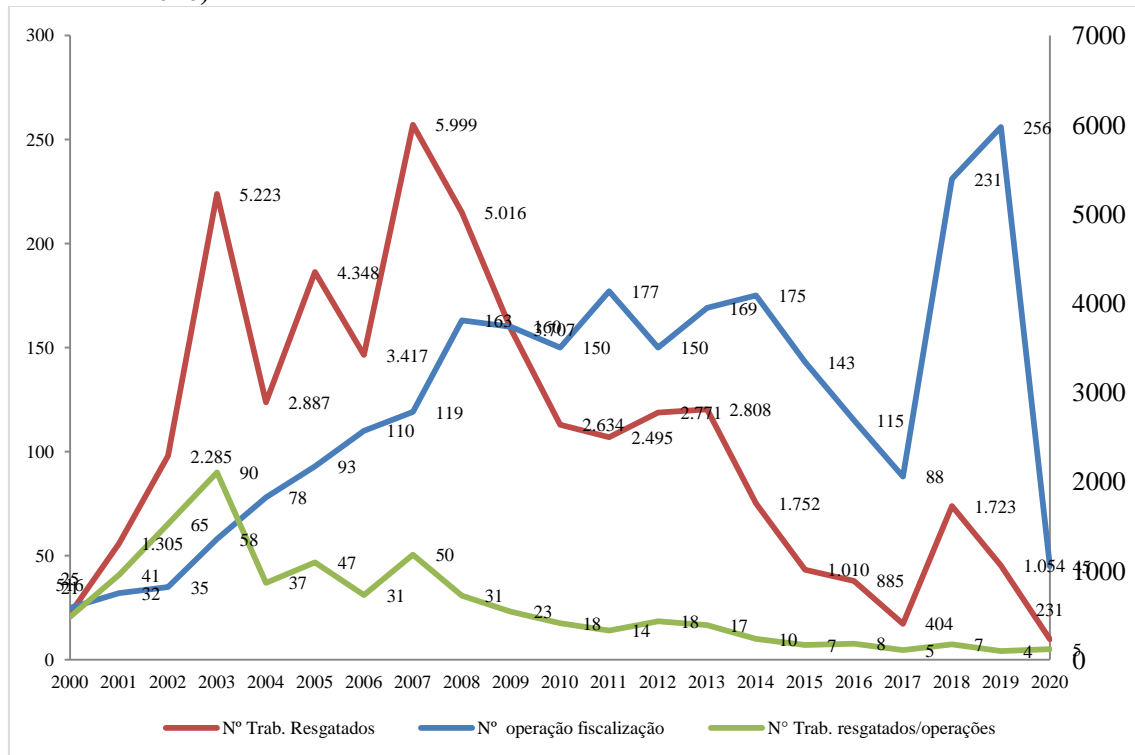
Apesar do Gráfico 1 mostrar uma diminuição no número de resgates nos últimos anos, no Brasil, é preciso atentar-se às subnotificações, como afirma o Sindicato dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT).

Esse órgão aponta um sucateamento dos Grupos Especiais de Fiscalização Móveis (GEFMs), que até o ano de 2015 eram constituídos por oito equipes e no ano de 2020 passaram a contar

² Nesse ano houve diversas tentativas para retroagir os mecanismos de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo, a exemplo da MTB 1.129/2017.

com apenas quatro, assim como a diminuição de auditores na ativa pode ter afetado as notificações de resgate, conseqüentemente no quantitativo de pessoas resgatadas. Além disso, percebe-se que, nos últimos quatro anos, o resultado verificado foi uma redução de aproximadamente 50% no número de fiscalizações no país. Ver Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução do número de pessoas resgatadas por meio de fiscalização, Brasil, (2000-2020)



Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

A queda no número de resgatados pode estar ainda relacionada às disputas em torno do conceito e que vêm sendo travadas há anos nos âmbitos do Congresso e/ou do Judiciário do país (MIRAGLIA, 2015). A disputa em torno do conceito é mais que isso, está por trás um modelo produtivo que não se contenta em ser exploratório, ele é extremado. Para o então coordenador da Comissão Pastoral da Terra, Xavier Plassat³, as táticas usadas pelos empregadores para burlar as fiscalizações, como contratos curtos de trabalho, dificultariam desde a denúncia à fiscalização em si, o que provoca uma queda no número de resgatados, não sendo um reflexo da realidade de fato.

De acordo com os dados da SIT, a média anual brasileira de trabalhadores resgatados foi de 2.182 (BRASIL, 2022). Segundo dados do Observatório Digital do Trabalho Escravo no

³Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/11/politica/1507733504_551583.html>.

Brasil (2020), embasados pelos dados do Seguro-Desemprego⁴, constata-se que, entre os anos de 2003 a 2018, os estados brasileiros em que houve mais resgate de trabalhadores foram o Pará (22,3%), seguido de Mato Grosso (9,8%) e Goiás (8,8%). Os estados do Maranhão (22,28%), Bahia (9,91%) e Minas Gerais (8,6%) são os que mais se destacam enquanto local de origem desses trabalhadores resgatados. Sergipe e o Distrito Federal são as únicas unidades da federação em que não há registro de resgatados em seus territórios (Tabela 1).

Tabela 1 – Casos de resgatados por estado de resgate, de naturalidade e residência, Brasil, (2003-2018)

Estado	Nº de trab. resgatados no estado	%	Estado	Nº de trab. resgatado natural do estado	%	Estado	Nº de trab. resgatado residente no estado	%
Pará	10.043	22,3	Maranhão	8.119	22,28	Maranhão	6.486	17,76
Mato Grosso	4.394	9,76	Bahia	3.611	9,91	Pará	5.394	14,77
Goiás	3.944	8,76	Minas Gerais	3.149	8,64	Bahia	3.241	8,87
Minas Gerais	3.711	8,24	Pará	3.080	8,45	Minas Gerais	2.952	8,08
Bahia	3.256	7,23	Tocantins	1.939	5,32	Tocantins	2.260	6,19
Tocantins	2.916	6,48	Goiás	1.651	4,53	Goiás	1.824	4,99
Maranhão	2.694	5,98	Mato Grosso	866	2,38	Mato Grosso	1.802	4,93
Mato Grosso do Sul	2.679	5,95	Piauí	2.144	5,88	Mato Grosso do Sul	2.101	5,75
São Paulo	1.673	3,72	Mato Grosso do Sul	1.897	5,20	Piauí	1.666	4,56
Rio de Janeiro	1.669	3,71	Pernambuco	1.624	4,46	Pernambuco	1.407	3,85
Paraná	1.163	2,58	Alagoas	1.380	3,79	Alagoas	1.265	3,46
Piauí	932	2,07	Paraná	1.305	3,58	São Paulo	1.067	2,92
Santa Catarina	901	2	Ceará	1.289	3,54	Paraná	1.010	2,77
Rondônia	846	1,88	São Paulo	1.092	3,00	Ceará	872	2,39
Alagoas	840	1,87	Rio de Janeiro	566	1,55	Rio de Janeiro	655	1,79
Espírito Santo	795	1,77	Paraíba	487	1,34	Santa Catarina	395	1,08
Pernambuco	776	1,72	Santa Catarina	423	1,16	Paraíba	367	1,00
Ceará	598	1,33	Rio Grande do Sul	366	1,00	Rio Grande do Sul	335	0,92
Amazonas	451	1	Amazonas	289	0,79	Rondônia	321	0,88
Rio Grande do Sul	325	0,72	Sergipe	256	0,70	Amazonas	272	0,74
Acre	213	0,47	Rondônia	242	0,66	Sergipe	236	0,65
Roraima	74	0,16	Acre	231	0,63	Acre	212	0,58
Paraíba	52	0,12	Rio Grande do Norte	219	0,60	Rio Grande do Norte	185	0,51
Rio Grande do Norte	46	0,1	Espírito Santo	138	0,38	Espírito Santo	90	0,25
Amapá	37	0,08	Roraima	39	0,11	Roraima	62	0,17
Distrito Federal	0	0	Distrito Federal	37	0,10	Amapá	27	0,07
Sergipe	0	0	Amapá	7	0,02	Distrito Federal	20	0,05
Total	45.028	100		36.446	100		36.524	100

Fonte: Elaboração própria (2021), com base nos dados do Observatório [...], (2020)

4 Uma parte significativa dos trabalhadores resgatados não solicitou o Seguro-Desemprego, 6,9%.

Os três municípios com mais casos de trabalhadores resgatados, do total registrado, entre os anos de 1995 a 2020, são Confresa/MT (2,45%), Ulianópolis/PA (2,34%) e Brasilândia/MS (1,84%), locais em que o agronegócio, o desmatamento para pastagens e a plantação de grãos são muito intensos. Em relação à naturalidade, são Amambai/MS (0,89%), São Paulo/SP (0,79%) e Codó/MA (0,79%). No que tange aos municípios de residência, são Redenção/PA (0,89%), São Paulo/SP (0,81%) e Amambai/MS (0,73%), como pode ser observado no Quadro 2.

Quadro 2 – Os 15 municípios com maior incidência de trabalhadores resgatados, Brasil, (2003-2018)

Município de resgate	Nº de trabalhador	Município de naturalidade	Nº de trabalhador	Município de residência	Nº de trabalhador
Confresa/MT	1.348	Amambai/MS	479	Redenção/PA	489
Ulianópolis/PA	1.288	São Paulo/SP	437	São Paulo/SP	444
Brasilândia/MS	1.011	Codó/MA	433	Amambai/MS	404
Campos dos Goytacazes/RJ	982	Campos dos Goytacazes/RJ	322	Campos dos Goytacazes/RJ	392
São Desidério/BA	967	Caarapó/MS	309	Codó/MA	357
São Félix do Xingu/PA	817	Imperatriz/MA	284	Itupiranga/PA	351
Marabá/PA	646	Pastos Bons/MA	270	Açailândia/MA	326
Iguatemi/MS	624	Santa Luzia/MA	261	Paragominas/PA	319
Pacajá/PA	617	Barras/PI	257	Caarapó/MS	300
São Paulo/SP	588	Caxias/MA	203	Goianésia do Pará/PA	299

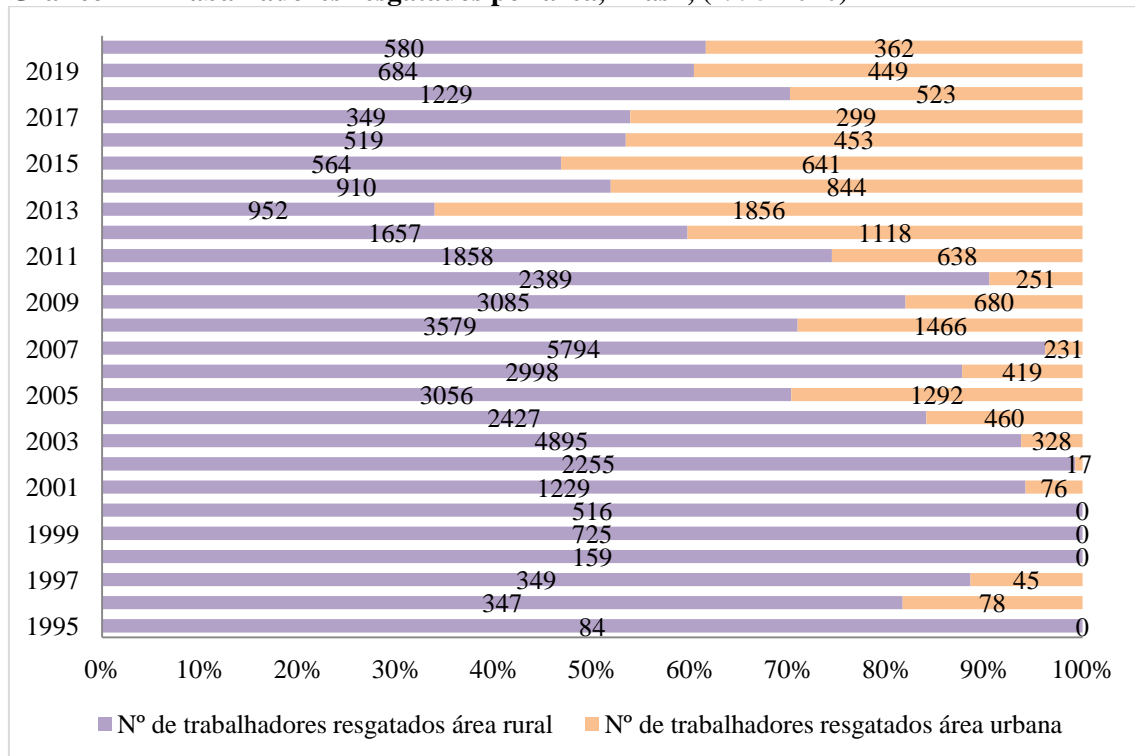
Fonte: Elaboração própria (2021), com base nos dados do Observatório [...], (2020)

A área rural é responsável por 77,60% dos casos de trabalhadores resgatados, entre os anos 1995 a 2020, apesar do aumento no quantitativo de trabalhadores resgatados na área urbana, desde 2005, o que pode ser explicado por um possível aumento de denúncias ao Ministério Público do Trabalho (MPT).

Observou-se que, em 2013, devido ao volume de trabalhadores resgatados no setor da construção civil devido às grandes obras realizadas para receber os eventos da Copa do Mundo (2014) e dos Jogos Olímpicos (2016), no país, um ano excepcional, para cada trabalhador resgatado na área rural, dois foram resgatados na área urbana. Já em 2019, foram resgatados 580 trabalhadores na área rural e 362 trabalhadores na área urbana, o que significa que, para cada três trabalhadores resgatados em área rural, dois eram resgatados em área urbana.

Observando os números totais dos trabalhadores resgatados e os quantitativos relativos à cada área (43.235 trabalhadores na rural e 12.473 trabalhadores na urbana), em média, entre os anos de 1995 a 2020, para um trabalhador resgatado na área urbana foram resgatados 3,46 trabalhadores na área rural. Ver Gráfico 2.

Gráfico 2 – Trabalhadores resgatados por área, Brasil, (1995-2020)



Fonte: Elaboração própria (2021), com base em Brasil (2022)

A Tabela 2 mostra o perfil de geração e gênero, bem como a escolaridade dos trabalhadores resgatados entre os anos 2003 a 2018.

Nesse período identificou-se que 94,63% dos trabalhadores resgatados são homens. Entre os homens destaca-se que as três principais faixas etárias são de jovens entre 18-24 anos (28,12%), 25-30 anos (19,1%,) e entre 30-34 (14%).

Dentro do universo das mulheres trabalhadoras resgatadas no período, 25,3% são jovens que possuíam entre 18-24 anos, 15,49% possuíam entre 25-30 anos e 14,37% têm entre 30-34 anos. Para o Repórter Brasil (2020, p. 2), os dados de resgates de mulheres são subnotificados e espelham uma não realidade, “já que muitas trabalhadoras não são contabilizadas nos dados oficiais, já que muitas não são consideradas trabalhadoras”.

Em relação ao nível educacional, constata-se que, em 38,54% dos casos, os trabalhadores possuem apenas o ensino fundamental I incompleto, 31,44% não foram escolarizados e 15,27% possuem o ensino fundamental II incompleto, conforme Tabela 2.

Dados que indicam uma tendência a exploração extrema e degradante de pessoas com baixo grau de educação formal e que tendem a realizar trabalho braçal, que exigem mais a força física e que possuem remuneração mais baixa.

Tabela 2⁵ – Faixa etária, gênero e escolaridade (com residência apurada), Brasil, (2003-2018)

Faixa Etária e Gênero						
Faixa etária	Homem	%	Mulher	%	Total	%
>18	947	2,6	78	3,8	1.025	3
18-24	10.103	28,2	535	25,3	10.638	28
25-30	6.833	19,1	329	15,5	7.162	19
30-34	5.115	14	307	14,4	5.422	14
35-39	4.070	11,1	283	13,4	4.353	11
40-44	3.276	8,9	257	12,2	3.533	9
45-49	2.556	7	161	7,5	2.717	7
50-54	1.751	4,7	96	4,4	1.847	5
55-59	1.054	2,9	55	2,8	1.109	3
>60	590	1,6	19	0,8	609	2
Subtotal	36.295	94,48	2.120	5,52		
TOTAL		38.415				100
Escolaridade						
Escolaridade	Num. de trabalhadores		%			
Fundamental Completo	1.895		4,95			
Ens. Médio Completo	1.358		3,55			
6º ao 9º Ano Incompleto	5.827		15,21			
Até 5º Ano Incompleto	14.146		36,94			
Ens. Médio Incompleto	1.080		2,82			
Superior Incompleto	48		0,13			
5º Ano Completo	1.650		4,31			
Analfabeto	11.393		29,75			
Especialização	3		0,01			
Superior Completo	25		0,07			

Continua

5 Utilizaram-se os dados referentes aos resgatados com residência apurada e não o total de trabalhadores resgatados no período. As informações da escolaridade são autodeclaratórias na solicitação do Seguro-Desemprego.

Continuação

Escolaridade	Num. de trabalhadores	%
Ignorado	870	2,27
Especialização	3	0,01
TOTAL	38.298	100

Fonte: Elaboração própria (2021), com base nos dados do Observatório [...], (2020)

Sobre o perfil racial⁶, conforme Tabela 3, 42,38% dos trabalhadores se identificam como uma pessoa parda, mulata, cabocla, cafuza, mameluca ou mestiça de preto com pessoa de outra cor ou raça, 23,43%; como brancos, 18,46%; como de raça amarela (de origem japonesa, chinesa, coreana etc.), 12,07% pretos e 3,67% indígena ou índia.

Tabela 3 – Declaração de raça dos resgatados (com residência apurada), Brasil, (2003-2018)

Raça	Nº. trabalhador	%
Pessoa Que Se Enquadrar Como Parda ou Se Declarar Como Mulata, Cabocla, Cafuza, Mameluca ou Mestiça de Preto com Pessoa de Outra Cor ou Raça	5.653	42,40
Pessoa Que Se Enquadrar Como Branca	3.125	23,40
Pessoa Que Se Enquadrar Como de Raça Amarela (de Origem Japonesa, Chinesa, Coreana, etc.)	2.463	18,50
Pessoa Que Se Enquadrar Como Preta	1.610	12,10
Pessoa Que Se Enquadrar Como Indígena ou Índia	489	3,70
Total	13.340	100

Fonte: Elaboração própria (2021), com base nos dados do Observatório [...], (2020)

Os trabalhadores que foram submetidos a esse tipo de crime são majoritariamente negros (54,45%) constituídos por pardos e pretos. Esses dados indicam o reflexo da escravização colonial, que deixou essa parcela da população em situação de vulnerabilidade.

O processo de formação socioeconômica brasileiro fundamentado em um regime de trabalho escravocrata e posteriormente sua abolição incompleta são fatores que podem explicar os dados supracitado em relação as pessoas negras.

Ou seja, os negros passaram da base da força de trabalho para uma massa de desempregados, foram aliçados de quaisquer políticas públicas de inserção na sociedade, com o aprofundamento da discriminação racial e marginalização, que culmina em um racismo

⁶ Os dados do perfil racial são autodeclaratório, ou seja, o trabalhador se autodeclara de uma determinada cor ou raça a partir de sua visão de pertencimento a esta. O IBGE pergunta às pessoas sobre sua cor de acordo com as seguintes opções: branca, preta, parda, indígena ou amarela.

estrutural. A exclusão social vivenciada por esse perfil da população, os negros, é expressa pelos índices de analfabetismo, de subempregos, de moradias precárias, vulnerabilidade socioeconômica de forma mais intensa que em outros grupos sociais (ALMEIDA, 2010). A escravização colonial acabou, mas algumas de suas características reverberam até os dias atuais.

Conforme Tabela 4, as ocupações laborais as quais eram desenvolvidas pelos trabalhadores nos resgates, em sua maioria, são ligadas a agropecuária e a construção civil. Sendo que 73,25% dos resgatados eram trabalhadores agropecuários em geral, seguido de servente de obras (2,8%), trabalhador da pecuária (bovinos de corte) (2,64%) e pedreiro (2,3%).

Esses dados mostram que as atividades desempenhadas por essas pessoas são pouco complexas, não exigem uma alta qualificação e são sazonais.

Tabela 4 – Ocupação dos trabalhadores resgatados, Brasil, (2003-2018)

Ocupações (CBO ⁷)	Nº de trabalhadores	%
Trabalhador Agropecuário em Geral	26.755	73,25
Servente de Obras	1.023	2,80
Trabalhador da Pecuária (Bovinos Corte)	965	2,64
Pedreiro	840	2,30
Trabalhador da Cultura de Cana-de-açúcar	756	2,07
Trabalhador Volante da Agricultura	719	1,97
Carvoeiro	472	1,29
Operador de Motosserra	462	1,27
Trabalhador da Cultura de Café	376	1,03
Cozinheiro Geral	208	0,57
Costureiro na Confecção em Serie	205	0,56
Trabalhador da Cultura de Erva-Mate	190	0,52
Ajudante de Carvoaria	186	0,51
Costureiro a Máquina na Confecção em Serie	183	0,50
Vendedor Ambulante	181	0,50
Demais ocupações (304)	3003	0,08
Total	36524	100

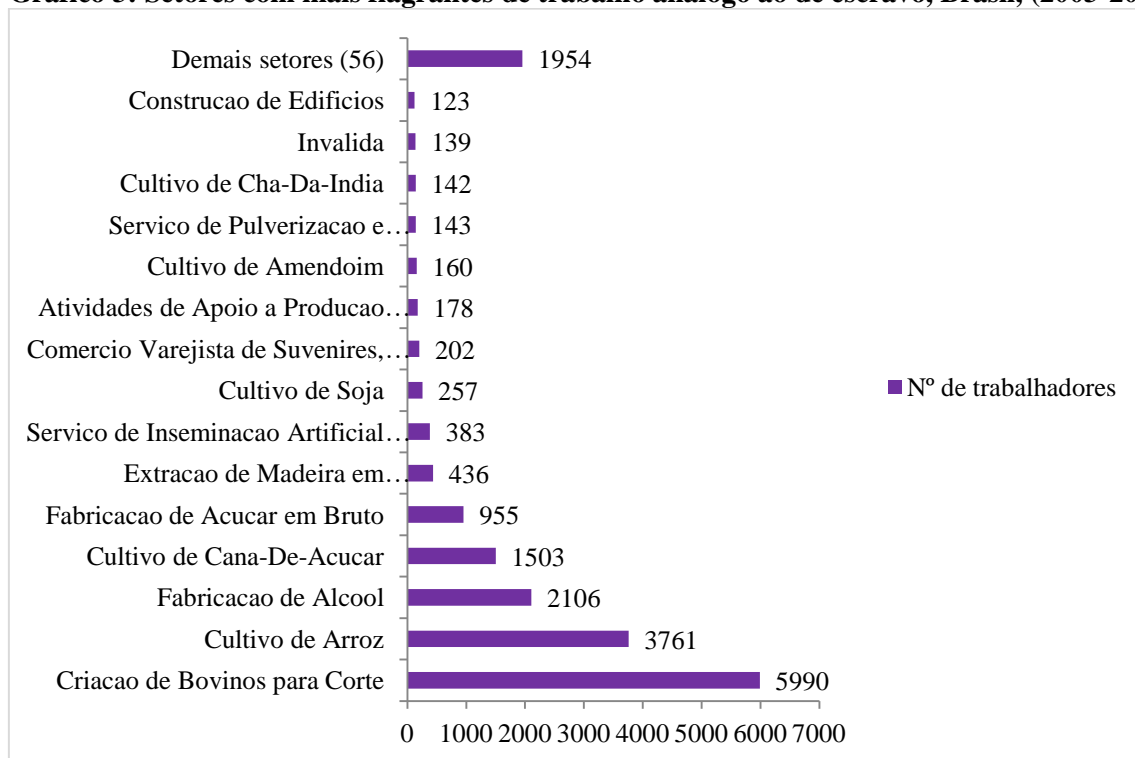
Fonte: Elaboração própria (2021), com base nos dados do Observatório [...], (2020)

Ao analisar os setores econômicos com maior frequência de flagrantes de situação análoga a de escravidão, identificou-se 71 setores. Em 56 setores diferentes foram identificados 1.954 trabalhadores resgatados.

Conforme Gráfico 3, dentre os setores identificados, os que se destacam com maior número de trabalhadores resgatados são: 1) criação de bovinos para corte (5.990); 2) cultivo de arroz (3.761); 3) fabricação de álcool (2.106); e 4) cultivo de cana-de-açúcar (1503).

Esses setores são da agropecuária, maior exportador de *commodities* do país e estão no meio rural, o que corrobora com o relatório da OIT (2011). No entanto, não significa que não haja incidência de trabalho análogo ao de escravo no meio urbano, haja vista que o setor da construção civil possui casos de resgate de trabalhadores de forma recorrente, bem como o setor têxtil.

Gráfico 3: Setores com mais flagrantes de trabalho análogo ao de escravo, Brasil, (2003-2018)



Fonte: Elaboração própria (2021), com base nos dados do Observatório [...], (2020)

De acordo com os dados levantados, o perfil dos trabalhadores resgatados, em sua maioria, é formado por homens, jovens, semianalfabetos ou analfabetos, pardos ou mestiços, com ocupações na agropecuária e em setores agropecuários ligados a produtos voltados para a

exportação. O que corrobora o relatório da OIT⁸, que descreve esse mesmo perfil dos trabalhadores submetidos a extrema e degradante exploração do trabalhador, com base nos setores e na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), como predominantes no Brasil, com uma leve mudança apenas no aumento de casos (ORGANIZAÇÃO [...], 2011b).

Porém, é preciso destacar que a subnotificação dos casos, do quantitativo e gênero dos trabalhadores resgatados não colaboram com um panorama mais realista do trabalho análogo ao de escravo no Brasil.

⁸ Ver “Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil – OIT”. Brasília: OIT (2011b).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Este tópico pretende apresentar algumas referências para embasar o conceito e o papel das políticas públicas, principalmente, no que concerne às suas subáreas e a sua análise. Pretende-se apresentar as principais teorias sobre esse instrumento fundamental para o Estado.

No entanto, antes de aprofundar sobre esse tema, apresenta-se, de maneira sintética, uma discussão sobre o que se entende sobre Estado, neste estudo, como elemento fundamental na formulação e implantação das políticas públicas.

3.1 ESTADO CAPITALISTA

Antes de se discutir efetivamente o que são Políticas Públicas (PPs) e como se fazer uma avaliação das mesmas, é preciso compreender o agente principal destas, o Estado. Isso porque é através do Estado e suas decisões que serão elaboradas e implementadas as PPs. O Estado é uma instituição que norteia as atividades econômicas, sociais e políticas da sociedade.

Para Webber (1999), o Estado é a instituição que tem o monopólio da força física, política e pode organizar qualquer coisa (leis, políticas, burocracia etc). Para Marx (2007), é essa a instituição que organiza a dominação de classe, ou seja, um estado classista, burguês.

A burguesia, por ser uma classe, não mais um estamento, é forçada a organizar-se nacionalmente, e não mais localmente, e a dar a seu interesse médio uma forma geral. Por meio da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado se tornou uma existência particular ao lado e fora da sociedade civil; mas esse Estado não é nada mais do que a forma de organização que os burgueses se dão necessariamente, tanto no exterior como no interior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses. (MARX; ENGELS, 2007, p. 75).

Para Poulantzas (1985; 1975), o Estado é burguês e tem como pressuposto a reprodução da economia capitalista, sendo que suas estruturas funcionarão de acordo com os interesses da classe dominante e hegemônica. É o Estado que organiza os níveis de estruturas e as classes (efeitos institucionais e discursivos), garante o direito à propriedade privada e medeia os conflitos de classe. É através do Estado que se há a ideia de igualdade na sociedade contemporânea, apesar de haver um bloco no poder que o usa para legislar e obter garantias de manutenção do poder e da hegemonia. Caracterizado por uma estrutura jurídica capitalista, o Estado organiza a dominação de classe ao criar as condições dessa dominação através dos

efeitos ideológicos e da representação da unidade, organizando e reproduzindo a hegemonia ao “fixar um campo variável de compromissos entre as classes dominantes e classes dominadas, ao impor muitas vezes até às classes dominantes certos sacrifícios materiais a curto prazo com o fim de permitir a reprodução de sua dominação a longo termo” (POULANTZAS, 1985, p. 213).

O Estado tem papel objetivo de representar o grupo dominante: direitos burgueses, burocracias, representação da aparente unidade. Nessa perspectiva, a sociedade de classe surge da exploração do trabalho e da aparente igualdade, daí a dominação de classe, os blocos no poder, a hegemonia, os aparatos jurídicos e outros.

O Estado teria as seguintes características, de acordo com Poulantzas (1985): é uma estrutura jurídico-administrativa que cumpre a função de exercer efeitos de poder, burocráticos e intermediação para reprodução da ordem capitalista, através da suposta igualdade. Outra função é a de intermediar conflitos, principalmente quando há uma luta reivindicativa das classes que não estão representadas no Bloco no Poder e tentam através da luta de classe ter alguns de seus interesses colocados em pauta. Dessa forma, há uma intervenção do Estado pelas políticas sociais e econômicas através de efeitos jurídicos por conta dessa mobilização de classe.

Os papéis do Estado, segundo Poulantzas (1985; 1977), são: i) papel orgânico do Estado – o Estado capitalista constitui a burguesia como classe política dominante – mas não se trata de uma burguesia já instituída como classe politicamente dominante fora, ou antes, de um Estado que ela criaria para conveniência própria, e que funcionaria apenas como simples apêndice dessa dominação; e ii) papel principal do Estado de organização – representa e organiza a ou as classes dominantes – o interesse político a longo prazo do bloco no poder – presença de várias frações de classe burguesas – caso dos grandes proprietários de terra, por exemplo;

Assim, como no passado, esse Estado deve representar o interesse político em longo prazo no conjunto da burguesia sob a hegemonia de uma de suas frações, atualmente o capital monopolista.

a) A burguesia se apresenta sempre como que constitutivamente dividida em frações de classe;

- b) Essas frações burguesas em seu conjunto se situam, se bem que em graus cada vez mais desiguais, no terreno da dominação política, fazendo parte, portanto, do bloco no poder.
- c) O Estado detém sempre uma autonomia relativa em relação a essa ou aquela fração do bloco no poder a fim de assegurar a organização do interesse geral da burguesia sob a hegemonia de uma de suas frações;
- d) Tudo isso ainda é verdadeiro mesmo se as formas atuais do processo de monopolização e a hegemonia particular do capital monopolista sobre o conjunto da burguesia impõem incontestavelmente uma restrição da autonomia do Estado em relação ao capital monopolista e do campo de compromissos deste com as outras frações da burguesia (POULANTZAS, 1985, p. 147).

O Estado não deve ser compreendido como uma entidade intrínseca, mas, como aliás é o caso do “capital”, como uma relação – mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado.

Para Engels (2010), o Estado surge a partir do desenvolvimento da sociedade e de sua divisão de classe, a qual tem que manter essa ordem e controlar o conflito de classe.

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é a 'realidade da ideia moral', nem 'a imagem e a realidade da razão' como afirma Hegel. É, antes, um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, faz-se necessário um poder colocado acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da 'ordem'.

Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado. (ENGELS, 2010, p. 213).

Assim, é o lugar de organização estratégica da classe dominante em sua relação com as classes dominadas – é um lugar e um centro do poder, mas que não possui poder próprio (POULANTZAS, 1977, p. 300). Além disso, o Estado se apresenta como um campo em disputa.

Resumindo, entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como um campo e um processo estratégico, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros. (POULANTZAS, 1978, p. 157)

Desta forma, “O Estado capitalista, formado a partir da Revolução Industrial, é capitalista e ponto: atua sempre no sentido de balizar os conflitos entre capital e trabalho e tende, invariavelmente, a beneficiar o primeiro em detrimento do segundo”. (SERAFIM, 2015, p. 123).

Adicionando a isso, ele deve ser compreendido como uma instituição de estrutura organizacional, que deve mediar e conter o conflito de classe, ao mesmo tempo em que mantém a dominação de classe, a exploração da força de trabalho e garante a falsa ideia de liberdade através da garantia e proteção ao direito à propriedade privada (ENGELS, 2010; BRESSER-PEREIRA, 1995).

O Estado é uma parte da sociedade, é uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo em que dela faz parte. Quando determinado sistema social passa a produzir um excedente, a sociedade divide-se em classes. A classe dominante que então surge necessita de condições políticas para apropriar-se do excedente econômico. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 86).

Poulantzas (1977) afirma que o Estado possui autonomia relativa, pois em determinada conjuntura, vai atender ao interesse de determinada fração de classe, inclusive conceder à classe dominada ações que a beneficie. Isso faz parte da sua função de mediador de conflitos, em que ao mesmo tempo mantém sua imagem de imparcialidade e, de maneira não explícita, representante da burguesia. O Estado capitalista é burguês, que se coloca, falsamente, acima da sociedade dando a impressão de imparcialidade, que tem a finalidade de mediar e diminuir os conflitos de classe. Mas na realidade ele é parcial, representa os interesses da classe dominante e, também, é um reflexo da desigualdade da sociedade.

Isto faz parte da sua própria função, na medida em que essa garantia é conforme a dominação hegemônica das classes dominantes, quer dizer, à constituição política das classes dominantes, na relação com esse Estado, como representativas de um interesse geral do povo⁹. (POULANTZAS, 1977, p. 185).

9 O interesse geral do “povo” é uma noção ideológica que disfarça os reais interesses e função do Estado, a manutenção da dominação hegemônica da classe dominante, da qual é instituição representativa.

Ainda de acordo com esse autor, as ações do Estado, para cumprirem sua função de manutenção da hegemonia de classe, devem ser percebidas pela sociedade como se o interesse de todos fosse atendido, mas até o ponto em que não fira o interesse da fração dominante e hegemônica. Dessa forma, dentro dos conflitos de classe, ele terá um papel dialético, em que dentro dessa autonomia relativa, “segundo a relação de força concreta, de uma política “social”, de sacrifícios econômicos em proveito de certas classes dominadas”, também, ao mesmo tempo “é esta própria autonomia do poder político institucionalizado que permite cercear por vezes o poder econômico das classes dominantes, sem jamais ameaçar o seu poder político” (POULANTZAS, 1977, p. 188).

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E CARACTERIZAÇÃO

O campo de estudo das PPs teve início no Pós-Segunda Guerra, nos EUA, e os autores Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton são considerados os pais fundadores desses estudos (HIL; HUPE, 2003; SOUZA, 2006). Na Europa surgiria como consequência dos estudos do Estado e suas funções (SOUZA, 2006).

Lasswell, nos anos 1930 e 1940, buscou organizar, sistematizar e definir o campo das PPs ao buscar explicar que as ações governamentais seriam pautadas pela multidisciplinaridade (LASSWELL; LERNER, 1951). Em 1936, esse autor cunhou o termo *policy analysis* (análise de política pública) em que tenta aliar diversos conhecimentos científicos e acadêmicos – antropologia, psicologia, economia, sociologia – com as ações dos governos, ao mesmo tempo que estabelece diálogos entres tais áreas e esferas sociais (SOUZA, 2006, p. 23). Isso ao mesmo tempo que afirma que “As *policy sciences* são uma adaptação contemporânea da abordagem de John Dewey e seus colegas no desenvolvimento do pragmatismo americano”. (LASSWELL, 1971, p. 14).

O autor Herbert Simon desenvolveu a ideia da racionalidade limitada como fator fundamental para as tomadas de decisão dos governantes e, por conseguinte, para eficácia dessas. Para Simon (1957), os gestores públicos (*policy makers*) tomam decisões enfrentando alguns problemas: informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, autointeresse dos decisores etc, o que seria a racionalidade limitada defendida pelo autor (SOUZA, 2006). Porém essa racionalidade poderia ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento

dos atores e modele esse comportamento na direção dos resultados visados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios (SOUZA, 2006, p. 23).

Lindblom (1959; 1979) citado por Souza (2006), ao criticar o racionalismo proposto por Simon (1957), inseriu as relações de poder e integração enquanto fatores responsáveis nas tomadas de decisão e, também, variáveis importantes na formulação e análise das políticas públicas. Além disso, esse autor aponta que a “racionalidade” enquanto abordagem seria inútil em uma sociedade democrática que tem uma composição plural nos seus processos políticos (BARCELOS, 2015). Enquanto que

Easton (1965) contribuiu para a área ao defini-la como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. (SOUZA, 2006, p. 4).

Schattschneider (1960) se opõe à ideia incrementalista de Lindblom (1959; 1979), pois para esse autor haveria uma espécie de assimetria da possibilidade dessa pluralidade de grupos no acesso às políticas de tomada de decisão, grupos privilegiados participariam mais efetivamente nesse processo (BARCELOS, 2015). Esse autor aponta dois mecanismos centrais no processo da tomada de decisão: expansão do conflito (expansão do debate e disputas entre diversos atores o que promoveria novas ideias e percepções no processo de decisão) e mobilização de viés (ideias do discurso e a maneira como certas questões são enquadradas nos debates públicos) (BARCELOS, 2015, p. 5).

Para Saravia e Ferrarezia (2007, p. 28), PPs seriam “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Para essas autoras, as tomadas de decisão estariam condicionadas pelo próprio fluxo e, também, às reações e modificações as quais provocam em uma parte da sociedade, pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influenciam na decisão (2007, p.2 8). Saravia (2006) define:

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p.2 9).

De acordo com Souza (2006), não há uma definição única e absoluta do que seriam PPs, não há um consenso.

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 4).

Araújo e Rodriguez (2017, p. 11-12) apontam que as políticas públicas, enquanto objeto de estudo, são processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão — local, regional, nacional e transnacional, em um primeiro plano e em um segundo, envolveria nesse processo diferentes atores, tais como governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais, que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando a resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e de recursos.

Serafim e Dias (2012) trazem uma noção marxista do que seriam políticas públicas. Esses autores afirmam que a definição das PPs depende da maneira como entendemos o Estado. Para eles, é comum que entendamos “a política pública como uma ação ou conjunto de ações por meio das quais o Estado interfere na realidade, geralmente com o objetivo de atacar algum problema. ”. (IDEM, 2012, p. 124). Mas esse entendimento é simplista e traz o Estado como um ator autônomo que beneficia de forma homogênea a sociedade através de seus atos. As PPs devem ser entendidas, também, como a omissão ou aquilo que o Estado deixa de fazer ou agir e não ser percebida apenas como o que ele faz, pois sua inércia ou ações se refletem nos atores sociais. De modo geral, as PPs seriam instrumentos de dominação e manutenção econômica e política que mantêm as estruturas do capitalismo (SERAFIM; DIAS, 2012).

As PPs, enquanto ação ou empreendimento do Estado, para Cunha e Cunha (2002) têm como objetivo responder a demandas derivadas da sociedade e do próprio Estado, em que expressariam o compromisso público de atuar em uma determinada área ou setor social a longo prazo.

Souza (2006, p. 26) resumiu PP como um campo de conhecimento em que seus objetivos são colocar o “governo em ação”, analisar essas ações e propor mudanças, caso haja necessidade. Além disso, tem caráter holístico, enquanto campo de estudo estruturado em multidisciplinaridade, o que possibilita ser estudado por diversos olhares, enfoques e ciências. Ademais, essa natureza holística lhe traz duas implicações: i) é um campo de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos, o que lhe permite ser objeto de estudo de outras áreas de conhecimento; e ii) ela comporta “vários olhares”, não carecendo de coerências teóricas e metodológica (SOUZA, 2006, p.26).

Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. (IDEM, 2006, p. 26).

Nesse sentido, foram elaborados modelos ou tipologias de políticas públicas para entender melhor como e por que o Estado promove ou não uma ação que deverá ter impacto na sociedade. Sabe-se que o processo de formulação de PP é “aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real”. (SOUZA, 2006, p. 26). Para Lowi (1964; 1972), são quatro os formatos assumidos pelas PPs e que geram pontos ou grupos de vetos e de apoios dentro do sistema político:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. (SOUZA, 2006, p. 28).

Já o modelo do incrementalismo, desenvolvido por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavisky (1992), afirma que as decisões do governo são incrementais e pouco substanciais. Isso porque as “decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos”, (SOUZA, 2006, p. 29), não produz efeitos duradouros ou efetivo. Contudo, esse modelo possui a visão de que o Governo tem sua capacidade de adotar novas PPs e ou reverter a direção das atuais devido a decisões tomadas no passado.

Além disso, com o amadurecimento da PP como disciplina, outras visões vêm sendo discutidas e apresentadas como conceitos sobre a mesma. A exemplo de Cunha e Cunha (2002), que pensam a PP como uma resposta do Estado a uma demanda da sociedade que surgiu a partir da disputa de poder entre atores sociais e políticos. Já Di Giovanni (2009) traz a ideia de que seria uma maneira, na contemporaneidade, das sociedades democráticas exercerem seu poder, pois é um resultado da complexa relação entre sociedade e estado.

São diversas as definições sobre o que são PPs. As adotadas neste trabalho são as definidas por Serafim e Dias (2012) e Cunha e Cunha (2002), que seriam o agir ou não do Estado para resolução ou mediação de um problema/conflito a partir de uma pressão da sociedade e de uma disputa entre atores sociais, bem como organizações civis organizadas e frações de classe que estão no poder.

A partir do exposto nesse capítulo, do entendimento conceitual para esse trabalho e, apesar da compreensão de que devido a sua complexidade o tema demandaria maior aprofundamento, há elementos suficientes para dar suporte à concepção da *Policy Analysis* de Lassweell (1956) e suas subáreas. Esse aprofundamento contribuiu para analisar o processo do desenvolvimento, o conteúdo e a consistência da PP objeto deste estudo. Souza (2006), por fim, concatena todas as ideias e teorias do que seria a PP:

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo Prazo.
- A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 36-37).

3.2.1 *Policy analysis*

Frey (2000, p. 214) aponta que a *policy analysis* surge com a pretensão de “analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o

arcabouço dos questionamentos ‘tradicionais’ da ciência política [Windhoff-Héritier, 1987, p. 7]”. Isso devido à necessidade de compreensão dos questionamentos das ciências políticas, referentes ao sistema político, no sentido do que seria um bom governo e o melhor Estado para proteger e garantir a felicidade dos cidadãos, ao político e ao resultado do sistema político (RAMOS; SCHABBACH, 2000, p. 213-214).

Apesar de ser uma vertente relativamente nova dos estudos das ciências políticas (FREY, 2000), as pesquisas sobre a Análise Política vêm constituindo um arcabouço de elementos que possibilitam, de maneira muito rica e satisfatória, explicar o processo de elaboração das políticas públicas, pois se trata da “apreciação de uma particular metodologia de investigação social aplicada à análise da atividade concreta da autoridade pública” (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 127).

Serafim e Dias (2012, p. 126) apontam que a análise das políticas está focada no processo de construção da política, principalmente a agenda, e enfatiza aspectos como os valores e os interesses dos atores que participam do jogo político, a interação entre eles, a arquitetura de poder e tomada de decisões, conflitos e negociações etc. A análise da política vai atentar-se para as características gerais da política, as razões as quais não apresentam características distintas, as relações de interesse entre os atores, o que demonstra seu enfoque na constituição das políticas e essa relação de conflitos entre o Estado e a sociedade.

Parsons (2007), apud Serafim e Dias (2012, p. 127), afirma que há dois grandes eixos dos estudos das análises políticas: i) Análise do processo das políticas, que tem como objetivo compreender como são definidos os problemas e as agendas (como são formuladas, como são tomadas as decisões e como são as avaliações); e ii) Análise em e para o processo das políticas públicas, em que se daria mais enfoque no emprego das técnicas de análises, pesquisa e proposição na definição do problema, na tomada de decisão, na implantação e na avaliação.

Para Serafim e Dias (2012, p. 127), a análise de políticas públicas pode ser “como um conjunto de observações, de caráter descritivo, explicativo e normativo, acerca das políticas públicas, que corresponde, respectivamente, às perguntas a respeito de “o que/como é?” “por

que é assim?” e “como deveria ser?”. Para Simões (2018), o papel da *policy analysis* é analisar o sentido, o desenvolvimento, o conteúdo e a consistência da política.

Serafim e Dias (2012) destacam a importância de não confundir análise de políticas públicas:

Embora compartilhem o objeto central que exploram (a política pública), a avaliação e a análise constituem exercícios bastante diferentes. O avaliador, por um lado, se ocupa, fundamentalmente, da apreciação dos resultados da política (ou ainda ações, programas e projetos), atentando para categorias como eficiência, eficácia e efetividade, derivados da comparação entre metas e resultados. (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 126).

Dye (1976, p. 1 apud GAPI-UNICAMP, 2002, p. 4) afirma que a “Análise de Política é descobrir o que os governos fazem, por que fazem e que diferença isto faz”. Ham e Hill (1984, p. 5) ressaltam que “recentemente a política pública tornou-se um objeto importante para os cientistas políticos. O que distingue a Análise de Política do que se produz em ciência política é a preocupação com o que o governo faz”. (GAPI-UNICAMP, 2002, p. 4).

Existem correntes de bases teóricas e analíticas distintas no campo da *policy analysis*, das quais se destacam três: a primeira, que associa à análise de políticas as teorias do Estado; a segunda, que explica a forma como se dá a ação do Estado e a última que foca a avaliação dos resultados e efeitos da ação pública (autoria) (OLIVEIRA, 2015, p. 11).

De modo geral, há diversas abordagens que tratam sobre a análise de política, podendo ser descritivas ou prescritivas, dependendo do autor (GAPI-UNICAMP, 2002). Hogwood e Gun (1981; 1984, apud GAPI-UNICAMP, 2002, p. 6) elaboraram uma diversidade de tipologia da Análise de Política, em que vai desde os estudos descritivos “análise do conteúdo da política” – até os francamente normativos - “defesa de políticas”.

Nessa perspectiva, seriam sete os tipos de Análise Política, como são descritas abaixo (GAPI-UNICAMP, 2002, p. 6-7):

1. Estudo do conteúdo das políticas (*study of policy content*): descreve e explica a gênese e o desenvolvimento de políticas (determinar seu surgimento, o modo que foi implementada e quais os seus resultados);

2. Estudo do processo das políticas (*study of policy process*): dá atenção para os estágios pelos quais passam questões e avalia a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas;
3. Estudo do resultado das políticas (*study of policy output*): visa explicar as variações dos gastos e serviços de acordo com diferentes áreas;
4. Estudo de avaliação (*evaluation study*): procura-se identificar o impacto que as políticas têm sobre a população;
5. Informação para elaboração de políticas (*information for policy making*): organização de dados para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões;
6. Defesa de processos (*process advocacy*): busca melhorar os sistemas de elaboração de políticas e a máquina de governo, através da realocação de funções, de tarefas e enfoques para avaliação de opções; e
7. Defesa de políticas (*policy advocacy*): atividade exercida por intermédio de grupos de pressão, em defesa de ideias ou opções específicas no processo de políticas.

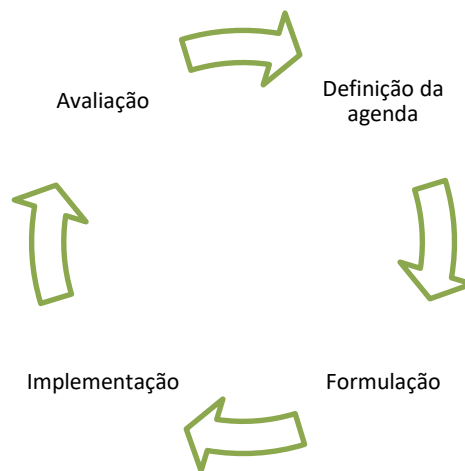
Desse modo, a análise da política tem um lado técnico analítico, em que se tenta mensurar ou capturar se o processo organizacional foi eficaz, e avaliar o efeito da política, mas também busca compreender como se dá todo esse processo, desde a estrutura aos procedimentos burocráticos da gestão das políticas (SAPRU, 2004 apud OLIVEIRA, 2015).

Araújo e Rodrigues (2017, p. 18) apresentam quatro modelos teóricos para compreender a análise da política: (1) o modelo sequencial ou do ciclo político, (2) o modelo dos fluxos múltiplos, (3) o modelo do equilíbrio interrompido e (4) o quadro analítico das coligações de causa ou de interesse. No entanto, para fins mais práticos, será melhor aprofundado apenas o primeiro modelo, que é mais conhecido e o que será utilizado para análise do objeto desse trabalho.

Souza (2006) traz a *policy cycle*, uma importante abordagem da *policy analysis*, em que se pensa a política pública como um ciclo deliberativo, que possui diversos estágios: i) definição

da agenda; ii) identificação das alternativas; iii) avaliação das opções, iv) seleção das opções; v) implementação; e vi) avaliação. No entanto, Frey (2000) resume esses seis estágios a quatro: definição da agenda; formulação, implementação e avaliação (Figura 2).

Figura 2 – *Policy Cycle*



Fonte: (FREY, 2000)

Cavalcanti (2007) apresenta que a política pública possui dois enfoques: programa e projeto. Programa seriam as ações elaboradas a partir do problema a ser solucionado e o projeto faria parte desse, pois seriam estratégias para resolver o problema.

Enquanto objeto de análise permite estudar e entender como aspetos relacionados às atividades do governo, tais como a política - no sentido de *politics* - a conformação da agenda pública, o processo de elaboração da própria política pública, os atores sociais, a distribuição e os 'jogos de poder', os conflitos sociais e interburocráticos e os programas e projetos (que conformam à política pública) e os seus resultados. (CAVALCANTI, 2007, p. 34).

Esse autor destaca a importância do *Policy Cycle* como uma importante ferramenta analítica que pode auxiliar no entendimento e descrição dos processos de elaboração das políticas públicas, como vem sendo enfatizados por outros diversos autores (CAVALCANTI, 2007, p. 167; FREY 2000; PÉREZ SÁNCHEZ, 2005; ROTH DEUBEL, 2006; SOUZA, 2006; TRABADA, 2003).

As fases do *policy cycle* serão apresentadas a seguir:

a) Definição de agenda

A definição da agenda é a primeira fase da teoria da *policy cycle*. É nesse estágio em que serão debatidos, definidos e elencados os interesses e projetos, bem como as preferências que o Estado deverá pôr em ação ou não. Isso a partir da identificação e do reconhecimento de um problema social, que deve ser debatido elaborando estratégias e possíveis ações de como agir por parte do Estado (JANN; WEGRICH, 2007; OLIVEIRA, 2015). De maneira mais simplificada, a agenda seria a “lista de prioridades, inicialmente estabelecidas pelos governos, às quais eles devem dedicar suas energias e atenções”. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 61). Jann e Wegrich (2007, p. 47) afirmam que a agenda é o “resultado de uma seleção entre diversos problemas e assuntos”.

A agenda deve ser percebida como os problemas e prioridade para determinado governo e decorre dos seguintes fatores (DRUMOND; RODRIGUES, 2019):

a) mobilização política de grandes grupos, de pequenos grupos dotados de poder ou da ação de indivíduos estrategicamente posicionados; b) constituição de uma calamidade ou catástrofe, em que o ônus de não resolver o problema é maior que o ônus de resolvê-lo; c) seja uma oportunidade, para que, por meio de sua solução, obtenham-se vantagens. (RUA, 1997 apud DRUMOND; RODRIGUES, 2019, p. 02)

Segundo Cobb e Elder (1971 apud OLIVEIRA, 2015), existem dois tipos de agenda, a sistêmica e a formal ou institucional. A primeira seria o conjunto de problemas e ou temas os quais são percebidos como dignos de ação e intervenção por parte do governo. Ela é mais abstrata e engloba assuntos, temas e problemas que são de interesse do governo, mas não é prioridade. A segunda seria a lista dos problemas e temas aos quais já vêm sendo encarados pelo Estado, sendo mais restrita ao que é prioridade de fato para o governo e seriam influenciados pelos participantes ativos (atores governamentais - alta administração; pelo funcionalismo de carreira; pelos parlamentares e funcionários do Congresso-, e não governamentais - grupos de pressão e interesse; acadêmicos; pesquisadores; consultores; mídia; participantes das campanhas eleitorais; partidos políticos e opinião pública) e os processos (“são as características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas que podem responder melhor pelos tipos de processo e, portanto, pelo modo de selecionar os problemas”) que podem levar algumas alternativas ou item a se tornarem prioridade (KINGDON, 1984 apud VIANA, 1996, p. 8).

Já para Kingdon (1984, apud Viana 1996, p. 6-7), além dos tipos de agendas supracitadas, há a agenda de decisão, que seria referente aos problemas a serem decididos. Porém os temas da

agenda sistemática podem se tornar prioridade para o governo, desde que haja acontecimentos que levem a essa guinada, que podem ser “eventos dramáticos ou crises, influência de um quadro de indicadores ou acumulação de informações e experiências” (VIANA, 1996, p. 7).

Viana (1996) aponta que:

O reconhecimento de problemas se daria em função de indicadores, eventos, crises, símbolos e processo de feedback do trabalho burocrático e da elaboração do orçamento. Eventos ou crises podem suscitar a emergência de problemas ou assuntos, mas não são suficientes para forçar a entrada de um assunto na agenda. Assim, ocorreria um processo anterior de formação de ideias, que o autor denomina de *policy primaverl soup*, quando inúmeras ideias são formuladas (e confrontadas entre si) pelas *policy communities*, sendo que só algumas sobrevivem ao processo natural de seleção e satisfazem aos critérios estabelecidos pelos grupos de especialistas. A sobrevivência de uma ideia ou um assunto dependeria, então, de sua factibilidade técnica; de sua aceitação pelos grupos de especialistas e pelo público; e da força de consenso que mobilizam. (VIANA, 1996, p. 09).

De modo geral, a agenda de decisão é a fase da política pública em que o Estado se posiciona em relação aos problemas e o que a sociedade pensa no que deveria ser feito ou não. Schattschneider (1960), Cobb e Elder (1971), apud Viana (1996, p. 10), confirmam a importância dos estudos do processo de construção da agenda, pois é nesse estágio que se mostra o caráter da relação da “natureza da relação entre o meio social e o processo governamental, permitindo até mesmo pensar na possibilidade de a agenda produzir estabilidade estrutural, do mesmo modo que o voto confere estabilidade conjuntural.”.

b) Formulação da política

A formulação de políticas ou a elaboração de alternativas e, conseqüentemente, a escolha de uma delas é a segunda fase da *policy cycle* (VIANA, 1996). E tem como objetivo a elaboração da política, do programa e projetos que devem solucionar os problemas e temas inseridos na agenda governamental como prioridade e que devem produzir resultados e mudanças no mundo real (DRUMOND; RODRIGUES, 2019; JANN; WEGRICH, 2017; SOUZA, 2006).

De acordo com Cavalcanti (2007, p. 177-178), essa fase inicia-se quando os atores políticos, Estado, instituições, ‘conjuntamente’ (concordando ou não, barganhando ou não), definem qual assunto fará parte da agenda e sofrerá interferência por parte do setor público tornando necessária a formulação de alternativas de política. Ideia compartilhada com Hoppe, Van de Graaf e Van Dijk (1985) apud Viana (1996, p. 13), que afirmam que “o processo de formação

de políticas pode ser visto como um diálogo entre intenções e ações, isto é, um processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora ”.

Segundo o autor supramencionado, a etapa da formulação é uma das mais importantes no processo decisório, pois é nesse momento que se tornam conhecidos os interesses e que se manifestam e são reveladas as preferências dos autores. Esse último aspecto está relacionado em como os agentes se beneficiam com as alternativas e soluções as quais propõem, defendem e que atendam os seus interesses. O que pode ser divergente da melhor solução para tal tema ou problema, mas que não são levados em consideração devido ao poder de influência desses atores. Dessa forma, pode-se afirmar que há um leque de soluções, mas que nem sempre é uma escolha racional e eficiente. “Ou seja, o processo de formulação da política pública implica sempre a escolha de soluções. Mas não implica, por mais racional que se apresente o processo de tomada de decisão, que atenda a uma otimização de natureza econômica”. (CAVALCANTI, 2007, p. 179-180).

Para Viana (1996, p. 13), a fase da formulação da política envolve três subfases: 1) transformação de dados em informações relevantes; 2) quando a combinação entre valores, ideais, princípios e ideologias e informações factuais pode-se extrair e produzir conhecimento sobre ação orientada; e 3) quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora.

No entanto, James Anderson (1975 apud VIANA, 1996) identifica cinco processos na formação da política: demandas políticas; decisões políticas; articulação política; produto da política; e resultados da política e que estas são pautadas segundo os seguintes valores: políticos, de organização, pessoais, governamentais e ideológicos. E que no processo de decisão da escolha das alternativas haveriam três teorias incremental; e a de *mixed-scanning*, de Etzioni.

A formulação da política é um campo de disputa, que está em negociação e conflito entre seus atores. São decisões abertas, que são influenciadas pelos interesses pelas condições materiais, políticas, ideológicas (ROTH DEUBEL, 2006 apud CAVALCANTI, 2007). A decisão não será necessariamente a mais racional e benéfica para a sociedade e, também, é um reflexo da disputa ocorrida na agenda de governo, um processo de disputa de poder entre diversos setores da sociedade e pode ser mais ou menos participativa e inclusiva.

c) Implementação

A fase da implementação é uma das mais importantes da política pública, pois é nesse estágio em que se reúnem as decisões e ações que foram escolhidas e devem ser operacionalizadas pelos agentes e ou instituições e grupos públicos ou privados para que as propostas formuladas e seus objetivos sejam alcançados, saindo do plano das ideias para a prática (RUA, 1997, apud DRUMOND; RODRIGUES, 2019). Para Cavalcanti (2007, p. 215), é o momento da “efetivação” da política; a “implementação da decisão”, ou seja, é quando depois de passar pelo processo de reconhecimento de um problema, a alternativa política escolhida entra em ação de fato.

Para nosotros, implementación significa precisamente lo que Webster y Rodget dicen que ella hace: llevar a cabo, lograr, realizar, producir, completar [...]. Si no se inicia alguna acción, la implementación no tiene lugar. Asimismo, debe haber un punto final. La implementación no puede tener éxito o fracasar si no cuenta con una meta contra la cual puede juzgársela. (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998, p. 54-55 apud CAVALCANTI, 2007, p. 216).

Para Viana (1996), para que haja uma execução das atividades, estas dependem de quão claras as suas metas e objetivos são fixados e na consistência aos quais são comunicados, desde as suas relações (auxílios técnicos e de informação), do tipo de controle (coercitivo, remunerativo ou normativo) e o tipo de organização. Além disso, as condições políticas, econômicas e sociais são dependentes dos recursos econômicos disponíveis, do reflexo das condições econômicas e sociais; da opinião pública; da posição das elites; dos partidos de oposição; e da posição dos grupos privados não-institucionais (VIANA, 1996, p.18).

Jann e Wegrich (2007) afirmam que, na execução da política, as instituições e as organizações responsáveis por implementar a ação possuem influência significativa na sua implementação e, consecutivamente, em seus resultados e que nem sempre é o Estado esse agente executor e que se faz necessário o uso de meios avaliativos.

Markku Kiviniemi (1985 apud VIANA, 1996, p. 20) define a implementação “como um processo com o qual a política governamental se envolve com sujeitos não governamentais, inclusive sendo objeto dessa política”. Ou seja, nessa fase da política há interações e relações entre atores da esfera governamental e não governamental em que ambos se tornam sujeitos intencionais.

Cavalcanti (2007) aponta que nem todas as ações definidas são implementadas e mesmo as que são implementadas podem gerar resultados ou impactos distintos dos que foram idealizados devido a falhas entre o processo da elaboração e sua implementação.

Ainda segundo esse autor, a implementação da política é um estágio especialmente problemático, por ser o momento em que há um esforço em transformar o que foi pensando em ação, em algo concreto e real. Além disso, é quando emergem questões, negociações, gargalos e problemáticas que não foram levantados nas fases anteriores, o que demonstra a natureza complexa e dinâmica dessa etapa.

São diversos os estudos sobre a implementação de uma política. Até aqui, buscou-se trazer uma ideia básica do que seria esse estágio e ressaltar a importância de estudá-la, visto que é nessa fase que há a possibilidade de analisar e perceber as falhas, obstáculos e problemas que só irão emergir nela e não no processo de formulação.

Há diversos modelos que contribuem para essa análise (*top down*, *bottom-up*, Kiviniemi, *backward mapping*, Gustavsson), mas que não serão abordados aqui.

É importante ressaltar que, desde o reconhecimento do problema, a inserção desse problema na agenda, a elaboração das alternativas e sua implementação, há um processo de disputa entre os atores, quer sejam entes do governo ou não, e que em muitas vezes os problemas e as alternativas apresentadas são vistos de fora, elaborados de fora e não refletem a realidade. E isso é um problema sério.

d) Avaliação

A avaliação é o último estágio da *policy cycle*. Sua importância se dá por ser nessa etapa que os resultados da política possibilitam a geração de informações sobre a ação do governo e, posteriormente, subsidiam tomadas de decisões referentes a essas ações, desde a possível manutenção, até promover mudanças, suspender ou excluir determinado programa ou projeto.

Cavalcanti (2007), após apresentar uma perspectiva histórica do processo de avaliação, aponta que houve um processo de amadurecimento teórico metodológico gradual, sendo que esse

estágio apresenta uma diversidade conceitual e metodológica considerável, que vai desde conceitos, tipos (alternativas) de avaliação, critérios e modelos.

Isso ocorre devido às alterações sofridas por influência de distintas áreas de conhecimento, o que promoveu uma diversidade de conceitos e modelos por áreas (administração, economia, educação) e ao fato de pesquisadores terem interesses avaliativos de aspectos distintos de uma mesma política, o que estabelece uma relação entre contexto e interesse.

A partir de vários significados do ato de avaliar, Cavalcanti (2007) considera a avaliação como “um instrumento para medir e julgar objetos ou pessoas através de um processo de quantificação que permite estabelecer números ou pontuações sobre o que está sendo avaliado”. (IDEM, 2005, p. 62).

O autor também pontua que a avaliação, ao longo do tempo, tornou-se importante na administração e gestão das agências governamentais, seu conceito agregou novas dimensões e incorporou novos objetivos, funções e aspectos os quais podem ser avaliados.

La evaluación siempre consiste en una determinación de los méritos y los efectos. As veces, es mucho más, pero su función esencial es establecer el mérito de algo. Esa es su finalidad primera. Esa es su definición. Esa es su condición sine qua non [...] El valor determinado puede ser empleado con múltiples fines distintos, como pueden ser mejorar un proceso, conceder un prêmio, asignar cursos de enseñanza compensatoria o reconocer el cumplimiento de un contrato. Y estos son solo algunas de las numerosísimas funciones para la evaluación. (STAKE, 2006, p.61 apud CAVALCANTI, 2007, p. 62).

Cavalcanti (2007), a partir dos diversos conceitos da avaliação, delineou três dimensões:

Quadro 3 – Dimensões da Avaliação

Dimensões	Características
Decisional	Está relacionada à tomada de decisão, pois tem como objetivo fornecer informações para os “tomadores de decisão” o faça de maneira coerente e correta. Tem um caráter prático e utilitário. Ela seria conduzida para subsidiar a tomada de decisão, especialmente no sentido de garantir e legitimar os recursos alocados pelo Estado às políticas públicas.

Racional	Utiliza os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, ligada aos aspectos: reforma do Estado e redução de recursos alocados, vista como uma ferramenta utilizada para reforma do Estado, objetivo de criar informações para melhorar a gestão pública.
Integradora	Integrante de um processo mais abrangente, que inclui o processo de elaboração da política (programa ou projeto), relacionada à ênfase dada ao processo linear de planejamento

Fonte: Cavalcanti (2007)

Farias (2005) tipifica a avaliação em quatro modelos distintos:

- 1) instrumental – a tomada de decisão não depende apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações propostas;
- 2) conceitual - as descobertas da avaliação (e o seu próprio processo de realização) podem alterar a maneira como esses técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. Se diferencia da instrumental porque nenhuma decisão ou ação é esperada, pelo menos não imediatamente;
- 3) instrumento de persuasão - quando a avaliação é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa;
- 4) “esclarecimento” — acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as *advocacy coalitions*, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pautando, assim, a agenda governamental. (FARIAS, 2005, p. 102-103).

Já Rolando Franco e Ernesto Cohen (1988 apud Viana 1996) afirmam que a avaliação das políticas públicas pode ser de quatro tipos: investigação, investigação avaliativa, avaliação e monitoramento. Esses tipos se diferenciam no momento em que é realizada a avaliação (antes, durante ou depois da política), pelo objeto de estudo, por seus objetivos de estudo, pela técnica empregada e pela relação que estabelece com a política.

A avaliação é uma etapa em que se verificam os efeitos das políticas e “um instrumento para a tomada de decisão e para a gestão que busca, por meio da produção de informação, *“racionalizar y legitimar la acción pública”*. (MONDRAGÓN, 2003, p. 03 apud CAVALCANTI, 2007, p. 74).

Para tanto, é necessário eleger o critério ou uma metodologia adequada para a análise da PP de acordo com os objetivos, conforme Cavalcanti (2007) aponta e vai estabelecer critérios que constam no Quadro 4.

Quadro 4 – Critérios de classificação da avaliação de Políticas Públicas

Critérios de classificação	Alternativas de avaliação
Função da avaliação (para que se avalia?)	Formativa
	Somativa
Momento em que se avalia (quando se avalia?)	<i>Ex ante</i>
	Durante (processo)
	<i>Ex post</i>
Aspectos ou atividades que são avaliados (o quê se avalia?)	De necessidades
	Do planejamento
	Da elaboração (objetivos e metas)
	Da gestão ou execução (implementação, monitoramento e seguimento)
	De procedimentos
	De empenho (esforço, cobertura, produtividade e qualidade)
	De produto (eficácia, eficiência e efetividade)
	De resultados
	De impactos
	De custo-benefício
	Da opinião dos beneficiários
Posição do avaliador (quem avalia?)	Interna
	Externa
	Autoavaliação
	Mista

Fonte: Cavalcanti (2007).

De acordo com Viana (1996) e Draibe (2001), apud (DRUMOND e RODRIGUES, 2019, p. 05), a avaliação ocorre em “dois níveis diferentes”: a avaliação de processo, que analisa a forma como os recursos foram utilizados e os processos que favorecem e dificultam a implementação da política; e a avaliação de resultados, que visa identificar o desempenho, o impacto e os efeitos da política.

Viana (1996, p. 30) explica que a “avaliação de impacto” estuda o efeito dos resultados de uma política. Ambas são avaliações *ex post* - ocorrendo durante e depois da fase de implementação. As avaliações *ex ante* - compreendendo o cálculo do custo-benefício e do custo-efetividade de uma política.

No critério de classificação “momento”, alguns estudiosos da avaliação de políticas públicas apenas consideram os momentos da avaliação como *ex ante* e *ex post*. A avaliação *ex ante* a sua realização ocorre ou pode ocorrer durante a elaboração do programa e sempre anteriormente a sua implementação, que pode ser com o objetivo de elencar elementos para dar suporte à tomada de decisão de implementar ou não os projetos, ao mesmo tempo que as organizar em ordem de eficiência e que podem ter mais êxito no alcance dos objetivos elencados (CAVALCANTI, 2007; CUNHA, 2006 apud RAMOS; SCHABBACH, 2012). Nesse tipo de avaliação, o diagnóstico (mapeamento das necessidades e factibilidades), o custo-benefício e custo efetividade são os elementos levados em consideração na formulação e na análise da viabilidade dos programas ou projetos (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

A avaliação *ex post* é a avaliação realizada logo após o findar do programa ou projeto, ou seja, é uma avaliação final, cujo objetivo é obter dados sobre o programa/projeto e analisar o grau de êxito desses, além de embasar as tomadas de decisão a partir dos resultados alcançados (CAVALCANTI, 2007). A partir dessa avaliação é que se analisa a pertinência da continuidade do programa/projeto ou se este deve sofrer mudanças, adequações para a sua continuidade ou sua extinção.

Trevisan e Van Belle (2008), embasados em autores como Carvalho (2002); Costa, Castanhar (2003); Garcia (2001), definem três modalidades para a avaliação de PP: avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto. A primeira tem como objetivo mensurar, a partir do cumprimento das metas preestabelecidas, o grau de êxito da política.

A segunda, avaliação de processo, ocorre paralela ao desenvolvimento do projeto e tem como objetivo identificar possíveis erros na elaboração dos procedimentos da política, ou seja, “acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para sua reprogramação, por meio do registro de intercorrências e de atividades” (TREVISAN; VAN BELLE, 2008, p. 546). Para Ramos e Schabbach (2012), isso possibilita identificar o real conteúdo do programa/projeto, se o público-alvo está sendo contemplado e se há uma distribuição correta dos benefícios. Ela procura se concentrar nos fatores que influenciam a implementação, se houver necessidade de mudanças no transcorrer da execução das ações. Essa modalidade se diferencia do impacto pelo objeto, pois “é a aferição da adequação entre meios e fins, considerando no contexto em que a política está sendo implementada os aspectos

organizacional e institucional, social, econômico e político” e pelo objetivo, que “é permitir a correção do modelo de causalidade e, conseqüentemente, da implementação, visando reorientá-la em função dos objetivos propostos”. (VIANA, 1996, p. 35).

A terceira modalidade, a avaliação de impacto (resultados ou somatória), tem como objetivo identificar as mudanças ocorridas e em que medida estas estão de acordo com o planejado, ou seja, avaliar os efeitos ou resultados em função de sua eficácia, eficiência e efetividade. Destarte, tem seu foco voltado para os efeitos ou impactos gerados sobre o público-alvo, avaliando sua efetividade ou não. Isso levando em consideração dois pressupostos: o reconhecimento dos propósitos de mudança social na política analisada; e a estruturação da análise baseada em uma relação de causa e efeito entre a o programa, o projeto e a mudança social provocada (CAVALCANTI, 2007; RAMOS; SCHABBACH, 2012; TREVISAN; VAN BELLE, 2008; VIANA, 1996).

Diante do exposto, pode-se inferir que a avaliação de impacto, uma dimensão *ex post*, busca não apenas identificar mudanças, mas também estabelecer a relação causa-efeito entre as ações de um programa e o resultado final obtido, entre essas, a ação pública realizada por meio da política (CARVALHO, 2002; COSTA; CASTANHAR, 2003 apud TREVISAN; VAN BELLE, 2008, p. 547; GARCIA, 2001).

Viana (1996, p. 36) afirma que “a avaliação de impacto tem como objetivo determinar se houve modificação; a magnitude dessa modificação; qual segmento afetou e em que medida; e quais foram as contribuições dos distintos componentes da política na realização de seus objetivos”.

A partir das teorias apresentadas, pode-se deduzir que a avaliação de impacto, assim como apontam Aguilar e Ander-Egg (1995), apud Cavalcanti (2007), é uma dimensão *ex post* e uma modalidade mais complexa. Visto que envolve vários fatores de análise, há dificuldade em identificar se as mudanças do público-alvo são permanentes ou não, e, também, de mensurar de maneira mais acertada se foi bem-sucedida ou não uma ação.

Contudo, podem-se apontar dois tipos de enfoques ou indicadores na análise da avaliação: avaliação por eficiência e por eficácia (COTTA, 1998). Segundo o dicionário de língua

portuguesa, eficácia significa capacidade de cumprir os efeitos esperados, ou seja, de cumprir objetivos. Eficiência significa a capacidade de cumprir.

Cotta (1998) buscou conceituar, de maneira básica, os conceitos de eficiência e eficácia em avaliações de políticas sociais. De acordo com essa autora,

O conceito de eficiência diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa. Quando ambos podem ser traduzidos em unidades monetárias, recorre-se à Análise Custo-Benefício (ACB), que, grosso modo, pretende verificar se os benefícios líquidos do projeto excedem seus custos operacionais. Esta técnica não se ajusta à maioria dos projetos sociais, cujos efeitos frequentemente não podem ser expressos monetariamente. Não obstante, antes de descartar a possibilidade de realizá-la, deve-se atentar para a natureza do problema em foco. Na área social geralmente se utiliza a análise custo-efetividade, que coteja os custos com os produtos e o impacto da intervenção, julgando a eficiência relativa de diferentes estratégias de implementação. (COTTA, 1998, p.112).

A noção de eficácia para essa autora é:

A noção de eficácia se refere ao “grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN e FRANCO, 1993: 102). Neste sentido, aferir a eficácia de uma intervenção significa estabelecer um nexo causal entre, de um lado, alguns de seus aspectos e, de outro, eventuais alterações na situação ou nos atributos dos destinatários. Este tipo de avaliação analisa os resultados do programa em termos de efeitos (sobre a clientela atendida) e de impacto (sobre o conjunto da população e o meio). Cabem aqui maiores esclarecimentos sobre cada um destes termos. (COTTA, 1998, p. 112)

Ambos os conceitos buscam identificar causa e efeito das políticas públicas. Contudo, com a diferença em uma preocupação ou não de gastos ou com os custos, dependendo sempre dos objetivos do projeto. Para Cotta (1998), ao se avaliar os impactos de uma ação governamental, busca-se indagar sobre os impactos gerados, mudanças efetivas e reais produzidas por ela ao estabelecer o grau de correspondência entre seus objetivos e resultados.

Para analisar os impactos de uma política pública podem-se usar diversas metodologias e modelos. Essas escolhas dependem dos objetivos os quais o avaliador pretende alcançar e da própria política pública (COTTA, 1998).

Após apresentar os principais conceitos sobre Estado e políticas públicas, para desenvolver este trabalho, a metodologia escolhida para analisar comparativamente o Projeto Ação Integrada, foi a *policy cycle*, por compreender que esta pode ser a mais adequada ao objetivo

deste estudo que é analisar comparativamente a política Pública Projeto Ação desenvolvida nos estados de Mato Grosso e Bahia, entre os anos de 2009 a 2019.

4 O TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO NO MATO GROSSO E NA BAHIA

Neste capítulo são apresentadas as versões do PAI nos estados do Mato Grosso e da Bahia. No entanto, antes dessa incursão é premente apresentar os panoramas do trabalho análogo ao de escravo nesses estados e, de forma sintética, as suas características de vulnerabilidade socioeconômica.

4.1 TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO NO ESTADO DO MATO GROSSO

A formação socioeconômica do estado do Mato Grosso está ligada ao processo de expansão da fronteira agropecuária. Esse processo foi marcado pela pecuária extensiva e grandes propriedades de terra, no início do século XX, associado a forte presença do capital estrangeiro, e uma produção voltada para a exportação (HECK, 2019).

Conforme Santos (2012, p. 269), “O modelo de desenvolvimento regional em Mato Grosso caracterizou-se pela agropecuária, pela produção intensiva de grãos e pela atuação maciça do Estado para assegurar a acumulação de capital e da oferta de mão-de-obra”.

Esse processo contribui para a formação do mercado de trabalho desse estado, que assume aspectos contrastantes entre segmentos modernos – serviços, atividade industrial, tecnologia, etc. - e atrasados nas suas relações de trabalho, com “presença de uma maior fração da população em setores “atrasados” ou de baixo rendimento, com efeito nas diferenças de classes econômicas, sociais e regionais, no conjunto da economia”, (HECK, 2019, p. 32). Principalmente, no setor informal, terceirizado e em atividades agropecuárias e extrativistas. Embasado num forte desemprego e economia informal, com relações de trabalho precárias e em desacordo com os direitos trabalhistas.

Santos (2012) aponta que as relações de trabalho, nesse estado, foram baseadas em uma dependência entre os grandes proprietários de terra e os trabalhadores, caracterizado pela exploração do trabalhador devido à concentração fundiária.

De modo geral, o mercado de trabalho mato-grossense acompanha:

(...) a dinâmica do cenário nacional, em termos do incremento do desemprego e aumento da economia informal. As condições de trabalho expressam-se com

significativa precariedade e acentuado aumento de novas relações de capital/trabalho caracterizadas pela não contribuição de encargos sociais e previdenciários no do mercado de trabalho estadual. (SANTOS, 2012, p. 270).

Além disso, o trabalho análogo ao de escravo é frequentemente flagrado nesse Estado, com registros desde 1931, quando foram identificados casos com pessoas “negras, indígenas e imigrantes europeus em algumas usinas do Norte do estado e formas de repressão com guarda própria, troncos e casas de suplício”. (SANTOS, 2012, p. 267).

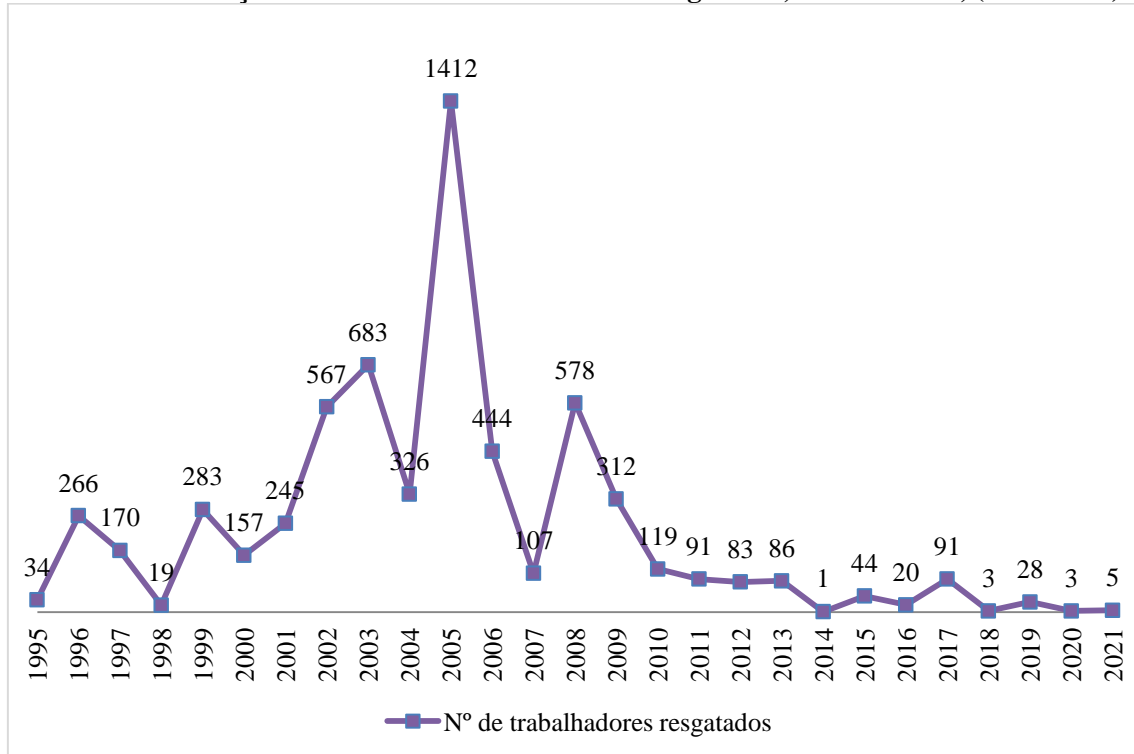
4.1.1 Panorama geral do trabalho análogo ao de escravo no estado de Mato Grosso

Segundo dados da SIT, entre os anos de 1995 a 2021, foram resgatados 6.177 trabalhadores no estado do Mato Grosso, com destaque para o ano de 2005, em que houve o maior número de pessoas resgatadas (1.412). Ver Gráfico 4.

Esse Estado ocupa a segunda colocação em número de resgates em seu território e em sétimo no que concerne à naturalidade e à residência ao longo do período supramencionado. No entanto, desde o ano de 2018, o quantitativo de trabalhadores resgatados nesse Estado tem sido bem abaixo da média de todo o período registrado, o que pode apontar uma subnotificação ou uma queda, significativa nas denúncias e também nas fiscalizações. Ou seja, esses números baixos não representam, necessariamente, mudança nas relações de trabalho.

A maioria dos casos de resgate foi registrada em área rural (67,17%) (APÊNDICE H). Os municípios em que houve mais flagrantes de trabalhadores em situação análoga ao de escravidão, em área rural, são: São Félix do Araguaia (233), Juara (216) e Tapurah (213). Estes municípios¹⁰ estão localizados nas áreas de produção de soja, gado e espécies florestais, setores que historicamente são apontados como grandes exploradores de trabalho análogo ao de escravo. Já na área urbana são: Confressa (173), Cuiabá (102) e Nova Santa Helena (77) (APÊNDICE M).

10 Carta de Casadágua: “<https://servicioskoinonia.org/Casaldaliga/cartas/1971CartaPastoral.pdf>”

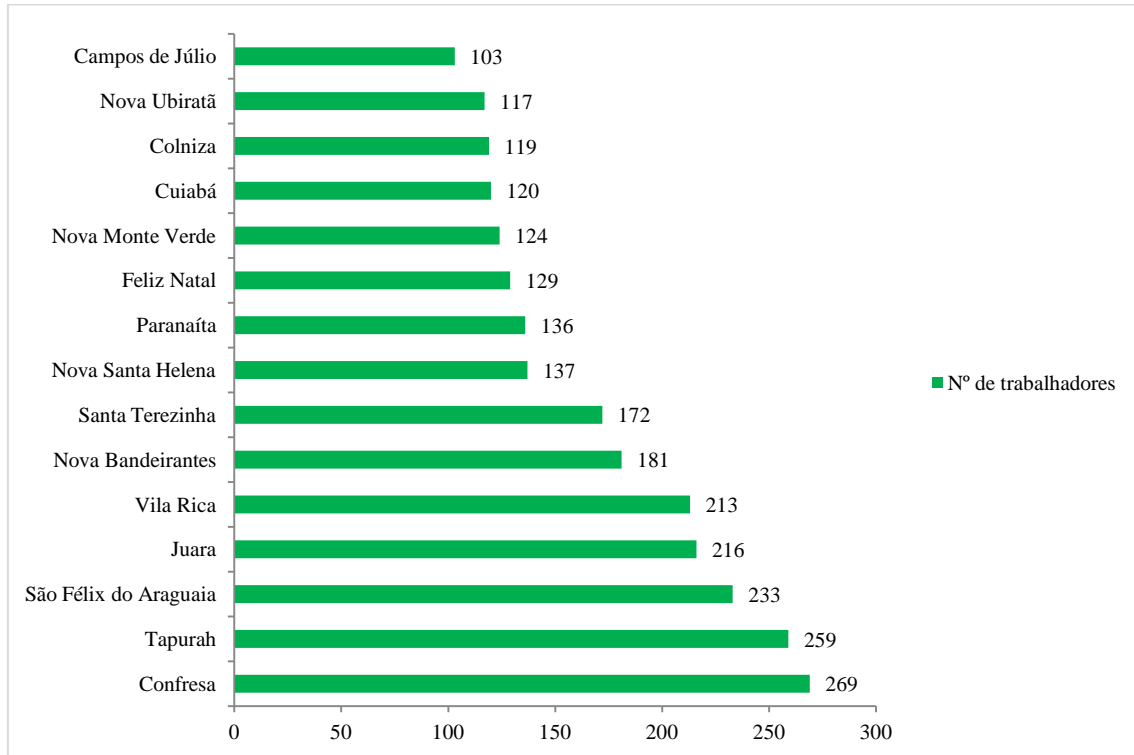
Gráfico 4 – Evolução do número de trabalhadores resgatados, Mato Grosso, (1995-2021)

Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

De forma geral, os municípios de Confresa (269), Tapurah (259) e São Félix do Araguaia (233) – esta última estudada e denunciada por Padre Pedro Casadágua, já na década de 1970, referência no combate ao trabalho análogo ao de escravo na região, e explicitada em sua Carta Pastoral em que a maioria dos trabalhadores são migrantes nordestinos e sem qualquer direito ou remuneração.

Os três municípios referidos acima possuem os maiores registros de trabalhadores resgatados, conforme Gráfico 5.

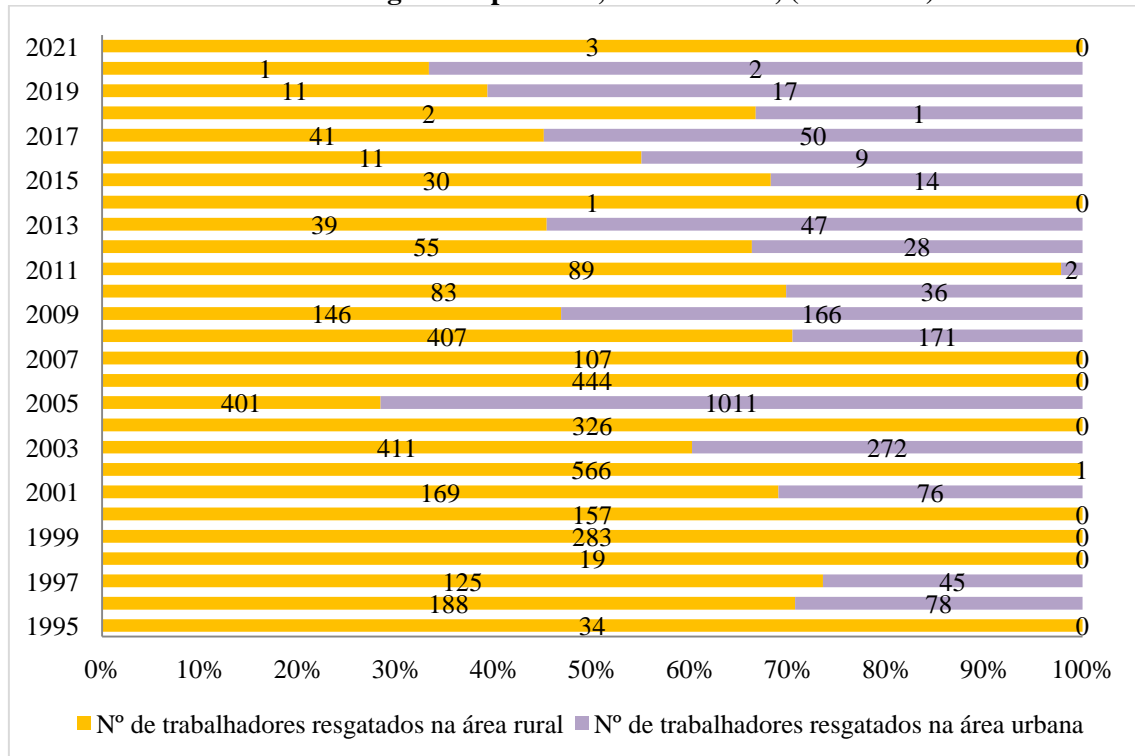
Gráfico 5 – Quinze municípios com maiores números de trabalhadores resgatados, Mato Grosso, (1995-2020)



Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

A prática do crime de redução à condição análoga à de escravo no estado do Mato Grosso ocorre, de forma predominante, no meio rural, mesmo após a modernização das atividades rurais. No entanto, os indicadores, a partir de 2013, mostram resgates tanto nas áreas rurais quanto urbanas, como mostra o Gráfico 6.

Na média geral, entre os anos de 1995 a 2020, para cada 100 trabalhadores resgatados no estado do Mato Grosso, 66 foram resgatados na área rural.

Gráfico 6 – Trabalhadores resgatados por área, Mato Grosso, (1995-2021)

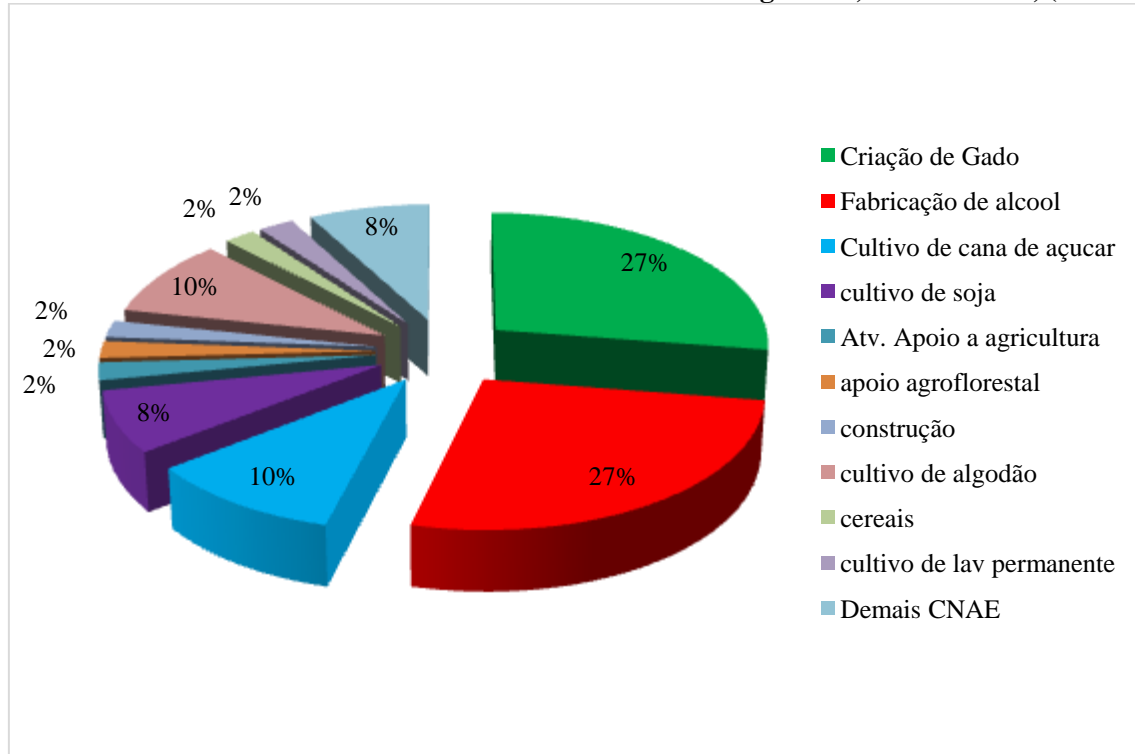
Fonte:

Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

As principais atividades do meio rural que utilizam do trabalho escravo no Estado são aquelas ligadas à agropecuária, às lavouras de cana-de-açúcar, ao cultivo da soja e à fabricação de álcool. Ver Gráfico 7.

Essas atividades submetem os trabalhadores à situação de exploração extrema e degradante em tarefas em que não há a necessidade de conhecimentos especializados, como a derrubada de matas, abertura de pastos, catação de raízes para limpeza de grandes áreas e outras (SILVA; SILVA, 2017).

Gráfico 7 – Setores com maior número de trabalhadores resgatados, Mato Grosso, (2003-2020)



Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

Em relação ao perfil socioeconômico dos trabalhadores resgatados e residentes¹¹ nesse Estado, de acordo com os dados do Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil, a maioria são homens (96%), pretos ou pardos (62%), com baixa ou sem nenhuma escolaridade (29% analfabetos e 42% com o 5º ano incompleto) e adultos jovens (70% entre os 18-39 anos) (APÊNDICE P, Q e R). Tal perfil é um facilitador e promotor da submissão dessas pessoas às condições degradantes e de exploração extrema de trabalho, como apontam estudos da OIT (ORGANIZAÇÃO [...], 2016; 2018) e Repórter Brasil (2015), pois são características que estão relacionadas à vulnerabilidade socioeconômica.

Em relação às atividades desempenhadas por esses trabalhadores, destacam-se as ocupações como trabalhador agropecuário em geral (76,53%), trabalhador volante (4,16%) e operador de motosserra (3,88%) (APÊNDICE S). Os setores que se destacam são: criação de gado e fabricação de álcool com 27% e cultivo de cana-de-açúcar e algodão, ambos com 10%. Ver Gráfico 7.

¹¹ Para análise do perfil socioeconômico dos trabalhadores, escolheu-se analisar o perfil dos que sofreram esse crime e são residentes no estado, pois são o público alvo da política pública a ser analisada neste trabalho.

Tanto as ocupações como os setores predominantes possuem características de alta rotatividade, a necessidade de baixa qualificação profissional e por representarem os setores que mais desmatam, poluem e são os maiores exportadores do país. Os setores que mais escravizam são representantes do *agribusiness* brasileiro e responsáveis por 16,3% da produção de grãos e que concentram cerca de 90% de área produtiva nesse Estado, ou seja, uma alta concentração fundiária (GIRARDI *et al.*, 2014).

Outra característica do trabalho análogo ao de escravo nesse Estado é a questão migratória. Segundo dados do Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil, no Mato Grosso, entre 2003 a 2020, 83,33% dos casos de situação análoga ao de escravidão são interestaduais, ou seja, os trabalhadores resgatados nesse estado são residentes ou naturais de outros estados (APÊNDICE U).

Santos (2012) afirma que a migração sempre esteve presente no processo de formação do mercado de trabalho nesse Estado, principalmente, de migrantes de outros estados, tornando-se um polo de migração de trabalhadores de outras unidades da federação.

O processo migratório tem uma relação muito forte com trabalho análogo ao de escravo, pois os trabalhadores em busca de melhores condições de vida e oportunidades de emprego migram ou são aliciados pelos chamados “gatos” e são deslocados para regiões distantes, facilitando a exploração extrema e degradante e os tornam mais vulneráveis (MIRAGLIA, 2011; OLIVEIRA, 2016). Em ambos os casos, a vulnerabilidade socioeconômica é fator comum.

4.1.2 Elementos da vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores mato-grossenses

No estado de Mato Grosso, em 2019, 2,5% da sua população se encontravam em situação de extrema pobreza e, aproximadamente, 17% viviam na pobreza (IBGE, 2020). O Índice de Gini-Renda do estado variou de 0,463 para 0,469, de 2018 para 2019, o que indica que houve um leve aumento na desigualdade de renda, mas ainda abaixo do Índice Gini-Renda Brasil, que foi de 0,506 (INSTITUTO [...], 2020).

Esses dados demonstram a que a situação de vulnerabilidade e desigualdade vivenciada pelos residentes desse estado é menor que a vivenciada em outros estados brasileiros, no entanto, há nível de assimetria de renda.

Como supramencionado, a vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores é o cerne do trabalho análogo ao de escravo. São diversos os fatores nos quais se pode perceber essa situação desfavorável às pessoas, dentre elas está a alta concentração fundiária do País. Ou seja, a pobreza, também, está ligada à questão da estrutura fundiária desigual e fortemente concentrada, fator que promove condições de vida menos digna aos trabalhadores do campo.

O Brasil apresenta uma concentração fundiária muito forte, com um índice de Gini-Agrário de 0,73, ou seja, um alto índice de desigualdade na distribuição de terra (INSTITUTO [...], 2017). No entanto, há unidades federativas que apresentam uma concentração ainda maior que a nacional, a exemplo dos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Bahia, além da região agrícola denominada Matopiba.

A Tabela 5 traz dados que demonstram que, na última década, no estado de Mato Grosso, a concentração fundiária se acentuou, de modo que houve um decréscimo no número de estabelecimentos e uma maior incorporação de área em um quantitativo menor de estabelecimentos. Ou seja, aumentou a desigualdade fundiária nessa unidade federativa.

Tabela 5 – Estrutura fundiária, Mato Grosso, (2006-2017)

Faixa de área	Estabelecimentos (n°)				Estabelecimentos (%)			
	2006		2017		2006		2017	
	Agricultura familiar	Agricultura não familiar	Agricultura familiar	Agricultura não familiar	Agricultura familiar	Agricultura não familiar	Agricultura familiar	Agricultura não familiar
0 – 20	22.547	2.092	21.208	7.740	19,96	1,85	17,87	6,52
20 – 50	25.912	2.315	23.760	4.939	22,93	2,05	20,02	4,16
50 – 200	32.145	3.761	31.668	5.265	28,45	3,33	26,68	4,44
> 200	4.252	18.947	4.853	19.000	3,76	16,77	4,09	16,01
Produtor sem área	959	57	146	100	0,85	0,05	0,12	0,08
Total:	85.815	27.172	81.635	37.044	75,95	24,05	68,79	31,21
	112.987		118.679		100		100	

Área

Faixa de área	Área (ha)				Área (%)			
	2006		2017		2006		2017	
	Agricultura familiar	Agricultura não familiar	Agricultura familiar	Agricultura não familiar	Agricultura familiar	Agricultura não familiar	Agricultura familiar	Agricultura não familiar
0 – 20	180.166	17.066	169.927	54.221	0,37	0,04	0,31	0,10
20 – 50	822.586	76.756	773.337	158.531	1,69	0,16	1,41	0,29
50 – 200	2.716.543	362.550	2.825.004	469.039	5,58	0,74	5,14	0,85
> 200	1.108.370	43.394.774	1.332.633	49.140.158	2,28	89,15	2,43	89,47
Produtor sem área	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00
Total:	4.827.665	43.851.146	5.100.901	49.821.949	9,92	90,08	9,29	90,71
	48.678.811		54.922.850		100		100	

Área Média hectare/Estabelecimento

Faixa de Área	2006		2017		Taxa de crescimento	
	Agricultura familiar	Agricultura não familiar	Agricultura familiar	Agricultura não familiar	Agricultura familiar	Agricultura não familiar
0 – 20	7,99	8,16	8,01	7,01	0,00	-0,14
20 – 50	31,75	33,16	32,55	32,10	0,03	-0,03
50 – 200	84,51	96,40	89,21	89,09	0,06	-0,08
> 200	260,67	2.290,32	274,60	2.586,32	0,05	0,13

Fonte: Elaboração própria (2020), com base em Instituto [...], (2006; 2017)

A agricultura familiar, no censo agropecuário de 2006, representava 75,95% do total de estabelecimentos rurais e 9,92% do total de área e passou para 68,79% e 9,29%, respectivamente, no censo agropecuário de 2017, uma redução de 10,40% (estabelecimento) e 6,35% (área). Em contraponto, para o mesmo período, a agricultura patronal, que representava 24,25% do total de estabelecimento e 90,08% de área, passou para 31,21 e 90,71,

respectivamente, um aumento de 28,70% no quantitativo de estabelecimento e de 0,7% em área.

Observa-se, que os estabelecimentos com área > 200 hectares apresentaram aumento de 8,78% em número de estabelecimento e 6,58% em área para agricultura familiar. Já para a agricultura patronal, para essa mesma área, houve uma redução no número de estabelecimento, em 4,53%, e um aumento de área, em 0,36%, em que representam mais de 89% do total das áreas de estabelecimentos rurais declaradas neste Estado.

Ao analisar a área média por estabelecimento, verifica-se que houve um aumento significativo de área nos estabelecimentos da agricultura familiar >200 hectares, de 260,67 hectares por estabelecimento para 274,60 hectares por estabelecimento.

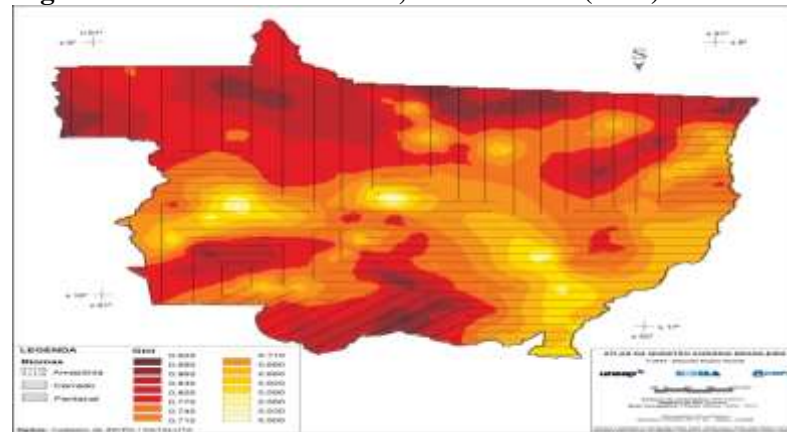
Para a agricultura patronal, nesse mesmo intervalo houve um aumento em sua área média, passando de 2.290,32 hectares por estabelecimento para 2.586,32 hectares por estabelecimento, apesar do quantitativo de estabelecimento ter apresentado uma diminuição.

O estado de Mato Grosso - índice de Gini-Terra de 0,81- apresentou, na maior parte de seu território, uma concentração fundiária de forte a muito forte e de muito forte a absoluta de acordo com Índice Gini – Terra (INSTITUTO [...], 2017). Ver Figura 3.

De acordo com Cardoso (2018), a concentração fundiária e à não execução da reforma agrária são fatores que contribuem para a existência do trabalho análogo ao de escravo no país. Para Rodrigo Schwarz (2009, p. 1), “a insuficiência das políticas agrárias, a concentração de renda, o uso socialmente nocivo da propriedade, as largas desigualdades sociais, regionais e a consequente pobreza e exclusão social e econômica de um grande número de pessoas” são fatores que viabilizam a existência do trabalho análogo ao de escravidão.

O índice de Gini-Terra (estadual 0,83) mostra que as maiores concentrações fundiárias estão nas áreas mencionadas acima, além das regiões Noroeste e a Oeste, conforme Figura 3.

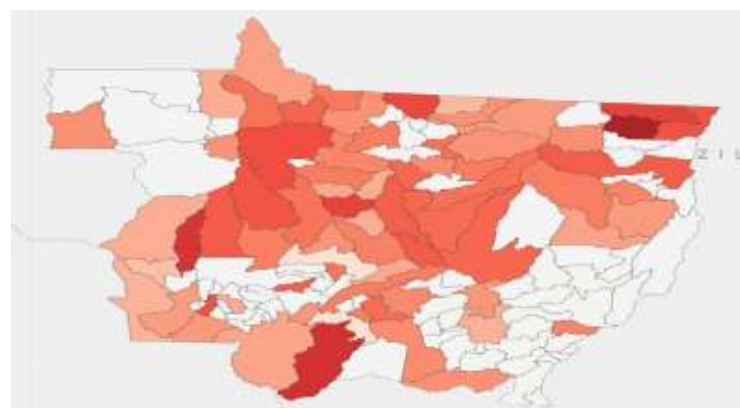
Figura 3: Índice de Gini-Terra, Mato Grosso (2014)



Fonte: Dataluta (2016)

Os casos constatados de trabalho análogo ao de escravo, no estado do Mato Grosso, entre os anos de 2003-2018, ocorreram nas regiões nordeste, norte e centro-sul, como mostra a Figura 4. Nota-se que há uma sobreposição em algumas áreas de forte a muito forte concentração fundiária a de maiores índices de resgates – microrregiões do Aripunã, Alta Floresta, Colider, Norte Araguaia, Alto Guaraporé, Jauru e Alto Pantanal. Ou seja, as áreas de maior concentração de fundiária também são as que mais registraram situação de trabalho análogo ao de escravo, o que indica uma alta relação entre latifúndios e submissão de pessoas à situação de extrema exploração, o que corrobora os autores supracitados.

Figura 4 – Mapa do local de resgate, Mato Grosso, (2003-2018)



Fonte: Observatório [...], 2020

Além disso, os setores que mais usaram força de trabalho em situação análoga ao de escravo são relacionados com o agronegócio e têm como características grandes áreas. A agropecuária e a agroindústria, juntas, são responsáveis por mais de 80% dos casos de resgate (INSTITUTO [...], 2020).

A partir do perfil socioeconômico dos trabalhadores resgatados nesse Estado e das características de vulnerabilidade da população local, compreendem-se as causas pelas quais essas pessoas se submetem a situações de trabalho degradante e extrema. É em busca da sobrevivência que esses trabalhadores estão, pois o local em que vivem não lhes oferece condições dignas de vida.

4.2 TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO NO ESTADO DA BAHIA

Nesta seção apresenta-se, de maneira breve, o cenário do trabalho análogo ao de escravo na Bahia, para uma melhor compreensão da situação nesse Estado.

No entanto, antes disso, é importante salientar que o mercado de trabalho baiano passou por uma grande transformação nas décadas de 50 a 70 do século XX, com o processo de industrialização acelerado, culminando em uma economia concentrada na forte industrialização da Região Metropolitana de Salvador e uma forte presença do trabalho informal (MENEZES, 2000 apud RODRIGUES; SOUZA, 2008). Esse processo

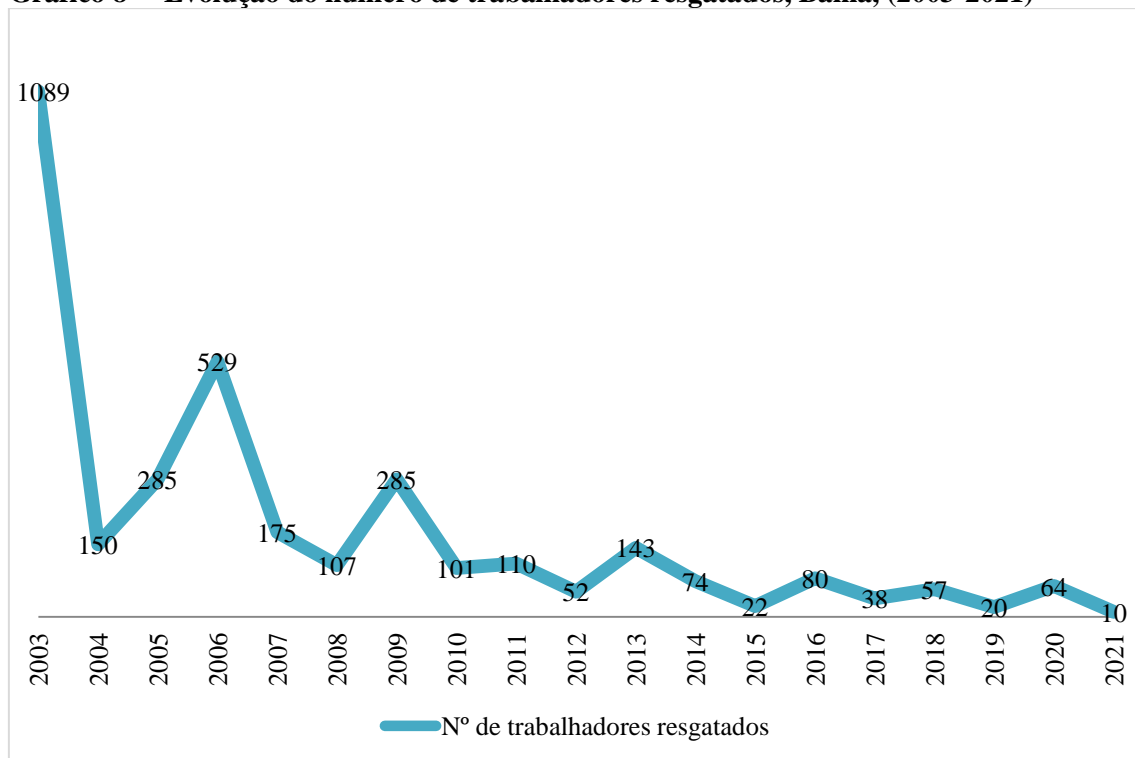
(...) contribuiu para acentuar a heterogeneidade e complexidade de suas relações de trabalho, a qual se expressa na conformação de um cenário onde podem ser observadas relações tradicionais semi-escravas do trabalho doméstico, assim como uma miríade de formas particulares de contratos de conta-própria, subempregadas, comércio ambulante e microempresas, juntamente com relações claramente assalariadas das grandes empresas. (RODRIGUES; SOUZA, 2008, p. 07).

Essas mudanças contribuíram para aprofundar ainda mais a desigualdade dos trabalhadores baianos, caracterizando o mercado de trabalho da Bahia pelo subemprego ou a informalidade, alto índice de desemprego, baixos rendimentos, uma estrutura altamente concentrada nas grandes cidades e conservando as práticas de trabalho análogo ao de escravo, principalmente, no campo, mas também nos centros urbanos.

4.2.1 Panorama geral do trabalho análogo ao de escravo na Bahia

No período de 2003 a 2021¹², foram resgatados na Bahia 3.392 trabalhadores, segundo dados da SIT. Sendo o ano de 2003, aquele em que ocorreu quase a metade do total desses resgates, 1.089 trabalhadores resgatados. Ver Gráfico 8. Observa-se uma queda nos números de trabalhadores resgatados ao longo desses últimos 16 anos, o que não significa uma diminuição dessa prática, nem mesmo a não existência desse crime, apenas que não houve flagrantes oficiais com resgate de trabalhadores.

Gráfico 8 – Evolução do número de trabalhadores resgatados, Bahia, (2003-2021)



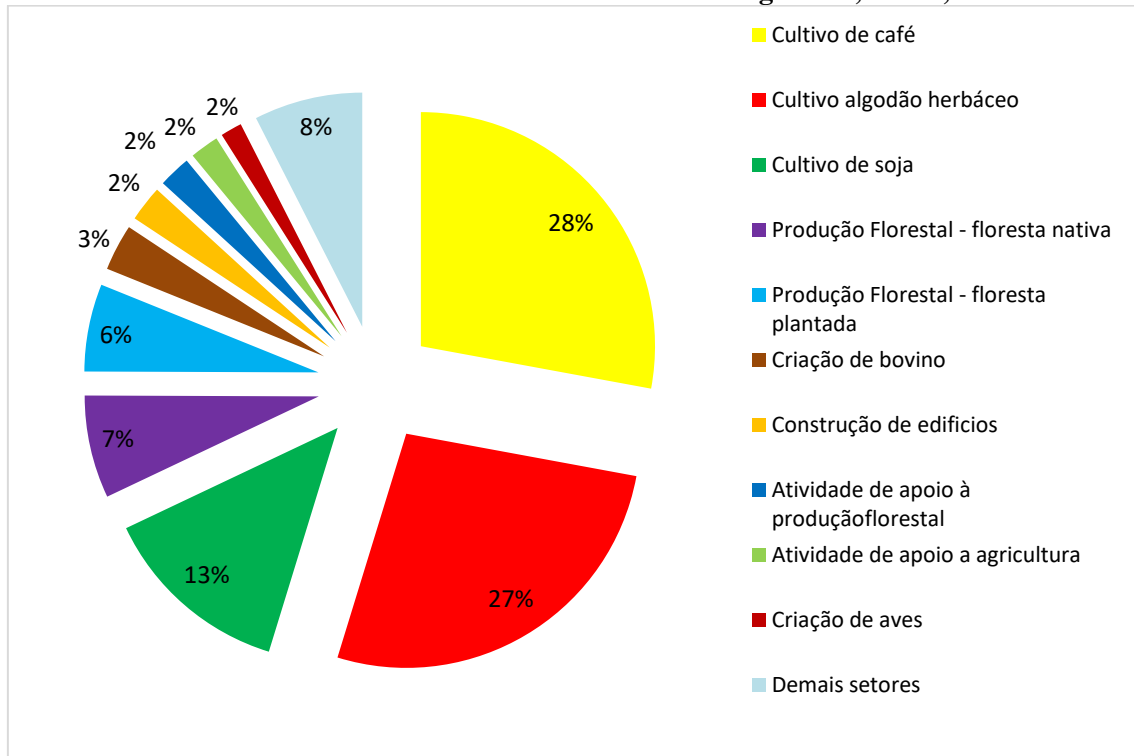
Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

A maioria desses resgates foi efetuada na área rural, com mais de 94% do total, sendo a região oeste, local da expansão do agronegócio e de grande concentração fundiária, com maior incidência de resgates.

As principais atividades do meio rural que utilizaram do trabalho análogo a de escravo no Estado foram aquelas ligadas ao cultivo de café, algodão, soja e produção florestal. Ver Gráfico 9. Atividades sem necessidades de especialização laboral, mas de intensa força braçal.

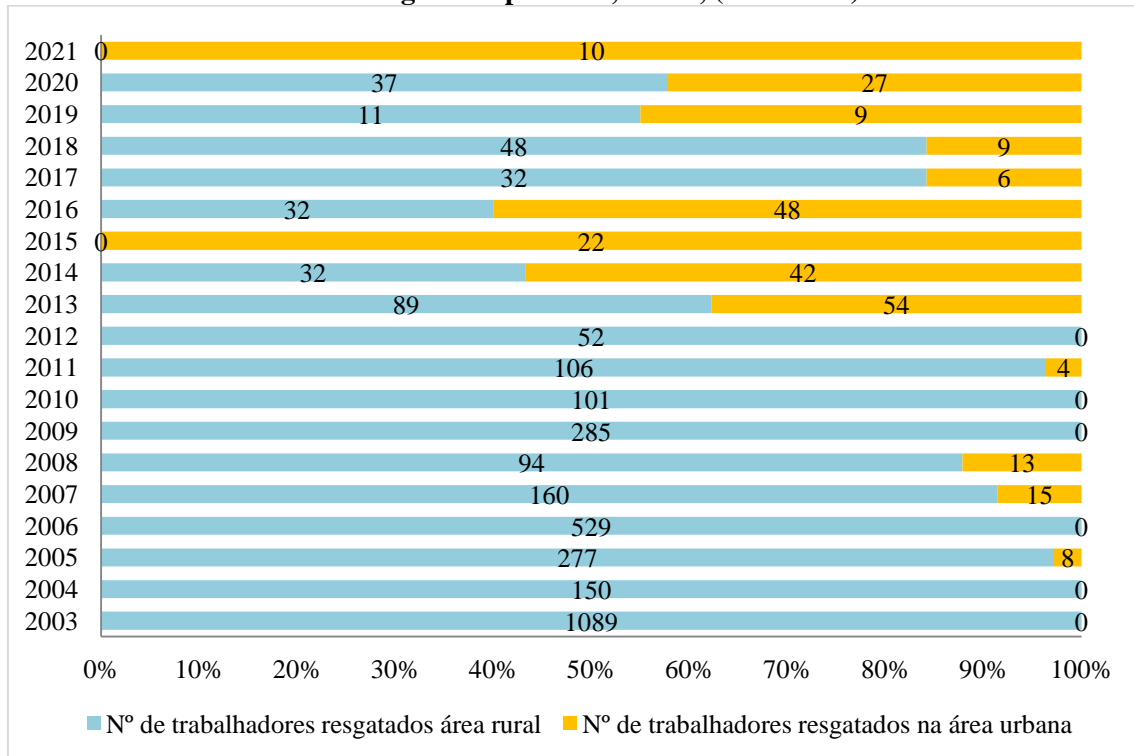
¹² Dados referentes até 10/2021

Gráfico 9 – Setores com maior número de trabalhadores resgatados, Bahia, 2003-2019



Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

No entanto, entre os anos de 2014 a 2016, houve mais registros de trabalhadores resgatados em áreas urbanas que rurais (GRÁFICO 10). Esse dado pode demonstrar um possível aumento de denúncias e mais fiscalizações no âmbito urbano, o que contribui no combate e numa maior visibilidade desse crime nesse meio, ao mesmo tempo que se desmitifica que o trabalho análogo ao de escravo só ocorre no meio rural.

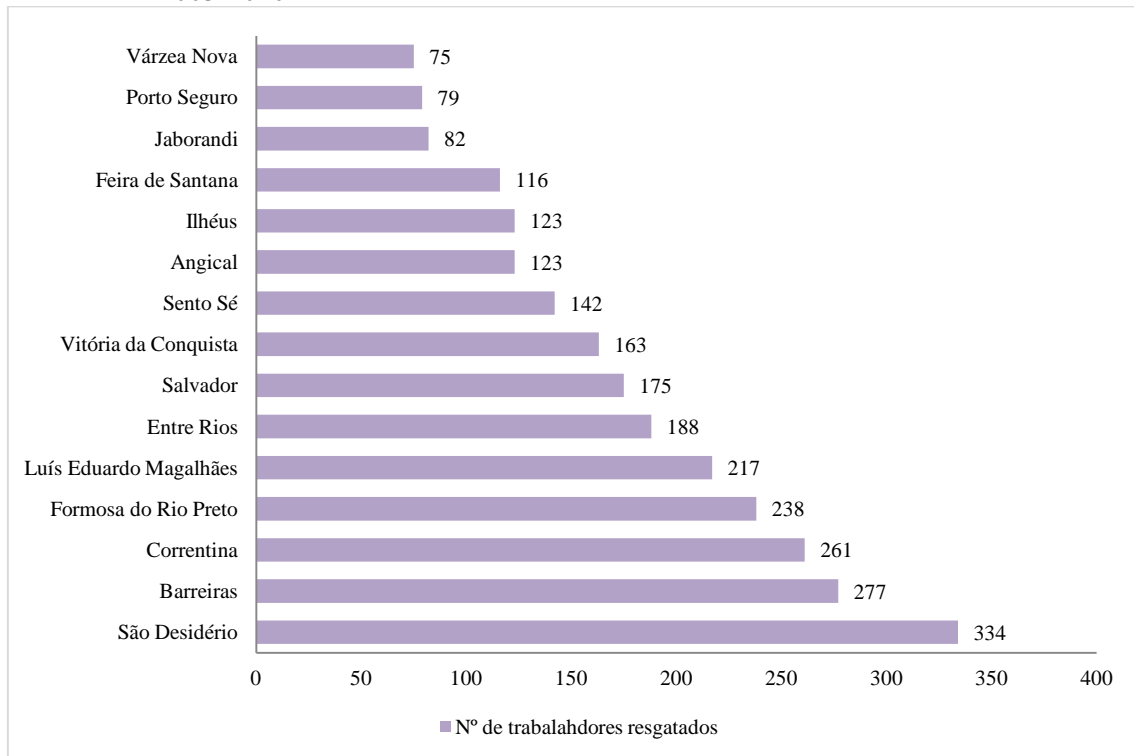
Gráfico 10 – Trabalhadores resgatados por área, Bahia, (2003-2021)¹³

Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

Ainda segundo dados da SIT, entre os anos de 1995 a 2019, os municípios de São Desidério, Barreiras e Correntina foram os líderes em número de trabalhadores resgatados no Estado da Bahia com 334, 277 e 261 trabalhadores resgatados, respectivamente. Estes três municípios estão localizados no oeste baiano, local onde há uma predominância do agronegócio ligado à plantação de soja e criação de gado, o que pode explicar a incidência de tantos resgates (GRÁFICO 11).

¹³ Dados referentes até 10/2021

Gráfico 11 – Os quinze municípios com maiores números de trabalhadores resgatados, Bahia, 2003-2020



Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

A partir da análise dos dados do Observatório [...], (2020), entre os anos de 2003 a 2018, o perfil dos trabalhadores resgatados apontava que 94,48% eram homens, 75% entre 18-39 anos, com baixa escolaridade ou nenhuma (40% 5º ano incompleto e 22,52% analfabetos), pardos (49,66%) ou pretos (24,76%) (APÊNDICE V, W).

De modo geral, o perfil do trabalhador resgatado e residente na Bahia é muito similar ao do estado de Mato Grosso e aponta para a vulnerabilidade socioeconômica como elo fundamental na exploração extrema e degradante dessas pessoas. Outro elemento que caracteriza esses trabalhadores é o fluxo migratório. Constatou-se que 17,7% dos trabalhadores resgatados e residentes foram migrantes interestaduais e 38,3% migrantes intraestaduais, mostrando uma tendência migratória (APÊNDICE Aa).

4.2.2 Elementos da vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores baianos

De acordo com dados do IBGE, em 2019, 40,4% da população baiana estava abaixo da linha da pobreza monetária e 12,5% na linha de extrema pobreza, ou seja, cinco em cada dez baianos estão em estado de extrema vulnerabilidade socioeconômica (INSTITUTO [...],

2020). O Índice de Gini aponta uma pequena diminuição da desigualdade, entre os anos de 2018 e 2019, em que passou de 0,556 para 0,548. A tendência é que devido à pandemia e à falta de medidas de combate à pobreza e extrema pobreza, esse percentual venha a aumentar e que mais baianos estejam em condições de miséria e de insegurança alimentar.

A comparação entre o Censo Agropecuário de 2006 e 2017 (TABELA 6) aponta que houve uma redução no quantitativo de estabelecimentos rurais e no tamanho de área da agricultura familiar, nesse período, saindo de uma representação de 87,42% para 77,29% do total de estabelecimentos rurais e de 33,62% para 31,99% do total de área. Por outro lado, a agricultura patronal apresentou crescimento em seu número de estabelecimentos e de área, passando de 12,58% para 22,21% (estabelecimentos) e de 66,38% para 68,01% (área), no caso da área esse aumento foi puxado pelo crescimento de 1,20% de área dos estabelecimentos > de 200 hectares.

Em relação a área média dos estabelecimentos, percebe-se que os estabelecimentos de área > que 200ha, da agricultura patronal, tiveram uma taxa de crescimento de 8,28%, para o período comparado, aumentando a concentração da estrutura fundiária. Uma possível explicação é a compra de áreas rurais por conglomerados e ruralistas e, também, possíveis grilagens (CPT, 2021). De modo geral, “a estrutura fundiária da Bahia é também caracterizada primeiramente pela concentração de terras para a agricultura de exportação”. (PIRES, 2012, p. 3).

Tabela 6 – Estrutura fundiária, Bahia, (2006-2017)

Estabelecimento		Estabelecimentos (n°)				Estabelecimentos (%)			
Faixa de Área	de	2006		2017		2006		2017	
		Agricultura Familiar	Agricultura não familiar	Agricultura Familiar	Agricultura não familiar	Agricultura Familiar	Agricultura não familiar	Agricultura Familiar	Agricultura não familiar
0 - 20		497.239	44.160	454.059	117.854	65,29	5,80	59,52	15,45
20 - 50		101.726	14.046	91.391	17.061	13,36	1,84	11,98	2,24
50 - 200		46.483	17.507	42.132	15.774	6,10	2,30	5,52	2,07
>200		2.170	18.864	1.854	16.697	0,28	2,48	0,24	2,19
Sem Propriedade		18.149	1.214	3.975	2.051	2,38	0,16	0,52	0,27
Total		665.767	95.791	593.411	169.437	87,42	12,58	77,79	22,21
			761.558		762.848		100		100

Área		Área (ha)				Área (%)			
Faixa de Área	de	2006		2017		2006		2017	
		Agricultura Familiar	Agricultura não familiar	Agricultura Familiar	Agricultura não familiar	Agricultura Familiar	Agricultura não familiar	Agricultura Familiar	Agricultura não familiar
0 - 20		2.543.047	246.278	2336766	489898	8,60	0,83	8,34	1,75
20 - 50		3.040.560	439.436	2740391	522688	10,28	1,49	9,78	1,87
50 - 200		3.777.783	1815.448	3464508	1621920	12,77	6,14	12,36	5,79
>200		584.767	17134.441	423039	16421648	1,98	57,92	1,5	58,61
Sem Propriedade									
Total		9.946.157	19.635.603	8.964.704	19.056.154	33,62	66,38	31,99	68,01
			29581.760		28020858		100		100

Área média/Hectare		2006				2017		Taxa de crescimento	
Faixa de Área	de	2006		2017		2006		2017	
		Agricultura Familiar	Agricultura não familiar	Agricultura Familiar	Agricultura não familiar	Agricultura Familiar	Agricultura não familiar	Agricultura Familiar	Agricultura não familiar
0 - 20		5,11	5,58	5,15	4,16	0,63	-25,46		
20 - 50		29,89	31,28	29,98	30,64	0,32	-2,07		
50 - 200		81,27	103,70	82,23	102,82	1,18	-0,84		
>200		269,48	908,31	228,18	983,51	-15,33	8,28		
Sem Propriedade									

Fonte: Elaboração própria (2020), com base em Instituto [...], (2006; 2017)

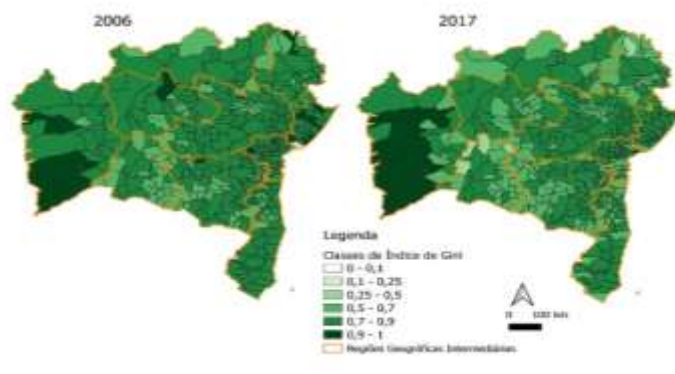
Outro fator que demonstra essa desigualdade é a estrutura fundiária concentrada do Estado, que é apontada como concentração média a forte (0,713), conforme Tabela 6 e Figura 5. A região do Oeste baiano apresenta concentração de muito forte a absoluta (0,943), sendo a região na qual se concentra a produção de grãos do Estado.

Os dados do Gini-Terra do estado da Bahia demonstram que, entre os anos de 2006 a 2017, houve uma leve desconcentração fundiária nesse estado, saindo de 0,752 para 0,713, mas com

fortalecimento da concentração fundiária na região oeste (região de produção grão – *commodities*) e na Região Metropolitana de Salvador. Ver Figura 5.

Outro fator que demonstra essa desigualdade é a estrutura fundiária concentrada do estado, que é apontada como concentração média a forte (0,713), Conforme Tabela 6 e Figura 5. A região Oeste baiana é a que possui uma concentração de muito forte a absoluta (0,943), sendo a região na qual se concentra a produção de grãos do Estado.

Figura 5 – Índice de Gini-Terra, Bahia (2006-2017)

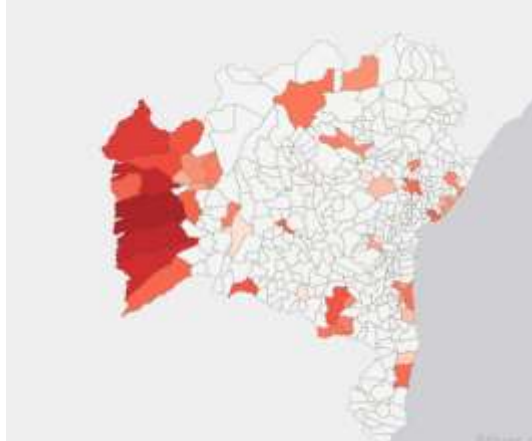


Fonte: (SANTOS *et al.*, 2020)

Além da muito forte concentração fundiária, a região Oeste mostra-se como a que concentra o maior número de casos de trabalhadores resgatados. Ver Figura 6.

Desta forma, há uma sobreposição entre concentração de terra e trabalhadores em situação análoga ao de escravo. Esses dados demonstram um forte elo entre a vulnerabilidade socioeconômica, a desigualdade fundiária e o trabalho análogo ao de escravo na Bahia.

Figura 6 – Local de resgates, Bahia (2003-2018)



Fonte: Observatório Trabalho Escravo no Brasil, 2022

O processo de expansão da fronteira agrícola na região do Oeste baiano, na década de 70 com o modelo da expansão da produção de grãos, promovendo maior concentração fundiária e como consequência “acentuou as contradições e desigualdades econômicas e sociais no campo brasileiro” e impôs aos trabalhadores o êxodo rural devido a uma situação de extrema vulnerabilidade (SANTOS, 2007, p. 40).

5 PROJETO AÇÃO INTEGRADA – PAI: UMA POLÍTICA ASSISTENCIAL PREVENTIVA DE ENFRENTAMENTO AO TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO

Neste capítulo apresentam-se os instrumentos de combate ao trabalho análogo ao de escravo, no país, no que concerne às políticas públicas e aos enfoques em que suas proposições estão embasadas e o objeto deste trabalho, Projeto Ação Integrada (PAI), bem como a sua análise comparativa.

Um dos enfoques em que as políticas de enfrentamento estão apoiadas é o do mercado de trabalho, mecanismo apresentado como solução desse problema. Pretende-se analisar de forma crítica se essa proposição, de fato, contribui para solucionar a problemática da exploração extrema e degradante do trabalho.

Entende-se que essa PP, o PAI, foi formulada e implementada por instituições e órgãos estaduais, que ocuparam o espaço deixado pelo Estado na formulação e execução de PPs voltadas para os trabalhadores e que visam à quebra do ciclo de vulnerabilidade socioeconômica.

A análise comparativa realizada nesse capítulo se deu a partir do modelo da *Policy Cycle* (Agenda, Formulação, Implementação e Avaliação), pois essa abordagem teórica traz os elementos que podem identificar a prioridade do Projeto Ação Integrada, quais os enfoques e atores envolvidos na formulação e na sua implementação. E a metodologia de avaliação *ex post* para identificar possíveis efeitos do PAI em ambos os Estados. Para tanto, pretende-se descrever os seus processos de formulação e implementação em cada Estado e analisar e avaliar os seus resultados.

Todavia, antes de adentrar nas questões supracitadas, é preciso compreender que os programas e projetos para enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo, segundo OIT, devem ser pensados e elaborados a partir do que dispõe o Protocolo de Trabalho Forçado, de 2014, e a recomendação de uma sustentada e reforçada cooperação internacional e de diálogo social, sendo esses elementos centrais e chaves para o rompimento dessa prática (ORGANIZAÇÃO [...], 2018b). Ainda de acordo com essa organização, deve haver aliança entre o público e privado para a implementação dos projetos e programas, principalmente o

setor privado por ser aquele que mais emprega esse tipo de exploração extrema e degradante do trabalho, sendo o Estado responsável por elaborar leis e formular PPs de enfrentamento a esse crime.

Para a OIT, são quatro elementos fundamentais que compõem os pilares de uma estrutura estratégica para o combate ao trabalho forçado e tráfico de pessoas:

1. PREVENÇÃO: Abordando a ampla variedade de fatores - sócio-cultural, econômico, jurídico e político - que impulsionam as pessoas para o trabalho forçado.
2. PROTEÇÃO: Garantir que as pessoas que foram submetidas a trabalho forçado sejam libertadas e capacitadas.
3. RECURSOS: Fornecer às pessoas submetidas a trabalhos forçados acesso à justiça e compensação por lesões, perdas ou danos - materiais ou morais - que tenham sofrido.
4. APLICAÇÃO: Fortalecimento da administração de justiça trabalhista e criminal, a fim de prevenir as violações trabalhistas cometidas no trabalho forçado, identificar os casos de trabalho forçado, e para levar os criminosos à justiça. (ORGANIZAÇÃO [...], p. 02, tradução livre, 2021).

Esses elementos foram pensados a partir da compreensão mais ampla da OIT sobre as causas do trabalho forçado e tráfico de pessoas, buscando não apenas a proteção jurídica. Ressalta-se com esses elementos o papel fundamental da prevenção, a importância da punição e o fim da impunidade dos infratores e a criação de meios eficazes para a garantia do trabalho decente a essas pessoas (ORGANIZAÇÃO [...], 2018b).

Ademais, todos os esforços devem ser direcionados para a promoção do trabalho decente, conceito criado pela OIT, em 1999, que visa oportunizar homens e mulheres a um trabalho justo, de qualidade, produtivo, equitativo, seguro, livre, digno da pessoa humana, condições fundamentais para superar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais, garantir a governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável (OIT, 2018b). Esse deve ser o entendimento das PPs de combate ao trabalho análogo ao de escravo.

5.1 INSTRUMENTOS DE ENFRENTAMENTO AO TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO

O trabalho análogo ao de escravo, no país, faz parte da agenda institucional do Estado, devido a longo tempo em que se inseriu como um elemento de enfrentamento a partir do fator mobilização política e pressão de organizações civil e de órgãos internacionais. Desta forma, o Estado, a fim de manter a harmonia entre as classes e mesmo representando o interesse de

uma fração de classe, teve de assumir a existência do trabalho análogo ao de escravo e promover ações de combate em várias dimensões, dado a complexidade do tema.

O foco da maioria das PPs de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo é o infrator, cujo objetivo principal é penalizar para inibir a prática desse crime. Essa característica é de PPs de caráter coercitivo e repressivo, e é mais comum dentre aquelas desenvolvidas nacionalmente e internacionalmente (FUJIWARA; SILVA, 2016).

As PPs de combate ou de tentativa de inibir o trabalho análogo ao de escravo, no país, possuem dois enfoques em sua formulação: i) repressivo/coercitivo; e ii) assistencial-preventivo (KALIL; RIBEIRO, 2015). As de aspecto repressivo são de caráter fiscalizatório e punitivo, personificado com a criação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), em 1995, e que é responsável por fiscalizar estabelecimentos denunciados, realizar constatação da submissão do trabalhador às condições similares à de escravo, autuar o infrator, garantir os direitos dos trabalhadores e as penalidades cabíveis ao empregador infrator.

Além do GEFM, foram criadas as etapas I e II do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, respectivamente, em 2003 e 2008, com o intuito de consolidar o enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo, por meio de melhorias nas estruturas e ferramentas de atuação contra esse tipo de crime, e promoção de ações que visam melhorar as condições dos trabalhadores resgatados e vulneráveis, para que estes não retornem a esse tipo de prática. Para tanto foi criada a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), vinculada à Secretaria de Estado de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH).

Costa (2020) ressalta a importância desses dois instrumentos ao afirmar que:

Ainda que as primeiras denúncias de trabalho escravo tenham ocorrido na década de 1970 a gênese formal desse campo, como sistema ou espaço estruturado de posições, pode ser remetida à 1995, com a criação do Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (Gertraf), que articulava diversas áreas do governo (Costa, 2010: 126). Sua maior institucionalização, entretanto, ocorreu em 2003 com a criação da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), que substituiu o Gertraf, e com o lançamento do I Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (I Pnete). Isso conferiu ao tema o *status* de política pública federal, interinstitucional, com plano, metas, recursos e instância de monitoramento (Plassat, 2015). (COSTA, 2020, p. 839).

A “Lista Suja” é outro exemplo de PPs de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo de caráter repressivo. Esse instrumento foi aprovado em 2004, via Portaria nº 540 do MPT, e inclui e visibiliza os empregadores autuados por submeter trabalhadores em situação de análogo ao de escravo, isso após decisão administrativa. Na prática, os nomes dos infratores são inclusos em uma lista em diversos órgãos públicos por dois anos, posteriormente a esse prazo há possibilidade de manutenção do registro caso haja reincidência de irregularidades. Além disso os infratores realizam o pagamento e quitação das multas advindas do ato ilegal e de débitos trabalhistas e previdenciários (REZENDE; REZENDE, 2013).

Viana (2006) aponta que a “lista suja” tem como base atacar empresas infratoras em aspectos que lhes são caros, como a marca, seu valor de mercado, a mercadoria fetichizada e o desejo embutido pela subjetividade do consumir o produto, o que confere prejuízo econômico. Em consonância, Oliveira e Anjos (2020) acrescentam que a Lista Suja é instrumento de pressão social e principalmente econômica.

(...) um modo transparente de combater o trabalho escravo no Brasil e colaborar para que as empresas tenham acesso a informações para fazer com que suas cadeias produtivas estejam livres de exploração (...). Portanto, este instrumento permite e viabiliza uma espécie de boicote comercial às empresas cujo nome nela consta, além de, a partir da identificação e publicação das identidades dos infratores, instrumentalizar sanções como perda de investimentos e financiamentos públicos. (OLIVEIRA; ANJOS, 2020, p.165-166).

As ações de natureza assistencial-preventiva, cuja importância é essencial, são as PPs que utilizam instrumentos socioeducativos, acolhimento psicossocial, formação profissional e capacitação socioproductiva, como o caso do Projeto Ação Integrado, e têm como público-alvo trabalhadores resgatados e as pessoas consideradas vulneráveis. Essa PP tem como objetivo a diminuição da vulnerabilidade socioeconômica das pessoas que foram submetidas ao trabalho análogo ao de escravo e desta forma evitar o seu retorno a essa situação exploração extrema e degradante.

As PPs assistenciais-preventivas ganharam relevância na esfera nacional e na agenda política de alguns estados a partir de 2003 (ARBEX; GALIZA; OLIVEIRA, 2018). No entanto, as ações de caráter preventivo, principalmente no que tange à reincidência a situações de exploração extrema e degradante, ainda é uma lacuna no processo de enfrentamento (COSTA, 2020). Fatores que contribuem para essa situação são poucas ações com essa natureza, das que foram formuladas não conseguiram romper com o contexto socioeconômico precário e

desses trabalhadores ao qual estão inseridos, e para onde, geralmente, retornam após serem resgatados (DELGADO; MIRAGLIA, 2018).

À vista disso, no Brasil, entre os anos de 2003 a 2017, 3,7% dos resgates foram de reincidência de trabalhadores nessas condições, o que pode indicar que o atual modelo de políticas desenvolvido não tem sido suficiente para atingir as causas estruturais do combate ao trabalho em condições análogas às de escravo (ORGANIZAÇÃO [...], 2018a)¹⁴. Por outro lado, esse índice pode aparentar muito baixo, aproximadamente, quatro trabalhadores a cada 100 resgatados seriam reincidentes, e poderia indicar uma deficiência na fiscalização e resgate dessas pessoas, assim como o uso de novas estratégias por parte dos infratores para disfarçar a prática desse crime e diminuir o número de denúncias e o sucateamento dos órgãos que atuam contra esse crime promovidos pelo bloco no poder podem ser apontados como elementos que contribuem para paliar a dimensão exata do trabalho análogo ao de escravo quanto da reincidência (PLASSAT, 2017).

Portanto, os dados que indicam a reincidência de trabalhadores resgatados em situação análoga ao de escravo são subdimensionados no Brasil (ORGANIZAÇÃO [...], 2018a), um fator é que esses são dados obtidos através do seguro-desemprego e 27,4% dos trabalhadores resgatados que teriam direito de solicitá-lo não o fizeram, apesar de ter sido instituído a partir de 2002, além da subnotificação de resgates e o mal preenchimento dos formulários. Para, além disso, a própria OIT estima que o índice de reincidência em todo o mundo seja de 60%. (ORGANIZAÇÃO [...], 2018a).

Fatores que contribuem para a vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores e que os expõem ao aliciamento e à exploração extrema e degradante do trabalho, de forma recorrente são: a falta de acesso a políticas públicas educacionais, de transferência de renda, a dificuldade em obter trabalhos nos seus locais de origem como aponta a OIT. (ORGANIZAÇÃO [...], 2011a). É importante, também, considerar outros elementos de complexidade socioeconômica e histórica por trás dessa fragilidade que implicam em extrema desigualdade social e consequente vulnerabilidade dos trabalhadores.

14 Essa pesquisa aponta que 613 trabalhadores são reincidentes, sendo que quatro trabalhadores foram resgatados ao menos quatro vezes, 22 trabalhadores foram resgatados ao menos três vezes e 587 ao menos duas vezes, o que totaliza 1256 resgates desses mesmos trabalhadores, num período em que houve 35.345 resgates de trabalhadores.

Como já supracitado, as políticas públicas desenvolvidas no Brasil que possuem uma natureza assistencial-preventiva e tem o trabalhador resgatado como seu público-alvo são poucas, podendo citar duas - a concessão do seguro-desemprego e o Projeto Ação Integrada (PAI).

A primeira, uma política pública nacional, que tem caráter assistencial, e que foi implementada em 2002, via alteração da lei 7998/90. Os trabalhadores flagrados em situação análoga à de escravidão passam a ter direito a três parcelas do seguro-desemprego, no valor de um salário mínimo cada uma. Essa política pública estatal, que cobre todo o território nacional e é reflexo de como o trabalho análogo ao de escravo se inseriu como parte da agenda institucional do Estado.

5.2 PAI: FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NO MATO GROSSO

O PAI, implementado em 2019, no estado do Mato Grosso, surge por iniciativa de um conjunto de entidades e tem o objetivo de dar assistência a trabalhadores resgatados ou considerados vulneráveis por meio de cursos de qualificação profissional, para a melhor reinserção do trabalhador ao mercado de trabalho e também por meio de atividades como sensibilização, mobilização e palestras. É uma política pública federativa, formulada e adotado em alguns estados, o que reflete como o trabalho análogo ao de escravo faz parte da agenda sistêmica dos estados, sua formulação e sua implementação se deu de maneira particular em cada estado que foi executado, apesar de se ter mesmo foco, a vítima.

A combinação de políticas de ambas as vertentes, repressiva e assistencial-preventiva, é importante na tentativa de romper o contexto que expõe os trabalhadores a condições de trabalho análogas às de escravo. No entanto, não se observa essa interação, o que tornaria o combate ao trabalho análogo ao de escravo fragmentado.

No ano de 2008, um Termo de Cooperação Técnica (TCT) foi assinado entre a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE) do estado de Mato Grosso, a Procuradoria Regional do Trabalho da 23ª Região e a Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal do Mato Grosso (UNISELVA), visando criar mecanismos que promovessem ações conjuntas para romper com o ciclo do trabalho análogo ao de escravo a

partir da qualificação profissional e reinserção formal no mercado de trabalho dos trabalhadores resgatados.

O PAI é fruto desse TCT e foi implementado no ano de 2009, constituindo-se como uma iniciativa da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Mato Grosso junto com a OIT e o Ministério Público do Trabalho de Mato Grosso (MPT- MT), cujo intuito é o de qualificar os trabalhadores resgatados vítimas de trabalho análogo ao de escravo e pessoas vulneráveis a esse tipo de crime.

A sua formulação teve início da percepção de agentes e instituições estatais que para além da repressão ao trabalho análogo ao de escravo, se fazia necessário romper com o cerne desse problema, a vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores. Dessa forma, o enfoque dessa política pública se volta para a vítima e não para os infratores, e o objetivo principal é a inserção e a reinserção das vítimas e pessoas vulneráveis ao mercado de trabalho via qualificação profissional.

A garantia de acesso ao mercado de trabalho com direitos, dentro da formulação, se daria por meio da qualificação profissional, uma vez que, o perfil da maioria dos resgatados é de analfabetos com baixa qualificação. Para lograr o seu objetivo, foram estabelecidas diversas ações a serem realizados, que foram desde abordagem dos trabalhadores resgatados e vulneráveis, sensibilização, cursos de escolarização, cursos de qualificação profissional e intermediação entres os qualificados e empregadores.

Esse Projeto foi formulado e implementado, inicialmente, no estado de Mato Grosso. No entanto, a partir de 2012, passa a ser replicado nos estados da Bahia e Rio de Janeiro, numa tentativa de nacionalização. No Mato Grosso e Bahia, o PAI tem sido conduzido de modo interinstitucional e, com isso, conta com o apoio técnico, planejamento, financiamento e execução de diversos órgãos (Apêndice 1), o que seria intrínseco ao PAI, já que traz “em sua essência, a integração de instituições diversas” (COSTA, 2020, p. 840).

A partir de seus objetivos e de sua formulação, pode-se afirmar que o PAI foi formulado por órgãos e instituições que identificam o trabalho análogo ao de escravo como uma prioridade, cujo cerne está diretamente relacionado com a vulnerabilidade socioeconômica das pessoas submetidas a esse crime, por isso o enfoque é o trabalhador e a melhoria em sua capacitação

profissional. Pois eles identificam a causa econômica e das relações de trabalho como fatores que contribuem para o acometimento desse fenômeno, além da importância da união entre instituições e órgãos para o enfrentamento a esse crime. Para tanto, a educação, a qualificação profissional e o direcionamento para o mercado de trabalho com relações dignas são priorizados na elaboração e execução do PAI.

O Projeto Ação Integrada surgiu da observação de reincidência de resgates de trabalhadores pelas equipes de operação de erradicação ao trabalho escravo (MOURA; LEÃO, 2017). Foi constatado que, após o resgate e o acesso ao benefício do seguro-desemprego, os trabalhadores resgatados mantinham-se em condição de extrema vulnerabilidade, circunstância que facilita o aliciamento e o retorno destas pessoas para o trabalho em condições análogas às de escravo. Fator que demonstra que apenas resgatar e ofertar um salário mínimo por um período tão curto é insuficiente e não reduz a susceptibilidade desses trabalhadores.

Assim, auditores fiscais do trabalho do Mato Grosso propuseram a criação de ações por meio das quais as vítimas pudessem romper com o ciclo vicioso do trabalho análogo ao de escravo (MOURA; LEÃO, 2017). Nesse sentido:

Chegou-se à conclusão de que era necessário implementar medidas complementares, para além do resgate, do acesso ao seguro desemprego, e dos decorrentes encaminhamentos judiciais, que auxiliassem o desenvolvimento de uma lógica de atenção e atendimento às vítimas desta chaga, de forma que pudesse ser rompido o ciclo vicioso da escravidão contemporânea, cujos resultados mais evidentes são flagrantes violações de direitos humanos com impacto direto na dignidade da pessoa humana. A partir de um diálogo estabelecido entre Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Mato Grosso, com apoio da Procuradoria Regional do Trabalho – 23a Região e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o projeto PAI começou a tomar sua forma atual e, em 2009, teve sua primeira fase implementada. (FUJIWARA; SILVA, 2017, p. 11).

O Projeto, de modo geral, cumpriria as seguintes etapas (SINDICATO [...], 2012):

- No momento em que ocorre uma situação de resgate, os agentes do Projeto vão até o local para identificar os trabalhadores e encaminhá-los para as atividades.
- Na abordagem, os trabalhadores são entrevistados por meio de um questionário socioeconômico para identificar o perfil de cada um, bem como as expectativas do trabalhador em relação ao curso de capacitação.

- Os trabalhadores resgatados e identificados vulneráveis participam de atividades que visam a sensibilizar e identificar o trabalho análogo ao de escravidão, a elevar a escolaridade e qualificar para o mercado do trabalho. Isso porque há a premissa de que a educação aliada à qualificação profissional é fator fundamental para inserção e permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho.

De acordo com Costa (2020), o PAI foi a maneira encontrada pelos diversos atores que contribuíram com a sua formulação e implementação para a ruptura do ciclo de vulnerabilidade dos trabalhadores, isso via qualificação e a inserção/reinserção profissional das vítimas, como previsto no § 1º, do artigo 2º, da Lei 10.608, de 20 de dezembro de 2001 – “ser encaminhado, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, para qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho, por meio do Sistema Nacional de Emprego (SINE)” -, estabelecendo parcerias entre a sociedade civil e instituições privadas, as quais se responsabilizariam pela realização dos cursos profissionalizantes, elevação da escolaridade e a inserção/reinserção no mercado de trabalho. Pois havia uma consonância “de que a ausência de qualificação profissional e a baixa escolaridade eram os principais fatores de vulnerabilidade para a reincidência no trabalho escravo”. (COSTA, 2020, p. 842).

Essas ações proporcionariam aos trabalhadores resgatados e vulneráveis à submissão de trabalho análogo ao de escravo, para além da legalização documental, “o resgate da dignidade, autoestima e a retomada de projetos de vida interrompidos pela escravidão contemporânea. Como consequência, o ciclo vicioso da escravidão contemporânea foi rompido e o quadro ganhou um novo aspecto”. (PROJETO [...], 2014).

Figura 7 – Ciclo vicioso do trabalho análogo ao de escravo



Fonte: (PROJETO [...], 2014)

Atualmente, o Projeto Ação Integrada está presente nos estados de Mato Grosso, Bahia, Rio de Janeiro e na região do Bico do Papagaio, que abrange comunidades no Pará, Maranhão e Tocantins, além do Piauí.

O Projeto é custeado por meio dos recursos oriundos de indenizações fixadas em ações judiciais e Termos de Ajustamento de Condutas (TACs) (MOURÃO; LEÃO, 2017). E, em 2013, também recebeu recursos financeiros da OIT por meio de Acordo de Cooperação com o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT).

Quadro 5 – Desembolso¹⁵ PAI/ MT, (2009-2017), (em reais)

Período	Valor do Recurso	
	MPT	OIT
2009-2014	R\$ 1.600.000,00	R\$ 1.869.000,00
2015	R\$ 242.000,00	
2016	R\$ 350.000,00	
2017	R\$ 264.000,00	
Total	R\$ 4.325.000,00	

Fonte: Elaboração própria autora (2021), com base em MPT, (2021) e ROSA (2021)¹⁶

¹⁵ Dados elaborados de acordo com TACs, do MPT, que haviam destinação financeira ao Projeto Ação Integrada e valor destinado pelo OIT de US\$ 700.000,00, no ano de 2014, a paridade US\$1=R\$ 2,67. <https://mpt.mp.br/MPTransparencia/pages/portal/buscaTac.xhtml>

¹⁶ Entrevista com Antônio Carlos de Melo Rosa, atual presidente do Instituto do Trabalho Descente, é ex-coordenador do Combate ao Trabalho Escravo da OIT Brasil, entre os anos de 2010 a 2019, foi o representante da OIT Brasil junto ao PAI/MT entre os anos de 2014 a 2017 e acompanhou as atividades do Projeto durante esse período, realizada em 10 de outubro de 2021.

Como mostra o Quadro 5, entre os anos de 2009 a 2017, foram destinados ao PAI, em Mato Grosso, R\$ 2.456.000,00, através dos TACs do MPT/MT (23^a) e mais R\$ 1.869.000,00 da OIT, totalizando R\$ 4.325.000,00, em oito anos. Esses dados mostram que houve um esforço e articulações para financiar o Projeto, o que é muito importante.

5.3 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS NO ESTADO MATO GROSSO

Para a avaliação de política pública utilizou-se uma metodologia *ex post*, buscando identificar os efeitos produzidos ou objetivos alcançados pelo PAI sobre o seu público alvo, detectando as mudanças nas condições de trabalho, renda e suscetibilidade ao trabalho análogo ao de escravo. Os dados aqui apresentados são o resultado de quatro anos de pesquisa do Projeto Vida Pós Resgate, do Grupo de Estudos em Economia Política e Desenvolvimento (GEPODE/UFBA), através de convênio firmado com Ministério Público do Trabalho da 23^a Região, de Mato Grosso, no ano de 2017.

De acordo com o banco de dados¹⁷ do Projeto Vida Pós Resgate, entre os anos de 2009 a 2017, no estado do Mato Grosso, foram realizadas 99 ações do PAI, entre abordagens (23), meios de vida (8), qualificação (39) e sensibilizações (29). Foram abordados 2.291 trabalhadores, sendo 632 egressos/resgatados e 1.659 vulneráveis residentes, em 97 municípios, de 17 estados e do Distrito Federal. Além de terem sido realizadas 723 qualificações para 675 trabalhadores (Tabela 7). Pode-se observar que a maioria das ações desenvolvidas pelo PAI é no âmbito da qualificação profissional, principal objetivo, e da sensibilização. Apesar de ter como meta a reinserção dos trabalhadores resgatados no mercado de trabalho, o quantitativo de qualificações realizadas foi, relativamente, pequeno e o número de pessoas qualificadas, também, em relação ao quantitativo de trabalhadores resgatados residentes e naturais desse estado.

17 O banco de dados utilizado é fruto do Projeto Vida Pós-Resgate, da Faculdade de Economia, da Universidade Federal da Bahia em parceria com o MPT-MT, em que estuda o Projeto Ação Integrada. Esses dados foram construídos a partir das bases de dados do Projeto Ação Integrada, do Mato Grosso, sobre as atividades e os beneficiários; da base de dados do CAGED; da base de dados do MPT sobre os trabalhadores resgatados, residentes e naturais dos estados de Mato Grosso e Bahia.

Tabela 7 – Tipo de ação, PAI, Mato Grosso, (2003-2017)

Tipo da Ação	Quantidade	%
Abordagem	23	23,23
Meios de vida	8	8,08
Qualificação	39	39,39
Sensibilização	29	29,29
Total	99	100

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em (PROJETO [...], 2021)

Na Tabela 8, observa-se que os anos de 2009, 2011, 2012 e 2013 foram os que tiveram uma maior oferta de curso de qualificação, com 12,8%, 17,9%, 17,9% e 20,5%, respectivamente. Esse período é caracterizado pelo maior apoio financeiro do MPT e da OIT (VER QUADRO 5), bem como o de expansão econômica do país, no Governo Dilma (INSTITUTO [...], 2019).

Tabela 8 – Ações por ano, PAI, Mato Grosso, (2009-2017)

Ações	Ano	%
Abordagem	2012	34,78
	2015	17,39
	2016	34,78
	2017	13,04
Meios de vida	2016	25,00
	2017	75,00
Qualificação	2009	12,82
	2010	7,69
	2011	17,95
	2012	17,95
	2013	20,51
	2014	7,69
	2015	7,69
	2016	7,69
Sensibilização	2012	51,72
	2013	3,45
	2016	24,14
	2017	20,90

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em (PROJETO [...], 2021)

Apesar de o PAI ter realizado 2.291 abordagens, dentre estes com 632 trabalhadores resgatados, o número de qualificação foi baixo, apenas 29,46% do total das pessoas abordadas. Foram 39 cursos de qualificação profissional realizados pelo PAI/MT, para 29 profissões diferentes (pedreiro, carpinteiro, modelagem e costura, operador de máquinas, soldador, magarefe, pintor e outros) e foram qualificadas 675 pessoas entre vulneráveis e resgatados (569 vulneráveis e 106 egressos/resgatados), com média de tempo de realização do curso de nove meses e cinco dias. Esses dados demonstram que, apesar dos esforços, houve pouca adesão ao Projeto, do ponto de vista quantitativo.

A Tabela 9, mostra que 632 trabalhadores egressos foram abordados, entre 2009 a 2017, pelo PAI, enquanto o quantitativo de vulneráveis foi de 1.659, totalizando 2.291 pessoas abordadas nesse período. Percebe-se o quantitativo de trabalhadores resgatados abordados é, aproximadamente, 3 vezes menor que o de pessoas vulneráveis, que pode ter como explicação o fato de o Projeto atender “não ter conseguido fechar turmas apenas com trabalhadores resgatados ou que tem condições de vida similares de trabalhadores resgatados e acabam levando esses trabalhadores como vulneráveis” (ROSA, entrevista cedida à autora, out. 2021) apenas os egressos¹⁸, mas também, familiares e vizinhos que sejam identificados como passíveis de se submeterem a situação análoga à de escravo.

Tabela 9 – Quantitativo de trabalhadores abordados, PAI, Mato Grosso, (2009-2017)

Ano	Egressos	%	Vulneráveis	%
2009	30	4,75	36	2,17
2010	174	27,53	158	9,52
2011	22	3,48	236	14,23
2012	111	17,56	331	19,95
2013	122	19,30	322	19,41
2014	2	0,32	139	8,38
2015	81	12,82	163	9,83
2016	71	11,23	75	4,52
2017	8	1,27	187	2511,27
Sem data de abordagem	11	1,74	12	0,72
Total	632	100	1.659	100
		2.291		

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em (PROJETO [...], 2021)

Para efeito de comparação, entre os anos de 2003 (quando se iniciou o pagamento do Seguro-Desemprego) e 2017 (último ano de qualificação feita pelo PAI/MT), foram resgatados no Mato Grosso 4.391 trabalhadores, sendo que 1.799 deles residiam no Estado e eram público-alvo do PAI. Neste mesmo período foram qualificados 632 trabalhadores, o que representa 5,9%¹⁹ do quantitativo de trabalhadores resgatados e residentes no Estado para esses anos (TABELA 10).

¹⁸ Entrevista com Antônio Carlos de Melo Rosa, atual presidente do Instituto do Trabalho Descente, é ex-coordenador do Combate ao Trabalho Escravo da OIT Brasil, entre os anos de 2010 a 2019, foi o representante da OIT Brasil junto ao PAI/MT entre os anos de 2014 a 2017 e acompanhou as atividades do Projeto durante esse período, realizada em 10 de outubro de 2021

¹⁹ Número de egressos (resgatados) que participaram do PAI/MT (106) em relação ao número total de resgatados e residentes (1.799) no estado do Mato Grosso.

Entre os anos de 2009 a 2017, período que marca o início do Projeto e o último curso de qualificação realizado, foram resgatados 846 trabalhadores nesse estado, sendo 622 residentes (SIT, 2020).

Se compararmos, apenas o quantitativo de egressos residentes e egressos qualificados, nesse intervalo, o percentual de trabalhadores resgatados qualificados sobe para 17,04%. Ainda um percentual, relativamente, baixo e aquém do objetivo de qualificar essas pessoas e tentar dificultar sua submissão a situação análoga a de escravidão. Ver Tabela 10.

Ou seja, em ambos cenários, o PAI não atingiu 20% do seu público-alvo (trabalhadores resgatados), o que pode ser considerado muito baixo para uma proposta que visa qualificar profissionalmente e reinserir essas pessoas no mercado de trabalho formal e de romper com o ciclo do trabalho análogo ao de escravo.

Tabela 10 – Qualificação do PAI, Mato Grosso, por data de término do curso, (2009-2017)

Ano	No. cursos	Egressos	%	Vulneráveis	%
2009	4	11	9,65	34	5,37
2010	4	14	12,28	47	7,42
2011	7	16	14,04	120	18,96
2012	5	13	11,40	62	9,79
2013	8	19	16,67	170	26,86
2014	5	3	2,63	71	11,22
2015	1	10	8,77	10	1,58
2016	3	7	6,14	53	8,37
2017	2	20	17,54	43	6,79
Total	39	113	100	610	100

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em (PROJETO [...], 2021)

De acordo com dados do Projeto Vida Pós-Resgate (2021), observa-se que 67,90% dos trabalhadores que foram resgatados foram também qualificados, ainda, no período de expansão econômica²⁰, (2009 a 2014) e que 32,10% foram qualificados no período em que a economia brasileira apresentava uma desaceleração da economia (2015-2017) (TABELA 11). Esses dois momentos econômicos são marcados por uma inflexão na política econômica no segundo Governo Dilma, em que deixa de praticar uma política econômica expansionista - com estímulos fiscais e monetários, baixa de juros, investimentos públicos -, característica do seu primeiro mandato e do segundo mandato do Governo Lula, e passa a adotar uma política

²⁰ De acordo com o Comitê de Datação do Ciclo Econômico (CODACE) da Fundação Getúlio Vargas, Brasil teve um período de crescimento econômico entre o ano de 2002 ao primeiro semestre de 2014 e um período de contração econômica iniciada no segundo semestre de 2014 até 2017.

mais ortodoxa, de austeridade fiscal e monetária - baixa nos investimentos públicos, alta de juros, liberalização de preços monitorados -, que em conjunto com fatores externos, queda dos preços das *commodities* e fator interno, Operação Lava Jato, contribuiu de forma negativa para o nível de atividade e emprego (DWECK; TEIXEIRA, 2017)

Para 72 trabalhadores qualificados no período de expansão da economia, 77,8% destes foram empregados formalmente após a realização do curso profissionalizante realizado pelo PAI/MT. Ver Tabela 11. Isso se deve, principalmente, ao fato de uma maior absorção da força de trabalho pelo mercado de trabalho em períodos de expansão econômica. Entretanto, até a data de 23/01/2019²¹, 72,2% desses trabalhadores estavam formalmente desempregados, de acordo com dados do CAGED, o que pode ser um reflexo da contração econômica do país (PROJETO [...], 2021).

Ainda de acordo com os dados da Tabela, 11, 34 trabalhadores foram qualificados no período de desaceleração econômica (2004-2017) e, deste total, 52,94% foram empregados formalmente após a conclusão dos cursos. Até janeiro de 2019, 67,65% desses trabalhadores estavam desempregados, ou seja, não haviam retornado ao mercado formal de trabalho, como o pretendido e objetivado, de acordo com dados do CAGED levantados pelo Projeto Vida Pós Resgate.

Tabela 11 – Trabalhadores resgatados e qualificados pelo PAI e sua inserção no mercado de trabalho, Mato Grosso, 2009-2017

Período	No. Trabalhador Qualificado	No. Qualificação	No. Cursos iniciados	No. Cursos finalizados	Emprego Formal após qualificação No.	Emprego Formal após qualificação %
2009	11	11	5	4	2	3,51
2010	14	14	2	3	12	21,05
2011	16	16	4	4	7	12,28
2012	11	13	5	4	16	28,07
2013	17	19	4	3	13	22,81
2014	3	3	0	2	7	12,28
Subtotal (A)	72	76	20	20	57	77,78
2015	10	10	2	2	4	17,39
2016	5	7	2	1	8	34,78

Continua

²¹ Data referente ao último monitoramento dos 106 trabalhadores resgatados e qualificados pelo PAI/MT, no CAGED, realizado pelo Projeto Vida Pós-Resgate.

Continuação

Período	No. Trabalhador Qualificado	No. Qualificação	No. Cursos iniciados	No. Cursos finalizados	Emprego Formal após qualificação No.	Emprego Formal após qualificação %
2017	19	20	0	1	11	47,83
Subtotal (B)	34	37	4	4	23	28,75
Total (A + B)	106	113	24	24	80	75,47

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em (PROJETO [...], 2021)

Ao observar a inserção no mercado de trabalho dos trabalhadores resgatados que receberam qualificação do PAI/MT (Tabela 11), entre 2009 e 2017, percebe-se que houve uma maior inserção destes no mercado de trabalho no período de expansão econômica (69,81%), isso significa que a maioria dessas pessoas conseguiu se reinserir no mercado de trabalho após a qualificação profissional em algum momento, principalmente, por nesse período haver uma maior oferta de emprego e a economia estar aquecida. Entretanto, até a data de 23/01/2019, dos 106 trabalhadores resgatados e qualificados profissionalmente, 70,75% encontravam-se desempregados, isto é, apesar de estarem qualificados e aptos o mercado de trabalho não os absorveu, novamente (CAGED, 2019). Isso pode indicar que a alternativa escolhida, qualificação profissional para mercado de trabalho, durante a formulação da política pública, talvez, não tenha sido a mais eficaz.

Para Antônio Rosa, o PAI-MT, em primeiro momento do Projeto apresentou êxito devido as grandes obras para Copa, cujas empresas absorveram esses trabalhadores, pois “havia milhares de vagas para construção civil naquele momento”. Mas, em um segundo momento, não houve essa absorção. Para Lys Cardoso²², os cursos não garantiram o não retorno desse trabalhador à situação de vulnerabilidade e de trabalho análogo, não alcançando assim seu o objetivo, pois os empregos foram temporários e “teve gente que foi atendida pelo Projeto que foi resgatada depois ou que continuava em situação de alto índice de vulnerabilidade” (CARDOSO, entrevista cedida à autora, set. 2021).

Dados do Projeto Vida Pós Resgate revelam que um trabalhador resgatado, após o curso de qualificação profissional promovido pelo PAI/MT, teve uma média de permanência no

22 Entrevista com Lys Sobral Cardoso, procuradora do Ministério Público do Trabalho, entre 2017 a 2019 foi Procuradora do Trabalho no estado do Mato Grosso e acompanhou as atividades do PAI nesse período, entrevista em 27 de setembro de 2021.

emprego de 792 dias. Essa média é inferior à média de um trabalhador brasileiro não resgatado permaneceu no emprego, no ano de 2019, que era de 1.095 dias. Esse dado pode demonstrar que esses trabalhadores conseguiram um emprego temporário, o que corrobora com a afirmação acima de Lys Cardoso (2021).

De acordo com as ocupações exercidas por esses trabalhadores qualificados, em seu primeiro emprego após a qualificação profissional identificou-se que em 38,4% dos casos há relação com o curso profissionalizante e que para 61,64% não há uma relação entre o curso de qualificação e as ocupações exercidas. Esse dado aponta que houve um direcionamento para o emprego, mas não, necessariamente, para o emprego para o qual foi qualificado (PROJETO [...], 2021). Em relação aos salários recebidos, a média salarial dos trabalhadores qualificados que conseguiram emprego após a qualificação foi de R\$1.321,41, o que representa R\$276,41 a mais que o salário mínimo do ano-base, R\$ 1.045,00 (aproximadamente 26,5% superior) (PROJETO [...], 2021). Porém, em relação à média salarial nacional, R\$ 1.380,00, do ano de 2020, essa média é inferior em 9,57% (INSTITUTO [...], 2021).

Apesar da qualificação profissional e educacional direcionada para esses trabalhadores, 68% deles estavam desempregados até a data de 30/06/2019 (período de corte estabelecido). O que se pode demonstrar é que, apesar de ser um projeto assistencial-preventivo, o PAI não conseguiu alcançar seu objetivo principal, empregar e manter esses trabalhadores empregados. Esse quantitativo de trabalhadores desempregados está, novamente, suscetível à submissão de trabalho análogo ao de escravo (PROJETO [...], 2021).

Para além disso, Antônio Rosa (2021) e Lys Cardoso (2021) aprontam que o PAI/MT, além de não conseguir alcançar o objetivo de qualificar para empregar, teve como uma das muitas dificuldades a falta de monitoramento das pessoas atendidas, sobre as possíveis melhorias nas condições de vida, de auxiliar e orientar essas pessoas, de acompanhar em todo o processo pós-qualificação. E como um dos desafios o engessamento do PAI/MT nesse modelo/objetivo qualificar-empregar, pois não houve:

(...) a extensão do objetivo do projeto, esse foi o maior desafio, acho que o projeto falhou nisso aí. É porque o projeto, ele começou em 2008, 2009 para dá impulso a uma política pública e até hoje ele se mantém nesse formato. Muito pouco se avançou em relação a envolvimento do estado e dos municípios. (CARDOSO, entrevista cedida à autora, set. 2021).

Lys Cardoso (2021) argumenta que o Projeto, em sua execução, foi muito prejudicado pela forma como foi conduzido, na raiz política do comando ou direção do projeto, na resistência do comando em ampliar os objetivos, ampliando mais para o mundo do trabalho, não se fixando apenas no mercado do trabalho em si. A entrevistada cita, também, a falta de monitoramento e avaliação do Projeto que contribuíram para o não êxito.

Primeira coisa, o Projeto não monitorava os seus resultados, isso entre 2017 e 2018, não que eu ache que não tenha sido feito antes, acho que foi. Mas em 2017 e 2018, em toda reunião foi debatido, ou em quase todas, foi debatido a necessidade do projeto monitorar seus resultados. Porque muito pouco se fazia em termos de acompanhamento da vida das pessoas depois da capacitação, nem controle de qualidade de efetividade social não existia, já começa daí, é uma falha bem grave. (CARDOSO, entrevista cedida à autora, set. 2021).

Outro dado que a entrevistada traz é que em 2017 a 2018, um projeto, vinculado à OIT, voltado para as mulheres no âmbito do PAI/MT, foi desenvolvido na comunidade de Chumbo, Poconé-MT, numa tentativa de inserção produtiva. Mas, foi interrompido devido a problemas com a questão de terra e com a falta de comprometimento da Coordenação do Projeto, culminando na retirada da OIT e extinção dessa iniciativa.

Por conta da formação e da resistência em avançar nesses aspectos, por que houve chances, o projeto teve chance de avançar nesta questão, no movimento lá das mulheres de Chumbo, muito, e aí faltou a terra né, ficou muito claro lá, que o que faltou para aquelas mulheres e para Associação delas lá foi a terra, aí não tinha o poço a confusão para chegar os produtos, o de sempre, então assim começou a minuição por conta disso, elas foram perdendo a motivação em continuar ali, aí uma saiu, foi trabalhar em outro estado, perdendo a força mas muito por isso “infraestrutura”, é o de sempre. (CARDOSO, entrevista cedida à autora, out. 2021).

Lys Cardoso, em sua dissertação (2018), já levantava a questão da reforma agrária como meio de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo, tendo em vista a origem desses trabalhadores, maioria do meio rural. A sua fala, a partir de uma experiência, reforça essa necessidade, pois a terra é fundamental para viver e produzir, para a geração de renda, para mitigar a migração dos trabalhadores e a vulnerabilidade socioeconômica.

5.4 PAI: FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NA BAHIA

Na Bahia, o PAI foi estruturado a partir do modelo de Mato Grosso, que a época se apresentava como uma forma interessante de se articular institucionalmente ações no combate ao trabalho análogo a de escravo. O Projeto na Bahia foi centralizado na Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE), mas de forma interinstitucional e contando

com o apoio técnico, articulação e planejamento e execução de outros órgãos e instituições, a exemplo da Casa Civil, da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Direitos Social (SJDHDS), da Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAE/BA) e da OIT.

Patricia Lima²³ aponta que o estado da Bahia buscava estratégias para atender e assistir os trabalhadores baianos resgatados dentro e fora da unidade federativa e que havia uma dificuldade em desenvolver alternativas factíveis para uma transformação na vida dessas pessoas e uma possível diminuição da vulnerabilidade, apesar da Agenda do Trabalho Decente ter o trabalho análogo ao de escravo como uma das prioridades, pois “(...) a gente percebia um desafio, é... que era trabalhar o atendimento de assistência à vítima. A gente não tinha uma estrutura, não tinha uma metodologia, e aí começou a acontecer, em ter demandada como coordenadora da Agenda na época” (LIMA, entrevista cedida à autora, out. 2021). Neste sentido, o PAI-MT se apresentou, em 2012, no Evento “Troca de Experiências sobre Trabalho Escravo”, em Salvador, como um exemplo exitoso, naquele momento, e que poderia ser replicado na Bahia enquanto uma referência, e pensou-se “olha, esse é o caminho, a gente precisa de algo assim na Bahia”. (LIMA, entrevista cedida à autora, out. 2021).

No início da implantação do PAI, no estado da Bahia, em 2013, “21 trabalhadores resgatados viajaram para o estado do Mato Grosso e participaram de uma experiência-piloto, que incluiu orientações sobre saúde, direitos humanos e cidadania (FRANCA, 2014, p. 1 apud SANTOS; CABRERA; BRITO, 2017, p. 28). Dessa forma, esses trabalhadores estiveram *in loco* no processo desenvolvido no Mato Grosso. Apenas 19 desses trabalhadores passaram por todo o processo de intercâmbio e, na data de 31/12/2019, nenhum deles estava empregado.

Apesar de, inicialmente, o PAI/BA ter se inspirado na experiência do PAI/MT, ele vem sendo pensado e implementado de maneira distinta. E há algumas diferenças significativas a serem apontadas entre os estados ao longo dessa seção.

É importante ressaltar que o PAI se tornou base para três Projetos desenvolvidos na Bahia, que são: Qualifica Bahia (2018), Produzir para Inserir – Proinserir (2019) e Reinserção no

23 Entrevista com Patricia Lacerda Trindade Lima, atual Diretora Executiva do Instituto Trabalho Decente, Ex-assessora Especial da SETRE e Ex-coordenadora do Programa Agenda do Trabalho Decente, responsável por trazer e implementar o PAI/BA como o apoio da COETRAE e OIT, em 2012, em 10 de outubro de 2021.

Mundo do Trabalho (2019). Todos eles desenvolvidos pela Secretaria do Trabalho, Renda e Esporte (SETRE) através do Programa Agenda Bahia do Trabalho Decente, criado em 2007. Este Programa possui nove eixos: Erradicação do Trabalho Escravo; Erradicação do Trabalho Infantil; Segurança e Saúde do Trabalhador; Promoção da Igualdade da Pessoa com Deficiência; Promoção da Igualdade de Gênero e Raça; Serviço Público; Juventude; Trabalho Doméstico; e Empregos Verdes (BAHIA, 2020).

Os três projetos apresentados neste trabalho estão relacionados ao eixo da Erradicação do Trabalho Escravo, financiados pelo Fundo de Promoção do Trabalho Decente (FUNTRAD), “instrumento de captação de recursos, proveniente de fontes diversas, exclusivamente destinadas para, subsidiariamente, colaborar na implementação de ações de promoção do trabalho decente para as trabalhadoras e trabalhadores no estado da Bahia” (BAHIA, 2020).

De acordo com dados da SETRE e publicações do Diário Oficial da Bahia, foram destinados à capacitação produtiva e qualificação profissional, entre os anos de 2015 a 2020, para o PAI/BA R\$915.109,98, através do Funtrad (Fonte 119). E para diagnóstico de problemas e capacitação de rede de apoio aos trabalhadores R\$438.567,34 (QUADRO 6).

Quadro 6 – Desembolso do PAI/BA, FUNTRAD e FUNCEP, (em reais), (2018/2020)

Período	Projeto	Atividades	Quantidade de beneficiários (vulneráveis e resgatados)	Valor R\$
2018	Qualifica Bahia	Capacitação e inserção produtiva	24	114.792,00
2019-2020	PROINSER	Qualificação, capacitação e inserção produtiva	135	555.337,58
2019-2020	Qualificando para Reinserção no Mundo do Trabalho	Qualificação	120	249.980,40
Subtotal 1			279	915.109,98
2020*	Construção de um Observatório Social para diagnóstico e denúncia sobre trabalho escravo	Diagnóstico	280	245.394,67

2020*	Diagnóstico e mapeamento situacional do trabalho escravo em Aracatu e Teolândia	Diagnóstico	100	193.172,67
Subtotal 2			380	438.567,34
Total (Subtotal 1+subtotal 2)			938	1.353.677,32

Fonte: (BAHIA, 2019; 2020; 2021)

* Nesse ano foi desenvolvido diagnóstico sobre a situação laboral e do trabalho análogo ao de escravo de alguns municípios do estado.

- Projeto Qualifica Bahia (2018)

Em 2017, o Programa Qualifica Bahia, através de chamada pública e com recursos do Fundo de Combate e Erradicação a Pobreza (FUNCEP), contemplou o PAI/BA para a capacitação trabalhadores resgatados. O Projeto foi implementado em 2018, no município de Itambé, buscando apoiar 18 trabalhadores resgatados em situação análoga à de escravo no município de Ribeirão do Largo, em 2017, que estavam desenvolvendo atividade da agropecuária em geral. Foram resgatados de uma fazenda, em que foram constatados que viviam em situação degradante, jornadas exaustivas e salários menores que a legislação determina. Para o conjunto desses 18 trabalhadores, 89% são pretos ou pardos, 27,8% sem educação formal e todos homens.

Essa situação de resgate de trabalhadores residentes ou natural de Itambé não é nova. No período de 2003 a 2020, 52 trabalhadores naturais e 59 trabalhadores residentes em Itambé já foram resgatados em condições análoga à da escravidão, sendo o 12º município baiano com mais munícipes resgatados. Identificou-se que 76,8% são homens, jovens, trabalhadores do setor agropecuário e do cultivo do café (92%), pretos ou pardos (78%) e 21% sem educação formal.

O projeto daria capacitação profissional e produção agrícola polivalente a esse público, além de um pagamento em forma de bolsa no valor de R\$ 477,00 (quatrocentos e setenta e sete reais) por quatro meses e cestas básicas, para que os trabalhadores não abandonassem o curso e as atividades. Esse Projeto foi desenvolvido pela Cooperativa de Apoio Tecnológico, Gestão e Desenvolvimento Social (COOPAT) e tinha como objetivo promover capacidades produtivas autônomas e incentivar a inserção no mundo do trabalho e não reinserir o trabalhador resgatado no mercado de trabalho (ANEXO B).

Desses trabalhadores, até dezembro de 2019, três haviam falecido e apenas 11 se mantiveram inscritos para uma nova fase desse Projeto. Desses 11 trabalhadores, nenhum tinha emprego formal, nenhum estava trabalhando no processo produtivo para si ou para nenhuma organização coletiva. Para além disso, são trabalhadores que não possuem terra, moram no centro urbano e viviam de trabalhos temporários, seja na zona rural ou urbana, o que os torna mais suscetíveis a se submeterem a situações de trabalho análogo ao de escravo, novamente.

- Projeto Produzir para Inserir – Proinser (2019 a 2020)

Em 05 de setembro de 2019, foi implementado o Projeto Proinser (ANEXO D), no município Itambé, e é uma reformulação do Projeto Qualifica Bahia, através do Termo de Colaboração nº 014/2019 entre a Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Governo do Estado da Bahia (SETRE) e a Cooperativa de Apoio Tecnológico, Gestão e Desenvolvimento Social (COOPAT). Esse Projeto não atenderia apenas os trabalhadores resgatados, mas também pessoas consideradas em situação de vulnerabilidade social.

De acordo com Bahia (2019) a formulação do Proinser pode ser resumida na seguinte forma (QUADRO 7):

Quadro 7 – Projeto Proinser (Itambé-BA), 2019

Visa contribuir para o enfrentamento e erradicação do trabalho escravo no estado da Bahia e está em consonância com a Agenda Bahia do Trabalho Decente – Eixo Prioritário Erradicação do Trabalho Escravo, bem como com as normativas internacionais e nacionais que tratam dessa temática.

O **objetivo geral** do Projeto PROINSER - Produzir para Inserir é a implantação e produção de hortaliças e peixes de engorda (tilápia), formação profissional e capacitação dos trabalhadores na área da piscicultura, com sustentabilidade, geração de trabalho e garantia de renda para 16 trabalhadores qualificados resgatados do trabalho análogo à escravidão e 42 trabalhadores em situação de vulnerabilidade.

Os **objetivos específicos**: a) introduzir técnicas para implantação e aperfeiçoamento dos processos produtivos; b) construir e consolidar um sistema de autogestão e controle do agro empreendimento solidário, para garantir o gerenciamento produtivo, administrativo e mercadológico; garantir assistência técnica para implementação do projeto, com avaliação dos

controles de qualidade e resultados produtivos; c) desenvolver ações de qualificação profissional nas áreas da piscicultura, associativismo/cooperativismo, gestão administrativa rural e comercialização.

O projeto prevê a implantação de estufa agrícola para a produção de hortaliças e uma unidade de produção de peixes, a construção e consolidação de um sistema de autogestão e controle de agro empreendimento solidário, para garantir o gerenciamento produtivo, administrativo e mercadológico. Foi implementado e instalado um poço artesiano para garantir o sistema de irrigação na produção de hortaliças e eficiência produtiva da atividade, sendo perfurado no mês de novembro/2019, pela Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB).

Como produto final do Projeto visa-se alcançar a diminuição da vulnerabilidade social e desemprego, para a inserção dos mesmos no mercado produtivo, com autonomia e melhoria das suas condições socioeconômicas, de seus familiares e da comunidade pertencente.

Fonte: Bahia (2019)

- Projeto Reinserção no Mundo do Trabalho (2019 a 2020)

Em abril de 2019 foi implementado o Projeto Reinserção no Mundo do Trabalho, nos municípios de Bonito, América Dourada e Tanhaçu, através do Termo de Colaboração nº 004/2019, celebrado entre Cooperativa de Apoio Tecnológico, Gestão e Desenvolvimento (COOPAT) e a SETRE, com vigência entre 25/04/2019 a 24/04/2020. O objetivo do projeto era a qualificação profissional de 120 trabalhadores, em três municípios, para que esses fossem reinseridos ao mercado de trabalho.

A execução desse projeto propôs a formação cidadã e a capacitação técnico-profissional dos trabalhadores com uma carga horária total de 200 horas, distribuída em 50 horas de formação social e 150 horas de capacitação profissional, com carga horária diária de cinco horas. Os cursos aconteceram entre os meses de outubro e dezembro de 2019, sendo que a formação buscava a inserção do público-alvo no mercado de trabalho com foco para as possibilidades de geração de renda, inclusive com ações voltadas para o empreendedorismo e o cooperativismo.

Os municípios de Bonito (Território de Identidade da Chapada), América Dourada (Território de Identidade de Irecê) e Tanhaçu (Território de Identidade do Sertão Produtivo) foram os

locais de execução do projeto. Em cada município foram duas turmas com 20 trabalhadores em cada uma. Turmas para as quais foram ofertados os cursos de Eletricista de Instalações Prediais e Pedreiro Polivalente, no entanto, há informações se esses trabalhadores foram empregados formalmente ou não.

5.5 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS NO ESTADO DA BAHIA

Em relação ao Qualifica Bahia, os trabalhadores resgatados e qualificados são os mesmos que o Proinser. Em Itambé, foram qualificados 24 trabalhadores, distribuídas 24 bolsas auxílio, no valor de R\$477,00 e cestas básicas durante o curso (QUADRO 8). Todos os inscritos concluíram a capacitação e estariam aptos a desenvolverem atividades agrícolas para geração de renda de maneira coletiva, através de uma cooperativa, que até dezembro de 2020, ainda não havia sido formalizada.

Quadro 8 – Dados do Qualifica Bahia, PAI, 2019

Nº de trabalhadores inscritos		Curso de capacitação	Nº de trabalhadores capacitados	Bolsa auxílio
Resgatados	Vulneráveis			
18	6	Produtor Agrícola Polivalente	24	24

Fonte: Bahia (2020)

Foram entrevistados pelo Projeto Vida Pós Resgate, no ano de 2019, oito trabalhadores que participaram desse Projeto, e nenhum deles estava empregado formalmente e, portanto, não desenvolviam nenhuma atividade para a qual foram capacitados. A renda obtida provinha de diárias de trabalho para terceiros, os chamados “bicos” e em qualquer tipo de atividade, sendo as mais comuns, pedreiro e trabalhador agropecuário geral. Além disso, relataram problemas, como: a não entrega das cestas básicas, o atraso no recebimento da bolsa, a demora em desenvolver o Projeto e certa negligência dos responsáveis locais. As cestas básicas e as bolsas eram instrumentos que lhes proporcionariam concluir a capacitação e manterem-se menos vulneráveis ou suscetíveis a situação de trabalho análogo ao de escravo (Quadro 9).

Quadro 9 – Situação laboral e de renda, Qualifica Bahia, PAI, Bahia, 2019

Trabalhadores	Empregados	Trabalho na capacitação	Renda
8	0	0	Diárias pra terceiros (Bicos)

Fonte: (PROJETO VIDA PÓS RESGATE, 2020)

De acordo com relatório apresentado pela COOPAT (2020) à SETRE, entre o período de setembro/2019 a janeiro/2020, foram capacitados oito trabalhadores resgatados e 106 vulneráveis, pelo Proinser, no município de Itambé. Ver Quadro 10 e Anexo E. E encontravam-se em andamento as capacitações para os trabalhadores resgatados com os cursos de Gestão Administrativa Rural e Comercialização.

Quadro 10 – Cursos de capacitação produtiva, Projeto Proinser, PAI, Bahia, (2019-2020)

Curso	Egressos do trabalho análogo a de escravo		Trabalhadores em vulnerabilidade social	
	Inscritos	Capacitados	Inscritos	Capacitados
Produção de Mudas e Horticultura	11	8	0	0
Piscicultura	11	8	68	65
Horticultura	11	8	43	41

Fonte: Bahia (2020)

Além da capacitação, foi paga aos trabalhadores resgatados uma bolsa-auxílio, no valor de R\$480,00, entre os meses de dezembro de 2019 e janeiro de 2020. As tabelas mostram que 72,7% dos trabalhadores resgatados residentes de Itambé foram capacitados (QUADRO 11). Houve um quantitativo significativo de vulneráveis capacitados. No entanto, a estrutura física para potencializar a organização coletiva e o processo produtivo conferindo autonomia de renda a esse grupo de trabalhadores não foram alcançados (BAHIA, 2020).

Quadro 11 – Atividades e ações desenvolvidas, Proinser, PAI, Bahia, (07/2019-01/2020)

Item	Ações/Atividades	Quantitativo
1	Cadastramento e Incorporação dos Beneficiários	13
2	Capacitações	130
3	Pagamento Bolsa-Auxílio	18
4	Implantação de Estruturas Produtivas (perfuração do poço artesiano)	1
5	Implantação de Estruturas Produtivas (estufas)	0
6	Implantação de Estruturas Produtivas (sistemas de irrigação)	0
7	Implantação de Estruturas Produtivas (sistema de criação de peixes)	0

Fonte: Bahia (2020)

O Projeto Reinserindo no Mundo do Trabalho, cujo objetivo é a reinserção no mercado de trabalho através da “empregabilidade”, cumpriu 99% da qualificação pretendida entre

egressos e vulneráveis (QUADRO 12). Ainda de acordo com esse Projeto, a intermediação do emprego se daria via inserção no SINE, não sendo empregados imediatamente após o curso. Neste caso, não houve uma intermediação direta com possíveis empregadores, mas um cadastramento dessas pessoas no sistema estadual de emprego.

Quadro 12: Trabalhadores capacitados, Reinserindo no Mundo Trabalho, PAI, Bahia, 2020

Curso	Municípios	Trabalhadores	
		Inscrito	Capacitados
Pedreiro Polivalente	América Dourada	20	19
	Bonito	20	19
	Tanhaçu	20	20
Elétrico no município	América Dourada	20	20
	Bonito	20	19
	Tanhaçu	20	20

Fonte: Bahia (2020)

Não há dados a respeito da inserção desses trabalhadores no mercado de trabalho. A entrega dos certificados dos cursos pela SETRE ocorreu em 2020. Neste ano se deu grande contração nas atividades econômicas, interferindo na geração de postos de trabalho, devido às medidas restritivas adotadas pelos Governos municipais e estaduais, na tentativa de conter a propagação do vírus da Covid-19.

Para Patricia Lima, o PAI/BA teve problemas a partir de 2016, com falhas na estruturação e na falta de coesão institucional, já que

(...) começa a ter os problemas de estruturação, aquela coesão de atuação institucional, já não existia mais em 2016, começou a se fragilizar em 2016. E hoje, em 2021, não existe mais. Foi um retrocesso do processo institucional que era fundamental, porque o Ação Integrada já era coordenado pelo governo. A ideia é que tivesse as secretarias para responder, então, a gente têm aí a fragilidade, né, institucional que vai impactar os resultados, você não consegue ser ter suas demandas atendidas como o sonhado, hoje falar que foi um sonho intensamente como pensou Ação Integrada. (LIMA, entrevista cedida à autora, out. 2021).

Já para Antônio Rosa, faltou uma priorização da SETRE em buscar, de fato, priorizar esses trabalhadores para sua inserção no trabalho com qualificação.

Admar Junior²⁴ aponta que o PAI/BA possui vários problemas, e o principal é a falta de coordenação e estruturação pela SETRE em desenvolver o Projeto e assistir os trabalhadores. A falta de monitoramento e de transparência, também, são apontados como desafios, e que no PAI/BA não existe de fato. A SETRE não priorizaria o atendimento às vítimas e não haveria um plano pré-definido para atendê-las, já que “o trabalhador quando chega aqui não há uma estrutura para encaminhar, é tudo feito em cima da hora e não se sabe o que fazer.” (JUNIOR, entrevista cedida à autora, out.2021). Além disso, que não houve um trabalhador reinserido no mercado de trabalho e que não há uma articulação com outras secretarias.

Diego Meire²⁵ aponta como principal diferença entre o PAI/MT e PAI/BA, o fato do Estado ser o executor do Projeto, e este possuir uma série de limitações para desenvolvê-lo. Além disso, afirma que o Projeto não vem tendo êxito e que:

O Governo do Estado, o Executivo, por mais que tenha esse dever de executar, tem limitações, burocracia estatal, as dificuldades de dialogo e o tempo do serviço público acaba atrapalhando o êxito do Projeto. (...). Não temos uma política estrutural nacional repercutida nos municípios de geração de emprego e renda. Quando a gente faz um resgate do trabalhador e a gente vai atuar na ponta, o CRAS o CREAS. A Secretaria de Serviço Social dos municípios, em muitos casos, não tem uma equipe minimamente preparada/qualificada para atuar com esses trabalhadores e fazer a inserção dessas pessoas nas políticas públicas social. No caso da inserção produtiva, não existem esses instrumentos. A gente não tem, em geral, nesses municípios de origem desses trabalhadores uma mobilização dos atores sociais do mundo do trabalho voltada para incluí-los produtivamente. Aliado a isso, hoje, a se encontra numa situação de desemprego extremo, muita dificuldade inserir produtivamente esses trabalhadores. (MEIRE, entrevista cedida à autora, jan. 2022).

Além disso, afirma que:

Os instrumentos que temos hoje são insuficientes, precisamos criar, tentar desenhar institucionalmente para atender os trabalhadores, e tentar diminuir o trabalho escravo na Bahia, ou não necessariamente na Bahia, aos baianos que vem sendo resgatados em outros estados. (MEIRE, entrevista cedida à autora, jan. 2022).

Para Patricia Lima e Antônio Rosa, o PAI/BA é um Projeto que está engessado, que falta um maior comprometimento do Estado com o PAI, “O estado tem que dizer que é prioridade, dá atenção integrada, multidisciplinar, intersecretarial, envolvendo outros parceiros também, para atender as vítimas de trabalho escravo, só assim o trabalho escravo será prioridade” (

24 Entrevista Admar Fontes Junior, coordenador da Coetrae-BA e do Núcleo de Enfrentamento e Tráfico de Pessoas da SJDHDS em 25 de outubro de 2021.

25 Diego Fraga Meire, técnico da SETRE responsável pelo acompanhamento do PAI/BA, e assessor do Programa Agenda do Trabalho Decente.

ROSA, entrevista cedida à autora, out. 2021). Além disso, para eles, a COETRAE/BA é a instituição que, ainda, mantém o PAI/BA com uma “sobrevida”, pois “a COETRAE, junto com SJDHDS, é a lógica do projeto Ação Integrada, que dá nome a coisa” (LIMA, entrevista cedida à autora, out. 2021).

5.6 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O PAI/MT E PAI/BA

Esta sessão pretende apresentar a análise comparativa do Projeto Ação Integrada nos estados de Mato Grosso e Bahia. A análise comparativa se deu através a *Policy Cycle*, de acordo com as suas fases (Agenda, Formulação, Implementação e Avaliação).

A partir do Quadro 13, é possível apontar as principais semelhanças e diferenças do projeto PAI nos estados de Mato Grosso e Bahia, de acordo com as informações extraídas de dados do MPT, do PAI/MT, PAI/BA, SETRE, Projeto Vida Pós-Resgate e das entrevistas semiestruturadas realizadas.

Quadro 13 – Análise comparativa do PAI/MT e PAI/BA

Policy Cycle		Mato Grosso	Bahia
Definição Agenda	Problemas	Reincidência do Trabalho análogo ao de escravo.	Reincidência do Trabalho análogo ao de escravo.
	Prioridade	Atendimento as vítimas.	Atendimento as vítimas. Inspirado a partir do PAI/MT
	Tipo	Sistêmica	Sistêmica
Formulação	Objetivo	Romper com o ciclo do trabalho análogo ao de escravo.	Romper com o ciclo do trabalho análogo ao de escravo
	Público alvo	Trabalhadores resgatados e trabalhadores vulneráveis.	Trabalhadores resgatados e trabalhadores vulneráveis.
	Natureza	Assistencial-preventiva	Assistencial-preventiva.
	Iniciativa/ atores/planejadores	Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Mato Grosso;	SETRE;
		Ministério Público do Trabalho de Mato Grosso (MPT);	COETRAE-BA.
		OIT.	
	Contexto	A partir dos dados de reincidência dos trabalhadores a situação análoga ao de escravo e da vulnerabilidade dos trabalhadores, pensado na perspectiva de reinserção e permanência do trabalhador no mercado de trabalho.	A partir dos dados de reincidência dos trabalhadores a situação análoga ao de escravo e da vulnerabilidade dos trabalhadores, pensado na perspectiva de reinserção e permanência do trabalhador no mercado de trabalho. A partir do PAI-MT, mas com adaptações a realidade local.
	Recurso	MPT - TACs (indenização trabalhista);	Funtrad (Termos de Ajustamento de Conduta e de indenizações por dano moral coletivo, decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho e da Justiça do Trabalho) e Funcap (Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza).
		OIT.	
Foco	Trabalhadores (vítimas).	Trabalhadores (vítimas).	
Local	Cuiabá	Itambé, América Dourada, Bonito e Tanhaçu.	

	Estratégias	Reinserção no mercado de trabalho.	Reinserção no mundo do trabalho (mercado do trabalho, sustentabilidade, inserção produtiva, produção autônoma e coletiva).
		Realização de cursos de qualificação profissional e de educação formal;	Realização de cursos de qualificação profissional e capacitação técnica;
		Criação de uma rede cooperação com várias instituições;	Promoção de parcerias com os municípios de origem do trabalhador;
		Centralização das atividades na sede (Cuiabá);	Descentralização das atividades nos municípios de origem do resgatado;
		Promoção intercâmbio com outros estados;	
		Terceirização dos serviços de qualificação;	Terceirização dos serviços de qualificação;
		Formação de parcerias com empresas e instituições locais;	Construção de espaços produtivos coletivos para desenvolver a inserção produtiva;
		Intermediação da reinserção do trabalhador no mercado de trabalho.	Utilização da estrutura profissional dos CRAS para acompanhar e dar assistência aos trabalhadores resgatados.
Implementação	Início	2009	2013
	Executores	Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Mato Grosso;	SETRE.
	Valor dos recursos	2009-2017 : R\$ 4.325.000,00	2015-2020: R\$ 1.353.677,32
	Prazo	Curto: para cursos de qualificação de curta duração e direcionamento ao mercado de trabalho.	Curto: para cursos de qualificação profissional e de produção agrícola de curta duração; Médio e longo: para inserção produtiva os prazos são maiores, devido a cadeia produtiva e de comercialização e a instalação de estruturas produtivas.
	Parceiros	CPT, SENAI, REPÓRTER BRASIL, UFMT (UNISELVA), SINAIT.	MPT, CPT, COETRAE/BA.
Avaliação	Vantagens	Melhoria do nível escolar	Melhoria da qualificação produtiva agrícola e pecuária;
		Qualificação profissional;	Estratégias diversas para a inserção do trabalhador no mundo do trabalho;
		Intermediação com empresas parceiras que empregaram os trabalhadores após os cursos de qualificação.	Realização dos cursos nas cidades de origem ou residência dos trabalhadores, sem necessidade de deslocamentos para outros municípios.
	Desvantagens	Estratégia reduzida com enfoque, apenas, no mercado de trabalho; Empregos temporários.	Processo mais longo.
	Dificuldades	Dificuldade em manter o interesse do trabalhador no projeto, tendo em vista que esses não receberam bolsas ou outros incentivos;	Atrasos nas liberações das verbas direcionadas aos trabalhadores;
		Centralização das atividades em um local	Dependência dos recursos via editais públicos; Falta de planejamento integrado e de recursos direcionados, dependência de editais públicos;
		Falta de monitoramento dos trabalhadores resgatados e que participaram do Projeto.	Falta de monitoramento dos trabalhadores resgatados e que participaram do Projeto.
Mercado de trabalho.		Mercado de trabalho.	
Resultados alcançados	75,47% de trabalhadores empregados após os cursos de qualificação (entre os anos de 2009-2017);	Não há resultados finais para uma análise e avaliação, apenas parciais.	
	38% exerceram atividades laborais relacionadas aos seus cursos de qualificação;		
	68% dos trabalhadores estavam desempregados (em 2019).		

	Características	Articulação com diversas instituições;	Falta de planejamento continuado e estruturação das atividades e ações;
		Recursos direcionados para o Projeto.	Recursos engessados devido a burocracia governamental.

Fonte: Elaboração própria (2022), com base em Bahia (2019; 2020; 2021); MPT (2020); Projeto [...], (2020)

- SEMELHANÇAS

A) Agenda

1. Problema:

Nessa fase, a reincidência do trabalho análogo ao de escravo foi definida como o problema que deve-se formular ações de enfrentamento.

2. Prioridade:

A prioridade, após identificação do problema, é o atendimento das vítimas e não a repressão dos infratores. O PAI/BA tem o PAI/MT como o projeto inspiração no atendimento às vítimas e que poderia contribuir para nortear essa prioridade.

3. Tipo:

Em ambos os estados a Agenda é Sistêmica, pois o Governo, apesar de reconhecer o trabalho análogo ao de escravo como um problema, não é uma prioridade.

B) Formulação

1. Objetivo:

Ambos possuem como objetivo romper com o ciclo do trabalho análogo ao de escravo.

2. Público-alvo:

O público a ser atingido por essa política pública são os trabalhadores resgatados e os vulneráveis, que estão suscetíveis a serem explorados de maneira extrema e degradante. Busca-se modificar a realidade desse público, através de atividades e elementos que podem possibilitar melhores condições de vida e maior autonomia no mundo do trabalho.

3. Natureza:

O projeto, em ambos os estados, possui um caráter assistencial-preventivo, pois busca romper o ciclo do trabalho análogo ao de escravo através da assistência aos trabalhadores vitimados, ao mesmo tempo em que busca prevenir a submissão dessas pessoas por meio da qualificação profissional, da capacitação técnica e da educação formal, que são elementos ligados à vulnerabilidade socioeconômica.

4. Contexto:

A política pública, nos dois estados, parte da premissa da vulnerabilidade socioeconômica, da pobreza e da desigualdade que promovem a inserção e a reinserção dos trabalhadores submetidos ao trabalho análogo ao de escravo. É importante salientar que esse projeto pretende contribuir para mitigar um dos cerne do trabalho análogo ao de escravo, a vulnerabilidade socioeconômica, ao promover qualificação profissional, capacitação técnica e educação formal, e, por conseguinte, diminuir esse tipo de exploração extrema e degradante.

5. Estratégias:

Tem início na decisão do foco, o trabalhador. O trabalho é uma estratégia em ambos os Projeto, apesar de um deles ser apenas direcionado para o mercado do trabalho (PAI/MT) e outro para mercado e mundo do trabalho (PAI/BA). Para tal, promoveram cursos de qualificação profissional de curta duração.

C) Implementação

6. Prazo:

Os cursos de qualificação profissional realizados têm como característica a curta duração e a possibilidade de inserção imediata no mercado de trabalho.

D) Avaliação

7. Dificuldade:

A manutenção do interesse dos trabalhadores pelo Projeto foi uma dificuldade em comum, tendo em vista que esses trabalhadores precisam de que seja garantida a sua sobrevivência e de sua família para não reincidir no trabalho análogo a de escravo.

As dificuldades encontradas no próprio mercado de trabalho, que é dependente dos ciclos econômicos (contração e expansão) em que pode ou não ofertar mais vagas de emprego, em que absorveu os trabalhadores qualificados no momento de expansão econômica e que no momento de contração econômica não absorve essa força de trabalho, a deixando a margem e vulnerável a retornar a uma situação de trabalho análogo ao de escravo.

A falta de monitoramento dos trabalhadores durante e após a participação do Projeto é fato comum nos dois Projetos, o que impede uma avaliação qualitativa e real dos resultados do Projeto. Bem como impossibilita realizar uma autoavaliação, identificar quais os gargalos e melhorias na execução do Projeto.

O monitoramento é importante para se ter a possibilidade de avaliar se houve melhoria nas condições de vida, de direcionar essas pessoas, de acompanhar em todo o processo pós-qualificação, como apontam Antonio Rosa (2021), Lys Cardoso (2021) e Patrícia Lima (2021).

As semelhanças entre o Projeto, nesses estados, presentes em todos os elementos da **definição da agenda**, pois ambos elegeram a reincidência do trabalhador em situação de análogo à de escravo com um problema ao qual deve-se formular ações na tentativa de enfrentamento a essa questão, bem como têm o entendimento de prioritário o atendimento as vítimas pois são alvos devido as suas condições de vulnerabilidades, sendo a agenda sistêmica já que a temática não é prioridade para o Governo dos dois estado. Na fase da **formulação** (origem do problema, agenda institucional, busca por soluções a partir de assistência-preventiva para as vítimas, etc), a estratégia comum do mercado de trabalho, a necessidade de se estabelecer parcerias e a tentativa de reinserção no mercado de trabalho desses trabalhadores em um curto prazo através de cursos de qualificação de curta duração está presente em ambas as versões do PAI. Na fase **implementação**, não há muitas semelhanças. Na **avaliação**, o fator mercado de trabalho e suas oscilações é uma dificuldade comum, e a manutenção do interesse desses trabalhadores no Projeto, pois essas pessoas, dentro do seu contexto de vida, precisam e querem trabalhar e ter uma renda para prover a si e a sua família. A falta de monitoramento das pessoas que participam ou participaram é comum. Destaca-se a importância de se identificar possíveis mudanças de vida após a participação no Projeto, identificar se o Projeto foi eficaz ou não, o que pode ser melhorado e se houve o

rompimento do ciclo de trabalho análogo ao de escravo ou se os resultados alcançados foram apenas superficiais ou não, que se houve uma mudança na estrutura.

- DIFERENÇAS

A) Formulação

1. Iniciativa:

O PAI/MT foi criado por um grupo de procuradores, dentro da Superintendência do Trabalho e com o apoio do MPT/MT, através de atores que estão em instituições públicas ligadas ao combate ao trabalho análogo ao escravo. O PAI/BA surgiu e foi formulado dentro de um secretaria executiva do Governo do Estado, SETRE com apoio da OIT, a partir de atores que já trabalhavam com a temática, vinham buscando alternativas para o enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo, mas com um olhar voltado para as vítimas, através compartilhamento de experiências e da percepção que era necessária uma adaptação do PAI/MT à realidade das possibilidades de execução no estado da Bahia.

2. Contexto:

Apesar de terem um mesmo contexto, reconhecimento da vulnerabilidade socioeconômico como um dos cerne do trabalho análogo ao de escravo, O PAI/BA surge a partir da iniciativa do PAI/MT, inspirado em um programa tido como exitoso na inserção de trabalhadores no mercado do trabalho.

3. Recursos:

Os meios como os PAI/MT e PAI/BA foram e são financiados são um diferencial importante. Enquanto o PAI/MT obteve financiamento através de TACs (direcionados pelo MPT, principal apoiador e um dos idealizadores do Projeto) e da OIT, que lhe confere uma maior flexibilidade nos seus gastos, de aplicação e certo planejamento. O PAI/BA é dependente do recurso do Funtrad ou de outra fonte governamental, que tem um processo engessado de liberação, com a necessidade de editais e não um direcionamento de recurso para atender ao Projeto. O financiamento do PAI/MT é

através de recursos direcionados ao Projeto, enquanto no PAI/BA não há esse direcionamento.

4. Local:

O local escolhido para desenvolver o Projeto é uma diferença estratégica. Enquanto o PAI/MT centraliza suas ações em Cuiabá, tendo que deslocar os trabalhadores, que estão pulverizados pelos municípios do estado de Mato Grosso, o que promove um maior custo ao Projeto (deslocamento, hospedagens, alimentação e etc), ao mesmo tempo em que não promove uma mudança estrutural local, o PAI/BA desenvolveu o Projeto nos municípios de origem/residência dos trabalhadores resgatados, numa tentativa de desenvolvimento local, mudanças de estrutural local e de manter o trabalhador em seu município, evitando uma possível migração.

5. Estratégia:

Uma diferença entre o desenvolvimento da política pública do PAI/MT e do PAI/BA é que neste último o mercado de trabalho é um instrumento a ser acessado do mundo do trabalho junto com outros, a exemplo da inserção produtiva, enquanto para o primeiro é único possível. A inserção produtiva dos trabalhadores, visando o mercado de trabalho e às diversas alternativas que este apresenta, é uma diferença importante a ser apontada na execução do PAI/BA.

O PAI/BA buscou a cooperação dos municípios, onde esse foi ou vem sendo executado, para que fossem ofertadas estruturas físicas e meios de produção para formação de cooperativas e inserção produtiva no mundo do trabalho. O PAI/BA não é executado através de uma rede de parceiros, sendo a SETRE responsável por centraliza as suas atividades e o colocar dentro de um dos eixos da Agenda do Trabalho.

O PAI/MT buscou e formou parcerias com instituições e órgãos que vieram a participam do PAI, como a UFMT, via Uniselva; MPT para a destinação de recurso dos TACs; Superintendência Regional do Trabalho e Emprego; OIT para apoio técnico, financiamento e visibilidade, algumas empresas para a captação dessa força de trabalho qualificada. Além disso, foram feitas articulações com empresas, denominadas “parceiras”, para direcionar os trabalhadores logo após a qualificação.

Dentro da construção dessas parcerias e de redes de apoio, criou-se um núcleo para coordenar o Projeto no qual foram contratados agentes para realizar busca ativa, a abordagem e a aplicação de questionário socioeconômico, este último com a indicação dos possíveis cursos de qualificação pretendida.

O PAI/MT usou a busca ativa para abordagem dos trabalhadores resgatados. Já PAI/BA não realizou busca ativa, ou seja, não buscou os trabalhadores que foram resgatados em períodos anteriores, mas sim aqueles que foram resgatados a partir de 2012. A estratégia foi de aproveitar o “momento”, o resgate mais recente de trabalhadores baianos e direcionar esses trabalhadores para alguma atividade a ser desenvolvida pelo PAI/BA.

No PAI/MT, a escolha dos cursos de qualificação foi feita a partir dos questionários aplicados aos trabalhadores, o que chamaram “desejo dos trabalhadores” (Coordenação do PAI/MT) e, também, a partir da força de trabalho das empresas “parceiras”, principalmente, as grandes empreiteiras, e houve uma centralização das atividades em um único município (Cuiabá). Para formar turmas de capacitação, foi necessário também inserir os trabalhadores vulneráveis. No PAI/BA, a escolha dos cursos de qualificação foi algo posto pela SETRE, e foram realizados nos municípios de residência dos trabalhadores resgatados, mas os de capacitações para inserção produtiva foi uma demanda dos trabalhadores resgatados.

B) Implementação

6. Executores:

O PAI/MT tem a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Mato Grosso como sua executora e, também, como sua coordenadora. Esse órgão coordena suas ações de acordo com as estratégias de parceria e captação de recursos. O PAI/BA tem a SETRE única executora, centralizando suas ações em atividades pontuais e descoordenadas.

7. Recursos:

Os recursos do PAI/MT e do PAI/BA são de fontes diferentes. O PAI/MT tem recursos direcionados para as suas ações e atividades via TAC, através da parceria

com MPT/MT, além de ter recebido recursos da OIT Brasil, o que proporcionou valores mais substanciais e, também, contribui para uma melhor organização dos planos de ações e estratégias do Projeto. O PAI/BA recebeu recursos do Funcep e do Funtrad para a realização de cursos de qualificação profissional e de capacitação produtiva, mas via editais, pois a SETRE não se propôs a direcionar recursos para esse Projeto.

8. Prazo:

No PAI/MT os cursos profissionalizantes foram de curta duração para uma rápida inserção no mercado de trabalho. No PAI/BA, apesar de ter realizado cursos de qualificação de curta duração, a reinserção produtiva é um processo mais demorado, de médio e longo prazo. Portanto, as fases como capacitação, estruturação dos meios produtivos, formação de mercados e organizações coletivas, comercialização e geração de renda necessitam de um prazo maior.

9. Parceiros:

O PAI/MT, através de sua estratégia de construir parcerias, possuía parceiros mais ativos e empenhados no desenvolvimento das ações do Projeto. Enquanto o PAI/BA não conseguiu desenvolver bem suas parcerias, pois a centralização das ações pela SETRE limitou as ações dos seus poucos parceiros.

C) Avaliação

10. Vantagens:

O PAI/BA ao realizar as qualificações e a inserção produtiva nos locais de origem/residência dos trabalhadores é uma vantagem de custos e, também, uma forma de desenvolvimento local. No entanto, o fato do PAI/MT ter construído parcerias com empresas e garantir a empregabilidade dos trabalhadores resgatados e qualificados, também, é uma vantagem.

11. Desvantagens:

O PAI/BA, na tentativa de reinserção produtiva possui um processo mais demorado, o que pode dificultar o desenvolvimento de ações. O PAI/MT possui uma estratégia reduzida com a reinserção dos trabalhadores ao mercado de trabalho, além disso, os

cursos de qualificação ofertados têm como características empregos temporários, ou seja, sazonal.

12. Dificuldades:

Para Antonio Rosa (2021) e Lys Cardoso (2021), o fator geográfico e o custo alto para busca ativa com uma pulverização dos trabalhadores que moravam em diversos municípios do estado de Mato Grosso foi um dos desafios do PAI/MT. A questão da centralização dos cursos de capacitação na capital, o não envolvimento dos municípios de origem desses trabalhadores no processo de formulação e implementação prejudica os trabalhadores e não rompe esse ciclo de exploração que começa no seu local de residência, não promovendo uma mudança estrutural, apenas conjuntural. Além disso, o processo de tutela muito grande desses trabalhadores, desde a retirada de documentos a exames médicos, como apontou Antônio Rosa (2021).

Admar Junior (2021) aponta que o PAI/BA tem muita dificuldade em acolher os trabalhadores resgatados, por haver uma desorganização. Por não ter articulação e não ser estruturado para atender os trabalhadores resgatados, não haveria um planejamento de como acolher e o que fazer após o resgate. Para ele, “o PAI/BA não é estruturado, não qualifica os trabalhadores e não emprega essas pessoas” (Admar Junior, entrevista cedida a autora, out.2021, 2021).

As diferenças entre o PAI/MT e o PAI/BA estão mais centralizadas na fase de **implementação** do Projeto, principalmente, nas estratégias adotadas. Os executores do PAI/MT construíram parcerias com diversas instituições e órgãos, o que lhe proporcionou recursos, apoio e reinserção no mercado de trabalho para os trabalhadores resgatados e qualificados. Além de uma estruturação das suas ações, mesmo que nos primeiros anos do Projeto e centralizando as atividades na capital do estado. Enquanto que o PAI/BA buscou ampliar os espectros do mundo do trabalho para não apenas empregar formalmente e não se manter tão dependente do mercado do trabalho e promover uma mudança estrutural no local de residência dos trabalhadores resgatados, ficou engessado na forma de financiamento, o que não permite um planejamento a longo prazo, dependente das ações e recursos pontuais da SETRE.

Na fase da **avaliação**, o PAI/BA ainda não possui resultados finais, apenas resultados parciais, as vantagens estão dentro da ampliação dos instrumentos do mundo do trabalho. O PAI/MT possui resultados devido ao seu tempo de existência e à sua estratégia de qualificar e reinserir no mercado de trabalho. A análise feita desses resultados indica uma ineficácia e que são insuficientes para um Projeto que pretende romper com o ciclo do trabalho análogo ao de escravo através do mercado de trabalho e não se sustenta devido ao próprio mercado de trabalho e o fato de não haver uma mudança estrutural na vida dos trabalhadores resgatados e qualificados, ou seja, eles retornam para uma situação de vulnerabilidade, mesmo estando “empregáveis”.

Em linhas mais gerais, a diferença entre o PAI/ MT e PAI/BA está nas estratégias e em seus atores. Além disso, percebe-se que o PAI/MT possui um plano de ação muito claro, resgatar, qualificar e reinserir no mercado de trabalho, o que não quer dizer seja eficaz. Já quanto ao PAI/BA, não se percebe um plano claro, não há um planejamento a longo prazo, é mais engessado, dependente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho análogo ao de escravo é uma realidade mundial. O seu conceito e a sua nomenclatura podem variar, mas possuem como essência a exploração extrema e degradante do ser humano, o que lhe coopta a dignidade. A noção de relações aviltantes e de exploração extrema de trabalho, que ferem um direito humano tão fundamental e essencial, é externada a partir de diversas convenções, tratados e leis, sendo os mais importantes as convenções de n.29 e n. 105 da OIT, e do Protocolo de Palermo. Há diversos países que são signatários dessas ferramentas e, a partir delas, são formuladas as suas leis locais e a elaboração de políticas de enfrentamento a esse problema, quer sejam repressivas (foco nos infratores) ou assistenciais-preventivas (foco no trabalhador resgatado, na vítima).

No Brasil, o conceito de trabalho análogo ao de escravo, tipificado pelo Art. 149 do Código Penal, compreende que os diversos modos de exploração capitalista coagem o trabalhador a se submeter a tal situação de maneira coercitiva direta e indireta, através das imposições do mercado de trabalho a sociedade e se aproveita das relações de vulnerabilidade e desigualdade socioeconômica. A coerção direta está representada na jornada exaustiva e trabalho forçado e coerção indireta através do trabalho degradante e cerceamento a sua liberdade. Esse entendimento é importante para as ferramentas a serem elaboradas para o combate a essa prática, desde a legislação até às políticas públicas.

Haja vista todos os avanços na tratativa jurídico-penal sobre o trabalho análogo, a disputa sobre a conceituação e a tipificação existe. Isso porque o bloco no poder, que representa a classe ruralista e são agentes políticos e jurídicos, vem buscando burlar e de reformular o conceito atual (em especial, a sua caracterização pelo trabalho degradante e pela jornada exaustiva), buscando restringir a compreensão do explorar o trabalho apenas ao uso da força direta ou coerção individual direta do capitalista sobre o trabalhador.

A bancada ruralista (classe no poder) busca por meios de modificações legislativas a inadequação do conceito, alegando subjetividade na sua determinação, pois a caracterização do crime de trabalho análogo ao de escravo deveria estar associada ao princípio da liberdade de ir e vir. Desta forma, a conceituação desse fenômeno é elemento central da disputa de classe.

Como exemplo dessa disputa, a classe no poder, com o projeto de lei nº 3.842/2012, que tramita no Congresso e põe claros os interesses econômicos e políticos da bancada ruralista, expõe essa disputa pelo conceito e a tentativa de interromper a divulgação da Lista Suja. Outros elementos presentes na disputa de poder, pode ser verificado pela portaria MTB 1.129/2017, que foi revogada, mas que dispôs sobre o conceito de trabalho análogo ao de escravo, em que a tipificação se daria pela comprovação do cerceamento da liberdade de ir e vir do trabalhador.

O trabalho análogo ao de escravo é uma questão social e econômica reconhecida pelo Estado, fazendo parte da sua agenda institucional. Isso devido à pressão de diversos atores sociais e governamentais na década de 90, do séc. XX. Com isso, as políticas de enfrentamento vêm sendo formuladas em caráter legislativo e de políticas públicas de enfrentamento à repressão aos infratores e de assistência e prevenção às vítimas, sempre observando o foco e os objetivos a serem alcançados e as disputas políticas e econômicas em torno desses.

É importante ressaltar que as políticas formuladas e implementadas no combate a esse tipo de crime sempre dependeram da classe dominante no poder, dos recursos econômicos disponíveis, da participação e pressão civil e de organização não-institucional. Além do que as avaliações dessas políticas são, em geral, *ex post*, tanto aquelas baseadas em ações repressivas, quanto nas assistencial-preventivas.

É de suma importância o papel que as políticas públicas têm no combate à exploração extrema e degradante do trabalho. No entanto, as PPs implementadas, até aqui, pelo Estado e seus agentes não foram capazes de eliminar o trabalho análogo ao de escravo do território nacional. As políticas públicas de natureza repressiva, em certa medida, vêm cumprindo o seu papel, apesar das pressões políticas, da morosidade de alguns órgãos e da tentativa de sucateamento destas. O GEFM juntamente com as COETRAEs e outros órgãos vêm desenvolvendo papel fundamental na repressão e no resgate de trabalhadores. No entanto, não conseguem cobrir ou dar conta de tudo, principalmente quando nos últimos anos vêm sendo reduzidos os quantitativos dos GEFMs.

As PPs de caráter assistencial-preventivo, principalmente o Seguro Desemprego Especial e o PAI/MT e PAI/BA, estão relacionadas ao mercado de trabalho, devido à maneira como o Estado enxerga a solução para quebrar o ciclo de vulnerabilidade do trabalhador que é via

mercado, por meio da qualificação e da chamada empregabilidade. No entanto, o Estado é quem regulariza o mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, o reconhece como eixo do problema, que pratica a coerção direta e indireta a esses trabalhadores e os impõe a venda da sua força de trabalho a quaisquer condições. Ou seja, há uma dubiedade no papel do Estado, pois ele fomenta, cria as regras, diz como deve ser feita a expropriação do trabalho, mas também diz, quando pressionado, que há limites que não deveriam ser ultrapassados, ao menos na teoria.

O mercado de trabalho e a ideia da empregabilidade, dentro de uma perspectiva neoclássica, enquanto soluções para o trabalho análogo a de escravo é um lapso, pois despreza a dependência desse mercado e da geração de emprego ao ciclo econômico e de suas relações forjadas na desigualdade. Assim, um país que está em um ciclo econômico de expansão terá uma expansão no seu mercado de trabalho e absorverá o máximo de força de trabalho, sendo esta qualificada ou não. Se esse mesmo país estiver em um ciclo contracionista, haverá um encolhimento desse mercado e uma parcela significativa da população estará desempregada e se submetendo a trabalhos informais e a exploração extrema mesmo sendo esse trabalhador qualificado.

O Programa Ação Integrada surge como uma alternativa factível de rompimento do ciclo do trabalho análogo ao de escravo a partir do atendimento às vítimas e não de repressão aos infratores. O estado de origem desse Projeto é o de Mato Grosso, mas depois foi implementado em outros estados, como a Bahia. No entanto, essa replicação sofreu algumas adaptações de acordo com a realidade local e com os atores envolvidos. Dessa forma, é preciso entender que o PAI desenvolvido nesses estados possui similitudes e dissimilaridades.

O PAI/MT e o PAI/BA possuem similaridades. A definição da Agenda é uma fase muito importante, pois é nessa fase que se definiu a reinserção do trabalho análogo ao de escravo como um problema e o atendimento às vítimas como uma prioridade e são comuns em ambos. Ainda, identificou-se que o tipo de agenda é a sistêmica, pois não é prioridade para o Governo em ambos os estados. Na fase da formulação da política pública, o público alvo, o objetivo, a natureza e o foco são os mesmos. Mas também possuem semelhanças nas dificuldades impostas pelo mercado de trabalho, a falta de monitoramento dos trabalhadores resgatados após a participação no Projeto e, também, problemas políticos e com os órgãos executores. Ambos têm um início promissor, mas não se sustentam no decorrer da sua execução e os seus

resultados ou a falta deles demonstram que há muitos problemas e que o principal é de gestão e coordenação, de vontade política.

Destarte, os dados levantados sobre o PAI/MT mostram que, apesar de ter um caráter assistencial-preventivo, a política pública não teve êxito no rompimento da situação de vulnerabilidade dos trabalhadores. Uma explicação para tal deve-se às suas características e ao objetivo principal, voltados à máxima de qualificar para empregar, sendo que na realidade fática a maioria dos trabalhadores qualificados está desempregada e dependente de uma oportunidade de emprego. Tratar o mercado de trabalho como ferramenta de diminuição da fragilidade socioeconômica das pessoas é muito restrito e inócuo. Além disso, os entrevistados colocaram que houve um excesso de tutela do Projeto em relação aos trabalhadores, a centralização das atividades apenas na capital, as disputas políticas internas, a dificuldade ou a falta de vontade em monitorar os resultados do Projeto, a inflexão em não ampliar a estratégia e manter-se preso apenas à reinserção dessas pessoas no mercado de trabalho contribuiu para esses resultados ineficientes e ineficazes.

Os diversos problemas políticos e de disputa de poder na elaboração e execução do Projeto, no Mato Grosso, promoveu uma estagnação no desenvolvimento do mesmo. O mercado de trabalho como objetivo principal e a resistência em desenvolver ações que englobem outras estratégias do mundo do trabalho reduziram as alternativas dos trabalhadores a estarem ou não trabalhando. O PAI/MT ao focar apenas na reinserção do trabalhador ao mercado de trabalho se engessa e estagna, pois não amplia as possibilidades de ações, mantém-se dependente da conjuntura econômica do país e não rompe com o ciclo da vulnerabilidade, como supramencionado e apontado por alguns dos entrevistados. Esses fatores impulsionaram a se ter poucos resultados, de fato, após um momento de grande divulgação de êxito. Momento este puxado pelas grandes obras realizadas naquele momento do início do Projeto. Portanto, os primeiros resultados maquiaram os problemas estruturais e de formulação do PAI/MT.

A estratégia de centralização geográfica das ações é um outro ponto a ser levado em consideração, como colocado pelos entrevistados, já que a falta de envolvimento dos municípios de origem dos trabalhadores mantém a vulnerabilidade intacta no seu nascedouro, que é local onde esses trabalhadores foram impulsionados a sair para buscar uma melhora de vida, não houve um trabalho *in loco*, não houve uma iniciativa de mudança estrutural para polos de origem de trabalhadores resgatados.

Ao analisarmos o PAI/BA, observou-se que, apesar de usar o mercado de trabalho como uma das estratégias de ação, há uma percepção de que esse por si só não resolve o problema da vulnerabilidade. Dessa forma, esse Projeto consegue elaborar e formular métodos e planos para o mundo do trabalho, em que a educação, a qualificação e a capacitação podem ser direcionadas para o emprego formal ou para uma autonomia de renda, independentemente das contrações ou dilatações do mercado de trabalho provocadas pelos ciclos econômicos. No entanto, não consegue se desenvolver e fica estagnado e dependente de pessoas para direcioná-lo, o que é um equívoco, pois políticas públicas se fazem com instituições, com articulações institucionais e com ações estruturantes, não apenas conjunturais.

Portanto, resgatar e devolver os trabalhadores às suas famílias não é o bastante e nem eficiente. De fato, é necessário pensar e formular PPs que deem autonomia aos trabalhadores que já foram submetidos ou estão suscetíveis a esse tipo de exploração. Para muitos estudiosos da temática, a reforma agrária e as políticas de fomento à produção agrícola e pecuária para a agricultura familiar seriam um instrumento eficaz contra a pauperização, o que romperia com o ciclo de exploração que, em muitos casos, se inicia no êxodo rural.

O Estado tem papel fundamental na promoção e elaboração dessas políticas, mas é necessária uma mudança de mentalidade. Pois a formulação da política pública de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo deve ser pensada a partir de diversas estratégias e ações, com foco no infrator, no trabalhador e no meio de origem dessas pessoas, e entender que a vulnerabilidade socioeconômica começa no município de residência e origem do trabalhador. As reformas de bases, como a reforma agrária, devem ser inseridas como estratégias. Entender que o mercado de trabalho é uma possibilidade e que a inserção produtiva deve ser incentivada. Além disso, é fundamental entender que o trabalho análogo ao de escravo é um problema estrutural, portanto, as PPs devem ser estruturantes e não conjunturais.

Contudo, embora haja o entendimento de que o Estado, ao definir o conceito de trabalho análogo ao de escravo, agiu sob pressão de agentes e atores sociais, também se entende que tem papel fundamental na formulação e implementação das políticas públicas de enfrentamento a esse tipo de crime desenvolvidas no país. Ademais, o Estado ao se isentar de formular e implementar PPs de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo deixa um “espaço vazio”, que é ocupado por outras instituições e órgãos, o que dificulta esse combate por não ser algo institucionalizado, com recursos direcionados e um planejamento a curto,

médio e logo prazo das ações, atividades, bem como os instrumentos que podem ser lançados mão para tal.

É preciso construir políticas públicas consolidadas e de caráter estatal e não de governo, para garantir, minimamente, atenção, atendimento e direitos dos trabalhadores. Dessa forma, evita-se ou dificulta-se um desmonte nas estruturas de proteção da classe trabalhadora por governantes descompromissados, como vem ocorrendo desde a aprovação da Reforma Trabalhista, em 2017, no Governo Temer. O Governo Bolsonaro, vem dando continuidade ao desmonte das políticas públicas de fiscalização trabalhistas. Estas vêm sendo fragilizadas através de esvaziamento dos recursos arrecadados em decorrência de infração trabalhista, usados para custear e equipar os grupos de fiscalização e que foi desviado para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos e Fundo de Amparo do Trabalhador. Além disso, há a tentativa de aprovação da Medida Provisória nº 1.045, que tramita no congresso e que causaria ainda mais danos a fiscalização e resgates dos trabalhadores.

Portanto, políticas públicas de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo, repressiva e assistencial-preventiva, devem ser estatais, possuir recursos direcionados, planos e estratégias definidas e adaptáveis as realidades locais, bem como promover mudanças estruturais dentro do ciclo vicioso de exploração extrema e degradante do trabalhador.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A.A. Trabalho escravo: a dignidade dilacerada pelo capital. **Revista Filosofazer**. Passo Fundo: n. 35, p. 115-140, 2010.
- ANDRADE, D. L. P. A. A servidão por dívidas e o princípio da dignidade humana: apontamentos sobre trabalho escravo, forçado e degradante. **Synthesis Direito Do Trabalho Material e Processual**, São Paulo, n.42, 2006.
- ANTUNES, Ricardo (Org.). **A dialética do trabalho**: escritos de Marx e Engels. São Paulo: Expressão Popular, 2004.
- ANTUNES, Ricardo. O trabalho, sua nova morfologia e a era da precarização estrutural. Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo Buenos Aires, Argentina, **Theomai**, núm. 19, p. 47-57, 2009a.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009b.
- ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas Sociologia, Problemas E Práticas, n.83, p.11-35, 2017.
- ARBEX, A.; GALIZA, M.; OLIVEIRA, T. A política de combate ao trabalho escravo no período recente. **Mercado de trabalho**: conjuntura e análise. Brasília: IPEA, ano 24, v.64, p. 111-138, 2018.
- BAHIA. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte – SETRE. **Nota Técnica**: Projeto Ação Integrada – PAI, Salvador, 2021.
- BAHIA. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte – SETRE. **Relatório Parcial de Execução do Projeto de Inclusão Sócio Produtiva dos trabalhadores egressos do trabalho análogo ao escravo do município de Itambé/ Bahia**: PROINSER Produzir para Inserir. COOPAT - Cooperativa De Apoio Tecnológico, Gestão e Desenvolvimento Social, Salvador, 2020a.
- BAHIA. Secretaria do Trabalho, Renda e Esporte. **Relatório de execução técnica. Instituição Executora**. COOPAT - Cooperativa De Apoio Tecnológico, Gestão e Desenvolvimento Social. Termo de Colaboração Nº 014/2019 - SETRE/COOPAT,Salvador, 2020b.
- BAHIA. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte – SETRE. **Relatório de execução técnica. Instituição Executora**. COOPAT: Cooperativa de Apoio Tecnológico, Gestão E Desenvolvimento Social, Projeto Qualifica Bahia, Salvador, 2019a.
- BAHIA. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte – SETRE. **1º Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação do Termo de Colaboração nº 014/2019** – COOPAT: Cooperativa de Apoio Tecnológico, Gestão E Desenvolvimento Social Projeto PROINSER. Salvador, 2019b.

BAHIA. Secretaria Do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte. **A informalidade no mercado de trabalho da Bahia nos anos 2000**. Salvador, 2013

BALES, Kevin. **Disposable People: New Slavery in the Global Economy**. London: University of California, 2004.

BARBOSA, A. F. O mercado de trabalho: uma perspectiva de longa duração. **Estudos avançados** n.30, v.87, 2016.

BARBOSA, A. F. **A formação do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2008.

BARCELOS, M. O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas. In. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA: ESTADO E DEMOCRACIA EM MUDANÇA NO SÉCULO XXI, 1, 2015, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre. UFRG. p 1-24.

BRASIL. Ministério do Trabalho e da Previdência. Secretaria de Inspeção do Trabalho - SIT. Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil - **Radar SIT: trabalho escravo**, 2022. Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar> /. Acesso em: 02 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **O sistema único de assistência social no combate ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas**. Brasília: MC. 2020. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2020/06/Combate_Trabalho_Escravo_01.06.pdf. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e da Previdência. Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT). **Resultados das Operações de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo**, 2017a. Brasília: Disponível em: <http://trabalho.gov.br/fiscalizacao-combate-trabalho-escravo/resultados-das-operacoes-de-fiscalizacao-para-erradicacao-do-trabalho-escravo>. Acessado em: 14 nov.2019.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho. **Portaria nº 1.129, de 2017b**. Dispõe sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e 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. Disponível em: http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGaos/MTE/Portaria/P1129_17.html. Acesso em: 25 de fev. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradora Geral dos direitos do cidadão. **Diálogos da cidadania: enfrentamento ao trabalho escravo**. Brasília: MPF, 2014. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/trabalho-escravo/cartilha-trabalho-escravo-pfdc>. Acesso em: 02 de jul. 2020.

BRASIL. **Projeto Lei nº 3842**, de 2012. Dispõe sobre o conceito de trabalho análogo ao de escravo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=544185>. Acesso em: 25 de fev. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 91, de 5 de outubro de 2011.** Secretaria de Inspeção do Trabalho. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D32DC09BB0132DFD134F77441/in_20111005_91.pdf. Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL. **Lei no 10.803**, de 11 de dezembro de 2003 que altera o Art. 149 do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940. Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.803.htm. Acesso em: 24 jul. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Proposta de Emenda à Constituição nº 438/2001, de 01 de novembro de 2011. Estabelece a pena de perdimento da gleba onde for constada a exploração de trabalho escravo (expropriação de terras), revertendo a área ao assentamento dos colonos que já trabalhavam na respectiva gleba. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=36162>. Acesso em: 25 de fev. 2019.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho:** e normas correlatas. Brasília, 1943.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estado, sociedade civil e legitimidade democrática.** Lua Nova, n.36, São Paulo, 1995.

CAIDEN, N.; WILDAVISKY, A. **Planning and Budgeting in Developing Countries.** New York: John Wiley. 1980.

CARCANHOLO, Marcelo. (Im)precisões sobre a categoria superexploração da força de trabalho. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer (Org.). **Desenvolvimento e dependência:** cátedra Ruy Mauro Maini. Brasília: Ipea, 2013.

CARDOSO, L. S. **Políticas públicas de prevenção e assistência às vítimas de trabalho escravo no Brasil.** 2018, 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: < <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/2491> > Acesso: 02 jul. 2020.

CARDOSO, Lys S. **PAI-MT: implementação e atuação.** Salvador, 27 de setembro de 2021. Entrevista a Marileide Alves da Silva.

CARVALHO, A.; SALLES, F.; GUIMARÃES, M.; UDE, W. **Políticas públicas.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas:** uma contribuição para a área educacional. 2007. 289 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, 2007. São Paulo: Campinas. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000422928>>. Acesso: 16 ago. 2020.

CAVALCANTI, Tiago Muniz. **Neoabolicionismo & Direitos Fundamentais.** São Paulo: LTr, 2016.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflito no Campo Brasil 2020**. Goiânia: Centro de documentação Dom Tomás Balduino, CPT Nacional, 2021. 284p.

CONFORTI, L. P. A interpretação do conceito de trabalho análogo ao escravo no Brasil: o trabalho digno sob o prisma da subjetividade e a consciência legal dos trabalhadores. Publicação em congresso. XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 26, 2017, Florianópolis., 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: CONPEDI, p.160-178, 2017. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/hots52m3/3j49L833n6n8bR0v.pdf>>. Acesso em: 23 de nov. 2018.

CONFORTI, L. P. Trabalho escravo no Brasil contemporâneo: um olhar além da restrição da liberdade. 2014. **Repórter Brasil** (online). Disponível em: <<https://trabalhoescravo.reporterbrasil.org.br/noticia/79.html>>. Acesso: 23 jun. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos: Pacto de San José da Costa Rica**, São José, 1969.

COSTA, P. T. M. Por um modelo nacional de prevenção do trabalho escravo? Desafios e conflitos na nacionalização do projeto Ação Integrada. **Revista Sociedade e Estado**. v.35, n.3, Set/Dez 2020. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/se/a/s75LHcHDJZCYqHmXjMTSpZS/?lang=pt>>. Acesso em: ago. 2021.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C.. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, p.969-992, Set./Out. 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6509/5093>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

COTTA, T. C.. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, n.2, p.103-124. Abr.-jun. 1998. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2727>. Acesso em: 18 ago. 2020.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas Públicas Sociais. *In*: CARVALHO, Alysson et al. (Org). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2002.

CUNHA, S. F. Perfil do mercado de trabalho brasileiro e dos trabalhadores na construção civil. *In*: FILGUEIRAS, V.A. et al. (org.). **Saúde e Segurança do Trabalho na construção civil brasileira**. Aracaju: J. Andrade, 2015.

DATALUTA. **Boletim Dataluta**. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – Artigo DATALUTA. Presidente Prudente: NERA, n. 100, abr/2016.

DELGADO, G. N.; MIRAGLIA, L. M. M. 130 anos da Lei Áurea no Brasil: A regulamentação de uma representação simbólica de liberdade humana. *In*: MIRAGLIA, L. M. M.; SOUZA, A. A. M; CHAVES JR, J. E. R. **Trabalho escravo contemporâneo – “desafios e perspectivas**. São Paulo: LTr editora Ltda, 2018.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de**

pesquisa n.82. São Paulo: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. 2009. Disponível em: <<http://observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/elementos-daspoliticaspUBLICAS.pdf>>. Acesso: 26 out. 2020.

DRUMOND Alexandre M.; RODRIGUES, Lucas P. D. Análise do *policy cycle* da política nacional de habitação de interesse social: contribuições de gestores municipais de habitação em Minas Gerais. **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2019.

DUARTE, Pedro H. E. Desemprego estrutural e a problemática da informalidade. **Revista da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho**, João Pessoa. v. 13, n. 2, 2014.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R.A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para Discussão 303**, Instituto de Economia da Universidade de Campinas, 2017. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/akb/53521-a-politica-fiscal-do-governo-dilma-e-a-crise-economica>>. Acesso em: 25 de ago. 2020.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

ENGELS, F. Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem. In: ANTUNES, R. (org.). **A dialética do trabalho: escritos de Marx e Engels**. São Paulo: Expressão Popular, 2004, p.11-28.

FARIAS, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.20, n.59, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>>. Acesso em: 06 de ago. 2020.

FIGUEIRA, R. Z. A Busca não acaba nunca: conversando sobre à escravidão contemporânea. In: MIRAGLIA, L. M. M.; SOUZA, A. A. M; CHAVES JR, J. E. R. C. **Trabalho escravo contemporâneo – “desafios e perspectivas**. São Paulo: LTr editora Ltda, 2018, p. 24-29.

FIGUEIRA, R. R. **Pisando fora da própria sombra: a escravidão por dívida no Brasil contemporâneo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

FIGUEIRA, R. R. Por que o trabalho escravo?. **Estudos Avançados**, v.14, n.38, 2000.

FILGUEIRAS, V. Terceirização e trabalho análogo ao de escravo: estreita relação na ofensiva do capital. In: TEIXEIRA, M. O.; ANDRADE, H. R; COELHO E.D. (Org.). **Precarização e terceirização: faces da mesma realidade**. São Paulo: Ed. do Sindicato dos Químicos, 2016a.

FILGUEIRAS, V. A. Mercado de trabalho e coerção sobre os trabalhadores: Brasil, Reino Unido e o avanço do "moinho satânico". **Revista da ABET**, v. 15, n. 2, jul./dez. 2016b, p. 107-126.

FILGUEIRAS, V. Trabalho análogo ao escravo e o limite da relação de emprego: natureza e disputa na regulação do Estado. In: PRADO, A. A.; GALVÃO, E. M.; e FIGUEIRA, R. R. (Org.). **A universidade discute a escravidão contemporânea**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2015.

FILGUEIRAS, V. A.; KREIN, J. D. Reforma criou a figura do "desempregado com carteira assinada" no Brasil. **Blog Sakamoto** [online]. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2020/12/08/desempregado-de-carteira-assinada-e-o-fruto-da-flexibilizacao-trabalhista.htm>>. Acesso: 15 de dez. 2020.

FREY, Klaus. Capital social, comunidade e democracia. **Revista Política e Sociedade**. n.2, abril de 2003. Disponível em:<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/4958/4317>>. Acessado em: 10 set. 2020.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). n. 41, p. 211- 259, 2000. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acessado em: 20 ago. 2020.

FUJIWARA, L.; SILVA, P. R. Ação Integrada e o perfil sócio-produtivo de trabalhadores resgatados de condição análoga à escravidão no estado de Mato Grosso. **Revista Direitos, trabalho e política social**. v.2, n.3, p.118-136, 2016.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32 ed. São Paulo, Editora Nacional, 2005.

GAPI - UNICAMP. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. 2006. Disponível em:<http://www.ige.unicamp.br/site/aulas/138/METODOLOGIA_DE_ANALISE_DE_POLITICAS_PUBlicas_DAGNINO.pdf> Acesso em: 20 jul. 2004.

GARCIA, L. S.; GONZAGA, L. Pesquisa de Emprego e Desemprego: trinta anos de acompanhamento do mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo. **Estudos Avançados**, v. 18, p.34-140, 2014.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GECA – Grupo de Pesquisas em Geografia Agrária e Conservação da Biodiversidade do Pantanal. Cuiabá:UFMT, 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIRARDI, E. P. et al. Mapeamento do trabalho escravo contemporâneo no Brasil: dinâmicas recentes. **Espaço e Economia**, n. 4, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/804?lang=fr>. Acesso em: 26 ago. 2021.

GOMES, A. M. C. Trabalho análogo ao de escravo: tempo presente e usos do passado. In: SEMINÁRIO AS FRONTEIRAS DA ESCRAVIDÃO MODERNA E CONTEMPORÂNEA SOB A ÓTICA DA HISTÓRIA DO DIREITO E DA HISTÓRIA DO TRABALHO 2012, 10-11 maio 2012, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Programa de Pós Graduação de História da UFSC, 2012.

GUARINELLO, N. L. Escravos sem senhores: escravidão, trabalho e poder no Mundo Romano. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 26, nº 52, p. 227-246, 2006.

HADDAD, Carlos H. B. Enfrentamento ao trabalho escravo tem avanços antigos e retrocessos recentes. **Conjur**, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-24/segunda-leitura-enfrentamentotrabalho-escravo-avancos-antigos-retrocessos-recentes>. Acesso em: jan. 2020.

HADDAD, Carlos H. B. Do paradigma da propriedade à concepção da liberdade de escolha: definindo o trabalho escravo para fins penais. In: FINELLI, Lília Carvalho; MIRAGLIA, Lívia Mendes; REIS, Daniela Murada. (Org.). **Trabalho escravo: estudos sob as perspectivas trabalhista e penal**. Belo Horizonte: RTM, 2015.

HADDAD, Carlos H. B. Aspectos penais do trabalho escravo. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, n.197 jan./mar. 2013.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Brighton: Sussex, Wheatsheaf Books, 1985.

HECK, C. R. **A heterogeneidade socioeconômica como limitante do desenvolvimento de estado de Mato Grosso**. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP, 2019.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020 / IBGE**, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Sistemas de Constas**. 2019. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/comecio/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?=&t=o-que-e>>. Acesso: 16 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário, 2017**. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso: 12 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário, 2006**. Disponível em:< https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf>. Acesso: 12 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Classificação nacional de atividades econômicas - CNAE I **Comissão Nacional de Classificação** [e] IBGE. -Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Org.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. New York: Taylor and Francis Group, 200, cap.4, p.43-62.

JUNIOR, Admar Fontes. **Atuação da SETRE e COETRAE no PAI-BA**. Salvador, 25 de outubro de 2021. Entrevista a Marileide Alves da Silva.

KALIL, R. B.; RIBEIRO, T. G. A. Trabalho escravo contemporâneo e proteção social. **Revista Direitos, trabalhos e política social**. v.1, n.1, p.15-38, 2015.

LACERDA, C., TOSTES L. F.D e CANTELLI P. O. Um Olhar Contemporâneo do Trabalho Escravo: a Luta Continua In: MIRAGLIA. L. M. M.; SOUZA, A. A. M; JR, J. E. R. C. **Trabalho escravo contemporâneo – “desafios e perspectivas**. São Paulo: LTr, 2018.

LASSWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Nova Iorque: The World Publishing Company, 1971.

LASSWELL, HAROLD; LERNER, Daniel. **The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method**. Stanford: Stanford University Press. 1951.

LIMA, Patricia. **Formulação e implementação do PAI-BA**. Salvador, 10 de outubro de 2021. Entrevista a Marileide Alves da Silva

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, 39: 517-526. 1979.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review** 19: 78-88. 1959.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy**: a casebook on the role of policy analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, n.32, p.298-310, 1972.

LOWI, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, n.16, p. 677-715, 1964.

MAESTRI, M. O Escravismo Colonial: A revolução Copernicana de Jacob Gorender, a Gênese, o Reconhecimento, a Deslegitimação. São Leopoldo RS. **Cadernos IHU**, ano 3, n.13, 2005.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialéctica de la dependencia**. 5. ed., México: Era, 1981 [1972].

MARTINS, J. de S. **Fronteira**: a degradação do outro nos confins do mundo. São Paulo: Editora Contexto, 2016.

MARTINS, J. de S. **O cativo da terra**. São Paulo: Editora Contexto. 2013.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. [1890]. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MEDEIROS, C. R. O. **Inimigos Públicos**: Crimes Corporativos e Necrocorporações. 2013. Tese (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

MPT. **Termos de Ajuste de Conduta (TACs) firmados perante o MPT**. 2021. Disponível em: <<https://mpt.mp.br/MPTransparencia/pages/portal/buscaTac.xhtml>>. Acesso em: 16 set. 2021.

MIRAGLIA, L. M. M.. **O que é trabalho escravo contemporâneo?**. São Paulo: LTr, 2018.

MIRAGLIA, L. M. M.. **Trabalho escravo contemporâneo**: conceituação à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. 2. ed. São Paulo: LTr, 2015.

MIRAGLIA, L. M. M. **Trabalho escravo contemporâneo**: conceituação a luz do princípio da dignidade da pessoa humana. São Paulo. LTr: 2011.

MIRAGLIA, L. M. M.; HADDAD, C. H. B. **O Trabalho em condições análogas à de escravo no Brasil contemporâneo**. 2019. (Curso de curta duração ministrado/Especialização).

MOURA, F. A. V.; LEÃO, L. H.C.. **Saúde pública e erradicação do trabalho escravo em Mato Grosso**. Disponível em: <http://www.periodicoshumanas.uff.br/ecos/article/viewFile/1372/1044>>. Acesso: 23 ago. 2019. 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OBSERVATÓRIO DIGITAL DE TRABALHO NO BRASIL. **Smartlab**. 2020. Disponível em: <<https://smartlabbr.org/trabalhoescravo>>. Acessado: 26 dez. de 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Em 15 anos, 613 trabalhadores foram resgatados pelo menos duas vezes da escravidão**. 2018a. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_616812/lang--pt/index.htm>. Acesso: 26 ago. de 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Ending forced labour by 2030**: a review of policies and programmes International Labour Office - Geneva: ILO, 2018b.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Mundo tem 40 milhões de pessoas na escravidão moderna e 152 milhões de crianças no trabalho infantil**. 2017. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_575482/lang--pt/index.htm. Acesso: 25 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Com apoio da OIT, projeto Ação Integrada contribui para romper o ciclo do trabalho forçado a partir da formação profissional.** 2016. Disponível em:

<http://www.ilo.org/brasil/brasilia/noticias/WCMS_525038/lang--pt/index.htm>. Acesso: 25 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Relatório VI:** Conferência Internacional do Trabalho, 100. 2011, Genebra. Segurança social para a justiça social e uma globalização justa: debate recorrente sobre protecção social (segurança social) no quadro do seguimento da Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa. Genebra: OIT, 2011a.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil.** OIT, 2011b. Disponível em:<https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_227533/lang--pt/index.htm>. Acesso: 13 set de 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Combate ao Trabalho Escravo:** um manual para empregadores e empresas / Organização Internacional do Trabalho. - Brasília: OIT, 2011c.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Profits and poverty:** the economics off forced labour. International Labour Office. - Geneva: ILO, 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Relatório I(B):** Conferência Internacional do Trabalho, 98, Genebra. O custo da coerção: Relatório Global de seguimento da Declaração da OIT sobre os Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho. Lisboa: OIT, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **A Global Alliance Against Forced Labour.** Geneva: ILO, 2005. Disponível em:<http://www.ilo.org/wcms/p5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_081882.pdf>. Acesso: 20 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **C105** - Abolição do Trabalho Forçado. 1959. Disponível m:<https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235195/lang--pt/index.htm>. Acesso: 23 set. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **C029** - Trabalho Forçado ou Obrigatório. 1930. Disponível em:<https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235021/lang--pt/index.htm>. Acesso: 23 set. 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia Brasileira:** Crítica à Razão Dualista. São Paulo: Ed. Novos Estudos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, 1972.

OLIVEIRA, Kaiza Correia da Silva. **Avaliação dos impactos do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF) sobre as economias locais do Estado**

da Bahia. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Santa Cruz. Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Políticas Públicas. Ilhéus, BA: UESC, 2015. 182 f.

OLIVEIRA, T.C. **Entre as tramas da indústria da moda:** argumentos sobre o trabalho escravo contemporâneo na sociedade de consumo. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação, Universidade de Uberlândia, 2016, 156f.

OLIVEIRA, G. G; GERMANI, G. I; COUTINHO, E. S; ARAÚJO, T. N. Trabalho análogo ao de escravo: ordenamento jurídico e estruturas de poder. In: PRADO, A. A.; GALVÃO, E. M.; FIGUEIRA, R. R.(Org.). **A universidade discute a escravidão contemporânea.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2015.

OLIVEIRA, J. P. C. B.; ANJOS, J. S. Fundamentos, potencialidades e efetividade da “lista suja” enquanto instrumento de combate ao trabalho análogo ao de escravo. **Revista do CEPEJ**, Salvador, v. 22, p.130-155, jan-jul 2020.

ONU. **OIT pede apoio socioeconômico a resgatados de trabalho escravo no Brasil.** 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/oit-pede-apoio-socioeconomico-a-re/sgatados-de-trabalho-escravo-no-brasil/>. Acesso: 15 jul 2019. 2018.

ONU. **Trabalho Escravo.** Brasília, abril de 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-paper-trabalho-escravo.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

ONU. **Declaração universal dos direitos humanos.** Dez. 1948. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

OSORIO, Jaime. Sobre superexploração e capitalismo dependente. **Caderno CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, p. 483-500, Set./Dez. 2018.

OSORIO, Jaime. Fundamentos da superexploração. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer (Org.). **Desenvolvimento e dependência:** cátedra Ruy Mauro Marini. Brasília: Ipea, 2013. p. 49-70. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2416/1/Livro_Desenvolvimento%20e%20depend%C3%Aancia.pdf. Acesso: 15 jul. 2019.

PÉREZ SÁNCHEZ, M (ed.). **Análisis de políticas públicas.** Espanha: Editorial Universidad de Granada, Manuales Ciencias Políticas y Sociológicas, 2005.

PIRES, A. P. N. As complexidades marcam o quadro agrário do Brasil: um olhar reflexivo do assentamento Maria Zilda em Cordeiros (BA). **Espaço em Revista**, v. 12, n. 2, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/espaco/article/view/16973>. Acesso em: 5 jul. 2021.

PLASSAT, Xavier. O trabalho escravo é uma realidade invisível, afirma coordenador da CPT. **Brasil de Fato.** <https://www.brasildefato.com.br/2017/01/05/o-trabalho-escravo-e-uma-realidade-invisivel-afirma-coordenador-da-cpt>.

POSTONE, Moishe. **Tempo, trabalho e dominação social.** São Paulo: Biotempo, 2014.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Tradução de Antonio Roberto Neiva Blundi. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

PROJETO AÇÃO INTEGRADA - PAI. **Apresentação**. 2014. Brasília. Disponível em: <http://www.acaointegrada.org/>. Acesso: 27 ago. 2020.

PROJETO VIDA PÓS RESGATE. **Relatório final (2017-2021)**. Salvador, 2021, 930 p.

PROTOCOLO DE PALERMO. **Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças**. 2003. Disponível em: <http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/OIT-Protocolo-de-Palermo.pdf>. Acesso: 25 dez. 2017.

RAMOS, Marília P.; SCHABBACH, Leticia M O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro v.46, n.5, p.1271-294, set./out. 2012.

REPÓRTER BRASIL. **Trabalho escravo e gênero: Quem são as trabalhadoras escravizadas no Brasil?**. SUZUKI, Natália (Org.); Equipe 'Escravo, nem pensar'. – São Paulo, 2020.

REPÓRTER BRASIL. **Comparação entre a nova escravidão e o antigo sistema**. 2016. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/trabalho-escravo/comparacao-entre-a-nova-escravidao-e-o-antigo-sistema/>. Acesso: 14 ago. 2019.

REPÓRTER BRASIL (ONG Repórter Brasil). **Trabalho escravo contemporâneo: 20 anos de combate (1995-2015)**. São Paulo: Repórter Brasil, 2015.

REZENDE, M. J; REZENDE, R. C. As dificuldades de erradicação do trabalho escravo no Brasil hoje e a exposição dos muitos desafios postos ao desenvolvimento humano. **Nômadias Revista Crítica de Ciências Sociais y Jurídicas**. Especial: América Latina. Madri, Mediterranean Perspectives, pp.1-24, 2013.

RODRIGUES, F. S.; SOUZA, L. N. Heterogeneidade e precariedade ocupacional no mercado de trabalho metropolitano. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2008, Caxambú. **Anais...** Minas Gerais: ABEP. 2008. Disponível em: <https://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/1720/1680>. Acesso: 24 jul. 2021.

ROSA, A. C. M. . **Formulação e implementação do PAI-MT e atuação da OIT**. Salvador, 10 de outubro de 2021. Entrevista a Marileide Alves da Silva.

ROTH DEUBEL, A. N. **Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación**. Colombia: Aurora, 2006.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: IGEPP, 2013.

SAKAMOTO, Leonardo. O trabalho escravo contemporâneo. In: SAKAMOTO, Leonardo (Org.). **Escravidão contemporânea**. São Paulo: Contexto, p.07-16, 2020.

SALES, J.; FILGUEIRAS, V. Trabalho análogo ao escravo no Brasil: natureza do fenômeno e regulação. **Revista da ABET**, v. 12, n.2. 29-47, 2014.

SANTOS, C. C. M. **Oeste da Bahia**: modernização com (des)articulação econômica e social de uma região. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFBA, Salvador, 2007.

SANTOS, J.F.; CABRERA, R.P.L.; BRITO, A.C. Movimento Ação Integrada: Mecanismo de Combate ao Trabalho Escravo, **Pleiade**, v.11, n.21, p. 25-31, Jan./Jun., 2017.

SANTOS, Roberto de Souza. Fronteira agrícola, força de trabalho e o processo de urbanização em Mato Grosso. **Caminhos de Geografia**. v.13, n.43, p.264–279, out/2012.

SANTOS, S. A.; GOMES, A. S.; PIRES, M. M.; GOMES, R. L. Estrutura fundiária na Bahia, Brasil: uma análise sob a ótica do índice de Gini. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, MG, v.32, p. 614-625, 2020.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2007, v.1..

SARAVIA Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: < <http://pt.scribd.com/doc/124755350/Coletanea-Politiclas-Publicas-vol-I>>. Acessado em: 21 ago. 2020.

SCHATTSCHNEIDER, E. **The Semi-Sovereign People**. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1960.

SCHWARZ, R. G. A cidadania cativa: uma breve perspectiva da escravidão contemporânea no Brasil. **Revista Âmbito Jurídico**, n.64, ano XII, maio/2009. Disponível em:< <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-64/a-cidadania-cativa-uma-breve-perspectiva-da-escravidao-contemporanea-no-brasil/?bamp-skip-redirect=1>>. Acesso: 15 ago. 2020.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R.B.. Análise de Política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**. Salvador: Revista do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS & Rede de Pesquisadores em Gestão Social – RGS, v.3 n.1 jan-jun 2012,p. 120 -134. Disponível em: < <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/viewArticle/213>>. Acessado em: 06 ago. 2020.

SILVA, Marcello Ribeiro. **Rural labor analogous in Brazil of 21 st century: new contours of an old problem**. 2010. 280 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Direito) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

SILVA, M. A.; COSTA, L.S. S. Trabalho análogo ao de escravo: disputa do conceito e políticas públicas de enfrentamento no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 25, 2020, UFBA, Caderno de Resumo, Salvador. **Anais...** Salvador: SEP, 2020

SILVA, P. R.; SILVA, M. S. **Atuação do serviço social no projeto Ação Integrada de combate ao trabalho escravo em Mato Grosso**. 2017. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180029/101_00335.pdf?sequence=1. Acesso: 15 de ago. 2018.

SILVA, Rogério B.; DAGNINO, Renato. O enfoque de análise de políticas e a Política pública do pólo e parque de alta tecnologia de Campinas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v.19, n.40, p.171-194, out. 2011.

SIMÕES, Armando A. **Avaliação de políticas públicas: tipologias e técnicas de análise**. Brasília: ENAP. 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3369/2/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20-%20Slides.pdf>>. Acesso: 14 jul. 2020.

SIMON, Herbert. A. **Administrative behavior**: a study of decision-making processes in administration organizations. 2a ed. New York: Macmillan, 1957.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO - SINAIT. **25 Anos do Grupo Móvel**: mais de 54 mil trabalhadores resgatados nesse período. 2020. Disponível em: <<https://sinait.org.br/site/noticia-view/?id=17864/especial%2025%20anos%20do%20grupo%20movelmals%20de%2054%20mil%20trabalhadores%20resgatados%20nesse%20periodo>>. Acesso: 16 de jul. 2020.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO - SINAIT. **Movimento ação integrada**: pela liberdade e dignidade no trabalho. Brasília, 2012.

SOARES, F. S.; MASSONI, T. O.; SILVA, W. D... Trabalho análogo ao de escravo no Brasil contemporâneo: à guisa dos estudos históricos e jurídicos e suas disputas conceituais. **Fronteiras & Debates**, v. 3, n. 1, p. 67-98, 2017.

SOARES, F. S.; MASSONI, T. O.; SILVA, W. D. Trabalho análogo ao de escravo no Brasil contemporâneo: à guisa dos estudos históricos e jurídicos e suas disputas conceituais. **Fronteiras & Debates**. Macapá, v. 3, n. 1, jan./jun. 2016.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SUZUKI, Natália; PLASSAT, Xavier. O perfil dos sobreviventes. In: SAKAMOTO, Leonardo (Org.). **Escravidão contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2020, p.85-108.
SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas, Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo: 2002.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

TELES, N. O trabalho como variável de ajustamento: da teoria à prática. In: SILVA, Manuel Carvalho da.; HESPANHA, Pedro; CALDAS, José. **O Trabalho como variável de ajustamento: da teoria à prática**. V.1. Lisboa: Ed.Lisboa Almedina, 2017.

THEODORO, M. L. **L'intervention étatique sur l'informel au Brésil**. Paris, Thèse (Thèse de doctorat: Sciences économiques) Université Panthéon-Sorbonne. 1998, 370 f. Disponível em <<http://www.sudoc.abes.fr/DB=2.1//SRCH?IKT=12&TRM=049466593&COOKIE=U10178,Klecteurweb,D2.1,Ed7fe2edd189,I250,B341720009+,SY,A%5C9008+1,,J,H2->>. Acesso: 10 de jan. 2020.

TIMÓTEO, G. L.S. Trabalho em condições análogas à de escravidão na sociedade de consumo. In: PRADO, A. A.; GALVÃO, E. M.; FIGUEIRA, R. R. (Org.). **A universidade discute a escravidão contemporânea**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2015, p.239-251.

TRABADA, A. L. Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión. **RIPS** (Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas), v.2, n.1-2, 63-81, 2003.

TRESPACH, Rodrigo. **Histórias não (ou mal) contadas: Escravidão, do ano 1000 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Harper Collins Brasil, 2018.

TREVISAN, Andrei P.; VAN BELLE, Hans M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP** – Rio de Janeiro, v.42, n.3, p.529-50, maio/jun. 2008.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública** – Fundação Getúlio Vargas, v.30, n.2, mar-abr. 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/8095>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

WALK FREE FOUNDATION. **The global slavery index**. 2018. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1Y4aCodxSGgsq35M1PtNJDDMfgHANrdvo/view>>. Acesso em 23 jun. 2019. 2018.

WEBER, M. **História económica general**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

WEBER, M. **Economia e sociedade**.. Brasília: Ed. UnB, 1999, v.2, Fundamentos da sociologia.

WILDAVSKY, Aaron. **The policy of budgetary process**. 2. ed. Boston: Little and Brown, 1992.

WINDHOFF-Héritier, Adrienne. **Policy-Analyse: eine Einführung**. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Instituições parceiras e funções (PAI/MT e PAI/BA)

PAI/MT		PAI/BA	
Órgão/instituição	Função	Órgão/instituição	Função
Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Mato Grosso	Formulou, implementou e coordena o PAI	Secretaria de Trabalho e Renda (SETRE)	Formulou e coordena as ações do PAI/Ba via recursos do Fundo de Promoção do Trabalho Decente (Funtrad)
Procuradoria Regional do Trabalho – 23a	Apoia as ações do PAI	COETRAE	Articula as ações de combate ao trabalho análogo ao de escravo, atende e acolhe os trabalhadores resgatados e participa e mobiliza a execução das ações de resgate e do PAI
OIT	Financiou e apoiou algumas ações	OIT	Apoiou ações
Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social (SETECS-MT)	Articulou as empresas parceiras para viabilizar a colocação do trabalhador qualificado no mercado de trabalho	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento (SJDHD-Ba)	Através da Coetrae, aliada a SETRE, viabiliza a execução, além de articular com órgãos e poder local ações de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo
Empresas Locais	Financiaram alguns cursos de qualificação	Prefeituras	Cederam ferramentas para a implementação dos Projetos de combate ao trabalho análogo ao de escravo
CREAS/CRAS	Atenderam aos trabalhadores resgatados	CREAS/CRAS	Atenderam os trabalhadores resgatados
Ministério Público do Trabalho	Viabiliza recursos via TACs, contribuiu com a formulação e implementação do PAI	Ministério Público do Trabalho	Viabiliza recursos via TACsI
Universidade Federal de Mato Grosso	Responsável pela organização dos cursos e execução dos recursos através da Uniselva		
SENAI/SESI	Promoveu alguns cursos de qualificação		
SINAIT	Articula o financiamento e ações		

Fonte: Bahia (2019); Organização [...], (2016); Projeto [...], (2014); Sindicato [...], (2012)

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista – Procuradora Do Trabalho/MT**Roteiro de Entrevista 01(MPT)****Data:****Horário:****Entrevistada 01:**

1. Você fez/faz parte do PAI/MT? Em qual período?
2. O PAI/MT objetiva a formação de trabalhadores resgatados para a reinserção com maior qualificação no mercado de trabalho. O que vocês acham dessa proposta? (A efetividade do objetivo. O que de fato se alcançou. Entrar com os resultados da pesquisa - Na nossa pesquisa do Projeto Vida com dados do PAI/MT nós encontramos
3. A partir dessa discussão que vai surgir, se elas vislumbram alguma mudança no Programa para reverter a situação ou melhorar os resultados...
4. Houve intercâmbio com outros estados durante a sua participação ou que você saiba? Como se deu? Vocês acham que é uma estratégia viável?
5. Quais os maiores desafios que pode ser apontados na execução do PAI? E no pós-execução desse projeto?
6. Atualmente, tem sido desenvolvidas ações ou atividades do PAI no Mato Grosso? Quais?
7. Vocês tem conhecimento, no estado, de outras ações ou atividades de combate ao trabalho análogo ao de escravo voltadas aos trabalhadores resgatados ou vulneráveis no estado do Mato Grosso?
8. Para vocês, quais os maiores desafios no combate ao trabalho análogo a de escravo nos tempos atuais? Como sua instituição vem pautando a temática nestes tempos de perdas de direitos e redução de recursos para atuação no campo do trabalho?
9. Você faz parte da Conaete, o que é esse órgão? Qual sua função? Qual a sua importância no combate ao trabalho análogo ao de escravo no país?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista representante da SETRE/BA**Roteiro Entrevista 02 (Representante SETRE)****Data:****Horário:****Local:** online**Entrevistado:****Diego**

1. Você trabalha na SETRE, no núcleo da Agenda do Trabalho descente, programa que tem dentre os eixos um dos é combate ao trabalho escravo na Bahia. Como é feito esse combate ao trabalho análogo ao de escravo pela SETRE? Quais os instrumentos utilizados para tal? Qual a dinâmica desses instrumentos?
2. Você faz parte do Projeto Ação Integrada na Bahia? Você poderia explicar como é dinâmica desse projeto no estado? Como você entende a importância desse Projeto para o enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo?
3. Em sua opinião, quais os principais desafios que esse Projeto enfrentou e enfrenta no enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo?
4. Você tem dados de quantos trabalhadores essas ações já beneficiou? Há algum acompanhamento? Quais os municípios, até então, atendidos?
5. Dentro de sua percepção, quais os desafios e potencialidades do PAI/BA? O que poderia contribuir para melhorar ou aperfeiçoar esse projeto e demais projetos voltados ao enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo?
6. Quais as atuais ações da SETRE para o enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo na Bahia? Você poderia explicar sobre elas?
7. Dentro de seu ponto de vista, quais os desafios no combate ao trabalho análogo ao de escravo no estado?

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista representante OIT BRASIL no PAI/MT e assessora especial da SETRE PAI/BA

Roteiro Entrevista 03 (OIT e SETRE)

Data:

Horário:

Local: online

Entrevistada 01:

Entrevistado 2:

1. Você participou do PAI/MT ou PAI/BA? Quando?
2. Como surgiu a ideia de implantar o Projeto Ação Integrada para a Bahia? Quais os atores envolvidos nesse processo?
3. Quais os cargos que vocês ocupavam a época?
4. Qual foi a relação estabelecida entre o PAI/MT e o PAI/BA? (oficina/seminário, o intercambio dos trabalhadores...).
5. Sobre o intercâmbio: Como foi esse processo? Quantos trabalhadores foram atendidos, inicialmente? Houve alguma forma de acompanhamento Como vocês avaliam o processo?
6. Quais os desafios que o Programa enfrenta?
7. Vocês acompanharam também o PAI/MT. Vocês identificam alguma consonância entre os dois Programas? Quais os aprendizados que vocês acham que podem ser trazido para o PAI/BA? E o oposto?
8. A OIT contribui com a elaboração de uma matriz de acompanhamento do PAI/MT? Como você avalia esse processo? E como poderia ser utilizado ou adaptado para o PAI/BA?
9. Qual a importância do PAI para o enfrentamento do trabalho análogo ao de escravo em ambos estados com suas diferenças de atuação?

Vocês acreditam que a ampliação desse Programa como uma politica publica nacional seria exitoso para o combate do trabalho análogo a de escravo? Por quê?

10. Atualmente vocês estão ligados a que instituição/órgão? Continua na dinâmica do combate ao trabalho análogo a de escravo? Quais os desafios atuais que vocês vislumbram?
11. Patrícia: Qual o contexto do seu surgimento da COETRAE?

APÊNDICE E – Roteiro de entrevista coordenador COETRAE/BA

Roteiro Entrevista (Coetrae)**Data:****Horário:****Local:** online**Entrevistado 01:**

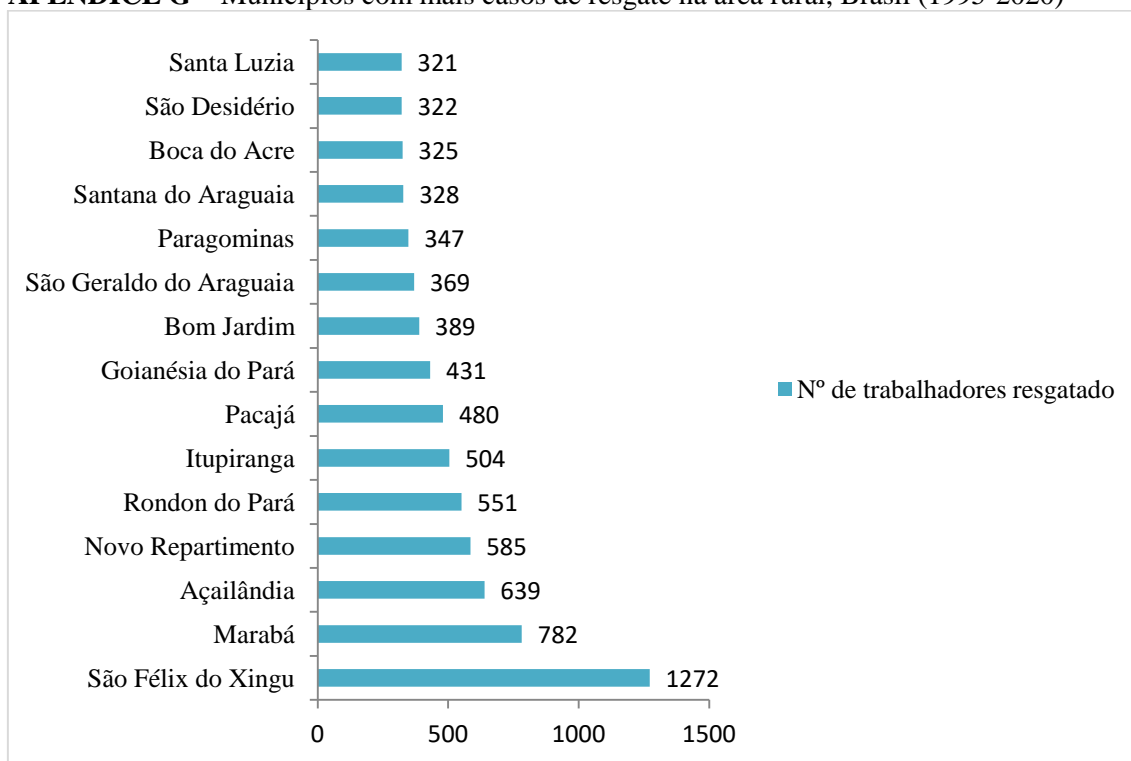
1. O que é a COETRAE? Qual a dinâmica de funcionamento?
2. Como você entende a importância desse grupo para o enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo?
3. Quais os principais desafios, em sua opinião, que o estado da Bahia enfrenta no combate ao trabalho análogo ao de escravo? Por quê?
4. Quais as ações e atividades o governo do estado vem promovendo para esse tipo de enfrentamento ao trabalho análogo a de escravo e de vulneráveis? (Posto, Núcleo, COETRAE, PAI...).
5. Qual o contexto do Posto Avançado, do Núcleo de acolhimento a refugiados, trabalhadores em situação análoga ao de escravo? Quais os projetos, ações e coordenadorias que estão nesse espaço para o enfrentamento? Quais os desafios?
6. Você poderia descrever as ações do Núcleo? (O que é? Quem são os responsáveis? Quando nasceu e o porquê? O que faz? Quais os tipos de ações? Quantos trabalhadores e famílias atendidos? Quais os desafios encontrados? O que pode ser considerado como ações, órgãos, pessoas e etc. que estão contribuindo ou facilitando as ações? Quais os pontos positivos e negativos?)
7. E posto avançado? (O que é? Quem são os responsáveis? Quando nasceu e o porquê? O que faz? Quais os tipos de ações? **Quantos trabalhadores e famílias atendidos?** Quais os problemas encontrados? O que pode ser considerado como ações, órgãos, pessoas e etc. que estão contribuindo ou facilitando as ações? Quais os pontos positivos e negativos?)
8. Você tem dados de quantos trabalhadores essa ação já beneficiou? Há algum acompanhamento?

9. Neste sentido, como vc vislumbra o PAI/BA, seus desafios e potencialidades?
10. A Coetrae-Ba atua nos eixos Prevenção, Repressão e Atendimento. Quais os desafios encontrados em cada um destes eixos?

APÊNDICE F – Trabalhadores resgatados por área (1995-2020)

Ano	Nº de trabalhadores resgatados na área rural	%	Nº de trabalhadores resgatados na área urbana	%	Rural/Urbano
1995	34	1,7	0	0	34
1996	188	9,42	78	3,85	2,41
1997	125	6,26	45	2,22	2,78
1998	19	0,95	0	0	19
1999	283	14,16	0	0	283
2000	157	7,85	0	0	157
2001	169	8,45	76	3,75	2,22
2002	566	28,27	1	0,05	566
2003	411	20,52	272	13,43	1,51
2004	326	16,27	0	0	326
2005	401	20	1011	49,9	0,40
2006	444	22,13	0	0	444
2007	107	5,33	0	0	107
2008	407	20,27	171	8,44	2,38
2009	146	7,27	166	8,19	0,88
2010	83	4,13	36	1,78	2,31
2011	89	4,43	2	0,1	44,5
2012	55	2,73	28	1,38	1,96
2013	39	1,94	47	2,32	0,83
2014	1	0,05	0	0	1
2015	30	1,49	14	0,69	2,14
2016	11	0,55	9	0,44	1,22
2017	41	2,03	50	2,47	0,82
2018	2	0,1	1	0,05	2
2019	11	0,54	17	0,84	0,65
2020	1	0,05	2	0,1	0,5
Subtotal	4145	100	2026	100	2,05
Total	67,17		32,83		
		6171			

Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

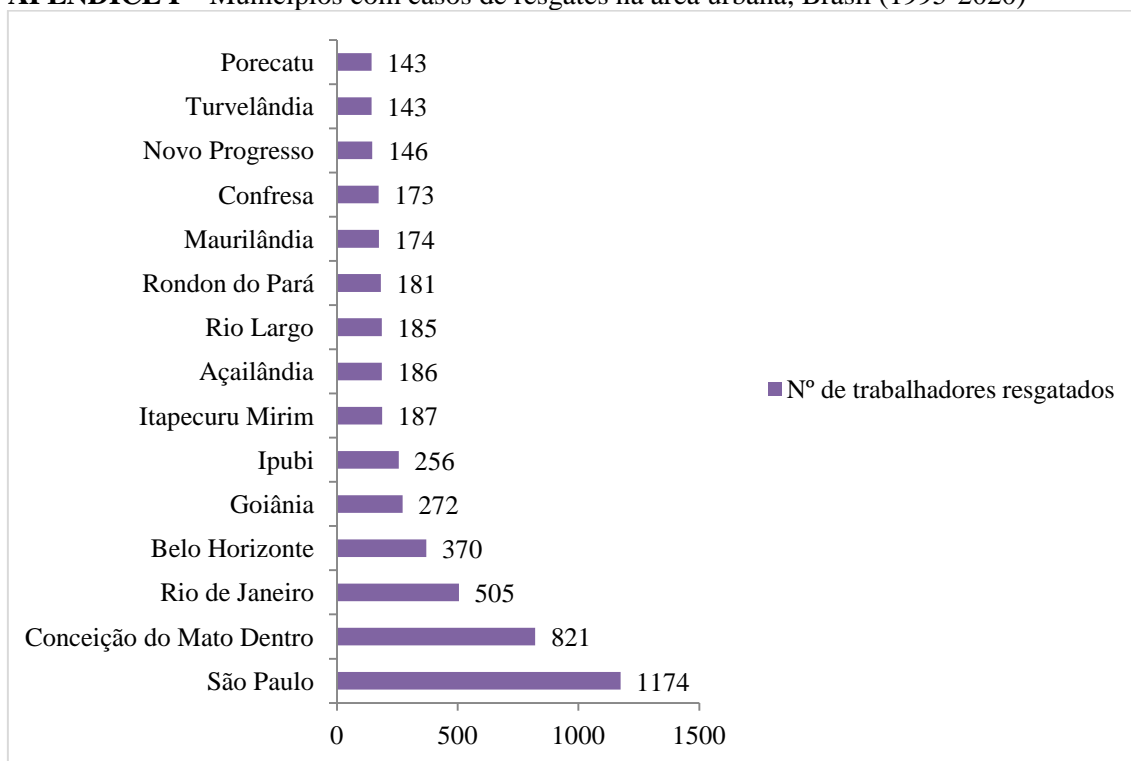
APÊNDICE G – Municípios com mais casos de resgate na área rural, Brasil (1995-2020)

Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

APÊNDICE H – Trabalhadores resgatados por área, Mato Grosso, (1995-2020)

Ano	Nº de trabalhadores resgatados na área rural	%	Nº de trabalhadores resgatados na área urbana	%	Rural/Urbano
1995	34	1,7	0	0	34
1996	188	9,42	78	3,85	2,41
1997	125	6,26	45	2,22	2,78
1998	19	0,95	0	0	19
1999	283	14,16	0	0	283
2000	157	7,85	0	0	157
2001	169	8,45	76	3,75	2,22
2002	566	28,27	1	0,05	566
2003	411	20,52	272	13,43	1,51
2004	326	16,27	0	0	326
2005	401	20	1011	49,9	0,40
2006	444	22,13	0	0	444
2007	107	5,33	0	0	107
2008	407	20,27	171	8,44	2,38
2009	146	7,27	166	8,19	0,88
2010	83	4,13	36	1,78	2,31
2011	89	4,43	2	0,1	44,5
2012	55	2,73	28	1,38	1,96
2013	39	1,94	47	2,32	0,83
2014	1	0,05	0	0	1
2015	30	1,49	14	0,69	2,14
2016	11	0,55	9	0,44	1,22
2017	41	2,03	50	2,47	0,82
2018	2	0,1	1	0,05	2
2019	11	0,54	17	0,84	0,65
2020	1	0,05	2	0,1	0,5
Subtotal	4145	100	2026	100	2,05
Total	67,17		32,83		
			6171		

Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

APÊNDICE I – Municípios com casos de resgates na área urbana, Brasil (1995-2020)

Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

APÊNDICE J – Trabalhadores resgatados, naturais e residentes na/da Bahia (2003-2019)

Município de naturalidade	Nº de trabalhadores	%	Município de residência	Nº de trabalhadores	%	Município de resgate	Nº de trabalhador	%
Barreiras	141	3,90%	Barreiras	244	7,53%	São Desidério	967	29,70%
Ipirá	94	2,60%	Luís Eduardo Magalhães	120	3,70%	Barreiras	445	13,67%
Guanambi	90	2,49%	Guanambi	97	2,99%	Luís Eduardo Magalhães	313	9,61%
Santo Amaro	86	2,38%	Malhada	91	2,81%	Jaborandi	293	9,00%
Tanhaçu	83	2,30%	Ipirá	89	2,75%	Correntina	249	7,65%
Irecê	83	2,30%	Tanhaçu	86	2,65%	Formosa do Rio Preto	229	7,03%
Malhada	82	2,27%	Teolândia	82	2,53%	Riachão das Neves	91	2,79%
Teolândia	70	1,94%	João Dourado	80	2,47%	Santa Rita de Cássia	74	2,27%
Salvador	65	1,80%	Santo Amaro	71	2,19%	Vitória da Conquista	73	2,24%
Aracatu	64	1,77%	Aracatu	70	2,16%	Sebastião Laranjeiras	70	2,15%
Palmas de Monte Alto	60	1,66%	Santa Rita de Cássia	62	1,91%	Baianópolis	49	1,50%
Vitória da Conquista	58	1,61%	Itambé	57	1,76%	Salvador	48	1,47%
Bom Jesus da Lapa	56	1,55%	Palmas de Monte Alto	52	1,60%	Cocos	46	1,41%
Correntina	51	1,41%	Vitória da Conquista	51	1,57%	Porto Seguro	39	1,20%
Itambé	50	1,38%	Serra do Ramalho	45	1,39%	Encruzilhada	32	0,98%
Morro do Chapéu	49	1,36%	Salvador	45	1,39%	Ilhéus	25	0,77%
Caetité	48	1,33%	Formosa do Rio Preto	43	1,33%	Feira de Santana	24	0,74%
Jacobina	46	1,27%	Canarana	43	1,33%	Wanderley	22	0,68%
Formosa do Rio Preto	46	1,27%	Caetité	41	1,27%	Sítio do Mato	22	0,68%
Barra	43	1,19%	Correntina	40	1,23%	Ribeirão do Largo	19	0,58%
América Dourada	42	1,16%	São Desidério	39	1,20%	Serrinha	17	0,52%
Canarana	37	1,02%	Buritirama	37	1,14%	Barra do Choça	17	0,52%
Xique-Xique	34	0,94%	Riachão das Neves	36	1,11%	Entre Rios	16	0,49%
João Dourado	34	0,94%	Presidente Tancredo Neves	32	0,99%	Cotegipe	14	0,43%
Taperoá	33	0,91%	Campo Formoso	32	0,99%	Camaçari	13	0,40%
Piritiba	33	0,91%	Piritiba	32	0,99%	Juazeiro	12	0,37%
Riachão das Neves	32	0,89%	Morro do Chapéu	30	0,93%	Uruçuca	9	0,28%
Santa Rita de Cássia	32	0,89%	Xique-Xique	28	0,86%	Serrolândia	7	0,21%
Campo Formoso	32	0,89%	Taperoá	28	0,86%	Cristópolis	7	0,21%
Itamaraju	31	0,86%	Paulo Afonso	27	0,83%	Jaguaquara	6	0,18%
Ruy Barbosa	29	0,80%	Marcionílio Souza	27	0,83%	Una	3	0,09%
Serrinha	28	0,78%	América Dourada	26	0,80%	Santa Cruz Cabralia	2	0,06%
Serra do Ramalho	27	0,75%	Wenceslau Guimarães	26	0,80%	Cardeal da Silva	1	0,03%
Itaberaba	27	0,75%	Santana	26	0,80%	Bom Jesus da Lapa	1	0,03%
São Gabriel	27	0,75%	São Gabriel	26	0,80%	Presidente Jânio Quadros	1	0,03%
Marcionílio Souza	27	0,75%	Itabela	25	0,77%			
Santa Maria da Vitória	26	0,72%	Matina	25	0,77%			
Quijingue	26	0,72%	Tucano	25	0,77%			
Cotegipe	25	0,69%	Nova Soure	25	0,77%			
Matina	25	0,69%	Serrinha	24	0,74%			
Brumado	25	0,69%	Feira de	24	0,74%			

			Santana		
Tucano	25	0,69%	Prado	21	0,65%
Santana	24	0,66%	Itaberaba	21	0,65%
Ibotirama	23	0,64%	Quijingue	21	0,65%
Valença	23	0,64%	Irecê	20	0,62%
Feira de Santana	23	0,64%	Bom Jesus da Lapa	20	0,62%
Buritirama	23	0,64%	Igaporã	19	0,59%
Nova Soure	23	0,64%	Igrapiúna	19	0,59%
Paulo Afonso	22	0,61%	Adustina	18	0,56%
Prado	22	0,61%	Ruy Barbosa	18	0,56%
Itabuna	21	0,58%	Pindobaçu	17	0,52%
Adustina	19	0,53%	Brumado	17	0,52%
Juazeiro	19	0,53%	Camaçari	17	0,52%
Riacho de Santana	19	0,53%	Caravelas	16	0,49%
Ilhéus	18	0,50%	Tapiramutá	16	0,49%
Igaporã	18	0,50%	Cotegipe	16	0,49%
Miguel Calmon	18	0,50%	Jacobina	16	0,49%
Camaçari	18	0,50%	Juazeiro	16	0,49%
Caculé	18	0,50%	Riacho de Santana	16	0,49%
Central	17	0,47%	Ibotirama	14	0,43%
São Desidério	17	0,47%	Mascote	14	0,43%
Utinga	17	0,47%	Caculé	13	0,40%
Wenceslau Guimarães	17	0,47%	Serra Dourada	12	0,37%
Caravelas	15	0,42%	Cafarnaum	12	0,37%
Teixeira de Freitas	15	0,42%	Santanópolis	12	0,37%
Cafarnaum	15	0,42%	Uruçuca	12	0,37%
Porto Seguro	15	0,42%	Terra Nova	11	0,34%
Tabocas do Brejo Velho	14	0,39%	Anagé	11	0,34%
Jussara	14	0,39%	Cansanção	11	0,34%
Cansanção	14	0,39%	Ilhéus	10	0,31%
Tapiramutá	12	0,33%	Campo Alegre de Lourdes	10	0,31%
Serra Dourada	12	0,33%	Santa Luzia	9	0,28%
Igrapiúna	12	0,33%	Lapão	9	0,28%
Iuiú	12	0,33%	Pirai do Norte	9	0,28%
Santanópolis	12	0,33%	Baianópolis	9	0,28%
Carinhanha	11	0,30%	Mansidão	9	0,28%
Maracás	11	0,30%	Alagoinhas	9	0,28%
Boa Vista do Tupim	11	0,30%	Sítio do Mato	9	0,28%
Teofilândia	11	0,30%	Rio Real	8	0,25%
Camamu	11	0,30%	Santa Maria da Vitória	8	0,25%
Euclides da Cunha	11	0,30%	Ituberá	8	0,25%
Mascote	11	0,30%	Bonito	8	0,25%
Paratinga	11	0,30%	Pedro Alexandre	8	0,25%
Macarani	11	0,30%	Teofilândia	8	0,25%
Una	11	0,30%	Camamu	8	0,25%
Gandu	11	0,30%	Utinga	8	0,25%
Anagé	11	0,30%	Antas	8	0,25%
Ituberá	10	0,28%	Retirolândia	8	0,25%
Pindobaçu	10	0,28%	Cândido Sales	7	0,22%
Macaúbas	10	0,28%	Tabocas do Brejo Velho	7	0,22%
Camacan	10	0,28%	Água Fria	7	0,22%
Sítio do Mato	10	0,28%	Central	7	0,22%
Água Fria	9	0,25%	Amélia Rodrigues	7	0,22%
Canavieiras	9	0,25%	Capim Grosso	7	0,22%
Mundo Novo	9	0,25%	Barra	7	0,22%
Lapão	9	0,25%	Teixeira de Freitas	7	0,22%
Pedro Alexandre	9	0,25%	Acajutiba	7	0,22%
Pirai do Norte	9	0,25%	Jussara	7	0,22%
Uruçuca	9	0,25%	Mucuri	6	0,19%
Wanderley	9	0,25%	Itabuna	6	0,19%
Rio Real	8	0,22%	Carinhanha	6	0,19%
Andaraí	8	0,22%	Jitaúna	6	0,19%

Cocos	8	0,22%	Rafael Jambeiro	6	0,19%
Jitaúna	8	0,22%	Boa Vista do Tupim	6	0,19%
Santa Luzia	8	0,22%	Ubaitaba	6	0,19%
Luís Eduardo Magalhães	8	0,22%	Macaúbas	6	0,19%
Ribeira do Pombal	8	0,22%	Pedrão	6	0,19%
Cachoeira	8	0,22%	Conde	6	0,19%
Senhor do Bonfim	8	0,22%	Pindaí	6	0,19%
Campo Alegre de Lourdes	8	0,22%	Cachoeira	6	0,19%
Antas	8	0,22%	Senhor do Bonfim	6	0,19%
Baianópolis	8	0,22%	Glória	6	0,19%
Retirolândia	8	0,22%	Macarani	6	0,19%
Encruzilhada	8	0,22%	Una	6	0,19%
Terra Nova	8	0,22%	Iuiú	6	0,19%
Antônio Gonçalves	7	0,19%	Wanderley	6	0,19%
Jequié	7	0,19%	São Sebastião do Passé	6	0,19%
Ubaitaba	7	0,19%	Ouroldândia	6	0,19%
Acajutiba	7	0,19%	Ibirataia	5	0,15%
Uibaí	7	0,19%	Santa Brígida	5	0,15%
Cândido Sales	6	0,17%	São Domingos	5	0,15%
Belmonte	6	0,17%	Araci	5	0,15%
Amélia Rodrigues	6	0,17%	Uibaí	5	0,15%
Rafael Jambeiro	6	0,17%	Jacaraci	5	0,15%
Presidente Dutra	6	0,17%	Lençóis	5	0,15%
Itabela	6	0,17%	Ibicoara	5	0,15%
Itaeté	6	0,17%	Encruzilhada	5	0,15%
Angical	6	0,17%	Umburanas	5	0,15%
Santa Brígida	6	0,17%	Boquira	5	0,15%
Mairi	6	0,17%	Canápolis	5	0,15%
Conde	6	0,17%	Ibirapitanga	5	0,15%
Iaçu	6	0,17%	Brejoândia	4	0,12%
Itagibá	6	0,17%	Belmonte	4	0,12%
Araci	6	0,17%	Candeal	4	0,12%
Riachão do Jacuípe	6	0,17%	Catolândia	4	0,12%
Glória	6	0,17%	Conceição do Coité	4	0,12%
Ibicoara	6	0,17%	Itaguaçu da Bahia	4	0,12%
Mirangaba	6	0,17%	Angical	4	0,12%
Nilo Peçanha	6	0,17%	Caetanos	4	0,12%
Lajedinho	6	0,17%	Ribeira do Pombal	4	0,12%
Casa Nova	6	0,17%	Iaçu	4	0,12%
Alagoinhas	6	0,17%	Paratinga	4	0,12%
Canápolis	6	0,17%	Euclides da Cunha	4	0,12%
Ibirapitanga	6	0,17%	Miguel Calmon	4	0,12%
Buerarema	6	0,17%	Mirangaba	4	0,12%
Brejoândia	5	0,14%	Nilo Peçanha	4	0,12%
Pilão Arcado	5	0,14%	Itamaraju	4	0,12%
Coribe	5	0,14%	Biritinga	4	0,12%
Conceição do Coité	5	0,14%	Casa Nova	4	0,12%
Jaguarari	5	0,14%	Ibiassucê	4	0,12%
Alcobaça	5	0,14%	Buerarema	4	0,12%
Medeiros Neto	5	0,14%	São Félix do Coribe	4	0,12%
Brotas de Macaúbas	5	0,14%	Presidente Dutra	3	0,09%
Capim Grosso	5	0,14%	Mundo Novo	3	0,09%
Jeremoabo	5	0,14%	Piripá	3	0,09%
Nova Viçosa	5	0,14%	Urandi	3	0,09%
Ituaçu	5	0,14%	Ponto Novo	3	0,09%
Inhambupe	5	0,14%	Lafaiete Coutinho	3	0,09%

São Félix	5	0,14%	Nova Viçosa	3	0,09%
Ibipeba	5	0,14%	Ibipeba	3	0,09%
Remanso	5	0,14%	Santa Cruz	3	0,09%
Itapetinga	5	0,14%	Cabralia	3	0,09%
Mansidão	5	0,14%	Licínio de Almeida	3	0,09%
Boquira	5	0,14%	São José da Vitória	3	0,09%
Guaratinga	5	0,14%	Itaparica	3	0,09%
Iramaia	5	0,14%	Paripiranga	3	0,09%
Ibiquera	4	0,11%	Castro Alves	3	0,09%
Pau Brasil	4	0,11%	Antônio Gonçalves	2	0,06%
Candeal	4	0,11%	Santaluz	2	0,06%
Mucuri	4	0,11%	Jaguarari	2	0,06%
Presidente Tancredo Neves	4	0,11%	Alcobaça	2	0,06%
Jiquiriçá	4	0,11%	Várzea do Poço	2	0,06%
Ibititá	4	0,11%	Ibititá	2	0,06%
Amargosa	4	0,11%	Abaíra	2	0,06%
Urandi	4	0,11%	Caldeirão Grande	2	0,06%
Ponto Novo	4	0,11%	Amargosa	2	0,06%
Itapicuru	4	0,11%	Crisópolis	2	0,06%
Serrolândia	4	0,11%	Itaeté	2	0,06%
Gongogi	4	0,11%	Maragogipe	2	0,06%
Boa Nova	4	0,11%	Fátima	2	0,06%
Caetanos	4	0,11%	Jeremoabo	2	0,06%
Pindaí	4	0,11%	Baixa Grande	2	0,06%
Itagimirim	4	0,11%	Boa Nova	2	0,06%
Sento Sé	4	0,11%	Várzea Nova	2	0,06%
Jacaraci	4	0,11%	Lagoa Real	2	0,06%
Biritinga	4	0,11%	Souto Soares	2	0,06%
Itaparica	4	0,11%	Sento Sé	2	0,06%
Umburanas	4	0,11%	São Félix	2	0,06%
São Sebastião do Passé	4	0,11%	Jandaíra	2	0,06%
Castro Alves	4	0,11%	São Gonçalo dos Campos	2	0,06%
Morpará	4	0,11%	Sapeaçu	2	0,06%
Macajuba	3	0,08%	Olindina	2	0,06%
Floresta Azul	3	0,08%	Barra do Choça	2	0,06%
Gavião	3	0,08%	Lajedinho	2	0,06%
Ibicuí	3	0,08%	Seabra	2	0,06%
Muquém de São Francisco	3	0,08%	Paramirim	2	0,06%
Ibirataia	3	0,08%	Conceição do Jacuípe	2	0,06%
Piripá	3	0,08%	Pé de Serra	2	0,06%
Baixa Grande	3	0,08%	Valença	2	0,06%
Maragogipe	3	0,08%	Porto Seguro	2	0,06%
Bonito	3	0,08%	Barra da Estiva	2	0,06%
Itapé	3	0,08%	Muritiba	2	0,06%
Várzea Nova	3	0,08%	Teodoro Sampaio	1	0,03%
Lagoa Real	3	0,08%	Itajuípe	1	0,03%
Lençóis	3	0,08%	Macururé	1	0,03%
Sapeaçu	3	0,08%	Wagner	1	0,03%
Licínio de Almeida	3	0,08%	Santa Cruz da Vitória	1	0,03%
Irará	3	0,08%	Nova Canaã	1	0,03%
Santa Bárbara	3	0,08%	Feira da Mata	1	0,03%
Valente	3	0,08%	Gavião	1	0,03%
Mortugaba	3	0,08%	Barra do Mendes	1	0,03%
Ibiassucê	3	0,08%	Maracás	1	0,03%
Ubatã	3	0,08%	Macaçuba	1	0,03%
Monte Santo	3	0,08%	Medeiros Neto	1	0,03%
Poções	3	0,08%	Brotas de Macaúbas	1	0,03%
Iguaí	3	0,08%	Aurelino Leal	1	0,03%
Jucuruçu	3	0,08%	Muquém de São Francisco	1	0,03%
Cristópolis	3	0,08%	Jaguaripe	1	0,03%
			Santo Antônio	1	0,03%

Itiruçu	3	0,08%	de Jesus	1	0,03%
Dias d'Ávila	3	0,08%	Pintadas	1	0,03%
Tanquinho	2	0,06%	São Francisco do Conde	1	0,03%
Teodoro Sampaio	2	0,06%	Condeúba	1	0,03%
Entre Rios	2	0,06%	Nordestina	1	0,03%
Santa Cruz da Vitória	2	0,06%	Planaltino	1	0,03%
Itapitanga	2	0,06%	Simões Filho	1	0,03%
Ibirapuã	2	0,06%	Barra do Rocha	1	0,03%
Itaguaçu da Bahia	2	0,06%	Itapicuru	1	0,03%
Abaíra	2	0,06%	Maetinga	1	0,03%
Itarantim	2	0,06%	Eunápolis	1	0,03%
Nordestina	2	0,06%	Palmeiras	1	0,03%
Ipiaú	2	0,06%	Queimadas	1	0,03%
Santo Antônio de Jesus	2	0,06%	Arataca	1	0,03%
Crisópolis	2	0,06%	Novo Horizonte	1	0,03%
Mutuípe	2	0,06%	Serrolândia	1	0,03%
Arataca	2	0,06%	Ituaçu	1	0,03%
Eunápolis	2	0,06%	Andorinha	1	0,03%
Palmeiras	2	0,06%	Mairi	1	0,03%
Queimadas	2	0,06%	Itagibá	1	0,03%
Fátima	2	0,06%	Lamarão	1	0,03%
Pedrao	2	0,06%	Itacaré	1	0,03%
Santa Inês	2	0,06%	Mulungu do Morro	1	0,03%
Almadina	2	0,06%	Conceição do Almeida	1	0,03%
Santa Cruz Cabralia	2	0,06%	Salinas da Margarida	1	0,03%
Mata de São João	2	0,06%	Camacan	1	0,03%
Souto Soares	2	0,06%	Capela do Alto Alegre	1	0,03%
Coaraci	2	0,06%	Cardeal da Silva	1	0,03%
Vera Cruz	2	0,06%	Remanso	1	0,03%
Serra Preta	2	0,06%	Riachão do Jacuípe	1	0,03%
Jandaíra	2	0,06%	Serra Preta	1	0,03%
Carábas	2	0,06%	Irajuba	1	0,03%
Iraquara	2	0,06%	Barrocas	1	0,03%
Barra do Choça	2	0,06%	Cícero Dantas	1	0,03%
Conceição do Jacuípe	2	0,06%	Ribeira do Amparo	1	0,03%
Pé de Serra	2	0,06%	Santa Bárbara	1	0,03%
São José do Jacuípe	2	0,06%	Mortugaba	1	0,03%
Seabra	2	0,06%	Várzea da Roça	1	0,03%
Caatiba	2	0,06%	Ouriçangas	1	0,03%
Ouroândia	2	0,06%	Conceição da Feira	1	0,03%
Paripiranga	2	0,06%	Rodelas	1	0,03%
Jaborandi	2	0,06%	Presidente Jânio Quadros	1	0,03%
Jaguaquara	2	0,06%	Monte Santo	1	0,03%
Itamari	2	0,06%	Poções	1	0,03%
São José da Vitória	2	0,06%	Barro Alto	1	0,03%
Paramirim	2	0,06%	Planalto	1	0,03%
Presidente Jânio Quadros	2	0,06%	Caém	1	0,03%
Barro Alto	2	0,06%	Filadélfia	1	0,03%
Barra da Estiva	2	0,06%	Elísio Medrado	1	0,03%
Catu	2	0,06%	Iguaí	1	0,03%
Esplanada	2	0,06%	Cristópolis	1	0,03%
Ibicaraí	2	0,06%	Catu	1	0,03%
São Félix do Coribe	2	0,06%	Dias d'Ávila	1	0,03%
			Laje	1	0,03%

Maiquinique	1	0,03%	Morpará	1	0,03%			
Itajuípe	1	0,03%	Esplanada	1	0,03%			
Rio do Pires	1	0,03%						
Santaluz	1	0,03%						
Macururé	1	0,03%						
Malhada de Pedras	1	0,03%						
Ubaíra	1	0,03%						
Cravolândia	1	0,03%						
Feira da Mata	1	0,03%						
Catolândia	1	0,03%						
Várzea do Poço	1	0,03%						
Cruz das Almas	1	0,03%						
Aurelino Leal	1	0,03%						
Caldeirão Grande	1	0,03%						
Oliveira dos Brejinhos	1	0,03%						
Tremedal	1	0,03%						
Heliópolis	1	0,03%						
Itagi	1	0,03%						
São Francisco do Conde	1	0,03%						
Simões Filho	1	0,03%						
Santo Estêvão	1	0,03%						
Jaguaripe	1	0,03%						
Cairu	1	0,03%						
Brejões	1	0,03%						
Barra do Rocha	1	0,03%						
Varzedo	1	0,03%						
Gentio do Ouro	1	0,03%						
Dom Macedo Costa	1	0,03%						
Ibipitanga	1	0,03%						
Itanhém	1	0,03%						
Itapebi	1	0,03%						
Antônio Cardoso	1	0,03%						
Ipupiara	1	0,03%						
Conceição do Almeida	1	0,03%						
Lamarão	1	0,03%						
Itaquara	1	0,03%						
Mulungu do Morro	1	0,03%						
Itororó	1	0,03%						
Nazaré	1	0,03%						
Capela do Alto Alegre	1	0,03%						
Cardeal da Silva	1	0,03%						
São Gonçalo dos Campos	1	0,03%						
Barrocas	1	0,03%						
Cícero Dantas	1	0,03%						
Ribeira do Amparo	1	0,03%						
São Miguel das Matas	1	0,03%						
Planalto	1	0,03%						
Nova Itarana	1	0,03%						
Caém	1	0,03%						
Filadélfia	1	0,03%						
Conceição da Feira	1	0,03%						
Elísio Medrado	1	0,03%						
Rio de Contas	1	0,03%						
Saúde	1	0,03%						
Muritiba	1	0,03%						
Total	3611	100,00%	0	3241	100,00%	0	3256	100,00%

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

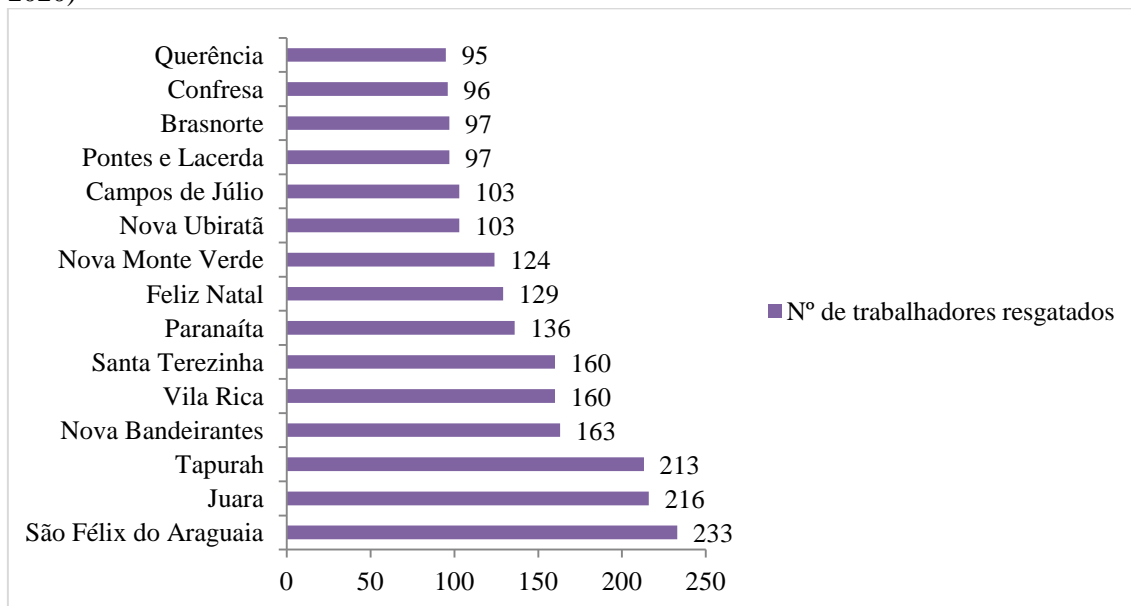
APÊNDICE K – Fluxo migratório do trabalho escravo na Bahia

Naturalidade	Nº de trabalhadores resgatados	Local de Resgate
Bom Jesus da Lapa/BA	6	Serra do Ramalho/BA
Cafarnaum/BA	3	Canarana/BA
Cocos/BA	3	Mambaí/GO
Itabuna/BA	2	Conceição da Barra/ES
Irecê/BA	2	Mambaí/GO
Camacan/BA	2	Mascote/BA
Porto Seguro/BA	2	Santa Cruz Cabrália/BA
Matina/BA	2	Igaporã/BA
Prado/BA	2	Itamaraju/BA
Itarantim/BA	2	São Miguel do Araguaia/GO
América Dourada/BA	1	Canarana/BA
Floresta Azul/BA	1	Araruama/RJ
Malhada/BA	1	Guanambi/BA
Muquém de São Francisco/BA	1	Santa Rita de Cássia/BA
Nova Viçosa/BA	1	Teixeira de Freitas/BA
Macaúbas/BA	1	Serra do Ramalho/BA
Jacobina/BA	1	Mambaí/GO
Vitória da Conquista/BA	1	Tanhaçu/BA
Souto Soares/BA	1	Canarana/BA
Itamaraju/BA	1	Novo Repartimento/PA
Wanderley/BA	1	Barreiras/BA
Canápolis/BA	1	Santana do Araguaia/PA
Ibititá/BA	1	Canarana/BA
Matina/BA	1	Guanambi/BA
Jaguarari/BA	1	Tapiramutá/BA
Campo Formoso/BA	1	Canarana/BA
Baixa Grande/BA	1	Barreiras/BA
Nilo Peçanha/BA	1	Aracruz/ES
Ituaçu/BA	1	Tanhaçu/BA
Barra/BA	1	Buritirama/BA
Mascote/BA	1	Nova Viçosa/BA

João Dourado/BA	1	Irecê/BA
Canarana/BA	1	Luís Eduardo Magalhães/BA
Barro Alto/BA	1	São Domingos/BA
Malhada/BA	1	São João da Ponte/MG
São Gabriel/BA	1	Canarana/BA
Itamaraju/BA	1	Pedro Canário/ES
Coaraci/BA	1	Barcarena/PA
Prado/BA	1	São Mateus/ES
Cafarnaum/BA	1	Luís Eduardo Magalhães/BA
Santa Maria da Vitória/BA	1	Serra do Ramalho/BA
Itamaraju/BA	1	Santana do Araguaia/PA
Jequié/BA	1	Ilhéus/BA
Itapebi/BA	1	Mascote/BA
Bonito/BA	1	Luís Eduardo Magalhães/BA
Guanambi/BA	1	Matina/BA
Andaraí/BA	1	Barreiras/BA
Alcobaça/BA	1	Caravelas/BA
Antônio Cardoso/BA	1	Feira de Santana/BA
Jaborandi/BA	1	Lages/SC
Carinhanha/BA	1	Malhada/BA
Brumado/BA	1	Licínio de Almeida/BA
Mulungu do Morro/BA	1	Lapão/BA
Itaquara/BA	1	Américo Brasiliense/SP
Baixa Grande/BA	1	Mambaí/GO
Caculé/BA	1	Pindaí/BA
Nova Viçosa/BA	1	Linhares/ES
Irecê/BA	1	Tapiramutá/BA
Valente/BA	1	São Mateus/ES
Mortugaba/BA	1	Santa Rita de Cássia/BA
Una/BA	1	Mascote/BA
Guanambi/BA	1	Malhada/BA
Boa Vista do Tupim/BA	1	Malhada/BA
Camacan/BA	1	Nova Viçosa/BA
Catu/BA	1	Matina/BA
Mascote/BA	1	São José da Vitória/BA
Lajedinho/BA	1	Serra do Ramalho/BA
Itagimirim/BA	1	Mascote/BA
Macajuba/BA	1	Baixa Grande/BA
Ibirapuã/BA	1	Caravelas/BA
Ibotirama/BA	1	Barreiras/BA

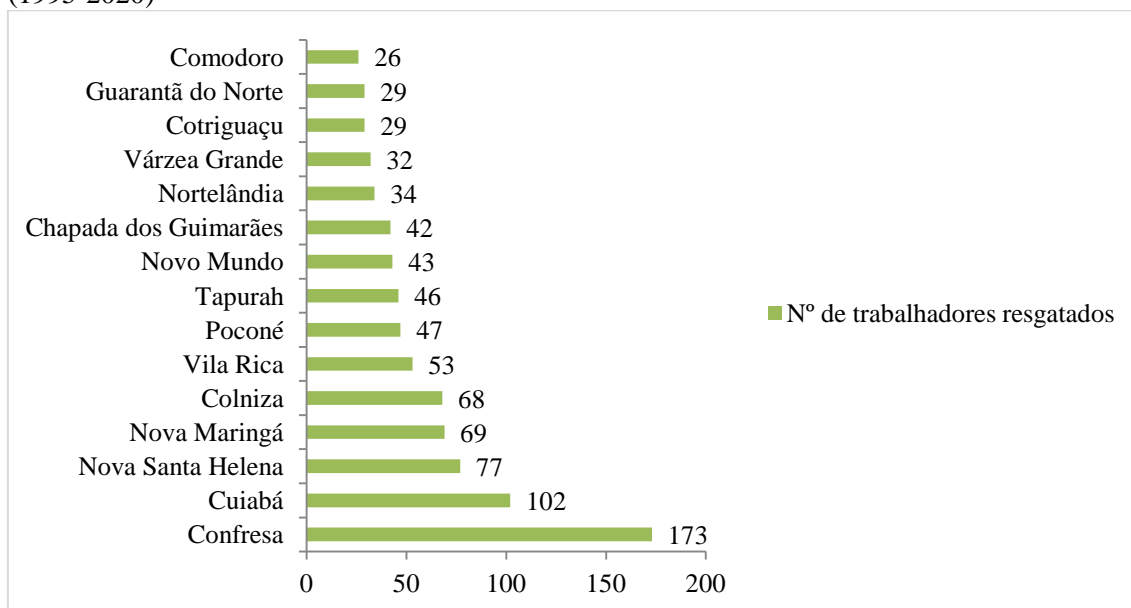
América Dourada/BA	1	Goianira/GO
Buerarema/BA	1	Feira Grande/AL
Cocos/BA	1	Damianópolis/GO
Itabuna/BA	1	Amorinópolis/GO
Barreiras/BA	1	Irecê/BA
Guanambi/BA	1	Igaporã/BA
Jacobina/BA	1	Formosa/GO
Palmas de Monte Alto/BA	1	Malhada/BA
Riacho de Santana/BA	1	Matina/BA
Salvador/BA	1	São Sebastião do Tocantins/TO
Jaguaquara/BA	1	Américo Brasiliense/SP

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

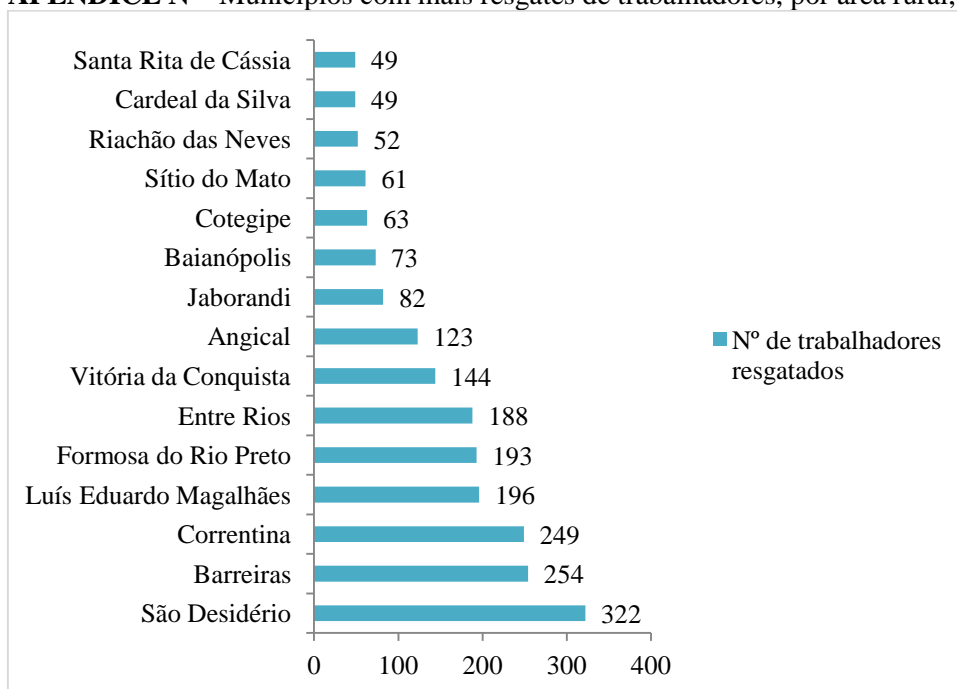
APÊNDICE L – Municípios com mais resgates de trabalhadores em área rural, Mato Grosso, (1995-2020)

Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

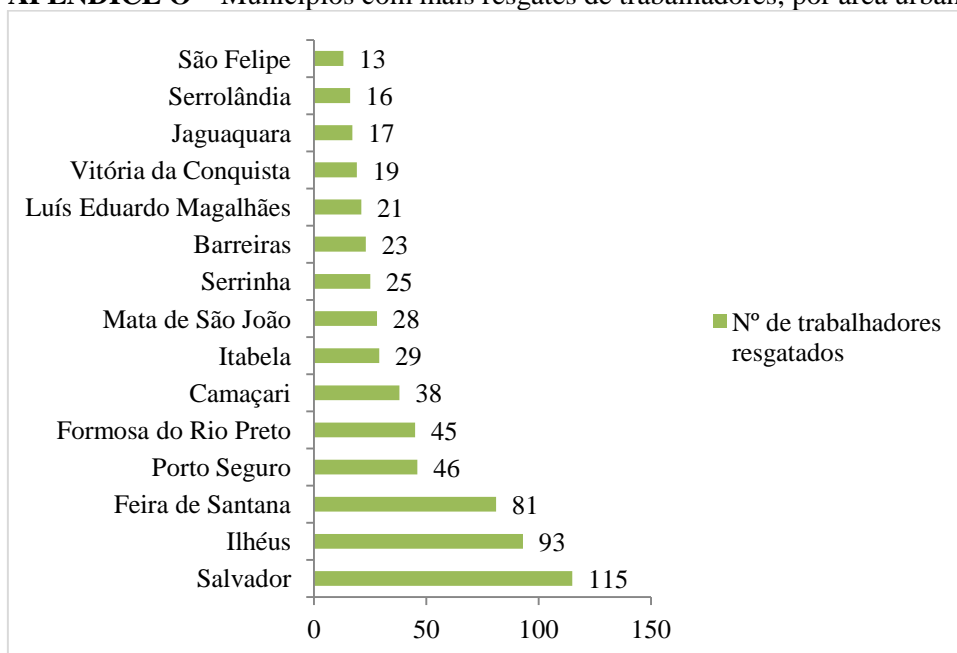
APÊNDICE M – Municípios com mais resgates de trabalhadores, por área urbana, Mato Grosso, (1995-2020)



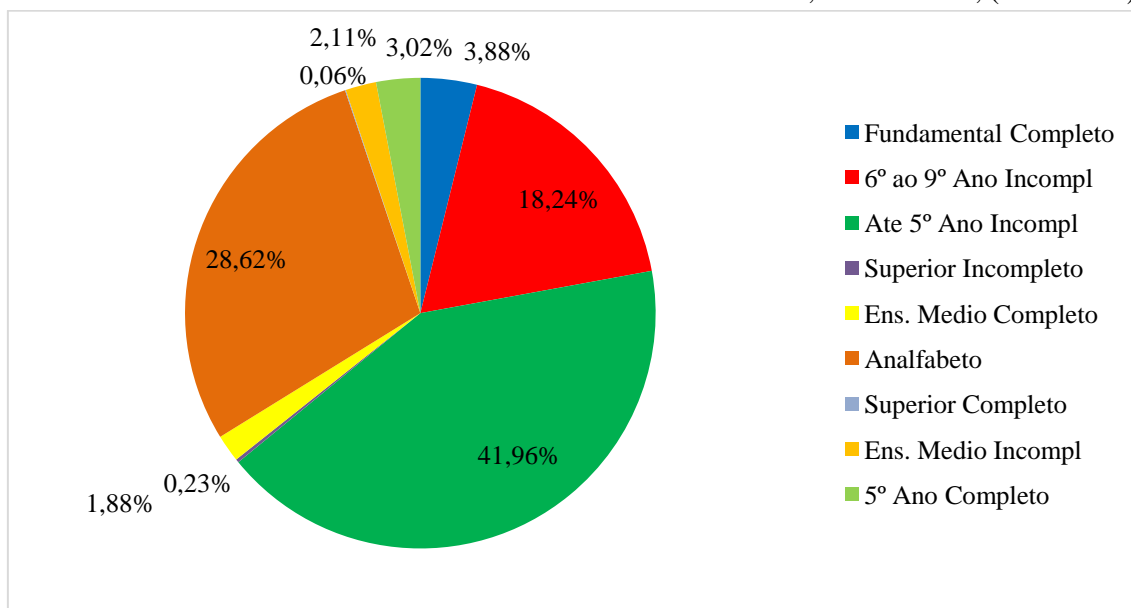
Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

APÊNDICE N – Municípios com mais resgates de trabalhadores, por área rural, Bahia (1995-2019)

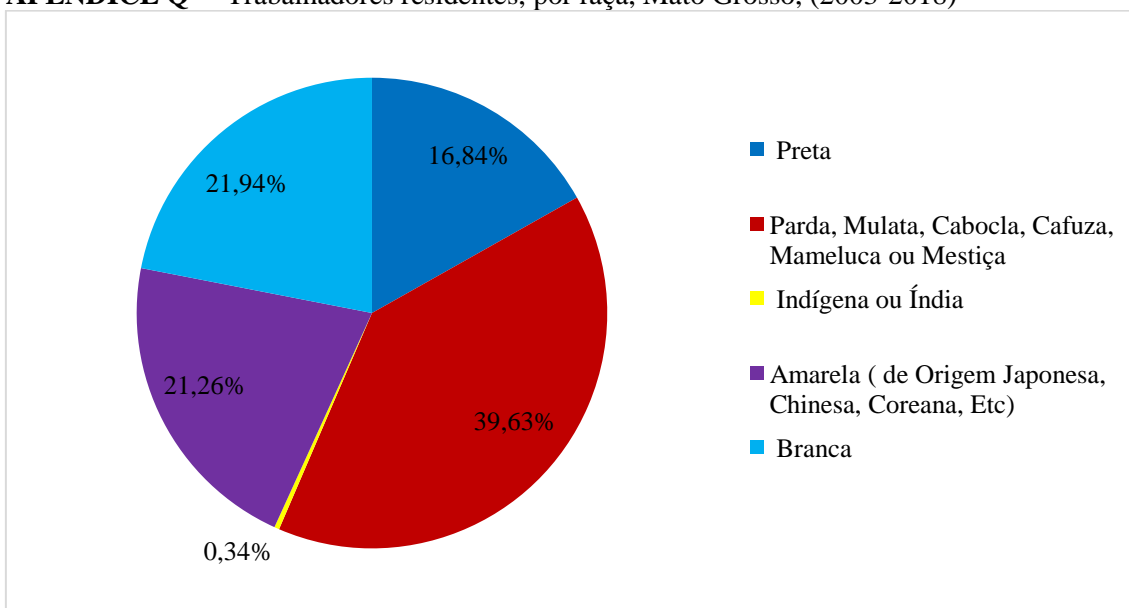
Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

APÊNDICE O – Municípios com mais resgates de trabalhadores, por área urbana, Bahia (1995-2019)

Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Brasil (2022)

APÊNDICE P – Nível de escolaridade dos trabalhadores residentes, Mato Grosso, (2003-2018)

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

APÊNDICE Q – Trabalhadores residentes, por raça, Mato Grosso, (2003-2018)

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

APÊNDICE R – Trabalhadores residentes, gênero e faixa etária, Mato Gross, (2003-2018)

Feminino		Faixa etária	Masculino	
3,61%			96,39%	
Nº de trabalhadores	%		%	Nº de trabalhadores
5	7,69	<18	3,05	53
12	18,46	18-24	18,19	316
8	12,31	25-29	15,43	268
5	7,69	30-34	13,76	239
7	10,77	35-39	12,72	221
11	16,92	40-44	11,63	202
11	16,92	45-49	11,00	191
2	3,08	50-54	6,97	121
4	6,15	55-59	4,55	79
0	0,00	>60	2,71	47
65	100		100	1737

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

APÊNDICE S – Ocupação dos trabalhadores resgatados e residentes, Mato Grosso, (2003-2018)

Ocupações _Residente (CBO)	Nº de trabalhadores	%
Trabalhador Agropecuário em Geral	1379	76,53
Trabalhador Volante da Agricultura	75	4,16
Operador de Motosserra	70	3,88
Trabalhador da Pecuária (Bovinos Corte)	33	1,83
Trabalhador da Exploração de Árvores e Arbustos Produtores de Substâncias Aromat., Medic. e Tóxicas	29	1,61
Servente de Obras	25	1,39
Ajudante de Confecção	25	1,39
Pedreiro	23	1,28
Garimpeiro	19	1,05
Cozinheiro Geral	12	0,67
Demais ocupações (49)	112	6,22
Total	1802	100

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

APÊNDICE T – Setores produtivos dos trabalhadores resgatados e residentes, Mato Grosso, (2003-2018)

Setor (CNAE - residente)	Nº de trabalhadores	%
Cultivo de Arroz	506	44,42
Criação de Bovinos para Corte	400	35,12
Demolição de Edifícios e Outras Estruturas	37	3,25
Criação de Peixes em Água Doce	31	2,72
Comércio Atacadista de Energia Elétrica	31	2,72
Serviço de Inseminação Artificial em Animais	23	2,02
Construção de Edifícios	22	1,93
Cultivo de Amendoim	16	1,40
Fabricação de Álcool	14	1,23
Inválida	13	1,14
Demais setores (11)	46	4,04
Total	1139	100

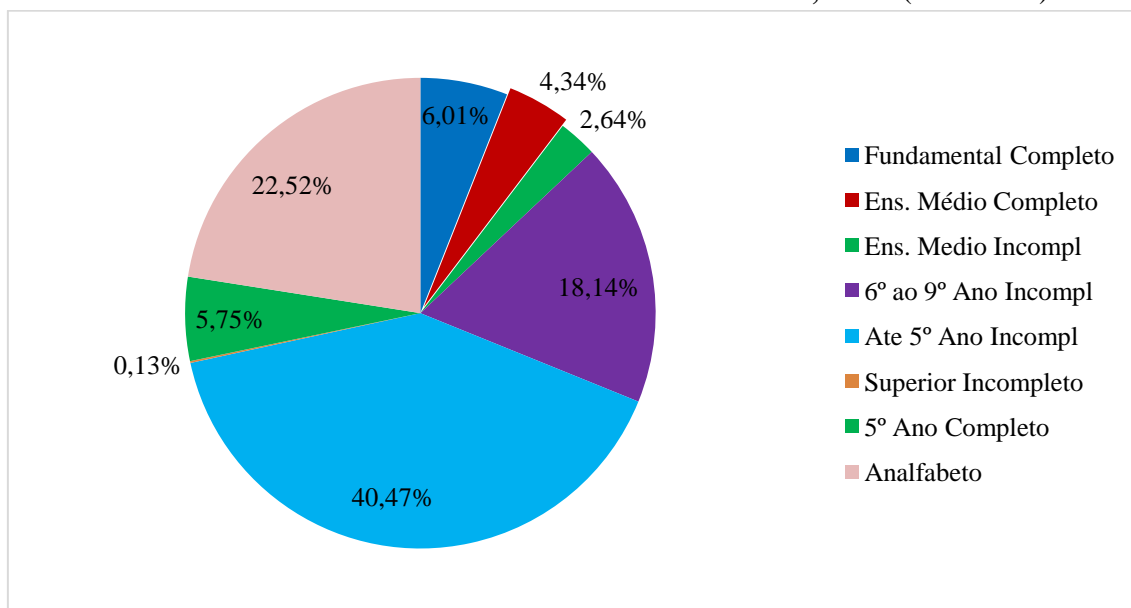
Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

APÊNDICE U – Fluxo migratório dos trabalhadores resgatados residentes, Mato Grosso (2003-2018)

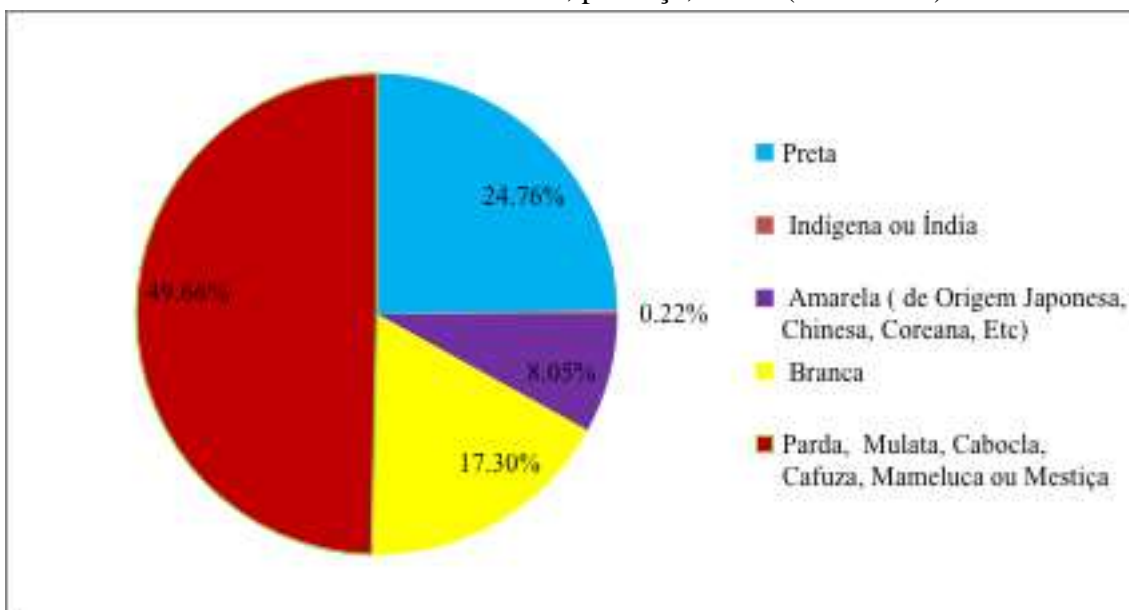
Intraestadual 16,67%

Interestadual 83,33%

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

APÊNDICE V – Nível de escolaridade dos trabalhadores residentes, Bahia (2003-2018)

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

APÊNDICE W – Trabalhadores residentes, por raça, Bahia (2003-2019)

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

APÊNDICE X – Trabalhadores residentes, gênero e faixa etária, Bahia (2003-2018)

Feminino		Faixa etária	Masculino	
5,52%			94,48%	
Nº de trabalhadoras	%		%	Nº de trabalhadores
4	2,23	< 18	1,89	58
36	20,11	18-24	28,35	868
36	20,11	25-29	21,00	643
28	15,64	30-34	14,89	456
24	13,41	35-39	11,43	350
27	15,08	40-44	8,56	262
12	6,70	45-49	5,72	175
7	3,91	50-54	4,70	144
3	1,68	55-59	2,35	72
2	1,12	> 60	1,11	34

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

APÊNDICE Y – Ocupação dos trabalhadores resgatados e residentes, Bahia (2003-2019)

Ocupação - resgatado residência	Nº de trabalhadores	%
Trabalhador Agropecuário em Geral	2504	69,34
Trabalhador Volante da Agricultura	233	6,45
Trabalhador da Cultura de Café	193	5,34
Servente de Obras	142	3,93
Trabalhador da Pecuária (Bovinos Corte)	137	3,79
Pedreiro	103	2,85
Trabalhador no Cultivo de Árvores Frutíferas	30	0,83
Montador de Filmes	24	0,66
Trabalhador da Cultura de Cana-de-açúcar	24	0,66
Ajudante de Carvoaria	23	0,64
Demais ocupações (65)	198	5,48
Total	3611	100

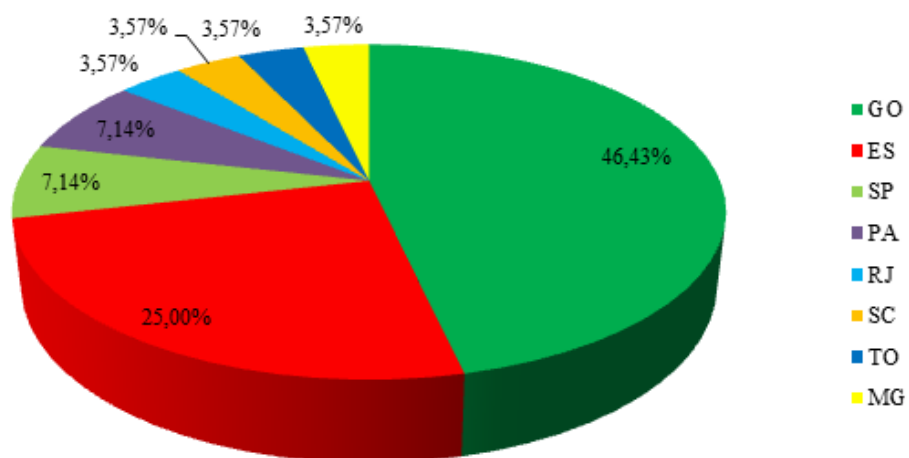
Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

APÊNDICE Z – Setores produtivos dos trabalhadores resgatados e residentes, Bahia, (2003-2018)

Setor Residente (CNAE)	Nº de trabalhadores	%
Cultivo de Arroz	423	33,54
Criação de Bovinos para Corte	200	15,86
Cultivo de Soja	101	8,01
Extração de Madeira em Florestas Nativas	97	7,69
Cultivo de Cana-de-açúcar	94	7,45
Fabricação de Açúcar em Bruto	84	6,66
Fabricação de Alcool	59	4,68
Atividades de Apoio à Produção Florestal	41	3,25
Cultivo de Chá-da-índia	41	3,25
Cultivo de Café	35	2,78
Demais setores(8)	86	6,82
Total	1261	100

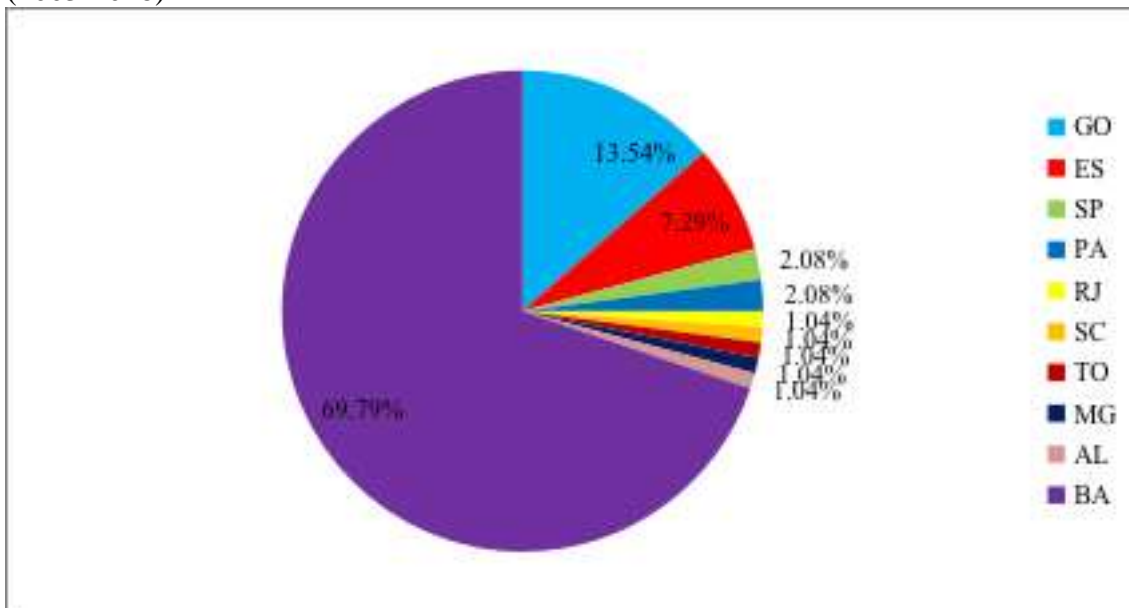
Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

APÊNDICE AA – Fluxo migratório interestadual dos trabalhadores resgatados residentes, Bahia, (2003-2018)



Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

APÊNDICE BB – Fluxo migratório geral dos trabalhadores resgatados residentes, Bahia, (2003-2018)



Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Observatório [...], (2020)

ANEXOS

ANEXO A – Classificação do índice e Gini-Terra

Índice de Gini	Classificação
0,000 a 0,100	Concentração Nula
0,101 a 0,250	Concentração nula a Fraca
0,251 a 0,500	Concentração Fraca a média
0,501 a 0,700	Concentração Média a Forte
0,701 a 0,900	Concentração Forte a Muito Forte
0,901 a 1,000	Concentração Muito Forte a absoluta

Fonte: Câmara (1949)

ANEXO B – Aula inaugural, do Qualifica Bahia, 2018



Fonte: Bahia (2019)

ANEXO C – Curso de qualificação em agricultura polivalente, 2018



Fonte: Bahia (2019)

ANEXO D – Logo Projeto Proinser, 2019

Fonte: Bahia (2020)

ANEXO E – Resumo do Projeto Qualificando para Reinserção no Mundo do Trabalho: Bonito, América Dourada E Tanhaçu, Bahia

Meta	Atividades	Indicadores	Meios de Verificação	Alcance	Realização
META I	Execução da qualificação social e profissional dos trabalhadores resgatados	<ul style="list-style-type: none"> - Quantitativos de aulas executadas e suas respectivas cargas horárias; - Percentual maior do que 75% de frequências dos participantes nos cursos; - Percentual maior do que 75% de participantes com aproveitamento satisfatório; - Pesquisa de satisfação com os participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lista de frequência, lanche e transporte - Listas de entrega de camisa, material didático e kits - Relatório das Atividades 	120 trabalhadores nos 03 municípios	Concluído
META II	Certificação dos qualificados	<ul style="list-style-type: none"> - Certificação dos qualificados juntamente com a SETRE 	<ul style="list-style-type: none"> - Lista de entrega dos certificados - Pesquisa de satisfação - Relatório Psicopedagógico das Atividades 	120 trabalhadores nos 03 municípios	Concluído com o cumprimento da meta de qualificação de 117 trabalhadores

Fonte: Bahia (2020)

ANEXO F – Turma de horticultura e produção de mudas – visita técnica da COOPAT

Fonte: Bahia (2020)

ANEXO G – Turma de piscicultura, aula prática



Fonte: Bahia (2020)