



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO**

LUÍSA NUNES DE CASTRO ANABUKI

**TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NA AGENDA DA
POLÍTICA PÚBLICA DE ERRADICAÇÃO AO TRABALHO
ESCRAVO NO BRASIL**

Brasília
2022

LUÍSA NUNES DE CASTRO ANABUKI

**TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NA AGENDA DA
POLÍTICA PÚBLICA DE ERRADICAÇÃO AO TRABALHO
ESCRAVO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Gabriela Neves Delgado

Brasília
2022

FOLHA DE APROVAÇÃO

LUÍSA NUNES DE CASTRO ANABUKI

TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NA AGENDA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ERRADICAÇÃO AO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em _____ de _____ de 2022.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Gabriela Neves Delgado (Orientadora)
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB

Prof.^a Dr.^a Livia Mendes Moreira Miraglia
Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof.^a Dr.^a Luciana Paula Conforti
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB

Prof.^a Dr.^a Renata Queiroz Dutra
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB

Dedico esta dissertação à minha mãe, a primeira professora e pesquisadora que conheci, e a todas as mulheres que, como ela, carregam em si a inquietude da pesquisa, o questionamento e a busca por respostas como modo de ser no mundo e que, mesmo quando tudo parece dizer não, continuam. A todas que precisam estar atentas e fortes, que não têm tempo de temer a morte.

Que é que se oculta para além do que se mostra?
Lélia Gonzales, 1984.

AGRADECIMENTOS

A realização de um mestrado se constitui de um encadeamento de inúmeros atos: a elaboração de um projeto, o ingresso no Programa de Pós-Graduação, a escolha da professora orientadora, a participação e aprovação nas disciplinas cursadas, a escrita e publicação de artigos, a investigação do objeto, a coleta e análise de dados, a elaboração, apresentação, defesa e aprovação da dissertação. Entre inúmeros outros, formais e informais, que nos conectam com os colegas e as colegas, nos apresentam para uma comunidade científica e nos fazem aprender a pesquisar. Todos esses passos exigiram dedicação e esforço, mas também rendem bons momentos e muitos frutos. E, por tudo isso, sou muito grata.

Talvez dessas etapas a mais desafiadora para mim foi a escrita desta seção. E não por não me sentir preenchida pelo sentimento de gratidão ou por não ter contado com o apoio concreto e transformador de diversas pessoas, mas porque, toda as vezes que me peguei tentando redigi-la, invariavelmente, lembrei do que foram os últimos dois anos para o Brasil e para o mundo.

Fomos atravessados e arrebatados por uma pandemia de um vírus que se fez visível em isolamento, medo e números assustadores. Todos nós, em maior ou menor medida, fizemos sacrifícios, perdemos alguém e tivemos nossas vidas completamente modificadas. Esses mesmos dois anos foram severamente duros para os trabalhadores e as trabalhadoras do nosso país. O vírus trouxe sintomas de desemprego, recessão e fome.

Diante disso, me sinto fragmentada entre duas realidades: antes e depois de março de 2020. Esse projeto de pesquisa se iniciou sem sequer sabermos dos riscos do alastramento da Doença. Nesse cenário, a vida seguia com todas as suas complexidades, mas invadida pela vontade de conquistar novos objetivos. E, nessa fase, o apoio e todas as contribuições de Milena Martins e Raquel Santana foram indispensáveis. Milena, todas as suas sugestões sobre meu projeto e sua presença na banca de entrevista fizeram toda a diferença. Raquel, mesmo no momento de escrita de sua dissertação, agradeço por ter guardado a sua prioridade e encontrado tempo para me ouvir e me desafiar: “Luísa, e a raça?”.

Superada essa fase, veio a alegria da aprovação. Seguiram-se a expectativa e a emoção da primeira semana de aula. Voltar à Faculdade de Direito. Ao auditório. Àquelas escadas, testemunhas de muitos dos melhores anos da minha vida. A semana, no entanto, não se completou com os mesmos sentimentos. Dias depois do início, tínhamos a suspensão do semestre, seguida pela realização da maior parte do programa de forma telepresencial.

Foram tantas inovações, adaptações e ajustes que nos lembraram das nossas fragilidades e dos nossos privilégios, das nossas angústias e da nossa capacidade infinita e ilimitada de criar caminhos. Foi nesse momento, muitas vezes pelo “quadrado da tela do *teams*”, que pude conhecer melhor alguns grandes pesquisadores do Direito do Trabalho e fazer, mesmo com todas as limitações, verdadeiros amigos. Agradeço à Ana Luísa Rocha, minha companheira de ingresso e de linha, minha cúmplice de angústias, prazos, preocupações e abraços. À Raianne Liberal, muitas vezes, a garantia de leveza nos meus dias e veterana no mestrado que mostrava por onde seguir. Ao Hélder, colega de MPT e de UnB, que se mostrou tão generoso e brilhante pesquisador, quanto procurador do trabalho. Ao Maurício Brito, por todos os conselhos, os contatos e pelo olhar tão cuidadoso e preciso com que revisou muitos dos meus textos. Ao Caio, essa joia da graduação, uma mente arguta e vibrante que sempre me instigou a refletir cada vez mais e melhor sobre minha pesquisa.

Não tenho dúvida alguma de que, se exigiu muito de nós alunos, alunas e pesquisadores, demandou mais ainda dos nossos professores e professoras e, por isso, quero também agradecer e parabenizar a cada um deles e delas. Vocês foram mestres a conduzir a travessia e trouxeram luz em um momento tão desnorteador. A vocês o meu mais profundo e sincero muito obrigada. Assumo agora o risco de esquecer muitos de vocês, mas me sinto compelida a nomear alguns. Professora Rebecca, agradeço por me mostrar o universo da metodologia de pesquisa e, especialmente, da pesquisa empírica no Direito, minha curiosidade encontrou direção para correr. Professora Ana Farranha, sem dúvida, sua disciplina sobre Direito e Política Pública me deu a base teórica e a certeza do meu recorte de pesquisa, respondeu muitas das minhas perguntas, antes mesmo que eu as soubesse formular. Professora Simone, obrigada por me mostrar a confluência entre ser justiceiro e difusor e seu papel na promoção de Direitos Humanos. Professora Janaína, por trazer valiosas reflexões sobre feminismo, gênero e o Direito, por me apresentar à decolonialidade do saber, que agora permeia toda e qualquer leitura minha sobre trabalho.

Professor Ricardo Britto Pereira, que esteve presente desde minha graduação, e me fez acreditar no poder da união entre os trabalhadores e no Ministério Público do Trabalho como promotor de Justiça e transformação social. Professor Cristiano Paixão, pela incessável luta pela Memória e Verdade como caminho para construção de um Estado Democrático de Direito

Outras quatro professoras merecem um agradecimento especial. Foram aquelas que aceitaram ser minha orientadora e membras da minha banca de defesa de dissertação. Elas que se colocaram na esfera para o debate e aproximaram minha pesquisa de uma obra mais completa. Professora Renata Dutra, nunca a compressão sobre a regulação social do trabalho

me pareceu tão clara e a transformação do próprio direito do trabalho, tão urgente. Professora Luciana Conforti, exemplo de acadêmica e profissional atuante, aguerrida e dedicada, que conhece e constrói a política pública de erradicação ao trabalho escravo todos os dias. Professora Livia Miraglia, agradeço o olhar atento e empolgado que sempre dirigiu à minha dissertação, a alegria mais contagiante que qualquer vírus, que ensina e pratica a erradicação ao trabalho, mas também se empenha diariamente a construir pessoas melhores, que acolham seus limites e vulnerabilidades e encontrem, assim, sua melhor versão. Livia, é essa sua capacidade de ser tantas, ser tão boa em todas elas e nos encantar sempre que admiro e me inspiro demais.

Professora Gabriela Neves Delgado, minha eterna orientadora, minha gratidão começa muito antes dessa aventura. Remonta uma jovem graduanda que ainda não sabia se Direito era a escolha certa, até descobrir o Direito do Trabalho por meio da sua visão, didática e paixão. Não só me apresentou ao meu campo de pesquisa, à minha realização profissional, como também foi parte indissociável da construção da minha personalidade e ética de pesquisa e trabalho. O sentimento de gratidão se junta ao carinho, à admiração e ao profundo respeito que nutro. Tudo isso ganhou novas dimensões e profundidades ao receber também tanta empatia, compressão e acolhimento. Obrigada, Professora. Seguimos juntas.

Entre as grandes lições dos últimos anos estão a compreensão de que a forma de consumo e produção precisa ser urgentemente alterada, que a exploração da natureza e, como parte dela, da própria humanidade não se sustenta e põe a todos e todas em risco, mas, na nossa dimensão mais cotidiana, concluimos pela ilusão e pela impossibilidade de se caminhar sozinho. Nossa maior segurança e nosso maior alívio é saber que nossos familiares e amigos estão bem, são e saudáveis, e, sempre que possível, próximos de nós. Por isso preciso agradecer também a toda minha rede de afeto. Meus pais, Etelvina Castro e Julio Anabuki, pelo exemplo diuturno de força, coragem e honestidade. Meus irmãos, por constituírem laço indissolúvel entre passado, presente e futuro. Meus sogros, Maria Digna e Raimundo Zeferino, por serem lar em um novo estado, família de coração e companheiros de viagem e de mudanças. Meus cunhados, Júlia e Mário, por todo apoio e pelo maior e melhor presente: meus sobrinhos. Vicente e Bia, a vontade de sonhar e construir um mundo melhor é renovada a cada abraço em vocês.

Aos meus amigos e amigas e a todos aqueles responsáveis pelo equilíbrio e alegria, pelos momentos de descontração, piqueniques, quando isso era tudo que era possível, e pelos incontáveis encontros e abraços quando foi permitido. Cecília, Eduardo, Fabrício, Jamilly e Túlio, obrigada por estarem sempre a meu lado, com braços abertos para me receber e uma capacidade inebriante de sempre arrancar um sorriso meu, por me fazerem lembrar que existem

pedaços nossos vivendo em outras pessoas. Dra. Gláucia, Rafael Santana e Mariana Fernandes, obrigada por garantirem minha saúde física e mental.

Agradeço ainda a todos meus colegas e minhas colegas de trabalho. A todos e todas do MPT que me permitiram o período de dedicação necessário para a pesquisa e ao estudo, que me incentivaram a questionar mesmo os espaços ocupados por nós. Com destaque ao Procurador Geral do Trabalho, José de Lima Ramos Pereira, e a Secretária Adjunta de Treinamento e Formação Continuada, Arianne Castro, por todo suporte nos períodos de afastamento e pela confiança em mim depositada. Às colegas e amigas, Daniela Varandas e Lys Sobral, agradeço por todas as trocas, ideias e ideais compartilhados. Aos companheiros da “PTM dos meus sonhos”, Ana Luiza Noronha e Hélio de Oliveira Filho. Ao seletivo grupo de viagens incríveis, trabalhos fantásticos e conselhos precisos: Marina Pimenta, Mariana Lamego, Honorato Gouveia Neto, Lucas Fernandes, Tamara Buriti.

Por fim, e sabendo de tantos e tantas que esqueci nessas linhas, mas que recebem de mim minha gratidão e reverência, preciso agradecer a meu marido, Lucas Daniel Chaves de Freitas, meu primeiro e último revisor, por todas as horas que dedicou a discutir comigo cada um dos caminhos desse trabalho, por acreditar no projeto antes mesmo dele nascer, por me inspirar a ser uma pesquisadora mais exigente, por ser amor e generosidade em tudo faz, pensa e fala. Meu companheiro, colega, meu contemporâneo de PPGD, meu melhor amigo e mais crítico leitor, em cada caractere desse texto há muito de ti.

Agora, no momento em que o desconhecido se torna menor, os números menos assustadores e a mudança e a transformação voltam a ser imaginadas, agradeço a cada um e cada uma que trabalhou incansavelmente para que pudéssemos atravessar e voltássemos a ter esperança e alegria. Aos servidores públicos, especialmente, do sistema único de saúde, para que nunca mais nos esqueçamos que a burocracia estável e comprometida, em rede, salva vidas. Obrigada.

RESUMO

A pesquisa propõe investigar a transversalidade de gênero na agenda da política pública de erradicação ao trabalho escravo no Brasil. Parte de levantamento bibliográfico, com análise da literatura que discute o conceito de transversalidade de gênero, verificando o uso do termo a partir de três diferentes e complementares perspectivas: epistemológica, analítica de política pública e normativa, como efetivação do direito humano e fundamental à igualdade e não discriminação. Assentados os eixos de compreensão do conceito, volta-se à descrição do contexto em que se desenvolve a política pública de erradicação ao trabalho escravo no Brasil: entrada do tema na agenda política, os instrumentos atualmente existentes para sua execução, seu ciclo e principais atores. Neste momento também se reflete sobre o perfil das vítimas resgatadas atualmente resgatadas no Brasil, homens e mulheres, bem como outros pontos considerados sensíveis pela literatura especializada no tema. Conclui-se, a partir da incursão empírica de análise das atas das reuniões da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), entre 18 de novembro de 2016 a 23 de fevereiro de 2022, que há menções esparsas e pontuais ao impacto do gênero da vítima na submissão ao trabalho escravo contemporâneo, e a preocupação com a interseccionalidade entre gênero e raça aparece ainda com menor destaque. Revela-se o atravessamento do tema por mudanças político-administrativas, o que resulta em maior escassez das menções ao gênero e/ou à raça. É notável que essas menções esparsas são usualmente feitas por membros externos ou convidados, reforçando a importância da abertura dos espaços públicos de formação da agenda de políticas públicas para a sociedade civil organizada e para parceiros institucionais envolvidos com o tema.

Palavras-chave: política pública; trabalho escravo contemporâneo; gênero; transversalidade.

ABSTRACT

The research proposes to investigate the gender mainstreaming in the public policy agenda of contemporary slave labor eradication in Brazil. It starts with a bibliographical survey, with an analysis of the literature that discusses the concept of gender mainstreaming, verifying the use of the term from three different and complementary perspectives: epistemological, analytical of the public policy and normative, as the enforcement of the human and fundamental right to equality and non-discrimination. Once the axes for understanding the concept have been settled, we turn to the description of the context in which the public policy of eradication of slave labor in Brazil is developed: the entry of theme into the political agenda, the instruments currently in place for its execution, its cycle and its main actors. At this moment, a reflection is made on the profile of the victims currently rescued in Brazil, men and women, as well as other points considered sensitive by the specialized literature on the subject. The work concludes with the empirical analysis of the minutes of the meetings of the National Commission for the Eradication of Slave Labor (CONATRAE), between November 18, 2016 and February 23, 2022, finding that there are only scattered and occasional mentions of the impact of gender of the victim in the susceptibility to contemporary slave labor, and the concern with the intersectionality between gender and race appears even less prominently. The theme is frequently crossed by political-administrative changes, which results in a greater scarcity of references to gender and/or race. It's worthy of note that these scarce mentions are usually made by external members or guests, reinforcing the importance of opening up the fora where the public policy agenda is formed for the organized civil society and the institutional partners involved with the subject .

Keywords: public policies; contemporary slave labor; gender; mainstreaming.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de resgate de trabalhadores	71
Figura 2 – Sistematização de atores e estratégias de atuação	76
Figura 3 – Rede de atores da política pública	77
Figura 4 – Demonstrativo da Execução Orçamentária e Financeira da Fiscalização Erradicação ao Trabalho Escravo (1997 a 2019)	96
Figura 5 – Quantidade de trabalhadores identificados anualmente pelas equipes de fiscalização na condição de escravizados (1995 a 2019)	97
Figura 6 – Print de tela da organização documental no MaxQDA	113
Figura 7 – Print de tela de Ata da CONATRAE	114
Figura 8 – Print de tela MaxQDA – Código Transversalidade de Gênero	126
Figura 9 – Print de tela MaxQDA – Código Gênero.	128
Figura 10 – Print de tela MaxQDA – Código Mulher.	132
Figura 11 – Print de tela MaxQDA – Código Trabalhadora.	134

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Tipo de Reunião	119
Gráfico 2 – Número de atas de reunião da CONATRAE distribuídas por ano, período de nov/2016 a fev/2022	119
Gráfico 3 – Tipo de vinculação ministerial da CONATRAE	120
Gráfico 4 – Menção a gênero nas atas da CONATRAE, período nov/16 a fev/22	125
Gráfico 5 – Menção à atividade	135
Gráfico 6 – Comparativo de Percentuais da participação de mulheres	138
Gráfico 7 – Classificação dos atores segundo gênero e vinculação	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de atas de reunião da CONATRAE, período de nov/2016 a fev/2022	119
Tabela 2 – Número de registros de fala por subcódigos do código de atores nas atas de reunião CONATRAE, período nov/16 a fev/22	121
Tabela 3 – Número de registros por códigos e subcódigos no conteúdo da discussão das atas da CONATRAE, período de nov/16 a fev/22	124
Tabela 4 – Registro de temas sensíveis	134
Tabela 5 – Comparativo de Percentuais	138
Tabela 6 – Perfil dos atores que provocaram discussões de gênero, período nov/16 a fev/22	139

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 POLÍTICAS PÚBLICAS TRABALHISTAS, TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E INTERSECCIONALIDADE DE RAÇA.....	19
1.1 O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS E QUAL A SUA RELEVÂNCIA JURÍDICA	19
1.1 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO EM SEUS MÚLTIPLOS EIXOS	24
1.1.1 Transversalidade como categoria epistemológica	25
1.1.1.1 Transversalidade de gênero e interseccionalidade de raça.....	28
1.1.2 Transversalidade de gênero como ferramenta analítica de Política Pública	32
1.1.2.1 Distinção entre transversalidade de gênero e política para mulheres.....	37
1.1.3 Transversalidade e interseccionalidade como decorrências do direito humano e fundamental à igualdade e não discriminação.....	38
1.2 EFETIVAÇÃO DA TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NO BRASIL	43
1.2.1 Influência da agenda dos organismos internacionais de proteção de Direitos Humanos.....	43
1.2.2 Instrumentos brasileiros de efetivação da transversalidade de gênero.....	45
1.3 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E INTERSECCIONALIDADE DE RAÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS TRABALHISTAS	49
2 A POLÍTICA PÚBLICA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL	59
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO	61
2.2 A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO COMO POLÍTICA PÚBLICA ...	62
2.2.1 Histórico da Política Pública: os antecedentes do I Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (I PNETE).....	62
2.2.2 Desenho atual da Política Pública de erradicação do trabalho escravo contemporâneo: ciclo, principais atores e instrumentos jurídico-institucionais	66
2.2.2.1 Os Planos Nacionais.....	67
2.2.2.2 Ações e instrumentos da Política	69
2.2.2.3 Principais atores	73
2.2.2.4 Acompanhamento e monitoramento	77
2.2.3 Instrumentos normativos de combate ao trabalho escravo contemporâneo	78

2.2.4 Comissão Nacional de Erradicação ao Trabalho Escravo (CONATRAE).....	83
2.3 PONTOS DE TENSÃO APONTADOS PELA LITERATURA NA POLÍTICA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO	86
2.3.1 Trabalho escravo contemporâneo: um conceito em disputa.....	87
2.3.1.1 Para as mulheres o que se disputa é o reconhecimento do próprio trabalho.....	91
2.3.2 Estrutura de fiscalização e condições de trabalho da rede de enfiletamento ao trabalho escravo.....	92
2.3.3 Cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo (Lista Suja do Trabalho Escravo)	97
2.3.4 Efetividade do sistema de Justiça: baixa taxa de condenação criminal.....	99
2.3.5 Perfil dos trabalhadores resgatados no Brasil.....	101
2.4 TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO E A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO	105
3 PERCURSO METODOLÓGICO PARA INVESTIGAR A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NA AGENDA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ERRADICAÇÃO AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO E RESULTADOS ALCANÇADOS: REUNIÕES DA CONATRAE DE NOVEMBRO DE 2016 A FEVEREIRO DE 2022	108
3.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	109
3.1.1 O objeto a ser analisado: apresentação do corpo de análise	109
3.1.2 Método e técnicas empregados.....	110
3.1.2.1 Coleta, organização e pré-análise dos dados.....	110
3.1.2.2 Categorização e análise dos dados	114
3.2 RESULTADOS DA PESQUISA: ANÁLISE QUANTITATIVOS E QUALITATIVA DOS DADOS	117
3.2.1 Análise quantitativa: características, periodização, participação, conteúdo e variáveis dos documentos.....	117
3.2.2 O que os números revelam: análise qualitativa do gênero na agenda da erradicação ao trabalho escravo contemporâneo	124
3.2.2.1 Gênero e as atividades exercidas pelas mulheres submetidas ao trabalho escravo contemporâneo.....	133
3.2.2.2 O papel da representatividade e as comissões interinstitucionais como espaços de democracia participativa.....	136

3.2.2.3	Interseccionalidade de gênero e raça na agenda da política pública de erradicação do trabalho escravo contemporâneo	139
3.2.3	O que os números escondem: dificuldades materiais e simbólicas para a erradicação do trabalho escravo contemporâneo	140
3.3	A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO DE MULHERES COMO EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS À LIBERDADE, À IGUALDADE E AO TRABALHO DIGNO	143
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	147
	REFERÊNCIAS	153

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa parte da inquietação provocada pelos números oficiais sobre resgate de vítimas em situações de trabalho escravo contemporâneo no Brasil. Entre 1995 e 2020, foram 55.712 trabalhadores resgatados de acordo com dados do Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas¹. Só em 2021, foram 1937 trabalhadores encontrados em situações que configuram o trabalho escravo. Desse total, 94% é composto por homens.

Os dados coletados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2016, por sua vez, apontam que, das mais de 40 milhões de pessoas vítimas de escravidão moderna no mundo, 71% são mulheres e meninas. A OIT entende que gênero é um fator importante para aumentar o risco de uma pessoa ser submetida a trabalho forçado. De acordo com suas estimativas globais, 58% das vítimas de trabalho forçado são mulheres e meninas. Esse número aumenta expressivamente se considerados também a exploração sexual (em que 99% das pessoas exploradas são meninas e mulheres) e o trabalho doméstico².

Constatado um possível (e intrigante) desencontro entre os dados, muitas perguntas surgiram e variados caminhos metodológicos para tentar respondê-las seriam possíveis. No entanto, a experiência profissional da pesquisadora, como Procuradora do Trabalho, e a fase exploratória da pesquisa indicaram que, no Brasil, há uma série de ações de agente públicos e privados, estatais e não estatais, organizadas e coordenadas voltadas à extinção desta prática. Por isso, voltou-se a investigação para compreender a atuação da política pública de erradicação ao trabalho escravo.

A partir dessas reflexões, surge a seguinte questão-problema: como uma especial vulnerabilidade das vítimas, o gênero, é tratada pela política pública de erradicação ao trabalho escravo no Brasil? Propõe-se como argumento que a transversalidade de gênero não é tema prioritário da política pública.

Esse recorte se justifica, especialmente, por haver documentos federais, como os Planos Nacionais de Erradicação do Trabalho Escravo, que traçam diretrizes, prioridades e estratégias para a política pública brasileira.

1 Resultado de iniciativa conjunta entre MPT e OIT, a Plataforma SmartLab reúne importantes dados sobre trabalho escravo e tráfico de pessoas, trabalho infantil, saúde e segurança no trabalho, diversidade e trabalho decente. Cf. site disponível em: <https://smartlabbr.org/>. Acesso em: 27 jan. 2022.

2 Dados disponíveis em: < <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-escravo/lang--pt/index.htm> > Último acesso em 29 de junho de 2019. Source: Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage, Geneva, September 2017. Disponível em < <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm> > Último acesso em 29 de junho de 2019.

Além disso, analisar uma política pública busca, em essência, perquirir sobre o cumprimento e a efetivação de direitos. O agir estatal, dentro de um Estado Democrático de Direitos, tem como finalidade precípua a garantia dos direitos humanos e fundamentais de seus cidadãos (BARCELLOS, 2015).

Para analisar a política, destacou-se a categoria da transversalidade de gênero ou *gender mainstreaming*. O termo foi cunhado na literatura especializada em políticas públicas e gênero para transmitir a ideia de que é necessário, na efetivação de direitos, que haja uma preocupação específica voltada às mulheres. Trata-se, portanto, de exigir da atuação estatal uma nova profundidade no dever de garantia, a profundidade de gênero (BRAUNMUHL, 2001).

A análise foi feita sob a lente da transversalidade de gênero, em especial, por dois motivos. O primeiro porque há o dever do Estado, oriundo do Direito Internacional e do arcabouço constitucional, de aplicar a transversalidade de gênero nas políticas públicas (BANDEIRA; ALMEIDA, 2013). O segundo porque os estudos realizados sobre efetividade de políticas públicas como catalisadoras de direitos afirmam que a ausência de transversalidade de gênero faz com que surja um impacto desproporcional com relação às mulheres, sendo elas menos alcançadas pelas medidas propostas (BANDEIRA, 2005).

O trabalho escravo, forma especialmente degradante de exploração de mão-de-obra, que submete os trabalhadores a condições muito aquém do patamar mínimo de direitos (DELGADO, M; DELGADO, G, 2012), é um exemplo da importância da segregação de dados para a não discriminação. A escravidão moderna atinge, no Brasil, especialmente pessoas negras ou pardas, migrantes internas, de baixa escolaridade e economicamente fragilizadas³. No caso específico desta pesquisa, compreender a política pública de erradicação do trabalho escravo é definir como (ou se) o Brasil se empenha para a garantia ao direito ao trabalho digno, considerado aquele necessariamente livre (CONFORTI, 2019). E aplicar a ela a transversalidade de gênero permite **questionar se a garantia do trabalho digno é alcançada também às trabalhadoras mulheres.**

Tentar enxergar as mulheres submetidas à escravidão contemporânea é tornar visível parcela da população de acentuada vulnerabilidade: mulheres, negras ou pardas, pobres, migrantes e de baixa escolaridade⁴. Como afirma Silvia Aguião (2018), uma das mais

3 3 Dados extraídos do Observatório do Trabalho Escravo < <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/>>. Último acesso em 07 de julho de 2019.

4 4 Segundo o Observatório do Trabalho Escravo, em São Félix do Xingu, município de maior número de fiscalizações, dos 817 trabalhadores resgatados entre 2003 e 2018, apenas 49 são naturais da própria unidade da federação e 165 são residentes, os demais são migrantes; 67% deles são pessoas pardas, mulatas ou mestiças, 8% negras. Entre 96% e 92% não tem ensino fundamental completo.

significativas consequências de se analisar políticas públicas sob perspectiva transversal é a definição e o **reconhecimento de novos sujeitos de direito**.

Elegeu-se a primeira fase do ciclo de política pública (HOWLETT; HAMESH; PERL, 2013), a fase da agenda, para compreender como o tema é tratado. É, portanto, objetivo geral da pesquisa analisar como a transversalidade de gênero é discutida na agenda política pública brasileira de erradicação ao trabalho escravo contemporâneo.

Buscou-se, como objetivos específicos, (1) realizar revisão da literatura sobre os conceitos de transversalidade de gênero, discriminação indireta e a aplicação da transversalidade às políticas públicas como dever de garantia do Estado; (2) compreender como se estrutura e organiza a política pública brasileira de erradicação ao trabalho escravo e como a preocupação específica com a transversalidade de gênero aparece e (3) sistematizar e discutir os resultados, por meio das categorias encontradas na pesquisa empírica⁵.

Considerando a baixa produção científica que congrega as categorias de transversalidade de gênero e política pública (FARAH *et al*, 2018) e que o agir estatal se dá na prática dos seus agentes e em seus espaços públicos, entendeu-se por empreender pesquisa empírica focada nas atas das reuniões da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), entre 18 de novembro de 2016 a 23 de fevereiro de 2022.

A escolha pela CONATRAE explica-se por sua finalidade político-jurídica de, por meio de seus membros reunidos, atuar no planejamento, na estruturação, na definição de prioridades, na revisão e na avaliação da política pública de erradicação do trabalho escravo no Brasil (MONTEIRO, 2011). Mostra-se, também, importante espaço de efetivação de democracia participativa, com atuação de representantes da sociedade civil, representantes de trabalhadores e empregadores e entidades historicamente envolvidas com o tema (PAPA, 2012).

O recorte temporal considerou ser a reunião de 18 de novembro de 2016 a primeira a partir da publicação da Lei 13.344/2016, que dispôs sobre a prevenção e repressão do tráfico de pessoas, em vigor desde 20 de novembro de 2016, e apresentou como princípio exposto do enfrentamento, "a transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas" (BRASIL, 2016). O termo final alcança a reunião de 23 de fevereiro de 2022, o que permite perpassar mais de cinco anos da política, com diferentes contextos políticos e econômicos, e analisar os dados dentro dos prazos do Programa de Pós-Graduação.

O primeiro capítulo da dissertação reúne os conceitos de política pública,

⁵ O conceito de unidades de análise foi compreendido a partir da leitura de Máira Rocha Machado (MACHADO, 2017).

transversalidade de gênero e interseccionalidade de raça. A política pública é compreendida dentro do paradigma do neoconstitucionalismo, que enxerga a atuação pública submetida e voltada à normatividade constitucional (BARCELLOS, 2015). Desse olhar, a transversalidade é discutida a partir de três eixos: epistemológico (WALBY, 2005), analítico de política pública (BANDEIRA; VIEIRA, 2004; PAPA, 2012; MARCONDES, 2019) e como efetivação dos direitos humanos e fundamentais ao trabalho digno, à liberdade como não escravização e à igualdade e não discriminação.

Por fim, a finalidade da pesquisa é a busca pela categoria de gênero, no entanto, reconhece-se sua indissociabilidade da de raça, considerando a interseccionalidade das vulnerabilidades sociais (CRENSHAW, 2002), especialmente para o trabalho escravo (DELGADO, MIRAGLIA, ANABUKI, 2021).

O segundo capítulo volta-se a definir os contornos da política pública de erradicação ao trabalho escravo no Brasil, com a contextualização social do problema, a compreensão de que as ações engendradas atualmente podem ser consideradas uma política pública, a partir de seus Planos, ações e instrumentos, principais atores, fases do ciclo. E, por meio da análise da literatura especializada no tema, são apontados os principais pontos de tensão da política, dentre eles o perfil do trabalhador resgatado.

O último capítulo apresenta o percurso metodológico empreendido para realizar a pesquisa empírica e as principais conclusões alcançadas, a partir da análise quantitativa e qualitativa dos resultados.

Recorre-se à construção metodológica de André Cellard (2012), Andréa Depieri de A. Reginato (2017) e Alessandra Pimentel (2001) sobre análise de documento, compreendendo que o objetivo desta análise vai além de uma “representação condensada da informação, para consulta e armazenagem” (BARDIN, 1977), que se mostra um tratamento metodológico dos dados, mas se extraindo deles seu contexto sócio-histórico, a análise de seus autores e envolvidos, fatores externos mencionados, entre outros elementos que aparecem na pré-análise (PIMENTEL, 2001).

Aplica-se ainda aos documentos a análise textual discursiva (MORAES, GALIAZZI; 2016) para reunir categorias e, a partir delas, conclusões sobre a transversalidade de gênero na política pública. Para tanto, recorre-se ao uso de *software* de pesquisa, o MAXQDA, que permite a análise de dados qualitativos de forma assistida por computador (*computer assisted qualitative data analysis – CAQDAS*).

É imprescindível explicar que não se pretende com a pesquisa esgotar as múltiplas e infinitas possibilidades de explorar o tema, mas apresentar um olhar que traga possíveis

contribuições para a localização de sujeitos de direito historicamente invisibilizados e explorados no trabalho escravo e não alcançados pela política pública que se volta a protegê-los.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS TRABALHISTAS, TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E INTERSECCIONALIDADE DE RAÇA

Neste capítulo são apresentadas as principais categorias e conceitos que embasam e sustentam as demais seções da pesquisa. O objetivo é analisar a incidência da transversalidade de gênero à agenda da política pública de erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil. Por isso, é necessário apresentar o que se compreende por essas categorias-chave da pesquisa, tendo em conta a preocupação em, já de início, apontar como elas se conectam, o que servirá de linha condutora da dissertação.

Parte-se do conceito de política pública considerada a relevância jurídica em estudá-la. Depois, apresenta-se a categoria transversalidade de gênero em três diferentes e complementares perspectivas, que são: a epistemológica, a de análise de política pública e a decorrente do direito material à igualdade. Ainda nesse tópico, faz-se a distinção com relação ao conceito de interseccionalidade, bem como discute-se a necessidade do entrelaçamento desses termos, em especial, no Brasil.

A seguir, perquire-se sobre a aplicação dos dois conceitos ao campo científico do Direito do Trabalho, em sua construção histórica e teleológica, e, por consequência, às políticas públicas trabalhistas. Propõe-se, com isso, a releitura de princípios e conceitos justralhistas a partir da perspectiva de gênero e da interseccionalidade de raça e os efeitos dessa proposta para o agir estatal voltado à concretização do direito humanos e fundamental ao trabalho decente e digno.

1.1 O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS E QUAL A SUA RELEVÂNCIA JURÍDICA

A definição do que são políticas públicas e o delineamento de seu campo científico apresenta desafios decorrentes da polissemia com que o próprio termo é empregado, que serve tanto para identificar uma construção social quanto um objeto de pesquisa (BUCCI, 2002).

Como ferramenta para análise das decisões do governo, as políticas públicas foram introduzidas no contexto da Guerra Fria, com a exigência de uma burocracia técnica e de aplicação de métodos científicos ao agir público (SOUZA, 2006), dentro de um processo de racionalização do Estado (PARSONS, 2007).

Como campo de pesquisa, o estudo de políticas públicas surge nos Estados Unidos e busca compreender as ações do governo, rompendo com a tradição europeia, centrada na

discussão do papel do Estado, também no pós-grandes guerras, e desenvolveu-se com maior destaque a partir das décadas de 1970 e 1980, com maior profusão científica e de publicação de livros (PARSONS, 2007). Inicialmente, os estudos de análise de política pública foram desenvolvidos dentro da Ciência Política, voltados a entender “como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2006, p. 22). Prosseguiram, posteriormente, alçando reconhecimento como ciência autônoma, a partir da década de 1960, mantendo como uma de suas principais características a interdisciplinaridade (PARSONS, 2007).

A própria origem do campo é fator que desafia a definição do conceito, uma vez que o termo vem da tradução do inglês, língua que apresenta vasta produção técnica sobre o tema, e em que as palavras *policy* e *politics* apresentam sentidos diferentes, que podem não orbitar as mesmas discussões. Elas, no entanto, ao serem traduzidas para o português, abrigam-se no mesmo signo, a palavra política (HOWLETT; HAMESH; PERL, 2013).

Por isso, Celina Souza adverte que não existe um conceito único e acabado de política pública e aponta que as definições se centram, por vezes, ou na sua finalidade, com a realização do bem comum e a solução de problemas; ou nos agentes envolvidos, sendo eles os governos ou agente delegatários (SOUZA, 2006).

Como conceitos que focam no agente envolvido, há autores que buscam a simplicidade e o didatismo, e afirmam que política pública é o “Estado em ação” (GOBERT; MULLER, 1987, apud HOFLING, 2001). Acrescentando que essa ação envolve decisões conscientes, Thomas Dye (1984, p. 2) classifica política pública como “tudo aquilo que um governo decide fazer ou deixar de fazer”.

As propostas são interessantes e marcam a superação da construção do Estado como garante inerte das liberdades individuais e o reconhecimento de seu papel ativo. No entanto, os conceitos podem dizer mais e menos do que a ideia de política pública é capaz de abranger. Mais porque abarcam todo agir estatal, independentemente de suas características, objetivos e complexidades. Dizem menos, por sua vez, porque não alcançam outros agentes, além do governo em si, que também são importantes nas diversas fases do ciclo de uma política pública.

Sofisticando o conceito, William Jenkins (1978), Maria Paula Bucci (2002) e Howlett, Ramesh e Perl (2013) acrescentam novas dimensões, que abarcam os objetivos, os meios e ampliam os atores envolvidos.

William Jenkins (1978) enxerga a política pública como um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas dentro de uma situação específica e por atores políticos, a partir da

identificação e seleção dos objetivos e dos meios para alcançá-los⁶. Esta proposta conceitual deixa claro o carácter dinâmico e complexo das políticas públicas, que envolvem a harmonização entre objetivos e meios disponíveis, dado que não se trata de um cenário de possibilidades e recursos infinitos.

Maria Paula Bucci (2002), por sua vez, entende que a compreensão da locução políticas públicas passa pela análise, em separado, de cada uma das palavras que a compõem. Políticas refere-se aos instrumentos da ação dos governos, ou seja, atividades, e a qualificação como públicas é uma alusão aos seus destinatários, seus atores e à sua finalidade de satisfação do interesse público. Assim, conceitua políticas públicas como a coordenação dos meios à disposição do governo, harmonizando as atividades públicas e privadas “para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002, p. 241).

Aproxima-se, com isso, das ponderações de Howlett, Ramesh e Perl (2013), que assentam que não é todo objetivo que servirá para ensejar uma política pública, sendo necessariamente aquele socialmente relevante e politicamente determinado. Diante de conceitos diversos e multifacetados, os autores, por fim, sistematizam que, para se localizar uma política pública no agir estatal, não se exige, necessariamente, uma elevada sofisticação na identificação dos objetivos ou dos meios necessários para atingi-los. No entanto, também deixam claro que não é qualquer ação de um governo que será considerada como tal (HOWLETT; HAMESH; PERL, 2013).

Explicam que são elementos importantes para um conceito de política pública: a identificação do agente primário responsável por realizá-las, qual seja, o governo; a existência de decisão fundamental consciente por agir ou não agir de determinada forma; e a harmonização dos meios e objetivos (HOWLETT; HAMESH; PERL, 2013).

Felipe Fonte (2015), contextualizando o conceito dentro do paradigma de um Estado Democrático de Direito, apresenta a política pública como “conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública” (FONTE, 2015, p. 736), mostrando-se um meio para efetivação de direitos prestacionais pelo Estado⁷. O autor introduz, assim, que as ações são juridicamente relevantes e que a finalidade

6 A compatibilização dos objetivos a que faz referência ganha uma dimensão técnica, na medida em que se pretende que os instrumentos disponíveis e usados sejam adequados para os objetivos definidos, e uma dimensão política, uma vez exige a construção, entre os atores envolvidos, do que é a solução adequada (HOWLETT; HAMESH; PERL, 2013).

7 Analisada a produção legislativa de normas-gerais e leis-quadro, o autor informa que o termo política pública é usado para se referir a “sistemas legais com pretensão de vasta amplitude, os quais definem competências administrativas, estabelecem princípios, diretrizes e regras, e em alguns casos impõem metas e preveem resultados específicos” (FONTE, 2015, p. 521).

ou objetivo, a que fazem referências os outros conceitos, são informados pelo ordenamento jurídico.

Em uma análise das abordagens para conceituar políticas públicas, percebe-se que estão envolvidas, como um conjunto com algum grau de coesão e sistematicidade, a ação e a inação consciente do Estado, como agente primário, que pretende resolver um problema, que se apresenta como de interesse público, por meio da harmonização entre objetivos e recursos disponíveis na concretização da ordem jurídica.

Como campo científico, a análise de política pública diz respeito, portanto, ao estudo dessas ações e inações conscientes, tanto para compreender e explicar sua origem, criticar sua adoção diante da finalidade pretendida e dos recursos disponíveis, bem como propor novos rumos ou cursos para essa atuação.

Assim, delineado o conceito, percebe-se a sua inserção majoritária como uma atuação da administração pública, envolvendo, com isso, o dever-poder do administrador em seu agir político. O fato de as políticas públicas trazerem em si uma dimensão de escolha de ações e omissões, mediada pela política entre diversos agentes, suscita a problemática da possibilidade de sua sindicabilidade plena, notadamente tendo em conta os mecanismos democráticos de definição da vontade e do autogoverno em um Estado Democrático de Direito. Surge disso o questionamento sobre a relevância e a possibilidade jurídicas em analisar uma política pública.

Para responder a essa pergunta, Ana Paula de Barcellos (2015) sistematiza que, em um contexto de neoconstitucionalismo, toda atuação do Estado deve observar (1) a normatividade da constituição, (2) a superioridade do Texto Constitucional com relação às demais normas jurídicas e (3) a centralidade da Constituição no sistema jurídico. Decorre disso, que todo agir do Estado, e, por via de consequência, toda política pública, deve observar e efetivar os comandos constitucionais.

Como afirma essa autora: “apenas por meio das políticas públicas o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição [...], sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais que dependam de ações para sua promoção” (BARCELLOS, 2015, p. 90). É necessário, portanto, que estas escolhas políticas estejam vinculadas aos preceitos constitucionais, não sendo justificáveis “decisões idiossincráticas, comprovadamente ineficientes ou simplesmente sem sentido” (BARCELLOS, 2015, p. 92).

Felipe Fonte (2015) compreende que políticas públicas existem como meios idôneos de efetivação de direitos fundamentais e de outros objetivos públicos, extraindo, portanto, de sua finalidade o interesse jurídico. As políticas públicas podem ser objeto de impugnação e controle judicial, na medida em que o ordenamento jurídico excepciona as hipóteses de total

discrecionalidade do agir público, para todos os demais casos. E, então, cabe controle jurídico, também respeitados alguns parâmetros.

Isso, para o autor, não significa que todas as políticas públicas se submetem à análise jurídica sob os mesmos parâmetros e na mesma intensidade. As políticas públicas constitucionais essenciais, ou seja, aquelas voltadas à garantia do núcleo essencial da dignidade da pessoa humana⁸, se submetem a um controle mais intenso, atraindo parâmetros adicionais aos que são aplicáveis a toda e qualquer política pública, sendo possível, ao Poder Judiciário adentrar ao próprio mérito administrativo, e sendo vedada a omissão ou a prestação deficiente (FONTE, 2015, p. 5108)⁹. Às políticas públicas gerais, aqui consideradas as não essenciais, aplicam-se os parâmetros de isonomia, eficiência e transparência, além do controle de legalidade e moralidade aplicável a todo o agir do Estado. Assenta o autor que são especialmente relevantes juridicamente as políticas públicas essenciais, que se destinam a concretizar o núcleo dos direitos fundamentais, mínimo existencial (FONTE, 2015).

Andrei Koerner, Celly Inatomi e Márcia Baratto (2011) enfatizam ainda o papel contramajoritário do Direito, que ganha ainda mais destaque quando a atuação judicial se dá em defesa de direitos de grupos não hegemônicos. No mesmo sentido explica Felipe Fonte (2015, p. 4780) que “determinados conteúdos constitucionais não podem ficar à mercê da livre vontade majoritária; daí se submeterem a um juízo de suficiência e adequação a ser exercido pelo Poder Judiciário”, e dentro desse conteúdo constitucional estão os direitos fundamentais.

Assim, importa ao Direito a análise de políticas públicas na medida em que a atuação do Estado se dá dentro de balizas de legalidade¹⁰, cuja observância pode ser juridicamente sindicável, mas sobretudo por sua finalidade última, que é a concretização de direitos, em especial, quando de se trata de direitos humanos e fundamentais¹¹.

8 Ao apresentar o conceito de mínimo existencial, o autor afirma ser o conjunto de direitos que asseguram a vida digna, relacionando, assim, o conteúdo do mínimo existencial ao núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana (FONTE, 2015, p. 4978). Para o autor, compõem o mínimo existencial o direito à vida, a vedação ao tratamento degradante, direito à educação e ao acesso à Justiça. Como será discutido no próximo capítulo, a política pública de erradicação ao trabalho escravo se insere entre as políticas essenciais, uma vez que se busca garantir o mínimo existencial dos trabalhadores, traduzido na relação de trabalho como o trabalho digno.

9 Esse conceito será melhor apresentado nos Capítulos 2 e 3.

10 Legalidade, nesse momento, compreendida em seu sentido amplo, abrangendo conformidade convencional, constitucional e legal, em especial, na defesa dos direitos humanos e fundamentais.

11 Também é relevante o debate sobre qual o papel do Poder Judiciário na análise de uma política pública, em especial, pela tensão entre a “decisão certa”, que orienta a atuação judicial, e a “decisão possível” tomada pelo agente público. Além disso, discute-se ainda os ruídos na atuação do Poder Judiciário na defesa de direitos contramajoritários, quando se mostra esse poder, muitas vezes, composto por uma elite social, sem representação democrática ou representatividade de gênero, classe e raça. Essa discussão será aprofundada no último capítulo dessa dissertação, sendo, por ora, apenas apresentada a introdução da sindicabilidade judicial das políticas públicas.

1.1 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO EM SEUS MÚLTIPLOS EIXOS

A transversalidade de gênero ou *gender mainstreaming* (WALBY, 2005) é uma expressão polissêmica utilizada em contextos diversos, mas que traduz uma finalidade em comum de transmitir a ideia de que são necessárias, ao se discutir a efetivação de direitos, a preocupação específica e a priorização voltadas ao impacto do gênero no sujeito a quem se pretende proteger ou cujo direito se pretende defender.

Há autoras, como Marta Farah (2004), Jaqueline Brandt, Rosalia Lavarda e Marie-Anne Lozano (2017), que adotam expressões como “perspectiva de gênero” ou “recorte de gênero” como referências ao mesmo conceito e no mesmo contexto histórico, sendo traduções possíveis para *gender mainstreaming*.

Neste texto, “transversalidade de gênero”, “recorte de gênero” e “perspectiva de gênero” serão adotadas como expressões intercambiáveis. Será dada preferência ao uso da primeira delas, tendo em vista a sua maior recorrência nos textos de análise de política pública, especialmente aqueles relacionados à garantia de direitos de grupos sociais específicos (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018).

Soma-se a isso o fato de o termo ter sido traduzido dessa forma em documentos oficiais brasileiro, a exemplo dos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres (2004-2007, 2008-2011, 2013-2015)¹², em que a transversalidade consta como princípio orientador de todas as políticas públicas. Além disso, verifica-se um uso ainda mais diversificado em significados para a expressão “perspectiva”, embora se reconheça uma maior adoção dessa locução, nos últimos anos, em especial pelo Sistema de Justiça, sendo exemplo recente o lançamento do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça 2021 (BRASIL, 2021).

A busca por aplicação da categoria transversalidade de gênero às políticas públicas é considerada prática recente (BANDEIRA; ALMEIDA, 2013), no entanto, parte de uma constatação que os estudos de gênero já apontam há mais tempo: em uma sociedade marcada por uma separação hierarquizada dos papéis de gênero, entender e enfrentar essa construção social são medidas necessárias para uma efetiva igualdade.

Por isso, Sylvia Walby (2005), autora considerada umas das precursoras dos estudos de transversalidade de gênero e dos impactos do patriarcado nas relações de trabalho, destaca que a transversalidade é tanto uma nova estratégia nas teorias de gênero como uma prática política.

12 Cf. BRASIL (2004; 2008; 2013).

Como estratégia, funciona como uma revisão de conceitos para torná-los mais adequados a um mundo marcado pelo gênero e, como prática, busca aumentar a efetividade de políticas públicas tornando visíveis os impactos de gênero em suas premissas, nos seus processos e nos seus resultados.

A transversalidade de gênero incide diretamente em dois eixos: o epistemológico, criando um objeto e uma metodologia de estudo e de pesquisa científica, e o da política, em que se mostra uma ferramenta para aferir e exigir se os impactos de gênero foram considerados no agir estatal e quais resultados foram criados ou reforçados nessa atuação (WALBY, 2005).

A identificação dos dois eixos de análise por Sylvia Walby é confirmada por meio de revisão de literatura de Fernanda Papa (2012), que localiza o uso da expressão em duas perspectivas. Na primeira, como uma categoria epistemológica, alinhada aos estudos feministas. Na segunda, como ferramenta de políticas públicas, voltada a verificar se a atuação do Estado adota perspectiva de gênero na formulação do problema e no desenho de sua atuação ((BANDEIRA; VIEIRA, 2004; MARCONDES, 2019).

Ademais, como se aprofundará adiante, é possível e premente acrescentar um terceiro olhar, o do campo jurídico, em que se enxerga a transversalidade de gênero como um dever do Estado (eficácia vertical) e da sociedade (eficácia horizontal) decorrente do direito humano e fundamental à igualdade e não discriminação, que determina o tratamento igualitário entre homens e mulheres.

1.1.1 Transversalidade como categoria epistemológica

A discussão sobre os impactos de gênero foi carreada para o campo das Ciências Políticas e do Direito a partir das discussões da(s) epistemologia(s)¹³ de gênero. A partir do século XIX e mais acentuadamente no século XX, com destaque para as décadas de 1960 e 1970, a pretensão de objetividade e neutralidade do conhecimento científico torna-se objeto de críticas. Passa-se a exigir o reconhecimento de que “o sujeito do conhecimento deve ser considerado como efeito das determinações culturais, inserido em um campo complexo de relações sociais, sexuais e étnicas” (CALVELLI; LOPES, 2011, p. 347).

13 Nesse ponto, é importante o destaque de que, considerando a complexidade e a diversidade dentro dos estudos de gênero e das teorias feministas, seria mais adequado falar em epistemologias feministas, como alertam Martha Narvaz e Sílvia Koller: “mais apropriado seria falar em epistemologias e em metodologias, no plural, uma vez que não há uma só forma de produção de conhecimento, mas várias, a partir de diferentes teorias (NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 651).

Critica-se, assim, a criação do sujeito universal, homem eurocêntrico, como parâmetro único do conhecimento. Como aponta Marcondes (2019), as críticas feministas voltam-se também às bases dos conhecimentos científicos hegemônicos, ao apontar a ausência de neutralidade no saber científico e de sua intrínseca relação com a realidade sócio-política em que construído.

Esses estudos, também abrangidos pela denominação de teoria feminista¹⁴ (KELLER, 2006), foram concomitantes e alimentados pelo projeto político produzido pelos movimentos de mulheres e também pelo ingresso crescente, ainda que não totalmente igualitário, de mulheres pesquisadoras, provocando o reexame das premissas e pressupostos dos campos tradicionais de saber acadêmico (KELLER, 2006). Houve, assim, uma busca do movimento feminista por difundir seus conceitos tanto nos espaços políticos como acadêmicos (NARVAZ; KOLLER, 2006).

O gênero consolida-se como objeto de estudo com o fortalecimento do movimento feminista, levando, especialmente para as Ciências Sociais, a reflexão sobre “o caráter fundamentalmente social das distinções baseadas no sexo” (SCOTT, 1995, p. 72)¹⁵. Propunha-se, assim, “um reexame crítico das premissas e dos critérios do trabalho científico” (SCOTT, 1995, p. 73) e a supressão das ausências daqueles invisibilizados nas pesquisas pretensamente universais e neutras (LOPES; CONCEIÇÃO, 2005; SCOTT, 1995).

A proposta, portanto, de introduzir a dimensão de gênero nas pesquisas inaugura “um novo modelo de se estudar as relações entre os sujeitos na ciência”(RODRIGUES; MENEZES, 2012, p. 3).

Joan Scott aponta que sua definição de gênero parte de duas premissas: “(1) gênero é um elemento constitutivo das relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e (2) o gênero é uma forma primária de dar significado às relações de poder” (SCOTT, 1995, p. 86).

Para a autora, dentro dessas relações de poder, faz-se necessário compreender também as relações do mercado de trabalho, a educação e o sistema político, e não apenas empreender

14 Embora se reconheça a inexistência de uma única teoria feminista, mas sim de feminismos (tais como liberal, marxista, radical, negro, socialista, anarquista, entre outros), distinção que se fortalece com o feminismo negro, em comum, há a crítica à pretensão de cientificidade neutra que alcance a verdade absoluta e a denúncia da ausência de mulheres na construção do conhecimento (NARVAZ; KOLLER, 2006).

15 Esse movimento de conceituar e questionar o conceito de gênero, estudar a política identitária das mulheres, analisar os impactos do sistema patriarcal sobre as mulheres, desconstruir o essencialismo binário de gênero é principalmente associado à terceira onda do feminismo. As ondas ou fases não podem transmitir a ideia de que o movimento feminista seja uno e que sua atuação política e teórico-epistemológica seja linear. Martha Narvaz e Sílvia Koller (2006) destacam a coexistência e convivência entre as fases, inclusive contemporaneamente.

uma análise descritiva sobre homens e mulheres. As relações de gênero revelam-se em símbolos culturais; em conceitos normativos; na política, compreendida por suas instituições e pela organização social e, por fim, na identidade subjetiva (SCOTT, 1995). Assim, há consequências sociais da criação do gênero, como códigos de comportamento, vestimentas, divisão sexual do trabalho, competindo às mulheres o trabalho classificado como trabalho reprodutivo e ao homem, o produtivo (HIRATA, 2018; HIRATA; KERGOAT, 1994; 2007)¹⁶.

Embora parte do foco da epistemologia de gênero seja a busca pela desconstrução da própria ideia de gênero, escancarando a inexistência do essencialismo, é preciso reconhecer que as diferenças sociais e culturais atreladas à construção do gênero ainda operam em relações de poder com subordinação das mulheres. O gênero permanece, portanto, como categoria importante de análise científica porque permite historicizar as maneiras pelas quais o sexo e as diferenças sexuais foram concebidos (SCOTT, 2010).

Discutir a transversalidade foi um recurso encontrado, tanto internacional (BRAUNMUHL, 2001) como nacionalmente (BANDEIRA; ALMEIDA, 2013; AGUIÃO, 2017), para trazer a profundidade e a complexidade de gênero para o necessário respeito e garantia dos direitos humanos e fundamentais.

Nesse aspecto, importante a observação de Katharine T. Bartlett (2011) de que é preciso reconhecer que a categoria “mulher” não é composta por um todo idêntico e homogêneo. São muitas as mulheres, em suas multiplicidades identitárias que enfrentam diferentes tipos de exclusão ou negativa de direitos. No entanto, esta é uma etiqueta de análise que segue sendo útil para identificar aquelas que são isoladas ou estigmatizadas em razão de seu sexo.

Daphne Barak-Erez (2012) defende a aplicação dessa ferramenta às pesquisas e práticas jurídicas, por retornar resultados menos contraditórios com relação a outros métodos interpretativos e por detectar efeito de leis ou ações cujo efeito seja desproporcionalmente impactante para as mulheres.

Acrescenta-se a essa metodologia a interseccionalidade, melhor detalhada na próxima seção, para que se considere não apenas o gênero, mas a sua articulação com outras categorias como raça, para evitar justamente o “solipsismo branco” (BARTLETT, 2011, p. 11, tradução livre) e permitir a análise dos contextos de múltiplas identidade. É o que será aprofundado adiante.

16 Especificamente a divisão sexual do trabalho será mais detalhada adiante.

1.1.1.1 Transversalidade de gênero e interseccionalidade de raça

Percebe-se, no entanto, que as próprias categorias “gênero” ou “mulher” podem se mostrar generalizantes e universalizantes ao agregar sob o mesmo manto experiências e realidades muito diversas, como a de mulheres brancas ricas e mulheres negras de periferias ou mulheres do sul global. Nesse processo, mais uma vez, apagam-se as necessidades e particularidades das maiorias minorizadas (SANTOS, 2020)¹⁷. Mostra-se, então, essencial reconhecer a existência da diversidade entre as mulheres e os impactos e desafios de carregar no corpo as marcas que levam à exclusão.

Essa é uma forte crítica do feminismo negro e do feminismo decolonial, explicada em precisa lição de Lélia Gonzalez (2020):

É inegável que o feminismo, como teoria e prática, desempenhou um papel fundamental em nossas lutas e conquistas, na medida em que, ao apresentar novas questões, não apenas estimulou a formação de grupos e redes, mas também desenvolveu a busca por uma nova maneira de ser mulher. Ao centralizar suas análises em torno do conceito de capitalista patriarcal (ou patriarcado capitalista), ele revelou as bases materiais e simbólicas da opressão das mulheres, o que constitui uma contribuição de importância crucial para a direção de nossas lutas como movimento. [...] Mas o que geralmente encontramos ao ler os textos e a prática feminista são referências formais que denotam um tipo de esquecimento da questão racial (GONZALEZ, 2020, p. 140–141).

Como alerta Milena Martins, há uma insuficiência da categoria gênero, sendo necessário a releitura interseccional do trabalho das mulheres (MARTINS, 2020, p. 172). Neste ponto, é preciso fazer uma distinção entre os conceitos de transversalidade de gênero e interseccionalidade¹⁸, e discutir, assim, de que maneira eles se diferenciam e se relacionam. A transversalidade é a exigência de uma profundidade de análise de um direito ou de uma medida efetiva de implementação a partir de perspectiva mais ampla e complexa, com incorporação de “temas, visões, enfoques e problemas públicos” (SERRA, 2005, p. 3). Já a interseccionalidade é uma construção de feministas negras, que percebem que existem camadas sobrepostas de opressão quando há encontro de uma ou mais vulnerabilidades, como raça, gênero, origem, religião, idade, entre outros (CRENSHAW, 2002)¹⁹.

17 A adoção da expressão maiorias minorizadas é interessante para reafirmar que muitas das categorias que tornam determinados grupos minorias políticas atingem maiorias populacionais, como as mulheres e negros no Brasil, mas que, no entanto, encontram-se em situações subalternizadas de poder.

18 Mariana Marcondes, Ana Paula Diniz e Marta Farah (2018) identificam a incorporação da interseccionalidade como uma das quatro principais tensões em torno da transversalidade de gênero. São elas: (a) a relação entre igualdade de gênero e o mainstreaming governamental; (b) as disputas sobre o conceito de gênero; (c) a incorporação da transversalidade e (d) a articulação entre política e técnica. Cada uma delas será analisada ao longo da pesquisa.

19 Há pesquisas que usam os conceitos como referentes ao mesmo fenômeno ou que, embora adotem um deles, utilizam os conceitos em sentido contrário ao aqui apresentado. Nesta dissertação, são consideradas como termos que, embora coabitem preocupações similares, são diferentes.

A incorporação da interseccionalidade decorre de forte atuação do feminismo negro e LGBTQIA+, e lança luzes sobre a articulação de múltiplas formas de desigualdades ou camadas sobrepostas de exclusão (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018). Assim, “surge como proposta teórico-metodológica para compreender as relações sociais de poder e os contextos em que se produzem as desigualdades sociais entre mulheres e homens, considerando as diferentes classificações sociais historicamente situadas” (MACHADO; COSTA; DUTRA, 2018, p. 239).

Atribui-se à Kimberlé Crenshaw (2002) a apresentação do termo interseccionalidade, ao afirmar que raça, classe, etnia, religião e idade importam para a forma como as mulheres sofrem discriminação. A autora aponta que houve um aumento dos direitos das mulheres, inclusive com a incorporação da perspectiva de gênero em conferências mundiais, reconhecendo-se que, se gênero importa para os sujeitos de direitos, então deve ser considerado nas atividades de concretização de direitos humanos. A autora destaca que também houve maior preocupação com o direito à não-discriminação racial, embora sem o mesmo grau e nível de compromisso que a não-discriminação de gênero alcançou nos instrumentos internacionais. Esse contexto, para a autora, seria, portanto, propício para pensar “a interação entre as discriminações de raça e de gênero” (CRENSHAW, 2002, p. 173).

Para a autora, “tais elementos diferenciais podem criar problemas e vulnerabilidades exclusivos de subgrupos específicos de mulheres, ou que afetem desproporcionalmente apenas algumas mulheres” (CRENSHAW, 2002, p. 173). Por isso, conclui a autora que a interseccionalidade é um conceito que busca compreender consequências estruturais e dinâmicas da associação de sistemas múltiplos de exclusão (CRENSHAW, 2002)

Aplicada às políticas públicas, a incorporação da interseccionalidade dá percepção de que abordagens monofocais são insuficientes para solução de problemas sociais, especialmente quando se trata de grupos vulnerabilizados. Propõe-se, então, que as dimensões de gênero e raça sejam consideradas em todo o ciclo das políticas públicas, da formulação à avaliação (BOTELHO; NASCIMENTO, 2016).

Esses fatores precisam ser considerados de forma conjunta e articulada, sobretudo no Brasil, porque são fatores de exclusão e vulnerabilidade que se influenciam mutuamente. Segundo Denise Botelho e Wanderson do Nascimento (2016, p. 30), aplicar a interseccionalidade às políticas transversais tem “um potencial importante para que se consiga mapear públicos aos quais se destinarão as políticas, favorecendo os processos de construção de agenda e a formulação de ações”.

Assim, a interseccionalidade se insere nas políticas públicas, bem como a transversalidade de gênero, na busca de alcançar mais e melhor o público-alvo destinatário da ação estatal, buscando compreender como atuam as vulnerabilidades na realidade social e como devem ser consideradas na formulação de ações, programas ou políticas. Sintetizam Denise Botelho e Wanderson do Nascimento:

Seria equivocado imaginar que a perspectiva da interseccionalidade está interessada, por outro lado, em apontar quais os grupos ou indivíduos são mais vitimados ou privilegiados em função de suas posições identitárias. Trata-se, antes, de entender as particularidades e especificidades fundamentais para que possa construir ações que enfrentem segregações e restrições de acesso a direitos, assim como buscar combater as violências que atingem de modo particular um grupo. Dessa maneira, o objetivo não se desligaria da criação de condições para que o maior número possível de pessoas possa ser beneficiado pelo acesso às políticas públicas em geral, através de políticas focais que considerem a experiência da interseccionalidade de vulnerabilidades. (BOTELHO; NASCIMENTO, 2016, p. 33–34)

Não considerar outros fatores de exclusão, além do gênero, tem o potencial de provocar superinclusão e subinclusão de mulheres como resultados da política pública, superincluindo determinadas mulheres em detrimento de outras (CRENSHAW, 2002).

A preocupação com a interseccionalidade é ainda mais relevante no Brasil, dada a sua experiência colonial. Ao descrever a colonialidade do poder, Aníbal Quijano (2005) detecta que a colonização da América marca o processo de criação de um sistema colonial e moderno de capitalismo, que tem como bases a ideia de raça, como a assunção da existência de distinções biológicas de expressão fenotípica entre os seres humanos, a justificar relações de dominação e hierarquia; e “a articulação de todas as formas de trabalho” (QUIJANO, 2005, p. 117) voltadas ao capital.

O que diferencia quem exerce cada uma das formas de trabalho é a raça, na relação entre dominante e dominado, colonizador e colonizado, sendo a mais durável e estável ferramenta de dominação. Estabelece-se, desse modo, uma divisão racial do trabalho. Nesse sentido, explica o autor:

Assim, cada forma de controle do trabalho esteve articulada com uma raça particular. Conseqüentemente, o controle de uma forma específica de trabalho podia ser ao mesmo tempo um controle de um grupo específico de gente dominada. Uma nova tecnologia de dominação/exploração, neste caso raça/trabalho, articulou-se de maneira que aparecesse como naturalmente associada, o que, até o momento, tem sido excepcionalmente bem-sucedido. (QUIJANO, 2005, p. 120).

María Lugones (2014; 2018;2020), analisando a interseccionalidade de raça, classe, gênero e sexualidade da colonialidade do poder, afirma que não se pode desconsiderar que existe uma indiferença com relação às violências a que são submetidas as mulheres de cor e que o racismo se associa a outra forma de dominação, igualmente universal, o gênero (LUGONES, 2020). Para a autora, é justamente a combinação entre a interseccionalidade e a colonialidade

do poder que cria o sistema moderno colonial de gênero, em que há não apenas uma divisão racial do trabalho, mas uma divisão racial e sexual do trabalho (LUGONES, 2020)²⁰.

Para Milena Martins (2020), aplicar a interseccionalidade às relações de trabalho é reconhecer que as desvantagens impostas pelo gênero na divisão sexual do trabalho são acentuadas quando considerada a raça, assim pontuando a autora:

Uma abordagem interseccional do trabalho feminino, portanto, é aquela que não descarta o fato de que, embora mulheres brancas, nacionais, de classe média de fato estejam em posição de desvantagem em relação aos homens brancos, a situação de mulheres negras, imigrantes, de classe baixa, é ainda mais desfavorável (MARTINS, 2020, p. 173).

Por outro lado, a interseccionalidade não pode ser interpretada com a ideia de que existem eixos de subordinação mais ou menos importantes. Por isso, a ressalva feita por Gabriela Delgado, Livia Miraglia e Luísa Anabuki (2021) de que:

A ideia de eixos de subordinação pode levar à compreensão equivocada de que se trata de formas de opressão separadas, independentes, que apenas se somam nos indivíduos que reúnem duas ou mais características que geram subordinação. (DELGADO; MIRAGLIA; ANABUKI, 2021, p. 14).

Para evitar este raciocínio de que as opressões possam operar separadamente, a pesquisadora María Lugones (2020) apresenta o termo “categorial” para apontar a inseparabilidade dessas categorias e destacar que entendê-las como separadas e estanques tem como consequência apagar um dos aspectos de opressão.

Nesse mesmo sentido caminha Carla Akotirene (2019, p. 19), ao concluir que há “existência de uma matriz colonial moderna cujas relações de poder são imbricadas em múltiplas estruturas dinâmicas, sendo todas merecedoras de atenção política” e registra o alerta sobre os riscos da ausência da interseccionalidade, pois “o Estado, por sua vez, se alimentava destas concepções para formulação e avaliação de políticas públicas” (AKOTIRENE, 2019, p. 55).

É, por isso que esta pesquisa centra-se em analisar a transversalidade gênero, considerada a interseccionalidade de raça, não se esquecendo que existem e importam outras vulnerabilidades, mas tendo em mente o objeto e o recorte da pesquisa, esses dois marcadores serão especialmente considerados.

20 Assim, tem-se que “é importante entender o quanto a imposição desse sistema de gênero forma a colonialidade do poder, e o tanto que a colonialidade do poder forma esse sistema de gênero. A relação entre eles segue uma lógica de formação mútua. Até agora, acredito que está claro que o sistema de gênero moderno/colonial não existe sem a colonialidade do poder, já que a classificação das populações em termos de raça é uma condição necessária da sua existência”. (LUGONES, 2020, p. 10).

1.1.2 Transversalidade de gênero como ferramenta analítica de Política Pública

Ao contextualizar a busca por um recorte transversal de gênero na formulação e implementação das políticas públicas, Lourdes Bandeira e Fernanda Vieira (2004)²¹ destaca um aumento do interesse pelo estudo das ações do Estado, em especial “suas condições de emergência, seus mecanismos e estratégias de operação e controle” (BANDEIRA; VIEIRA, 2004, p. 4). Um dos focos desse interesse se mostra nas “disfunções burocráticas” (SILVA, T., 2011, p. 2) para atender novas demandas sociais, com destaque para questões ambientais e de grupos historicamente excluídos.

Como explicam Gabriela Lotta e José Carlos Vaz (2015), a redemocratização da América Latina levou a uma redefinição do tamanho e do papel do Estado, exigindo aprofundamento das relações estado-sociedade e arranjos institucionais mais complexos.

Passa-se a reclamar cada vez mais que o Estado considere, na sua atuação, a complexidade da realidade social. Nesse sentido, “a proposta da transversalidade tem encontrado campo fértil, especialmente no campo da gestão pública, como estratégia conceitual e operacional para permitir a incorporação de visões multifacetadas sob problemas complexos” (SILVA, T., 2011, p.1). Por mais que as ações governamentais se mostrassem mais e mais organizadas e especializadas, há debilidades e limitações que precisam ser reconhecidas e tratadas (SERRA, 2005).

Para a gestão pública, a ideia de transversalidade é associada aos conceitos de coordenação, articulação, sendo muitas vezes considerada sinônimo de intersectorialidade, que descreve um agir estatal não isolado, mas integrado e articulado entre os órgãos e instituições públicas e a sociedade civil. As expressões se associam ao contexto das novas exigências aplicadas às ações governamentais, em especial com surgimento de novas demandas dirigidas ao poder público, com maior organização de movimentos da sociedade civil, como de mulheres, negros e pessoas com deficiência (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018)²².

21 Autora predominantemente referenciada na apresentação do conceito de transversalidade nas pesquisas acadêmicas (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018).

22 Por isso, Mariana Marcondes, Tatiana Sandim e Ana Paula Diniz (2018) acrescentam que há um uso sobreposto e intercambiável entre os termos transversalidade e intersectorialidade em trabalhos acadêmicos, como referência ao mesmo fenômeno de reconhecimento de um agir estatal mais articulado, com participação da sociedade civil, superação da fragmentação e verticalização governamental, revisão de premissas e processos de políticas públicas, entre outros. No entanto, a expressão transversalidade de gênero adequa-se melhor ao objeto proposto nesta pesquisa, analisando especificamente como gênero e raça aparecem na agenda da política pública de erradicação ao trabalho escravo contemporâneo, de forma isolada ou intersectorializada. Além disso, como advertem Albert Serra (2005) e Tatiana Silva (2011), é possível verificar ações intersectorializadas, ou seja, realizadas com integração e coordenação de diferentes atores, mas não transversais, sem serem atravessadas pela profundidade que um determinado tema ou problema social requer. Serra (2005) ainda acrescenta que não se pode

Silvia Aguião (2017) conclui sobre a multiplicidade de sentidos para transversalidade que, embora seja expressão empregada, a depender do contexto, para transmitir ou alcançar significados diferentes, envolve, ao fim, uma maneira de lidar com os sujeitos pretendidos de modo a garantir maior igualdade. Nas palavras da autora:

[...] conforme essa estruturação administrativa, a *transversalidade* adquire diferentes sentidos: sujeitos de agendas específicas (mulheres, pessoas idosas, população LGBT, população indígena, crianças e adolescentes etc.), temas a serem abordados (gênero, raça, geração etc.) e práticas de gestão (coordenação horizontal de ações, interseccionalidade etc.). Mas, sobretudo, surge como um signo de investimento governamental em ‘promoção e garantia de igualdade’ a partir do reconhecimento ou da ‘inclusão’ de diferenças. Em outras palavras, *transversalidade* é a “estratégia” ou o mecanismo do arranjo burocrático-institucional acionado para lidar com as diferenças entre sujeitos visando a superação de desigualdades. (AGUIÃO, 2017, p. 25).

Nesse sentido, Albert Serra (2005) aponta como exemplo mais claro da transversalidade a promoção da igualdade de gênero, sendo a principal e mais universal política pública transversal existente. Para o autor, assegura-se com a transversalidade que:

1. As políticas públicas, em sua implementação, não gerem discriminação de gênero;
2. a atuação utilize elementos de promoção de uma maior e crescente igualdade de gênero;
3. Esses dois objetivos se convertam em objetivos adicionais para todos os setores de atuação e todas as atividades. (SERRA, 2005, p. 5, tradução nossa).

Tatiana Silva (2011) apresenta a transversalidade como “instrumento de intervenção social que visa incorporar à gestão aspectos selecionados da realidade que são determinantes para atendimento a um problema ou situação específica” (SILVA, T., 2011, p. 4), qualificada, portanto, como uma estratégia de ação que não se restringe a temas determinados. Para Albert Serra (2005, p. 3, tradução nossa), a transversalidade mostra-se, “ao mesmo tempo, um conceito e um instrumento organizativo cuja função é aportar capacidade de ação a organizações em relação a temas para os quais a organização clássica é inadequada”.

Integrando ao conceito a perspectiva epistemológica, Mariana Marcondes (2019) inclui o arcabouço teórico feminista e estabelece que “[a transversalidade de gênero] é definida como um processo específico de políticas de igualdade de gênero, em que há incorporação das perspectivas feministas no enquadramento da política pública” (MARCONDES, 2019, p. 32). E conclui que “a transversalidade materializa-se no desenvolvimento de condições institucionais que propiciem a aderência de políticas públicas às agendas políticas feministas”

confundir a transversalidade com a intersectorialidade, uma vez que o núcleo conceitual da primeira não é a coordenação lateral, interdepartamental ou interinstitucional, sendo possível verificar casos de intersectorialidade sem a adoção de novas perspectivas. Assim, não será utilizada a expressão intersectorialidade para designar a categoria desta pesquisa. Serra (2005) esclarece que há outros termos que se relacionam com *gender mainstreaming* ou transversalidade de gênero como *cross-cutting* e *target group*. O primeiro, mais incidente em língua inglesa, descreve graficamente a ideia da transversalidade, com o atravessamento, o corte transversal, do tema em foco na política. E público alvo ou *target group* refere-se à preocupação com determinados setores da sociedade a serem alcançados pelas políticas públicas.

(MARCONDES, 2019, p. 44). A autora sugere a análise enfocando o que propõe como dimensões da transversalidade de gênero, sendo elas: condições institucionais, aderência às agendas políticas feministas e enquadramento na perspectiva de gênero (MARCONDES, 2019).

Para a autora, dois aspectos são levados em consideração: as disputas discursivas e os efeitos concretos da incorporação da transversalidade, vistos como o compromisso estatal efetivo, que se materializa com o desenvolvimento das condições institucionais e com a aderência às agendas das políticas públicas. As condições institucionais podem ser vistas por meio de institucionalidades e estratégias, “como planos de ações conjuntas, instâncias de coordenação da ação governamental, entre outras” (MARCONDES, 2019, p. 67).

Para Lourdes Bandeira e Fernanda Vieira, a transversalidade de gênero deve ser entendida como “a ideia de elaborar uma matriz que permita uma nova visão (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero” (BANDEIRA; VIEIRA, 2004, p. 5), o que pode ser verificado na incorporação da transversalidade de gênero em três dimensões: (1) na agenda dos planejadores das políticas; (2) na prática dos gestores, ao executarem, monitorarem e avaliarem uma política pública e (3) na disseminação de novos valores culturais e políticos para a população²³. Trata-se, portanto, de exigir da atuação estatal uma nova profundidade no dever de garantia, a profundidade de gênero (BRAUNMUHL, 2001).

Assim, busca-se “um aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres” (BANDEIRA; VIEIRA, 2004, p. 5). Isso porque a ausência de reconhecimento, no momento da formulação e do planejamento de uma política pública, de que gênero e raça expressam relações de poder, tem como consequência que as mulheres e, com maior destaque, as mulheres negras não sejam alcançadas pela política, criando situações de desigualdade, “muitas vezes, baseadas numa aparência de neutralidade e impessoalidade” (BANDEIRA; VIEIRA, 2004, p. 33).

Para transformar, portanto, a transversalidade interseccional como ferramenta é necessário inseri-la em todas as fases do ciclo das políticas públicas. Como esclarecido

23 Lourdes Bandeira e Fernanda Vieira conceituam gênero como o “conjunto de normas, valores, costumes e práticas através das quais a diferença biológica entre homens e mulheres é culturalmente significada” (BANDEIRA; VIEIRA, 2004, p. 7). As autoras destacam que é por meio da linguagem que se acentua a distinção entre homens e mulheres e se invisibiliza este último grupo, o uso universal do masculino, o masculino como sujeito coletivo, o homem como representação do humano, são todas construções linguísticas que mascaram a complexidade e diversidade da sociedade. Esse processo se reflete também nas estruturas sócio-institucionais e jurídicas e, portanto, aparecem no planejamento de políticas e ações do Estado (BANDEIRA; VIEIRA, 2004, p. 8).

anteriormente, políticas públicas não representam toda e qualquer ação do Estado, exigindo certo grau de organização, de sistematicidade, representando um conjunto articulado de ações (e inações conscientes) voltado a atingir determinada finalidade de interesse público.

Essa organização foi sistematizada em forma de ciclo, o ciclo da política pública, normalmente identificado com as seguintes fases: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação (HOWLETT; HAMESH; PERL, 2013). Trata-se de um desenho didático, uma vez que se reconhece que essas fases acontecem, muitas vezes, de forma concomitante e não linear, mas que explica bem o momento e o objetivo de determinadas ações.

É possível pensar em estratégias e mecanismos de inserção em todas essas fases. Sem intenção de esgotar as ações que podem ser adotadas em cada uma delas, propõe-se aqui exemplos para demonstrar essa viabilidade.

O primeiro passo é o da construção de agendas (BOTELHO; NASCIMENTO, 2016), a primeira fase de uma política pública, sendo considerada a mais crítica das fases (HOWLETT; HAMESH; PERL, 2013). Isto porque é, nesse momento, que um determinado problema é alçado do *status* de interesse privado ou social ao de interesse público (HOWLETT; HAMESH; PERL, 2013). Esse processo se desenrola por meio de pressões e consensos, debates, num intenso campo de disputa.

A incorporação da transversalidade de gênero na agenda de uma política pública deve reorientar e transformar as premissas da política já existente. E isso passa também pela postura ativa de perguntar pelas camadas de exclusão que operam em determinado problema social a ser alcançado pela política pública, perquirindo:

Onde está o sexismo nisso? Qual a dimensão de classe? Onde está o heterossexismo? E a fim de ampliar ainda mais tais questionamento, poder-se-ia perguntar: “de que forma esse problema é matizado pelo regionalismo? Pelas consequências históricas do colonialismo? [...] Há racismo na determinação de quais mulheres serão sujeitas a tais condições de trabalho? (CRENSHAW, 2002, p. 182–183).

Depois que um governo decide que determinado problema é de interesse público e que serão adotadas medidas, a fase seguinte de formulação consiste na identificação de possíveis soluções, para tanto são coletadas e organizadas informações, feita a busca de parceiros para atuação conjunta ou possível assessoria, organização da divisão de competências e atribuições (HOWLETT; HAMESH; PERL, 2013). Nessa fase, é importante que, entre as informações coletadas, sejam realizados estudos e escutados especialistas, da sociedade civil ou não, em transversalidade e interseccionalidade, sejam capacitados os atores para os temas de gênero e raça, haja sensibilização da alta administração para a necessidade desses temas, entre outros.

Lourdes Bandeira e Fernanda Vieira (2004) destacam que a adoção de medidas concretas e mensuráveis começa com coleta de dados e produção de informações que desagreguem, dentro da análise de um problema social, sexo, gênero, orientação sexual, raça, região e outros fatores que possam resultar em maior vulnerabilidade na situação em concreto. Somam-se a isso produzir e difundir pesquisas sobre “intersecção da categoria gênero nas mais diversas áreas governamentais” (BANDEIRA; VIEIRA, 2004, p. 13) e manter diálogo com o movimento organizado de mulheres.

No momento de tomada das decisões, independentemente do método adotado (incremental ou racional), a transversalidade interseccional precisa estar presente no estabelecimento das prioridades e dos objetivos para solução do problema e no dimensionamento dos encargos envolvidos (SILVA, T., 2011). Na seleção das ações e escolha das estratégias, deve-se priorizar aquelas que melhor atingirão a igualdade de gênero e raça. Ao pensar as consequências, é preciso levar em consideração os impactos específicos de gênero e raça.

A fase seguinte, de implementação, busca transformar as decisões tomadas em ações efetivas, inclusive com a escolha dos meios necessários, designação das pessoas e estabelecimento de regras de atuação (HOWLETT; HAMESH; PERL, 2013). Nesse momento, a própria escolha dos meios deve voltar-se para aqueles mais aptos a atingir a igualdade de gênero e raça. Inclusive, na organização das competências, deve ser privilegiada a interlocução com estruturas do governo que tratem especificamente dos temas, bem como garantida a representatividade de gênero e raça nos órgãos envolvidos e criados.

Por fim, é essencial que sejam pensados instrumentos de avaliação, como metas e indicadores, sensíveis à transversalidade interseccional de gênero e raça, inclusive com índices de impacto social (SERRA, 2005), sendo essa uma fase decisiva para continuidade e efetividade da política pública.

Nesse sentido, arrematam Lourdes Bandeira e Fernanda Vieira:

As políticas sensíveis a gênero devem basear-se no reconhecimento de que práticas e rotinas organizacionais requerem novos procedimentos, por exemplo: a inclusão de atores implicados na formulação de políticas públicas nas instituições de tomada de decisão, a desagregação dos indicadores por sexo e raça/etnia e a avaliação dos impactos diferenciados das ações governamentais em diversos grupos sócio- culturais, principalmente, nos mais vulneráveis. Só assim será possível superar as barreiras invisíveis que impedem que as mulheres sejam plenamente consideradas nas políticas públicas. (BANDEIRA; VIEIRA, 2004, p. 34).

Esses são apenas exemplos rápidos, considerando que o tema será mais detalhado afrente, mas que demonstram a possibilidade de inserção da transversalidade interseccional em todo o caminhar da política pública.

Assim, a transversalidade interseccional de gênero e raça, como ferramenta analítica de política pública, mostra-se instrumento indispensável para a atuação do governo, na medida em que acrescenta dimensão obrigatória de extinção da desigualdade racial e de gênero, elemento estruturante do sistema moderno-colonial brasileiro, a ser implementada com medidas práticas efetivas presentes durante todo o ciclo das políticas públicas.

1.1.2.1 Distinção entre transversalidade de gênero e política para mulheres

Nesse ponto, merece ser feita uma distinção entre política com transversalidade de gênero e política para mulheres. Para Lourdes Bandeira, as políticas públicas de gênero consideram “a diversidade dos processos de socialização para homens e mulheres, cujas consequências se fazem presentes, ao longo da vida, nas relações individual e coletiva” (BANDEIRA; VIEIRA, 2005, p. 8). Assim, independentemente, de serem políticas voltadas exclusivamente para as mulheres, debruçam-se sobre os impactos do gênero para o problema que buscam resolver e/ou para o público que buscam atingir.

Por outro lado, as políticas públicas para mulheres, entendidas como aquelas voltadas especificamente para o público feminino, apesar do público-alvo, podem contribuir para reafirmar visão essencialista de gênero. Fernanda Papa (2012) cita como exemplo a política de ampliação de vagas em creches públicas, que, entre outras medidas, contava com a participação do trabalho das mães nas atividades diárias do serviço. Nesse caso, ao atribuir às mães essa função, novamente reforça-se um papel social e a divisão sexual do trabalho de cuidado.

Reflexão importante de Lourdes Bandeira lembra que “a competência de gênero compreende a reflexão sobre o próprio papel de gênero desde sua condição de sujeito social, assim como, a aptidão para formular e propor objetivos no âmbito das políticas de gênero” (BANDEIRA, L.; VIEIRA, 2005, p. 39), criticando-se com isso as políticas para mulheres que apenas reproduzem papéis estereotipados de gênero.

Pondera, por outro lado, Lourdes Bandeira (2005), que essas políticas, embora partam de perspectivas diferentes, não são excludentes, sugerindo que as políticas para as mulheres devem incorporar a perspectiva de gênero, tornando-se também políticas de gênero. Nessa mesma linha, Fernanda Papa (2012) destaca exemplos importantes de políticas para mulheres que contribuem diretamente para a diminuição da desigualdade de gênero, como a criação da Secretaria de Política para as Mulheres, em 2003.

Por fim, afirma Lourdes Bandeira que transversalidade de gênero não significa “unicamente a incorporação dessa perspectiva em um ministério ou secretaria específica de

atuação na área da mulher, senão que seu impacto vinculante deve ser assimilado por todas as políticas propostas pelo Estado e desenvolvidas em cada área governamental” (BANDEIRA; VIEIRA, 2004, p. 10). Na mesma linha, Marta Farah afirma que a transversalidade é a reinvidicação de que perspectiva de gênero esteja presente em todas as políticas públicas, “garantindo que a problemática das mulheres seja contemplada toda vez que se formular e implementar uma política” (FARAH, 2004, p. 58). A autora Fernanda Papa (2012, p. 31) acrescenta que a “principal característica [...] está em condicionar todas as áreas de formulação de políticas, e não apenas uma área específica de promoção da mulher, para que a implementação de todas as ações governamentais incorpore a perspectiva de gênero”.

Assim, a transversalidade interseccional propõe que todas as políticas públicas, em todas as fases do ciclo, levem em consideração especiais fatores de vulnerabilidade, com o aporte e reflexões dos estudos de gênero e raça, reconhecendo as relações de poder e de dominação que operam.

1.1.3 Transversalidade e interseccionalidade como decorrências do direito humano e fundamental à igualdade e não discriminação

É imprescindível explicar que não se pretende com este tópico esgotar as múltiplas e infinitas possibilidades de explorar o tema da igualdade, considerando trata-se de um dos temas mais importantes e sensíveis para o Direito e seu ideal de Justiça. A referência é feita apenas a aspecto específico necessário para compreensão da alocação jurídica da discussão.

Toda a preocupação em trazer o conceito de transversalidade interseccional de gênero e raça para o agir do Estado vem da premência de efetivar a inclusão de forma não discriminatória (CRENSHAW, 2002). Falar em transversalidade de gênero, portanto, é garantir acesso à Justiça (SEVERI, 2012). Em outras palavras, assim conclui:

O reconhecimento explícito do princípio da transversalidade nos tratados internacionais e em políticas públicas brasileiras sobre gênero e direitos humanos das mulheres é uma importante conquista, que acaba por justificar uma revisão crítica de todo o ordenamento jurídico, de modo a impregná-lo pelo objetivo de se garantir a igualdade de gênero (SEVERI, 2012, p. 336).

A transversalidade de gênero adequa-se à concepção do Estado como garantidor ativo do direito humano e fundamental à igualdade material, aplicável quando “certos setores da população estão em desvantagem no exercício de seus direitos por obstáculos legais ou fáticos e requerem, por consequência, a adoção de medidas especiais de equiparação” (ABRAMOVICH, 2010, p. 170, tradução nossa). A sua imposição, portanto, como dever de garantia do Estado, surge da percepção de gênero (MACKINNON, 2014) e raça (LUGONES, 2020) como categorias relevantes e socialmente impostas, representativas de relações

assimétricas de poder e de uma série de normas de submissão das mulheres (KERGOAT, 2009) e, especialmente, das mulheres negras (GONZALEZ, 2020), e que, por isso, torna exigível, como dever dos Estados, adoção de medidas práticas e efetivas para melhoria direta das condições de vida deste grupo.

Como mecanismos de reconstrução da realidade (BANDEIRA; ALMEIDA, 2013, p. 36), as políticas públicas têm que compreender as relações de poder nela já existentes, sendo duas delas as relações de gênero e raça, reconhecendo que há experiências histórico-sociais pautadas nas diferenças sexuais e raciais que criam impactos diferentes aos sujeitos de direito.

Assim, no momento de efetivar um direito, em especial por meio da criação de políticas públicas, mostra-se necessário se perguntar, desde o momento da idealização e formulação da política até a análise de seus resultados, como o público-alvo da política é afetado por ser de determinado gênero e/ou raça e como a política pode (e deve) atuar para alterar esse impacto.

Para Lourdes Bandeira e Tânia de Almeida (2013), a busca pela articulação da perspectiva transversal de gênero e raça nas políticas públicas decorre do reconhecimento de que as políticas não são em si neutras e que, quando elegem como público-alvo um sujeito de direito universalizado, sem indicação de gênero, raça, classe social, acabam por impactar de forma mais efetiva naqueles de menor vulnerabilidade ou com menos interseccionalidades.

A ideia de interseccionalidade de raça, por sua vez, é resumida Adriana Piscitelli (2008, p. 263) como “a multiplicidade de diferenciações que, articulando-se a gênero, permeiam o social”. Foi bastante difundido por autoras que consideravam que havia pouco destaque para o papel do racismo como um elemento interno do patriarcado (HENNING, 2015).

Para Carlos Eduardo Henning, a noção de interseccionalidade contribui para o campo teórico e prático de duas formas:

Dessa maneira, é preciso frisar que ao mesmo tempo em que a noção de interseccionalidade abre um relevante espaço para análise de contextos específicos de construção de diferenciações e de desigualdades sociais, ela pode também proporcionar uma contrapartida em termos de um potencial para analisar e pôr em relevo as ferramentas agenciais para “desfazer”, “desmontar” e “desconstruir” possíveis desigualdades. Essa atenção, conseqüentemente, auxiliaria a evitar o risco de uma reificação da “produção” e “construção” da diferença, vista como sinônimo de desigualdade, e a frisar a potencialidade “igualitarista” que o conceito pode prover em termos de práticas sociais no campo de distintas formas de agência interseccional (HENNING, 2015, p. 118).

Este conceito é útil por enfatizar que existem sujeitos que, por reunirem em si camadas sobrepostas de exclusão social, ficam à margem dos efeitos das políticas públicas consideradas neutras. Assim, “denuncia-se qualquer pretensão de neutralidade das políticas e de suas técnicas gerenciais e operacionais, afirmando-se que essas impactam na reprodução [...] das desigualdades” (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018, p. 40).

Não transversalizar o agir estatal é deixar de enxergar parcela da população especialmente vulnerável e criar uma política pública que represente uma discriminação indireta perpetrada pelo próprio Estado que se propõe a solucionar o problema.

A discriminação indireta se opõe à explícita, situação em que há intenção direta de discriminar. Na modalidade indireta, não se analisa a intenção discriminatória, mas o resultado ou impacto da ação (SILVA, R., 2016). Para Rodrigo Silva, há três elementos que informam se uma prática representa uma discriminação indireta, sendo eles:

O primeiro e principal está relacionado à não intencionalidade do ato discriminatório. O segundo consiste na existência de um prejudicial efeito, o qual restringe desproporcionalmente e de maneira desvantajosa indivíduos ou grupos. O terceiro elemento é se a prática discriminatória e seus meios são injustificáveis. (SILVA, R., 2016, p. 49).

O último elemento é essencial para distinguir as discriminações indiretas das políticas afirmativas ou ações afirmativas de inclusão, em que há uma justificativa sociojurídica para a distinção (SILVA, R., 2016).

Na perspectiva das normas de Direito Internacional, a proteção do direito à igualdade e não discriminação está prevista em diversos documentos. Há, no sistema global, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) reconhece a liberdade e dignidade de todos, sem distinção de qualquer espécie, principalmente de raça, cor ou origem nacional. O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) estabelece o compromisso com o direito à igualdade, vedada toda forma de discriminação de raça, cor, sexo, língua, religião ou origem social.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) estabelece o mesmo compromisso, acrescentando à lista de motivos odiosos a opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional, fortuna, nascimento, e incluindo abertura interpretativa para qualquer outra situação.

Também foram criadas a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1966) e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) (1979)²⁴.

Todos esses documentos, no entanto, apresentam visão monofocal do tema, sendo os Princípios de Yogyakarta (2006), que tratam dos princípios internacionais de Direitos Humanos

24 Importante caso contra o Brasil, em que se verificou afronta à CEDAW, foi caso Aline Pimentel, em que, por meio de recomendação (Comunicado N° 17/2008 de 10 de agosto de 2011) do Comitê de Acompanhamento da Implementação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), destacou-se a violação aos direitos à saúde, ao acesso à justiça e à não discriminação.

em relação à orientação sexual e identidade de gênero, um dos documentos que melhor trata da interseccionalidade ao declarar que:

Estas violações [por causa da orientação sexual ou identidade de gênero] são com frequência agravadas por outras formas de violência, ódio, discriminação e exclusão, como aquelas baseadas na raça, idade, religião, deficiência ou status econômico, social ou de outro tipo. [...] A discriminação baseada na orientação sexual ou identidade de gênero pode ser, e comumente é, agravada por discriminação decorrente de outras circunstâncias, inclusive aquelas relacionadas ao gênero, raça, idade, religião, necessidades especiais, situação de saúde e status econômico. (Princípios de Yogyakarta, 2006)

A preocupação com a transversalidade de gênero e raça poder ser extraída igualmente dos princípios fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabeleceu na Declaração de Filadélfia, relativa aos fins e objetivos da organização, como princípio fundamental eliminação de todas as formas de discriminação no emprego ou na ocupação, amparado nas convenções de número 100 e 111.

Na Convenção 156 da OIT (OIT, 1983), determina-se aos Estados membros o dever de considerar as necessidades de trabalhadores e trabalhadoras para efetivar uma política de igualdade de oportunidade e de tratamento, nos seguintes termos:

Com vista ao estabelecimento de uma efetiva igualdade de oportunidades e de tratamento para homens e mulheres trabalhadores, serão tomadas todas as medidas compatíveis com as condições e as responsabilidades nacionais para: [...] b) levar em consideração suas necessidades nos termos e condições de emprego e de seguridade social. (OIT, 1983).

Na Convenção 190 da OIT (OIT, 2019), ainda não ratificada pelo Brasil, dentre outras questões, assevera ser dever dos Estados o combate ao assédio e à violência, incluída a de gênero, e determina ser violência de gênero o impacto desproporcional contra mulheres, bem como impõe a necessidade de uma abordagem sensível a gênero, ou seja, transversal, incluindo a atuação dos inspetores do trabalho. Afirma ainda que leis, regulamentações e políticas devem assegurar o direito à igualdade e não discriminação, inclusive para as mulheres, em casos em que são desproporcionalmente impactadas.

No sistema regional, por sua vez, a Organização dos Estados Americanos (OEA) expressamente previu na Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância (OEA, 2013) os seguintes conceitos:

1. Discriminação é qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes. [...] 2. Discriminação indireta é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha algum objetivo ou justificativa razoável e legítima, à luz do Direito Internacional dos Direitos

Humanos. 3. Discriminação múltipla ou agravada é qualquer preferência, distinção, exclusão ou restrição baseada, de modo concomitante, em dois ou mais dos critérios dispostos no Artigo 1.1, ou outros reconhecidos em instrumentos internacionais, cujo objetivo ou resultado seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes, em qualquer área da vida pública ou privada. 4. As medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos. (OEA, 2013, p. 4).

Entre os deveres dos Estados, prevê a Convenção:

Os Estados Partes comprometem-se a formular e implementar políticas cujo propósito seja proporcionar tratamento equitativo e gerar igualdade de oportunidades para todas as pessoas, em conformidade com o alcance desta Convenção, entre elas políticas de caráter educacional, medidas trabalhistas ou sociais, ou qualquer outro tipo de política promocional, e a divulgação da legislação sobre o assunto por todos os meios possíveis, inclusive pelos meios de comunicação de massa e pela internet. (OEA, 2013, p. 7).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), com especial destaque para o caso Campo Algodonero contra o México, declarou que o Estado, como garante do direito humano à igualdade e não discriminação, deve observar se há padrões de violência e subordinação dirigida a determinado grupo, sendo o dever de efetivação mais intenso com relação a este grupo (ABRAMOVICH, 2010).

O caso é especialmente emblemático porque marca a superação da jurisprudência da Corte IDH do paradigma da igualdade formal para a material ou substantiva, em que não basta ao Estado o não cometimento de atos discriminatórios, é preciso que haja uma postura ativa para gerar equilíbrio social, com o abandono da neutralidade para a busca de ferramentas e medidas especiais de proteção (ABRAMOVICH, 2010). Nas palavras da própria Corte, ficou registrado como dever do Estado:

22. O Estado deve continuar implementando programas e cursos permanentes de educação e capacitação em direitos humanos e gênero; perspectiva de gênero para a devida diligência na condução de investigações prévias e processos judiciais relacionados com discriminação, violência e homicídios de mulheres por razões de gênero, e superação de estereótipos sobre o papel social das mulheres dirigidos a funcionários públicos nos termos dos parágrafos 531 a 542 da presente Sentença. O Estado deverá informar anualmente, durante três anos, sobre a implementação dos cursos e capacitações. (CORTE IDH, 2009, p. 143)

Nesse sentido, esclarece Victor Abramovich:

O Estado é garante da igualdade, e, portanto, tem uma posição de garante frente a padrões de violência que afeta grupos subordinados. Seu dever de devida diligência na proteção do grupo discriminado é, em consequência, um dever qualificado ainda mais intenso. (ABRAMOVICH, 2010, p. 182)

A Corte IDH, na sentença do caso Fazenda Brasil Verde (2018), ao reconhecer a prática de trabalho escravo no Brasil, destaca que o país deixou de considerar condições particulares

das vítimas e suas vulnerabilidades, no caso específico, a discriminação em virtude da posição econômica. Ao assim fazê-lo, revela que a condenação do Estado brasileiro também está calcada no descumprimento do dever de não discriminação e as medidas dela decorrentes devem, assim, reverter esse quadro.

Em 6 de dezembro de 2021, a Corte IDH condenou o Brasil no caso n. 12.263, de Márcia Barbosa de Souza e familiares, pelo crime de feminicídio. Nesse caso, a Corte expressamente declarou que a fase de investigação e o processo adotaram “um caráter discriminatório por razão de gênero e não foram conduzidos com uma perspectiva de gênero” (CORTE IDH, 2021, p. 46).

Há, portanto, normativa e jurisprudência internacional²⁵ a determinar como dever dos Estados a atuação para combater toda forma de discriminação, incluindo a sua própria prática de discriminação direta ou indireta. Assim, percebe-se que cumpre ao Estado monitorar sua atuação, no sentido de atuar como promotor direto do direito humano e fundamental à igualdade e não discriminação, em sua eficácia vertical e horizontal (SARLET, 2012), vedada qualquer prática cujo resultado possa ser enquadrado como indiretamente discriminatório.

1.2 EFETIVAÇÃO DA TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NO BRASIL

1.2.1 Influência da agenda dos organismos internacionais de proteção de Direitos Humanos

Fernanda Papa (2012) destaca a influência da agenda internacional para o aumento das discussões sobre a ação do Estado voltada à promoção de igualdade, especialmente a partir de 1980, “década da mulher” (PAPA, 2012, p. 30). Tem-se como marco inicial a I Conferência Mundial sobre a Mulher, realizadas no México, em 1975. Lourdes Bandeira e Fernanda Vieira (2004) apontam que, nesta conferência, criou-se uma série de propostas e recomendações, entretanto, poucas medidas efetivas foram adotadas para maior equidade de gênero.

Nesse mesmo período, nasce a Convenção para Eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979) e o Plano de Ação Regional de 1977 da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL, 1977). Em 1985, foi realizada a

25 Não é diferente a normativa nacional, que será melhor abordada nos próximos capítulos. A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 5º, caput, a igualdade entre homens e mulheres. A Lei n. 9029/1995 veda hipóteses de discriminação para acesso ao emprego por motivo de e sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar, deficiência, reabilitação profissional, idade, entre outros.

III Conferência Internacional sobre a Mulher em Nairobi, que culminou na elaboração das “Estratégia de Nairóbi orientadas para o Futuro para o Avanço da Mulher até o ano 2000”.

A conferência mais citada pela literatura que trata do tema, no entanto, como palco do debate sobre o papel do Estado na construção da igualdade de gênero, foi a IV Conferência Mundial da Organização das Nações Unidas de 1995, realizada em Pequim, na China, em que se consolidou a Plataforma de Ação de Beijing. Nela expressamente se previu a incorporação da perspectiva de gênero nas ações do governo (BANDEIRA; VIEIRA, 2004).

Naquela oportunidade, os movimentos de mulheres buscaram transportar as reivindicações para as políticas, ações e programas governamentais. Lourdes Bandeira, ao resgatar esse contexto histórico, relembra que, na Conferência de Beijing, essa estratégia ganhou o nome de *gender mainstreaming*, traduzida, no Brasil, para transversalidade de gênero (BANDEIRA; VIEIRA, 2004) ou perspectiva de gênero (PAPA, 2012). Destaca-se a participação brasileira, por meio da Articulação de Mulheres, que foram responsáveis por trazer o termo para o Brasil.

A Plataforma de Ação de Beijing indica aos Estados a integração da transversalidade de gênero nas legislações, nas políticas públicas, nos programas e projetos, sendo necessário, antes da tomada de decisão em uma política governamental, a análise dos impactos para as mulheres (BANDEIRA; VIEIRA, 2004). Também demonstrou preocupação com a feminização da pobreza, a partir da constatação de que o aumento de pobreza de um país se reflete de forma desproporcional entre homens e mulheres, o que exigiria a adoção de medidas específicas para tratar da pobreza entre as mulheres.

A partir da pressão feita pelo movimento internacional de mulheres, a União Europeia incorpora a transversalidade de gênero como um princípio, expressamente previsto, a partir de 1999, pelo Tratado de Amsterdã. É, portanto, da origem histórica desse princípio, a exigência de que a perspectiva de gênero seja traduzida em ações concretas e não apenas discursivas²⁶.

Essa perspectiva também é tratada dentro do sistema onusiano, para o qual a questão ganha tamanha relevância que está explícita na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Desenvolvimento Sustentável²⁷, por meio do princípio de número 5, que propõe alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, que deve ser

26 Lourdes Bandeira e Fernanda Vieira ilustram o exemplo da liberação de recursos do Fundo da União Europeia, que passou a classificar os pedidos em três níveis: (1) promove maior igualdade de gênero, (2) adota medidas para maior igualdade de oportunidades e (3) neutro com respeito à igualdade. A partir dessa separação, os compreendidos como neutros com relação à igualdade deixaram de ser beneficiários da liberação dos recursos. (BANDEIRA; VIEIRA, 2004).

27 Cf. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 no Brasil, disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 15 jan. 2022.

lido interligando os princípios de número 1, sobre erradicação da pobreza, 5, de igualdade de gênero e 10, de redução de desigualdades. A ONU elenca, no item 5.1 da agenda, que se deve, até 2030, “Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte” e, no item 5.c, “dotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis”²⁸. Demonstra-se, portanto, ser dever do Estado a adoção de medidas positivas e efetivas para redução das desigualdades.

Essa agenda, debatida e produzida nos órgãos internacionais de proteção dos Direitos Humanos, passou a reverberar no Brasil, somando-se às pressões internas, a partir das décadas de 1980 e 1990 (FARAH, 2004), sendo paulatinamente incorporada em instrumentos de políticas públicas brasileiras, inclusive em Políticas e Planos Nacionais.

1.2.2 Instrumentos brasileiros de efetivação da transversalidade de gênero

O período de redemocratização do país marca o aumento das pesquisas sobre políticas públicas, como explica Felipe Fonte (2015), e se relaciona com o aumento de tarefas atribuídas ao Estado pela Constituição Federal de 1988, sendo necessário compreender esse novo papel do Estado Democrático e Social de Direito, como promotor de bem-estar social e dignidade humana.

Até então predominavam as políticas públicas monofocais e pouco integradas, com baixa participação da sociedade civil (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018). Com novo papel constitucional do Estado e a percepção de que os problemas sociais são multicausais e complexos, passou-se a exigir cada vez mais integração da atuação estatal, com destaque para estratégias como a intersectorialidade e a transversalidade (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018).

Além disso, as políticas eram feitas, de forma majoritária, por homens, brancos, pertencentes a uma elite política e cultural, o que levava a criação de ações e projetos pretensamente neutros, mas que resultavam em consequências não neutras (BANDEIRA; ALMEIDA, 2013). Nesse contexto, destacaram-se iniciativas voltadas para integrar os estudos de gênero e os de políticas públicas no Brasil²⁹.

28 Cf. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5, disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods5/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

29 Apesar disso, as estudiosas dos temas identificaram o campo como “um universo a ser explorado” (MARCONDES; FARAH, 2021, p. 2), prevalecendo pesquisas que tangenciam as duas categorias, sem necessariamente integrá-las (FARAH et al., 2018; MARCONDES; FARAH, 2021). Destacam-se pesquisas de

Verifica-se, nas últimas décadas, o esforço “para o desenvolvimento de instrumentais teóricos e metodológicos para análise de políticas de igualdade de gênero, que integrem o campo de política pública e dos estudos de gênero” (MARCONDES; FARAH, 2021, p. 8). Uma metodologia que integra tais estudos é a transversalidade de gênero, entendida como uma ressignificação do termo *gender mainstreaming* para que nomear o “processo específico de estruturação das políticas públicas para a igualdade de gênero” (MARCONDES; FARAH, 2021, p. 8).

Destaca-se que o primeiro documento brasileiro a incorporar o princípio do *gender mainstreaming*, traduzido como transversalidade de gênero, foi o Plano Plurianual de 2004 a 2007 (PPA/2004-2007), resultado da articulação promovida no âmbito da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres (SPM)³⁰. Criada em 2003, vinculada ao Ministério da Justiça, pensava as políticas públicas para mulheres em três eixos: combate à violência contra mulher, participação da mulher no cenário político e inclusão da mulher no mercado de trabalho (BANDEIRA; VIEIRA, 2004, p. 34).

Lourdes Bandeira e Fernanda Vieira (2004) relata que o PPA/2004-2007 é resultado obtido a partir de convênio entre a SPM e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), e que, entre programas e ações na área do trabalho, havia dois em que a preocupação com gênero e raça surgia, sendo eles o de número 0106 - Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho, que se voltava para inclusão de mulheres no mundo do trabalho, e o Programa 1329 – Primeiro Emprego, que, ao prever a inclusão de jovens no mercado de trabalho, com

revisão de literatura que buscaram entender como é feita a aproximação entre os estudos de gênero e os de política pública na produção acadêmica brasileira. Nessa linha, Sandra Andrade, Dagmar Meyer e Carlos Barzotto concluem que a primeira publicação sobre o tema foi de Lourdes Bandeira, em 2005, considerada uma demanda da Secretaria de Política para as Mulheres para difundir o tema. Dois anos depois, há publicação de uma dissertação. Cinco anos depois, uma tese. Os autores destacam que “a temática é emergente no cenário tanto político quanto acadêmico, reunindo pesquisadores/as com diferentes inserções teóricas” (ANDRADE; MEYER; BARZOTTO, 2019, p. 96). Por sua vez, Mariana Marcondes, Tatiana Sandim e Ana Paula Diniz (2018), ao mapearem os dados bibliométricos e os conceitos adotados nos artigos disponibilizados na base SCIELO até novembro de 2015, constataram que a maioria se concentrou entre os anos de 2012 a 2014. A transversalidade surge a partir de 2003, concomitantemente, portanto, com o maior espaço na agenda governamental, mas se mostra intermitente a partir de então. A análise qualitativa do material mostrou que existem poucas pesquisas que exploram o conceito de transversalidade, o que as autoras atribuem ao interesse pelo tema ser mais recente. Outra possível justificativa para isso seria a representatividade, constatando a baixa presença de mulheres atuando decisivamente no cenário das políticas públicas (ANDRADE; MEYER; BARZOTTO, 2019, p. 96).

30 Antes da Secretaria havia o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, criado em 1985, destacado como uma experiência institucional importante para pensar os direitos das mulheres. Nele, se destacava o combate à pobreza como uma das principais estratégias e havia dois grupos de trabalho, o Grupo Permanente de Trabalho da Mulher e Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação, para acompanhar ações afirmativas para o trabalho (BANDEIRA; VIEIRA, 2004). O conselho é precursor do que viria a ser considerada a estratégia de transversalização de gênero no Brasil (PAPA, 2012).

prioridade de acesso aos jovens de baixa renda e escolaridade, considerados gênero, raça/cor e necessidades especiais (sic) (BANDEIRA; VIEIRA, 2004, p. 31)³¹.

Em 2004, 2007 e 2011, respectivamente, foram realizadas a I, II e III Conferência Nacional de Política para as Mulheres³², que resultaram na publicação dos Planos Nacionais de Política para as Mulheres. Na I CNPM, foram pensadas as diretrizes para o que viriam a ser a Política Nacional e o I Plano Nacional de Política para as Mulheres (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018).

Nesse período, foram traçadas estratégias, promovidos cursos e capacitações, incentivadas e encomendadas pesquisas ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para mapeamento da pobreza feminina e do impacto das políticas públicas para diminuição das desigualdades, bem como realizadas campanhas de divulgação (BANDEIRA; VIEIRA, 2004).

O princípio encontra-se presente no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) (2004-2007), como objetivo explícito afirmando a necessidade de “promover a transversalidade das políticas para mulheres e igualdade de gênero” (BRASIL, 2004, p.13). Também foi criado um Comitê de Articulação e Monitoramento, composto por 11 órgãos governamentais, para acompanhar as 199 ações do Plano. O I PNPM já se referia à promoção da igualdade de gênero, raça e etnia, especialmente porque a I Conferência Nacional de Política para as Mulheres (CNPM) trouxe painéis sobre desigualdades étnicas e raciais. A interseccionalidade, nesse documento, no entanto se aproxima do conceito de intersectorialidade, expressando a preocupação com a integração entre órgãos setoriais (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018).

No II PNMP (2008-2011), que contou com 388 ações e 19 órgãos em seu Comitê de monitoramento, enumera, entre os objetivos principais da transversalidade das políticas para as mulheres, os seguintes:

- i) incorporar conceitos e práticas relativas à transversalidade nas políticas governamentais; ii) melhorar a integração entre os órgãos na definição e tratamento da transversalidade; iii) aumentar o grau de articulação entre instituições e demais atores envolvidos na gestão da transversalidade; iv) identificar oportunidades setoriais de investimentos em atividades específicas relativas à transversalidade; v) divulgar e disseminar o conhecimento relativo ao tema nas diversas instâncias e fóruns governamentais e não governamentais (BRASIL, 2008, p. 188).

31 Sandra Andrade, Dagmar Meyer e Carlos Eduardo Barzotto (2019), ao analisarem o PPA 2004-2007, percebem que o termo transversalidade de gênero aparece uma única vez no documento, desaparece nos dois Planos Plurianuais seguintes e retorna no PPA 2016-2019.

32 Fernanda Papa relembra que “participaram das conferências nacionais mais de mil mulheres delegadas eleitas, provenientes das etapas municipais e estaduais, que chegaram a reunir quase 500 mil mulheres por todo país. (...) as delegadas da sociedade civil e as representantes do governo são convidadas a apresentar suas propostas e avaliações das políticas em curso” (PAPA, 2012, p. 49).

Outro ponto de destaque do II PNPM é a presença de interseccionalidade ao apresentar eixos de enfrentamento ao racismo, ao sexismo e à lesbofobia e às desigualdades geracionais, que atingem jovens e idosas. Reconhece-se expressamente a “impossibilidade de isolar ou privilegiar na elaboração e gestão de políticas para a equidade, qualquer uma das características que formam indivíduos e grupos” (BRASIL, 2008, p.171).

O III PNPM (2013-2015) previu a “transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas” (BRASIL, 2015, p.84), tanto como um conceito teórico, como ações práticas políticas e governamentais (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018). Sandra Andrade, Dagmar Meyer e Carlos Eduardo Barzotto (2019) verificam importantes mudanças quando comparados o I PNPM e o III PNPM, destacando o aumento do uso do termo gênero, em detrimento da previsão de política para mulheres, e que a transversalidade deixa de ser prevista em referência à gestão transversal para ser utilizada como estratégia. Há ainda inclusão de mulheres travestis e transexuais, com o combate à transfobia e com a busca por respeito à identidade de gênero.

Além disso, a interseccionalidade passa a incorporar o próprio conceito de transversalidade, determinando-se a consideração das estruturas e dinâmicas sociais nas desigualdades de gênero, raça, geração, classe ou outras (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018, p. 50).

Mariana Marcondes, Tatiana Sandim e Ana Paula Diniz (2018) acrescentam à lista de iniciativas que propuseram a transversalidade, ainda que não se referindo exclusivamente à de gênero, o Plano Nacional de Promoção de Igualdade Racial e o 3º Plano Nacional de Direitos Humanos de 2010 (PNDH-3), sendo a transversalidade “recorrentemente associada a políticas que priorizam a atenção a determinados grupos” (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018, p. 26)³³.

Mais recentemente, foi publicada a Lei n. 13.344, de 6 de outubro de 2016, que trata da prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas, que, em seu artigo 2º, trouxe como princípio expresso a “V - transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas” (BRASIL, 2016)³⁴.

33 Segundo Lourdes Bandeira e Fernanda Vieira (2004), o Ministério do Desenvolvimento Agrário também implementou uma política de perspectiva de gênero em seus programas, destinando parte dos seus recursos para mulheres assentadas da reforma agrária ou unidade que desenvolviam agricultura familiar. Com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi criado o Centro de Liderança Feminina.

34 Esse será um documento importante para essa pesquisa como será trabalhado no terceiro capítulo.

Analisando o quadro descrito, Fernanda Papa (2012) aponta que, apesar do termo transversalidade estar presente em documentos e espaços públicos desde a década de 2000, há uma deficiência de estudos empíricos que analisem quais fatores podem contribuir ou dificultar a implementação desse princípio. Além disso, nota-se igualmente um esvaziamento da pauta no agir público, revelando que o tema, apesar das mobilizações, não chega a ser central no Brasil (PAPA, 2012). Há, portanto, resistência ao tentar fazer a transversalidade ingressar no *mainstream* governamental.

Lourdes Bandeira e Fernanda Vieira constata, em sua pesquisa e experiência pública, que a maioria das instituições e órgãos públicos revelam “padrões tradicionais de gestão e planejamento”, concluindo que:

A maioria das instituições e órgãos públicos brasileiros ainda estão assentados em padrões tradicionais de gestão e planejamento (como muitos dos atuais Ministérios), assim, uma inovação dessa natureza, somente poderá se efetivar, caso haja um processo de sensibilização de seus planejadores(as), gestores(as), operadores(as) e servidores(as) para integrarem-se a essas novas perspectivas. (BANDEIRA; VIEIRA, 2004, p. 36).

Seis anos depois da pesquisa de Lourdes Bandeira e Fernanda Vieira (2004), Tatiana Silva (2011) ratifica como uma das principais dificuldades em implementar a transversalidade de gênero e raça, de forma concreta e efetiva, a resistência dos gestores e planejadores.

Verifica-se, portanto, que o Brasil reconhece expressamente o dever de transversalidade, bem como a necessidade de uma interseccionalidade transversalizada, constando até mesmo de documentos de implementação de políticas públicas, mas, apesar disso, houve um arrefecimento do tema nos últimos anos, o que se atribui como um resultado da resistência dos gestores e planejadores em atuar de modo diverso dos padrões tradicionais.

1.3 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E INTERSECCIONALIDADE DE RAÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS TRABALHISTAS

Apesar de não ser recente a busca pela aproximação de uma epistemologia feminista e antirracista, percebe-se que há campos do conhecimento em que o reexame crítico das premissas ainda começa a emergir. O Direito do Trabalho é uma dessas áreas (DUTRA, 2021; MURADAS; PEREIRA, 2018; PEREIRA; NICOLI, 2020; SANTANA, 2020; VIEIRA, R., 2020).

O Direito do Trabalho surge como ramo especializado do Direito para regular determinadas relações de trabalho, para as quais se verificou que o tratamento pelo Direito Civil não seria adequado ou suficiente (DELGADO, M., 2019). A transformação é resultado de lutas e pressões

sociais e da influência de críticas e contestações ao capitalismo, especialmente feitas pela “construção discursiva do pensamento socialista” (DUTRA, 2021, p. 26). Mostrou-se uma forma de acomodação e preservação do próprio capitalismo, exigindo-se um patamar mínimo de direitos que amaine a possibilidade de um colapso (DELGADO, M., 2019; DUTRA, 2021). O trabalho antecede e extrapola o Direito do Trabalho, na medida em que há, por razões históricas e sociais, uma série de relações de trabalho não abrangidas pela regulamentação trabalhista. O trabalho se revela uma categoria central para explicar as estruturas e as relações sociais e, por isso, reconhece-se sua centralidade. Representa ainda agente de reprodução social e de funcionamento da economia, é um marcador de *status* do indivíduo, definindo seu local social³⁵ e com impactos sensíveis a sua subjetividade (DUTRA, 2021).

O trabalho contemporâneo assenta-se sobre o binômio da afirmação da liberdade e igualdade dos trabalhadores e da manutenção de sua subordinação e seu assalariamento. Esse binômio explica e justifica a complexidade e contradição ínsitas às relações de trabalho e ao direito que as regula (DUTRA, 2021)³⁶.

Essa tensão exige e justifica a regulação das relações de trabalho, sendo o Direito do Trabalho um campo em que há premência de marcos que garantam a sua função protetiva, viabilizando o cumprimento da sua finalidade de desmercantilização da força de trabalho (DELGADO, M., 2019). Cabe ao Direito do Trabalho garantir que a complexidade e a contradição não se acentuem em forma de exploração do trabalhador, mas se deem dentro de contornos de proteção e de limites à exploração.

No paradigma protetivo do Direito do Trabalho, as relações de trabalho, reconhecidamente assimétricas, são marcadas pela intervenção do Estado para impedir o arbítrio e a exploração³⁷, sendo essencial reconhecer que “quando regulamos o trabalho, estamos regulando mais que o trabalho: estamos regulando o trabalho e tudo que ele engendra” (DUTRA, 2021, p. 37). Nesse sentido, e aplicando ao Direito do Trabalho a perspectiva do papel do Estado como garantidor e promotor de direitos (DELGADO, G., 2006), a sua atuação

35 Conceito também importante explorado pela autora é o de lugar – verificando uma relação direta entre o “lugar ocupado no mundo do trabalho e a forma de inserção política e social dos sujeitos” (DUTRA, 2021, p. 32) e esse lugar também é definido por gênero e raça, como será detalhado adiante.

36 Nas palavras da autora, “afirmar os trabalhadores como sujeitos livres, titulares de direitos, iguais em nascimento e disponíveis para o trabalho subordinado, forjam-se as estruturas político-jurídicas complexas e contraditórias que conformam o sistema capitalista e a própria democracia liberal” (DUTRA, 2021, p. 32).

37 Essa é uma das características que tornam inicialmente difícil a tarefa de classificação da natureza jurídica do Direito do Trabalho, ainda que para fins didáticos. Como ensina Maurício Godinho Delgado (2019), o Direito do Trabalho já foi classificado como ramo jurídico do direito público, embora predomine atualmente a classificação como de direito privado. Parte da dificuldade está em reconhecer o nível de participação da regulação estatal nas relações de trabalho protegidas.

não se resume a regular as relações trabalhistas, mas também a de atuar ativamente para efetivação do direito humano e fundamental ao trabalho decente e digno.

Quanto a estas categorias, uma distinção conceitual e um aprofundamento quanto ao seu conteúdo jurídico precisam ser apresentados. Ao mencionar um patamar ou conteúdo mínimo de princípios e normas que devem ser promovidos, protegidos e garantidos aos trabalhadores, usa-se com maior recorrência duas expressões: trabalho decente e trabalho digno.

Ambas partem da constatação de que não são todas as formas de trabalho que se compatibilizam com o reconhecimento do ser humano enquanto pessoa dotada de dignidade, de que há explorações do ser humano inaceitáveis as quais nenhuma pessoa deve ser sujeitada. Por isso, muitas vezes são usadas como sinônimos a representar a mesma construção jurídico-conceitual. Rúbia Alvarenga (2020), ao defender o enquadramento deste direito como humano e fundamental, usa as duas expressões conjuntamente. José Cláudio de Brito Filho (2018) apresenta o trabalho decente, em sua construção internacional e nacional, como oposição às formas de trabalho indigno. Beatriz Castro *et al.* (2021, p. 76), ao trabalharem o conceito de trabalho decente como contraposição à precarização, usam a locução composta “trabalho decente e digno”.

Verifica-se um predomínio do emprego da locução trabalho decente no contexto do direito internacional do trabalho, especialmente por ser um objetivo desenvolvido como agenda da OIT, visto como essencial à superação da pobreza e das desigualdades sociais, bem como nos trabalhos e pesquisas com foco nas normativas internacionais (ARANTES, 2022). Já trabalho digno tem albergado as normas de direito pátrio, que constituem o direito fundamental ao trabalho, constitucionalmente previsto (DELGADO, G., 2015; DELGADO, M.; DELGADO, G., 2020).

Segundo a OIT, o trabalho decente é aquele que reúne, em si, quatro objetivos estratégicos: respeito aos direitos no trabalho, com destaque para os direitos fundamentais trabalhistas (*core obligations*: liberdade sindical, direito à negociação coletiva, eliminação de todas as formas de discriminação, erradicação do trabalho forçado e do trabalho infantil); promoção do emprego produtivo e de qualidade; ampliação da proteção social e fortalecimento do diálogo social³⁸. Está previsto entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU na Agenda 2030, como o objetivo número 8, que determina a promoção do “crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente

38 Cf. conceito de trabalho decente da OIT. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 5 mar. 2022.

para todas e todos”. Em algumas publicações, a OIT também apresenta o objetivo como trabalho digno, sendo considerada uma tradução possível para *decent work*³⁹.

Mesmo para aqueles que identificam uma distinção entre os termos (FÉLIX; AMORIM, 2017), reconhecem que eles têm, em comum, o fato de serem compostos por uma multiplicidade de outros direitos. Assim, não se esgotam em apenas um núcleo, mas se mostram um feixe interligado e interdependente de direitos, que compreende o direito a escolha livre do trabalho, a um padrão de vida adequado, a condições de segurança e saúde no trabalho, a jornadas delimitadas, a descansos e ao convívio familiar, à livre sindicalização, ao direito à greve, à não discriminação, entre outros. Relacionam-se, portanto, estreitamente com a promoção da dignidade humana⁴⁰. Conclui Leonardo Wandelli (2020), corroborando com a existência de uma multiplicidade de direitos que interconectados constituem o direito ao trabalho digno:

Trata-se, então, de compreender que em torno de “um” direito ao trabalho, enfaixa-se um complexo de posições jurídicas subjetivas tanto de caráter prestacional (prestações fáticas e normativas), quanto de caráter defensivo, bem como direito de proteção que vinculam diversos aspectos do conteúdo do âmbito de proteção do direito (WANDELLI, 2020, p. 62)

A explicitação do vínculo direto entre direito ao trabalho digno e a dignidade humana revela-se, portanto, um fenômeno ligado à constitucionalização do direito do trabalho, Esta exige que os princípios e normas trabalhistas sejam informados e preenchidos pelo conteúdo constitucional, especialmente, pela teleologia do Estado democrático de direito, dentro do paradigma de novo constitucionalismo, de reconhecimento da centralidade do humano e de sua dignidade (DELGADO, M.; DELGADO, G., 2020, p. 32).

Como explica Leonardo Wandelli (2012, p. 226), “não há como se conceber a dignidade humana como fundamento nuclear de todo o ordenamento jurídico, de modo tal que não contemple a intensa vinculação com o trabalho enquanto dimensão essencial dessa dignidade”.

Este direito está previsto em diplomas internacionais, como, apenas a título de exemplo, a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH, art. 43); Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, arts. 6º, 7º e 8º), Carta da Organização dos Estados Americanos (art. 45, b), Protocolo de San Salvador (art. 6º). Dentro do sistema onusiano, destacam-se as recomendações e convenções da OIT, dentre elas a Constituição da

39 Cf. conceito de trabalho digno da OIT. Disponível em: https://www.ilo.org/lisbon/temas/WCMS_650867/lang--pt/index.htm. Acesso em: 5 mar. 2022.

40 A dignidade humana, por sua vez, deve “simultaneamente, considerar o ser humano concreto em sua dimensão individual e de pertencimento comunitário ou coletivo, suas diferenças, e ser dirigida à inclusão social” (ROSENFELD; PAULI, 2012, p. 323), sendo admitido como “um conceito historicamente elaborado e culturalmente diferenciado” (ROSENFELD; PAULI, 2012, p. 323), permanentemente em construção e atualização, sendo seu caráter histórico e dinâmico um reconhecimento das tensões que o permeiam, mas não um enfraquecimento de sua construção teórica ou de seu conteúdo.

Organização, que declara não ser o trabalho mercador, e a convenção n. 122, que apresenta a política de emprego. No ordenamento jurídico pátrio, a Constituição de 1988 trouxe o trabalho como direito social fundamental (art. 6º), compondo esse direito o feixe de direitos e garantias previstos nos artigos 7º, 8º e 9º. Além disso, alicerçou a república federativa do Brasil sobre o valor do trabalho (art. 1º, IV) e submeteu a ordem econômica a ele. É, desta forma, considerado, internacional e nacionalmente, um direito basilar, dada a sua “condição indispensável para outros direitos humanos” (WANDELLI, 2020, p. 56).

Nesse sentido, importante lição de Maurício Delgado e Gabriela Delgado, ao reconhecerem que a dignidade da pessoa humana, como pilar do trabalho e, por isso, o direito ao trabalho digno como fundamental. Nas palavras dos autores:

O Direito do Trabalho corresponde, pois, no mínimo ao direito a um trabalho digno, o que significa dizer o *direito a um trabalho minimamente protegido*. Ou seja, o *valor da dignidade deve ser o sustentáculo de qualquer trabalho humano*. [...] Se o trabalho é um direito fundamental, deve pautar-se na dignidade da pessoa humana. Por isso, a Constituição Federal de 1988 refere-se ao direito ao trabalho, implicitamente já está compreendido que o trabalho valorizado pelo texto constitucional é o *trabalho digno*. Entende-se que o trabalho não violará o homem enquanto fim em si mesmo, *desde que prestado em condições dignas*. (DELGADO, M.; DELGADO, G., 2012, p. 63).

Há, portanto, aproximação das expressões em sua teleologia e na doutrina aparecem como expressões sinônimas, intercambiáveis ou não é se enfrenta a discussão sobre a aproximação ou distinção dos termos. No entanto, dada a historicidade dos direitos humanos e fundamentais, percebe-se que o conteúdo que compõem esse feixe de direitos nem sempre é completamente idêntico nas esferas internacional e nacional.

Dada a importância da defesa da aplicação simultânea e convergente da proteção convencional e constitucional, dentro de um patamar mais protetivo e numa perspectiva de “controle de convencionalidade e diálogo de jurisdições [...], no qual aos parâmetros constitucionais somam-se os parâmetros convencionais, na composição de um trapézio aberto ao diálogo” (PIOVESAN, 2012), defende-se neste trabalho o uso da expressão “direito humano e fundamental ao trabalho decente e digno”.

Por seu conteúdo e sua proteção nas esferas internacional e nacional, o direito ao trabalho decente e digno deve ser classificado como um direito humano e fundamental, dentro da distinção apresentada por Ingo Sarlet (2012) de que direitos humanos são aqueles previstos na esfera do direito internacional, por meio de tratados, convenções ou outras formas de compromissos, e os direitos fundamentais são aqueles positivados pelo direito constitucional interno de cada Estado.

Segundo Rúbia Alvarenga (2020), são direitos humanos fundamentais aqueles que se voltam à proteção da dignidade humana, inclusive contra o arbítrio do Estado, nas palavras da autora:

Os direitos humanos fundamentais constituem o conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano, que tem como finalidades precípua o respeito à sua dignidade – por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal – e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana. [...] Logo, o alicerçamento dos direitos humanos fundamentais, seja no âmbito *do ordenamento jurídico brasileiro* ou no *do direito internacional dos direitos humanos*, reside na dignidade da pessoa humana (ALVARENGA, 2020, p. 41 e ss).

Assim, direitos humanos e fundamentais aproximam-se quanto ao seu conteúdo e, para quem os difere, distinguem-se apenas quanto ao plano de positivação, se interno ou externo. E é, por isso, que o direito ao trabalho decente e digno tem que ser considerado um direito humano e fundamental. Como tal, a ele aplica-se o princípio da proibição da proteção deficiente, que veda ao Estado atuar de forma a não garantir um direito fundamental em seu conteúdo mínimo, assim compreendido:

Verifica-se que tanto a doutrina quanto a jurisprudência brasileira tem enfatizado a relevância da assim designada proibição da proteção insuficiente (ou deficiente) com critério a balizar a intervenção judicial no plano da efetividade dos direitos sociais, seja no que diz respeito ao reconhecimento de direitos subjetivos a prestações (ou mesmo sua negação, a depender das circunstâncias), quanto no que concerne ao controle de políticas públicas, sejam elas veiculadas por atos legislativos, sejam elas promovidas pela administração pública. Nesta perspectiva, colacionando-se argumentação extraída de decisão do Supremo Tribunal Federal, da lavra do Ministro Gilmar Mendes, correta a afirmação de que se ao Estado cabe a obrigação de criar os pressupostos fáticos indispensáveis ao exercício dos direitos fundamentais em geral, assim como a obrigação de dar concretização aos direitos sociais em particular, necessária a viabilização da intervenção jurisdicional no sentido de evitar que a omissão ou ação precária venha a caracterizar uma hipótese de proteção insuficiente, que, portanto, resulte em violação de direitos fundamentais (SARLET, 2012, p. 504-505).

Ou seja, a contraface do direito ao trabalho decente e digno é o dever fundamental de proteção, que deve ser concretizado por meio da criação dos pressupostos fáticos necessários para que o trabalho digno seja exercido por todos os seus titulares, como imprime importante conclusão de Gabriela Delgado (2006) de que:

Se existe um direito fundamental, deve também existir um dever fundamental de proteção. Quando o Direito se utiliza da regulamentação jurídica, significa, antes de tudo, que ele servirá como suporte de valor para proteger o homem em seus direitos. Por isso, a declaração e efetivação dos direitos fundamentais devem ser compreendidas como ponto de chegada do momento ético de um Estado Democrático de Direito. (DELGADO, G., 2006, p. 182).

Nessa atuação ativa, estão inseridas as políticas públicas e programas trabalhistas⁴¹, como os voltados para promoção de emprego, trabalho e renda, inserção no mercado formal de

41 Alguns exemplos podem ser extraídos do estudo realizado pelo IPEA, em especial no Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise, que tem uma seção sobre economia solidária e políticas públicas. Disponíveis

trabalho, estímulo ao primeiro emprego, qualificação profissional, erradicação do trabalho escravo, eliminação de todas as formas de discriminação no trabalho, combate ao trabalho infantil, fomento à liberdade sindical e negociação coletiva. Dado que o Direito do Trabalho é um direito humano fundamental, as políticas públicas voltadas a assegurar seu núcleo essencial devem ser classificadas como essenciais, dentro da proposta de Felipe Fonte (2015), e, portanto, sobre elas recaem todas as exigências e possibilidades de judiciabilidade deste tipo de política pública.

E, no exercício e na construção do conteúdo mínimo, ou núcleo essencial (SARLET, 2012), do direito fundamental ao trabalho digno, é preciso compreender quais sujeitos são historicamente tutelados para, com isso, ampliar o alcance atual da proteção trabalhista. Começa-se por compreender que, por razões históricas e sociais, há trabalhadores localizados na periferia do capitalismo, que nunca sequer atingiram este patamar mínimo (GONZALEZ, 1979). O silenciamento dessa constatação perpetua essa realidade.

Não se pode, sob pena de perpetuação da proteção deficiente de trabalhadores negros e, ainda de forma mais intensa, das trabalhadoras negras, desconsiderar elementos constitutivos da história brasileira e suas continuidades, como a colonização e seu sistema de divisão sexual e racial do trabalho (LUGONES, 2020), a recente abolição da escravatura (ALVES, 2017) e a não inclusão das pessoas negras no mercado formal de trabalho (DUTRA, 2021).

Carreando a decolonialidade do saber para o Direito do Trabalho, Daniela Muradas e Flávia Pereira (2018) consideram ser necessário o reconhecimento de que a “abordagem transhistórica linear” ignora a divisão racial e sexual do trabalho marcante na América Latina. As autoras chamam atenção de que as relações coloniais não se extinguem com as declarações de independência, elas se perenizam e perpetuam.

Assim, encarar que existe uma divisão sexual do trabalho⁴² é dizer que, entre as reorganizações sociais promovidas pela criação social do gênero⁴³, o trabalho é uma delas,

em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=362. Acesso em: 20 jan. 2022.

42 Para aprofundar a pesquisa sobre o tema da divisão sexual do trabalho importante a consulta às pesquisas de Helena Hirata (2006; 2016; 2018), Daniele Kergoat (2010), Raquel Santana (2020) e Regina Vieira (2019).

43 Não se deixa de reconhecer que aconteceram mudanças na inserção da mulher no mercado de trabalho nos últimos anos. Isso, no entanto, não significa uma reorganização estrutural a ponto de alterar substancialmente a divisão sexual do trabalho. Além disso, essas mudanças foram sentidas de formas diferentes para as mulheres negras. Nesse sentido importante pontuação de Mariana Marcondes e Marta Farah (2021, p. 7): “A divisão sexual do trabalho modificou-se nos últimos cinquenta anos, com a consolidação da presença de mulheres no mercado de trabalho, em sua diversidade de classe, raça e etnia. Importante observar que isso não significa que mulheres não estivessem inseridas no mercado de trabalho anteriormente, o que não se pode afirmar acerca das mulheres negras e empobrecidas, ainda que as ocupações que elas exerciam fossem (e em alguma medida continuam sendo) marcadas pela precariedade (ex.: trabalhadoras domésticas, quituteiras, prostitutas, entre outras profissões). Essas mudanças não significaram, entretanto, reorganização de responsabilidades pela reprodução da vida humana”.

sendo um dos fatores principais de manutenção do “sistema social entre os sexos” (HIRATA; KERGOAT, 2007, p. 599), constructo histórico-social, que designa prioritariamente os homens para o que se considera a esfera produtiva e a mulher à reprodutiva, e é marcado por dois princípios organizadores: “o princípio da separação (existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres) e o princípio hierárquico (um trabalho de homem “vale” mais do que um de mulher)” (HIRATA; KERGOAT, 2007, p. 599).

Nesse sentido, compreende Regina Stella Vieira (2019, p. 39) que “o conceito de relação sociais de sexo, desenvolvido pelas feministas materialistas francesas, permite uma visão sexuada dos fundamentos e da organização da sociedade”, socialmente criada e não biologicamente imposta, que importa na divisão sexual do trabalho.

No entanto, a reflexão e a ampliação da análise não podem se restringir ao gênero, como alerta Raquel Santana (2020), ao preceituar que há:

[...] contribuições advindas dos estudos sobre direito e relações raciais que proporcionam importantes reflexões sobre a divisão sexual do trabalho, quando examinada a partir de uma óptica que entende a raça como categoria estruturante das relações sociais. (SANTANA, 2020, p. 59).

Não se pode acreditar, portanto, que a raça deixa de ser um elemento a informar a divisão e as hierarquias. Raissa Roussenq Alves (2017), em pesquisa historiográfica sobre o lugar do negro na sociedade brasileira, vem apontar as continuidades na divisão racial do trabalho. Ela identifica que a raça não informa apenas a divisão racial do trabalho no período colonial, sendo um fator presente e determinante para o trabalho contemporâneo. Ainda, segundo essa autora: “é imprescindível considerar como o racismo, entendido como ideologia que estrutura a sociedade brasileira, perpassa todos os âmbitos das relações sociais, o que é determinante para o sucesso do modo de produção capitalista” (ALVES, 2020, p. 182).

E, em síntese sobre a aplicação da interseccionalidade e transversalidade ao que se compreende sobre a divisão sexual do trabalho, Débora Machado, Maria Luisa Costa e Delia Dutra (2018) sinalizam pela insuficiência da análise que desconsidere raça, e concluem que a transversalidade, consideradas as interseccionalidades:

[...] abre a possibilidade de elaborar categorias analíticas num diálogo permanente entre o teórico e o empírico, justamente para evitar a interpretação da realidade tomando de antemão teorias e categorias previamente homologadas pelo saber científico. (MACHADO; COSTA; DUTRA, 2018, p. 245).

É preciso reconhecer, portanto, que parte do paradigma político-jurídico que informa o Direito do Trabalho brasileiro é permeada por construções simbólicas e históricas que não enxergam como violadoras da dignidade da pessoa humana determinadas condições de trabalho, em especial quando se trata de condições de trabalho a que são submetidas as mulheres negras (DUTRA, 2021; GONZALEZ, 1984). A divisão sexual e racial do trabalho acaba por

criar patamares distintos do que é considerado trabalho digno e declara que há sujeitos para os quais as condições de trabalho podem ser piores.

Decorre disso a obrigatoriedade de que as políticas públicas de trabalho considerem a transversalidade e a interseccionalidade de vulnerabilidades, especialmente raça e gênero, desde as discussões de sua agenda, sua formulação até a avaliação dos resultados, levando em consideração uma releitura decolonial do Direito constitucionalizado do Trabalho, em seu papel contrafactual.

Como afirma Renata Dutra (2021):

[...] mais uma vez, vale repisar que essas falhas na implementação de um paradigma protetivo mostram a necessidade de aprofundá-lo na direção mais democrática e inclusiva, e não no descomprometimento e substituição desse projeto em outros sentidos. (DUTRA, 2021, p. 82).

Viabiliza-se, com isso, o atendimento à finalidade precípua do Estado Democrático de Direito de garantir e promover a dignidade da pessoa humana, que dispõe o humano, com todas as suas diferenças e especificidades⁴⁴, como “centro convergente de direitos” (DELGADO, G., 2006, p. 180).

É preciso, portanto, construir, à luz de tudo que foi discutido até aqui, um paradigma político-jurídico do Direito Trabalho de reconhecimento de outros sujeitos de direitos, interseccionalmente marcados (DUTRA, 2021), o que lhes assegura, inclusive, maior cidadania e participação democrática (DELGADO, M.; DELGADO, G.; 2012), e gerará, por consequência, transformações democráticas ainda mais profundas como explica Renata Dutra (2021):

[...] quanto mais humanizado seja o trabalho e mais possibilidade de vivência de cidadania ele possa proporcionar aos sujeitos, mais amplos serão os horizontes democráticos, as demandas por inclusão e por melhoria da vida da classe trabalhadora, tendo por consequência processos de democratização mais profundos” (DUTRA, 2021, p. 29)

O Direito do Trabalho, portanto, como área técnica especializada do Direito e como campo do saber jurídico, também precisa ser atravessado, ou seja, transversalizado, pelo reconhecimento histórico e concreto das interseccionalidades que marcam os seus sujeitos de direito, assumindo, inclusive, que tem deixado à margem parte daqueles, e especialmente daquelas, que deve proteger. Nesse sentido, precisa a síntese de Marco Túlio Corraide e Flávia Pereira:

A crítica dissidente, portanto, é aposta difícil, porque envolve desapego de categorias que nos cativaram e nos trouxeram para este ramo jurídico. É uma aposta que provoca abertura do corpo, da cognição, abertura de nós mesmos. Porque conhecer é um

44 Como afirma Gabriela Delgado (2006, p. 182): “Por essa razão é que se impõe a necessidade de que, pelo menos, os direitos fundamentais indisponíveis (e que sejam relacionados ao trabalho) estejam assegurados a todo e qualquer trabalhador”.

processo de invenção do mundo, que é inevitavelmente uma invenção de si. De nós. Trabalhadoras e trabalhadores. Mas não só isso. [...] Transformar a narrativa jurídica do passado, para repensar a epistemologia do presente e projetar caminhos possíveis para um direito do trabalho antirracista no futuro (CORRAIDE; PEREIRA, 2021, p. 24).

É necessário, portanto, a (re)construção do Direito do Trabalho a partir da realidade concreta de seus sujeitos, para além das restrições da contratualidade e bilateralidade atuais, para, então, alcançar os sujeitos de direito formalmente marginalizados (NICOLI, 2016).

Essa preocupação faz ainda mais sensível e urgente em um contexto de acentuação da racionalidade neoliberal e dos efeitos deletérios da gestão política da pandemia da COVID-19, que impactam desproporcionalmente justamente as pessoas marginalizadas e desassistidas (DELGADO; MIRAGLIA; ANABUKI, 2021).

Existe, portanto, um dever do Estado de observância do direito humano e fundamental à igualdade e não discriminação, na regulação do Direito do Trabalho e no agir estatal por meio de políticas públicas trabalhistas, ao buscar a efetivação do direito também fundamental ao trabalho digno, sendo compreendidas e tratadas as condições histórico-sociais que estruturam a organização social atual e causam impacto desproporcional a determinados grupos, sob pena de ter sua atuação considerada insuficiente ou deficiente. Para tanto, é essencial a releitura dos princípios e institutos do Direito do Trabalho, para que essa efetivação não seja perpetuadora de situações de desigualdade direta ou indireta, sendo um possível e necessário filtro a transversalidade de gênero.

Ao ser aplicada ao Direito do Trabalho, a transversalidade precisa considerar, ao menos, três eixos: promover a releitura epistemológica, criar ferramentas de análise das políticas públicas trabalhistas e ampliar o alcance do direito fundamental à igualdade, em seu sentido material e em sua eficácia vertical e horizontal, para abranger os sujeitos historicamente excluídos, em especial, das mulheres trabalhadoras.

Decorre daí a importância de olhar para além do Direito clássico, mas sempre amparado e alicerçado pelo Texto Constitucional e pelas Convenções Internacionais, verificando outros espaços de sua realização, como a promoção de direitos por meio da ação do Estado, e para além dos sujeitos tradicionalmente considerados, voltando-se à ampliação e ao fortalecimento do próprio conteúdo material do direito humano e fundamental ao trabalho decente e digno.

2 A POLÍTICA PÚBLICA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL

Esta seção se destina a (1) descrever o trabalho escravo contemporâneo como um problema social e jurídico atual; (2) apresentar o desenho da política pública de erradicação do trabalho escravo no Brasil, desde o ingresso do tema na agenda, passando pelas demais fases do ciclo da política pública. Serão igualmente indicados seus principais atores e seus instrumentos⁴⁵. Ao final, busca-se (3) apontar as dificuldades relevantes identificadas pela literatura científica do campo na concretização plena de seus objetivos.

Antes de adentrar nesta apresentação, uma observação que deve ser registrada diz respeito à escolha da terminologia adotada nesta pesquisa. Não raro, há mais de uma forma de nomear o mesmo fenômeno, e isso acontece com as situações que se enquadram como trabalho escravo contemporâneo. Leonardo Sakamoto (2020), ao refletir sobre as diversas designações, enumera algumas das mais recorrentes. Para o autor, são elas: “formas contemporâneas de escravidão”, adotada pelo Alto Comissariado nas Nações Unidas; “trabalho escravo moderno” ou “escravidão moderna”, para países anglófonos, como Estados Unidos e Reino Unido. No Brasil, predominam “trabalho escravo contemporâneo” e “trabalho em condições análogas as de escravo” (SAKAMOTO, 2020).

Os que adotam a terminologia do Código Penal (redução à condição análoga a de escravo) indicam a necessidade de enfatizar o termo “analogia”, dado que a escravidão foi formalmente abolida do Brasil desde 1888, com a Lei Áurea. Assim não existiriam situações formais de escravidão clássica ou colonial, mas figuras a ela equiparadas, sendo ainda política e juridicamente importante reafirmar o nome jurídico dado ao crime, conferindo maior harmonia e integridade ao ordenamento jurídico pátrio (CONFORTI, 2019).

Por outro lado, aqueles que defendem o uso da expressão “trabalho escravo contemporâneo” ou “escravidão contemporânea” apontam uma possível suavização da gravidade do problema pela adjetivação como “análogo” (CAVALCANTI, 2020, p. 69).

Neste estudo, opta-se pelo uso da expressão “trabalho escravo contemporâneo”, considerando que ela apresenta duas reflexões importantes para o referencial teórico em estudo. A primeira expressa pela palavra “contemporâneo” a indicar a atualidade do problema, que serve ao sistema produtivo ao permitir aumento desleal de competitividade e lucratividade

45 Tais conceitos foram melhor trabalhados no capítulo 1 e serão novamente apresentados na seção 2.2.2 deste capítulo.

(ILO, 2014). Não se trata, portanto, de um problema passado ou superado, mas cuja persistência e contemporaneidade devem ser combatidas. Por sua vez, a locução “trabalho escravo” reafirma as raízes importantes da questão na experiência colonial brasileira, que não pode ser esquecida, ainda que com ela não se confunda (ALVES, 2017)⁴⁶. Referencia-se a expressão do Código Penal (“redução à condição análoga a de escravo”) nos momentos em que o tipo penal for objeto de reflexão.

No primeiro capítulo, trabalhou-se com o conceito de política pública como o conjunto de ações e inações conscientes do Estado, como agente primário, e dos demais atores estatais ou não, reunidas com um certo grau de coesão e sistematicidade, voltado a resolver um problema de interesse público. Diante disso, outro recorte importante desta dissertação, moldada pelo problema de pesquisa, foi a de focar a análise nos contornos atuais do trabalho escravo contemporâneo e do desenho da política pública que busca sua erradicação.

As reflexões sobre os antecedentes históricos do conceito de trabalho escravo e dos arcabouços jurídicos normativo, internacional e nacional que dele trata apenas serão feitas na medida em que impactem em problemas concretos atuais, sem um maior aprofundamento nas mudanças e atualizações passadas, o que já foi objeto de sólidas pesquisas da linha “Trabalho, Internacionalização e Sustentabilidade” deste Programa de Pós-Graduação⁴⁷.

O escopo deste segundo capítulo é enquadrar as ações e os programas voltados ao combate ao trabalho escravo no Brasil como uma política pública⁴⁸ e perquirir sobre a aplicação da transversalidade de gênero, considerada a interseccionalidade de raça, nesta atuação do Estado brasileiro.

46 Nas palavras da autora: “Não se está a defender que a escravidão atual é a mesma abolida em 1888, pois há uma dimensão formal e sistêmica que diferencia os dois fenômenos em um nível que não pode ser ignorado sem o risco de se banalizar todo o sofrimento e toda a luta de séculos da população negra. Contudo, é preciso refletir como o racismo se rearticula ao longo do tempo para manter suas estruturas de poder.” (ALVES, 2017, p. 123).

47 A exemplo da pesquisa de doutorado realizada por Luciana Paula Conforti (2019), sob o título “Interpretações do conceito de trabalho análogo a de escravo: a luta pelo direito ao trabalho digno e pelo direito fundamental de não ser escravizado”, em que analisa a adequação do conceito atual de trabalho análogo a de escravo aos diplomas internacionais de proteção aos direitos humanos. Também fundamental para a compreensão do fenômeno, a pesquisa de mestrado de Raíssa Alves (2017), “Entre silêncio e a negação: trabalho escravo contemporâneo sob a ótica da população negra”, que indica os impactos do racismo para o acesso de pessoas negras ao direito fundamental ao trabalho digno, necessariamente livre, demonstrando a importância da escravidão colonial e de suas continuidades, para que se analise de forma completa e profunda o trabalho escravo contemporâneo.

48 Outra escolha deste trabalho, como explicado na introdução e mais precisamente no tópico 2.2.2.1 deste capítulo, foi o uso da expressão “política pública” no singular. Embora seja possível identificar algumas das ações neste capítulo como uma política pública em si (MONTEIRO, 2011), opta-se pelo singular por se reconhecer e para reafirmar a coesão e harmonia entre as ações vistas, em especial, a partir do I Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (I PNETE).

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO

Entre 1995 e 2020, foram 55.712 trabalhadores resgatados em situações de trabalho escravo contemporâneo no Brasil, de acordo com dados do Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas⁴⁹. Só em 2021, foram 1937 trabalhadores encontrados, maior número desde 2013, o que supera os 936 resgatados de 2020. No último ano, foram realizadas 443 ações de fiscalização e houve a caracterização da existência de trabalho escravo em 146 (45%) delas (SAKAMOTO, 2022).

São destaques de resgates os estados de Minas Gerais, São Paulo e Goiás⁵⁰. Entre os resgatados, havia situações que envolviam diversos perfis e contextos de vulnerabilidade, desde trabalhadores infectados com vírus da COVID-19 a crianças e adolescentes explorados (SAKAMOTO, 2021).

O ano de 2021 marca a primeira operação simultânea, realizada em 20 unidades da federação, no dia 28 de janeiro de 2021, Dia Nacional de Combate ao Trabalho Escravo. As operações do ano resultaram, além de número expressivo de trabalhadores resgatados, em R\$ 10.229.489,83 de verbas salariais e rescisórias, valor anual recorde, sendo recuperados mais de 3,7 milhões para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (SAKAMOTO, 2022).

Como atividade produtiva em que foi detectado o maior número de trabalhadores em situação de escravidão contemporânea no país, destacou-se o cultivo de café como a. Outra atividade que apresentou números expressivos, em 2021, foi o trabalho doméstico, com 27 vítimas, número 9 vezes maior do que o do ano anterior (SAKAMOTO, 2022).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) alerta que, além de ser um problema que atinge mais de 25 milhões de pessoas pelo mundo⁵¹, a escravidão contemporânea é rentável, responsável por gerar US\$ 150 bilhões de lucro anualmente no mundo (ILO, 2014).

No Brasil, os setores econômicos com maior número de casos são: criação de bovinos (315); cultivo de cana-de-açúcar (14%); produção florestal-florestas nativas (8%); cultivo de café (5%); produção de álcool (5%), seguidos por construção de edifícios (3%). Na continuidade da lista, há expressiva participação de atividades do setor rural. A predominância

49 Resultado de iniciativa conjunta entre MPT e OIT, a Plataforma SmartLab reúne importantes dados sobre trabalho escravo e tráfico de pessoas, trabalho infantil, saúde e segurança no trabalho, diversidade e trabalho decente. Cf. site disponível em: <https://smartlabbr.org/>. Acesso em: 27 jan. 2022.

50 Dados do Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil. Cf. site disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em: 27 jan. 2022.

51 Dado extraído do portal oficial da OIT no Brasil, disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-escravo/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 27 jan. 2022.

deste setor também se reflete na ocupação dos trabalhadores, sendo 70% deles vinculados ao trabalho agropecuário em geral.

Os números, portanto, revelam que se trata de um problema atual, a exigir contínua e efetiva atuação do Estado e da sociedade para a completa erradicação do trabalho escravo contemporâneo. Cabe, no entanto, muitas vezes perguntar não apenas aquilo que os números revelam, mas também aquilo que escondem. Por isso, a pergunta sobre as mulheres escravizadas será transversal à análise deste capítulo.

2.2 A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Neste tópico, pretende-se identificar como as medidas adotadas pelo Brasil para enfrentamento o trabalho escravo contemporâneo se organizam no formato de política pública de Estado, apresentando o histórico de sua formulação, seu ciclo, principais atores e instrumentos de atuação.

2.2.1 Histórico da Política Pública: os antecedentes do I Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (I PNETE)

Os relatos e as denúncias sobre trabalho escravo no Brasil pós-abolição são vastos e anteriores à formulação da Política Pública de Erradicação ao Trabalho Escravo (PLASSAT, 2017). A tipificação do crime de redução à condição análoga a de escravo, no Código Penal, ocorreu em 1940. A adesão do Brasil às Convenções n. 27 e n. 105 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ambas sobre trabalho forçado ou obrigatório, se deu, respectivamente, em 1957 e 1965.

As denúncias, no entanto, ganharam força especialmente com o aumento da visibilidade dos conflitos rurais de terra na década de 1970. Nesse período, destaca-se a Carta Pastoral de Dom Pedro Casaldáliga (1971)⁵², bispo da Prelazia de São Félix do Araguaia, no Mato Grosso,

52 Neste documento, há trechos que identificam situações de trabalho escravo contemporâneo, sendo possível destacar: “Os peões, aliciados fora, são transportados em avião, braço ou pau-de-arara para o local da derrubada. Ao chegar, a maioria recebe a comunicação de que terão que pagar os gastos de viagem, inclusive transporte. E já de início têm que fazer suprimento de alimento e ferramentas nos armazéns da fazenda, a preços muito elevados”. [...]. “Para os peões não há moradia. Logo que chegam, são levados para a mata, para a zona de derrubada onde tem que construir, como puderem, um barracão para se agasalhar, tendo que providenciar a própria alimentação. As condições de trabalho são as mais precárias possíveis. [...]. Por tudo isto, os peões trabalham meses, e ao contrair malária ou outra doença, todo seu saldo é devorado, ficando mesmo endividados com a fazenda” (CASALDÁLIGA, 1971, p. 19). Para compreender melhor a relação entre a Igreja Católica e a construção da política pública de trabalho escravo no Brasil, recomenda-se, além da leitura da Carta de Dom Pedro

em que descreve situações que considera de trabalho desumano e precário, e que se amoldam ao trabalho escravo contemporâneo, com sistema de recrutamento de trabalhadores baseado em falsas promessas, endividamento (*truck system*), ausência de condições mínimas de saúde, segurança e higiene no trabalho, altos índices de adoecimento, ausência de alimentação ou moradia e presença de trabalho infantil.

As denúncias se intensificaram ainda mais a partir da década de 1990, porque, como rememora Xavier Plassat (2017), houve acúmulo de informações e notícias sobre essa forma de exploração do trabalho humano, materializado nos relatórios da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e da OIT, nas denúncias do Presidente do Conselho Federal da OAB perante a Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra (CASTILHO, 2017), e perante o parlamento Europeu (PLASSAT, 2017).

Um importante antecedente à formulação da política pública, neste período, foi a participação do Brasil na Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 1993, em que os países se comprometeram a definir uma política em Direitos Humanos. No Brasil, o trabalho resultou no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) (CASTILHO, 2017).

Ela Castilho (2017) indica que, em 1994, três eventos foram responsáveis por trazer novamente o debate à tona: a publicação do relatório anual da CPT, a divulgação da pesquisa *Anti-Slavery International* e a atuação da Subcomissão de Trabalho Escravo e Acidentes do Trabalho da Câmara dos Deputados.

A partir disso, em 1995, o Brasil admitiu formalmente, em âmbitos nacional e internacional, a existência de trabalho forçado. Via de consequência, criou o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (GERTRAF)⁵³ (BRASIL, 1995), com a atribuição de elaborar e implementar um programa de repressão ao trabalho forçado em seu território e articular este trabalho com organismos internacionais, como a OIT, e com os ramos do Ministério Público da União e unidades dos Ministérios Públicos estaduais.

Ainda em 1995, o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) foi criado, por meio das Portarias nº. 549 e 550, do Ministério do Estado do Trabalho⁵⁴, com a finalidade de realizar as fiscalizações de locais de trabalho para detecção de casos de trabalho forçado, com expedição

Casaldáliga, também o artigo de Frei Xavier Plassat (2017): “A Igreja e a Comissão Pastoral da Terra no Combate ao Trabalho Escravo”.

53 Criado pelo Decreto nº 1.538, de 27 de junho de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1538.htm. Acesso em: 31 jan. 2022. Registre-se que, antes mesmo da criação do GERTRAF, o Brasil havia idealizado o Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e de Aliciamento de Trabalhadores (PERFOR), com o objetivo de melhorar as condições de trabalho no campo e na cidade, aperfeiçoar o sistema de fiscalização e punição dos responsáveis. O programa, no entanto, não chegou a ser implementado (MONTEIRO, 2011).

54 Assim era designado o Ministério à época, atualmente denominado Ministério do Trabalho e Previdência.

de autos de infração e notificações. Desde o seu nascimento, o grupo detém carácter interinstitucional, sendo prevista a possibilidade de ação fiscal em conjunto com representantes do Ministério Público do Trabalho e Federal e com a Polícia Federal. Em 1996, surgem as coordenações regionais e nacional, no Ministério do Estado do Trabalho, para planejar e supervisionar as atividades dos Grupos Móveis.

Lilian Monteiro (2011) explica que a criação quase simultânea dessas duas estruturas acabou por definir uma divisão de competências, cabendo ao GERTRAF o planejamento e a coordenação da política pública de combate ao trabalho escravo e ao GEFM a atuação operacional, por meio das fiscalizações.

Entre 1995 e 2003, foram realizadas fiscalizações e resgates de trabalhadores⁵⁵, mas ainda havia necessidade de maior articulação e coordenação da política pública de combate ao trabalho escravo (ARBEX; GALIZA; OLIVEIRA, 2018; TOMAZETI NETO, 2014). Em 2003, lançou-se o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (I PNETE) e criou-se a Comissão Nacional para Erradicação ao Trabalho Escravo (CONATRAE), por meio do Decreto Presidencial de 31 de julho de 2003, para representar a esfera de acompanhamento, monitoramento e coordenação das ações previstas no Plano.

Outro marco histórico e jurídico propulsor desta estruturação, como desenhada hoje, foi a denúncia apresentada pelas organizações não governamentais *Americas Watch* e Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 16 de dezembro de 1994. O caso ficou conhecido como “José Pereira” (Caso Brasil 11.289) e desencadeou uma série de atos que foram, posteriormente, apresentadas à CIDH como demonstração de compromisso com o tema⁵⁶.

Neste caso, foi alcançada solução amistosa, assinada em 18 de setembro de 2003, em Brasília, e apresentada à CIDH em 14 de outubro do mesmo ano. Por meio da solução, o Brasil reconheceu sua responsabilidade internacional pelo caso, especialmente pela incapacidade de prevenir a ocorrência de trabalho escravo e de punir os indivíduos responsáveis. Fixou-se, ainda, que o reconhecimento público da responsabilidade do Estado se daria durante a solenidade de criação da CONATRAE, em setembro de 2003.

55 Segundo números do Radar SIT, entre 1995 a 2002 foram realizados 5.893 resgates de trabalhadores. Em 2003, o número de resgates foi expressivamente maior, representando quase a soma dos oito anos anteriores, chegando a 5.223. Assim, entre 1995 e 2003, foram resgatados 11.103. Dados disponíveis em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em: 27 jan. 2022.

56 O caso 11.289 da CIDH envolve o trabalhador José Pereira que foi aliciado para trabalhar na Fazenda Espírito Santo, no Pará, e que, ao se deparar com as condições de trabalho e tentar fugir do local, foi perseguido e ferido com disparos de arma de fogo, que resultaram em lesões permanentes no olho direito e mão direita. O trabalhador apenas conseguiu escapar após fingir-se de morto (CIDH, 2003). Para mais detalhes, Cf. dados disponíveis em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/brasil.11289.htm>. Acesso em: 27 jan. 2022.

Entre diversas outras medidas, o Brasil também se comprometeu a (1) realizar mudanças legislativas previstas no Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (PNETE)⁵⁷; (2) fortalecer o Ministério Público do Trabalho; (3) zelar pelo cumprimento da legislação existente, por meio de investigação; (4) fortalecer o Grupo Móvel do Ministério do Trabalho e Emprego; (5) garantir a aplicação de punições aos autores do crime; (6) realizar campanha nacional de sensibilização contra a prática⁵⁸.

O ano de 2003, portanto, foi bastante emblemático para a política pública de erradicação do trabalho escravo no Brasil⁵⁹, pois, a partir de então, foi fortalecida a atuação coordenada e cooperada entre diversos órgãos e instituições, governamentais ou não-governamentais. No Plano Nacional, a erradicação do trabalho escravo é indicada como estratégia de curto prazo, ou seja, como prioridade, para órgãos como as Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs), Secretaria de Inspeção do Trabalho, Ministério Público do Trabalho, Justiça do Trabalho, Gerências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal e Justiça Federal.

Neste mesmo ano, foi alterada a redação do artigo 149 do Código Penal, que tipifica a redução a condição análoga à de escravo como crime, utilizado, desde então, como importante marco normativo sobre o tema.

Com essas medidas e instrumentos, o número de resgates no Brasil saltou de 5.893 trabalhadores resgatados, entre 1995 a 2002, para 32.986, entre 2003 e 2010, sendo 5.223 apenas em 2003.

Em 2008, realizou-se o Ato Nacional contra o Trabalho Escravo pela aprovação da PEC 438, na Câmara dos Deputados, em Brasília, participaram do ato parlamentares, representantes da OIT, da Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e da Comissão Pastoral da Terra (CPT). Apesar dos esforços e da mobilização, o projeto não foi aprovado (CONFORTI, 2019).

Em 2012, foi instituída, na Câmara dos Deputados, a Comissão Parlamentar de Inquérito, conhecida como CPI do Trabalho Escravo, a partir de articulação da Frente

57 Disponível para consulta em : https://reporterbrasil.org.br/documentos/plano_nacional.pdf . Último acesso em 29/04/2022.

58 Cf. CIDH, 2003.

59 Outros importantes acontecimentos marcaram o ano de 2003, como o III Fórum Social Mundial, em que se realizou a oficina “Trabalho Escravo: uma chaga aberta” (CONFORTI, 2019).

Parlamentar pela Erradicação do Trabalho Escravo. O impulsionamento da PEC estava entre as propostas da Comissão⁶⁰.

Todos esses são antecedentes históricos que formam a política pública de erradicação do trabalho escravo, no Brasil, nos moldes definidos no I PNETE, em 2003, que será apresentado com mais detalhes a seguir.

Apesar do movimento político e social crescente de combate ao trabalho escravo contemporâneo, nota-se pouca discussão sobre as mulheres vítimas de trabalho escravo.

Natália Suzuki e Thiago Casteli (2020) lembram que no primeiro caso de trabalho escravo no Brasil, denunciado em 1945, havia uma mulher entre os trabalhadores da carvoaria, o que foi constatado por uma fotografia. A trabalhadora, no entanto, não foi identificada no relatório da fiscalização, constando apenas uma referência a ela como “mulher de um trabalhador”. Da mesma forma, no primeiro resgate de trabalho escravo urbano, havia mulheres, desta vez afetas à atividade de costura. Contraditoriamente à presença delas nos primeiros casos, ao longo da história e nas estatísticas do trabalho escravo contemporâneo no Brasil, elas parecem desaparecer.

2.2.2 Desenho atual da Política Pública de erradicação do trabalho escravo contemporâneo: ciclo, principais atores e instrumentos jurídico-institucionais

Como descrito no capítulo 1, didaticamente, as etapas que compõem uma política pública são organizadas em um ciclo, composto por fases, normalmente identificadas como: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão política, implementação da política e, por fim, a avaliação da política. Ressalte-se que, apesar da formulação de ciclo ser didática e representativa dos problemas a serem resolvidos em cada fase, as políticas públicas não se dão de forma linear, havendo comumente a sobreposição dessas etapas (HOWLETT; HAMESH; PERL, 2013).

Atores podem ser compreendidos como aqueles que influenciam os processos de políticas públicas, podendo ser governamentais ou não governamentais (SECCHI, 2014), e eles podem estar presentes em diferentes fases e com diferentes graus de importância e poder de influência (MACEDO *et al.*, 2016). Maria das Graças Ruas, divide-os em dois tipos: atores

60 Para aprofundamento da análise da CPI, inclusive do entrelaçamento do trabalho escravo contemporâneo com o racismo, consultar a obra “Entre o silêncio e a negação: uma análise da CPI do Trabalho Escravo sob a ótica do trabalho ‘livre’ da população negra”, de Raíssa Alves (2017).

públicos (burocratas e políticos) e atores privados. Os públicos se diferenciam por exercer funções públicas.

Por sua vez, instrumentos são “diferentes níveis de intervenção estatal e são materializados de formas distintas” (DIREITO; KOGA, 2020, p. 1288), comumente associados a “ação governamental”. Para Denise Direito e Natalia Koga (2020), a importância de compreender os instrumentos está em permitir que se identifique como “o governo faz com que os atores sociais ajam da maneira desejada” (DIREITO; KOGA, 2020, p. 1289) para alcançar os objetivos de uma determinada política.

Assim, serão apresentadas, sem pretensão de exaurir o tema, as fases da política pública de erradicação do trabalho escravo como hoje implementada, indicando seus principais atores e instrumentos.

2.2.2.1 Os Planos Nacionais

Como se delineou na seção anterior, diversas foram as medidas e os acontecimentos que levaram ao reconhecimento do trabalho escravo como um problema social relevante digno de interesse público e, por isso, a exigir esforços concentrados para o seu enfrentamento.

O I Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (PNETE) de 2003 marca, assim, a nova fase da política de erradicação ao trabalho escravo contemporâneo. Além da adoção do termo “trabalho escravo”, em substituição à expressão trabalho forçado, usada na década de 1990, passa a existir um instrumento que reúne e coordena os principais atores e prioriza as ações da política pública.

Assim, a partir de então, pode-se considerar que o Brasil passa a adotar uma política integrada e coordenada voltada ao combate ao trabalho escravo, não possuindo apenas ações e programas dispersos. Para enfatizar o caráter coordenado e concentrado, é que, nesta pesquisa, ao tratar do conjunto de programas e ações que se voltam à erradicação do trabalho escravo, opta-se pela expressão Política Pública no singular. Embora haja autores que identifiquem algumas das iniciativas como políticas públicas em si (MONTEIRO, 2011), entende-se que, especialmente a partir do I PNETE, essa gama de atuações reúne-se em uma única política, com finalidade comum, embora constituída por diversos atores.

Como explica Ela Castilho (2017), a erradicação do trabalho escravo aparece na política de Direitos Humanos do Brasil, com previsão expressa de ações no Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que, entre outras medidas, inclui: o fortalecimento da fiscalização e

contenção do trabalho forçado, por meio PERFOR; o apoio ao GERTRAF e a ampliação dos mecanismos de Fiscalização Móvel e do Ministério do Trabalho.

Para dar concretude aos objetivos do PNDH, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) previu uma Comissão Especial para elaborar o PNETE, “criando uma política pública permanente que deveria ser fiscalizada por um órgão ou fórum nacional dedicado à repressão ao trabalho escravo (Ministério do Trabalho e Emprego)” (CASTILHO, 2017, p. 114).

O I PNETE foi lançado em março 2003 e, nele, havia 76 propostas com atribuição de entidade responsável e cenário de cumprimento (curto ou médio prazo). Previa também responsabilidades compartilhadas entre o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministérios Públicos, entidades da sociedade civil e organismos internacionais (MONTEIRO, 2011).

Vinculada ao Plano, foi criada a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), em 31 de julho de 2003, junto à Secretaria Nacional de Direitos Humanos, com a missão de “coordenar os atores envolvidos no primeiro plano e servir de ambiente de diálogo entre estes diversos atores” (MONTEIRO, 2011, p. 87)⁶¹. Paralelamente, foram criadas as Comissões Estaduais para Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAEs)⁶², que têm atribuições similares às da CONATRAE, com o acompanhamento dos planos e ações estaduais.

Em estudo realizado em 2007, a OIT concluiu que a maioria das ações do Plano Nacional foi considerada parcialmente concluída, com destaque positivo para a sensibilização e capacitação dos servidores públicos e melhoria da fiscalização. A Organização também apontou maior dificuldade de implementação das ações referentes a mudanças legislativas e à promoção de cidadania (CASTILHO, 2017).

A partir de 2018, a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) realizou inúmeros trabalhos para subsidiar a elaboração do 3º Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que trouxe ações programáticas com relação ao trabalho escravo. Dentre elas, estão a efetivação do PNETE, coordenação e apoio aos planos estaduais, monitoramento das comissões estaduais, ratificação da proposta de Emenda Constitucional para prever a expropriação de imóveis em que localizado trabalho em condições análogas a de escravo; identificação de atividades produtivas em que realizado trabalho escravo adulto e infantil; atualização e divulgação

61 A CONATRAE será objeto de análise mais detida em seção futura neste capítulo, por isso, neste momento, apenas será registrada a sua criação, considerando a estreita vinculação com o PNETE e a linha cronológica.

62 Cf. site disponível em: <https://coetraes.reporterbrasil.org.br/index.html>. Acesso em: 31 jan. 2022.

semestral do cadastro de empregadores que submeteram trabalhadores a condições análogas a de escravo; entre outras.

No período de discussões para a elaboração do PNDH-3, a CONATRAE promovia os debates que levaram à formulação do II PNETE, lançado em setembro de 2008 (BRASIL, 2008b). Nesse contexto, aponta Ela Castilho que houve uma mudança importante no *status* do combate ao trabalho escravo, que, considerado **prioridade** até 2002, foi elevado para **prioridade absoluta** a partir de 2008 (CASTILHO, 2017, p. 117).

A análise do II PNETE, em vigor, define melhor os contornos da atual política pública de erradicação do trabalho escravo, quanto a seus principais atores e tipos de ações, sendo um importante instrumento de organização, sistematização e priorização das medidas a serem implementadas para que sejam atingidos os objetivos da política.

As discussões e o trabalho que precedem à criação do PNETE compõem as fases de formulação da agenda e tomada de decisão da política, sendo o Plano a materialização das decisões e priorizações, bem como dos compromissos institucionais dos demais atores envolvidos. Ela Castilho (2017) indica que, durante o processo de elaboração do II PNETE, que ficou a cargo da CONATRAE, foram atores de destaque: a própria Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), a CPT, os representantes do MPT e MPF e a Repórter Brasil, relatora do procedimento.

Neste ponto, importante verificar que não há nos Planos Nacionais de Erradicação ao Trabalho Escravo menção a mulheres⁶³, sendo que a preocupação com a gênero ou raça não aparece descrita. Na mesma linha, o II Plano Nacional de Política para as Mulheres (BRASIL, 2008a), em que pese prever, como objetivo, a equidade de gênero, raça e etnia nas relações de trabalho, não menciona a erradicação do trabalho escravo como uma preocupação. Há, assim, um vácuo na interseção entre as políticas públicas nacionais.

2.2.2.2 Ações e instrumentos da Política

As fases que se seguem à criação de um Plano Nacional são as de implementação das ações nele descritas e avaliação dos resultados decorrentes. Primeiro, busca-se efetivar as ações previstas em ordem de prioridade e pelos atores nele indicados. Esse momento envolve, inclusive, criação de planos ou outros instrumentos internos pelos atores para orientar também a sua atuação.

63 Ou mesmo a palavras correlatas como trabalhadoras, trabalho feminino, escravizadas, entre outras.

O II PNETE divide as ações em: (1) gerais; (2) de enfrentamento e repressão; (3) de informação e capacitação e (4) específicas de repressão econômica. Entre elas destaca-se o reconhecimento da erradicação do trabalho escravo como uma **prioridade** para o Brasil (BRASIL, 2008b). A todas as ações foram atribuídos responsáveis e parceiros, bem como fixadas metas de prazos.

São, além de outras, ações gerais: (1) estabelecer estratégias para atuações operacionais integradas preventivas e repressivas; (2) manter o programa de erradicação ao trabalho escravo como estratégico e prioritário nos Planos Plurianuais; (3) criar e manter base de dados para auxiliar as ações de prevenção e repressão; (4) realizar diagnóstico do trabalho escravo e (5) definir e monitorar indicadores para acompanhamento do plano (BRASIL, 2008b).

Para compreender melhor as demais ações, busca-se amparo na ilustração abaixo, que define o fluxo de resgate dos trabalhadores:



Fonte: ALBUQUERQUE; CARVALHO; OLIVEIRA; PONCE, 2015.

Verifica-se que atuação se inicia com a fiscalização pelo Ministério do Trabalho e Previdência. Nesta oportunidade, se confirmada a caracterização do trabalho escravo, o trabalhador é retirado do local (momento conhecido como resgate) e busca-se o adimplemento dos direitos infringidos, garantindo-se a emissão das guias do seguro desemprego, a regularização da documentação do trabalhador (como a confecção e assinatura de carteira de trabalho) e o pagamento das verbas trabalhistas, rescisórias e indenizatórias devidas.

Não sendo possível o adimplemento durante da operação, o Poder Judiciário trabalhista é acionado pelo Ministério Público do Trabalho. Ao Ministério Público Federal cumpre o processo penal.

As medidas de enfrentamento e repressão voltam-se justamente para a realização das fiscalizações e, entre elas, tem-se a (1) preocupação com a estrutura de trabalho da fiscalização móvel nacional e estadual, inclusive com a realização de concurso público para auditores fiscais do trabalho, para polícia federal e rodoviária federal. Somam-se a ela (2) a garantia de recursos orçamentários para a realização das operações e (3) o acompanhamento das ações e processos sobre trabalho escravo que tramitem no Poder Judiciário, com finalidade de sensibilizar os juristas sobre o tema (BRASIL, 2008b).

O que se percebe, no entanto, é que apenas o resgate dos trabalhadores não é suficiente para a solução definitiva do problema. Não é incomum encontrar um trabalhador novamente submetido a trabalho escravo, quando não mudança de seu *status* socioeconômico.

As ações de reinserção e prevenção, então, procuram meios de evitar que um trabalhador encontre-se em tal estado de vulnerabilidade que aumente seu risco de se tornar vítima ou de ser novamente escravizado. Voltam-se, assim, a romper o ciclo da miséria que contribui para a escravização, com a melhoria das condições socioeconômicas dos locais de origem da maioria dos resgatados. Quanto ao pós-resgate, há ações de garantia de assistência jurídica, cadastro em programas sociais, acesso ao seguro-desemprego, entre outras. Para os municípios, foram destacadas ações de geração de emprego e renda, abertura de agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e centros de atendimento ao trabalhador; identificação de programas de saúde, educação e moradia e priorização para reforma agrária.

São exemplos de medidas de informação e capacitação: (1) realização de campanha nacional, (2) produção e divulgação de literatura básica, técnica e científica sobre o tema, além da (3) informação aos trabalhadores sobre seus direitos. Neste caso, o foco é disseminar conhecimento sobre o problema, capacitando toda a rede de proteção e a sociedade reconhecimento de situações de trabalho escravo, para, com isso, aumentar o número e melhorar a qualidade das denúncias e do atendimento.

Entre as ações de coleta e reunião de dados e de difusão da Política, está a criação e manutenção do Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoa⁶⁴. Sua implementação foi prevista no II PNETE, a partir da reunião de bases de dados do Seguro-Desemprego do Trabalhador Resgatado, do Sistema de Acompanhamento do Trabalho Escravo

64 Disponível em: <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo>. Acesso em: 17 out. 2020.

(SISACTE) e do Sistema COETE (Controle de Erradicação do Trabalho Escravo), tratados pelo *SmartLab* do MPT. Tem como finalidade dar transparência para a política pública. Por meio de gráficos, apresenta dados de todos os municípios do Brasil, registrando número de trabalhadores resgatados, ano do resgate, tipo de atividade desenvolvida, perfil do trabalhador resgatado e o fluxo migratório desses trabalhadores.

Como forma de desincentivar a submissão dos trabalhadores a trabalho escravo, existem as medidas de repressão econômica. Nelas, o objetivo é atribuir sanções de ordem econômica aos empregadores que tenham sido detectados praticando o ilícito.

Destacam-se entre elas: (1) a manutenção do cadastro de empregadores que utilizaram mão-de-obra escrava e a defesa da sua constitucionalidade; (2) a busca pela extensão ao setor bancário privado da proibição de acesso a crédito para os empregadores que constem deste cadastro e a manutenção da proibição para as instituições financeira públicas; (3) a sensibilização do Supremo Tribunal Federal para análise de critérios trabalhistas e ambientais na apreciação da função social da propriedade e (4) o acompanhamento da cadeia dominial dos imóveis em que flagrado o trabalho escravo para eventual retomada das terras públicas e destinação à reforma agrária.

Registre-se que a possibilidade de restrição de crédito a pessoas ou empresas que tenham utilizado trabalho escravo está prevista na Resolução 3.876/2010 do Conselho Monetário Nacional (BRASIL, 2010). Apesar da previsão no Plano Nacional e na resolução do Conselho, esta medida tem se mostrado de difícil implementação, com recusa de muitos bancos em segui-la.

Destacam-se, assim, como importantes instrumentos da política pública os próprios planos nacionais, na medida em que organizam e sistematizam as ações prioritárias e reúnem o compromisso dos atores envolvidos. A criação do Grupo Móvel, com a participação de representantes de diversos órgãos públicos, cada uma exercendo um papel essencial para que o resgate e pós-resgate possam acontecer, foi também mecanismo indispensável para que se pudesse operacionalizar o combate ao trabalho escravo.

Outro importante instrumento foi obtido a partir da mudança legislativa para prever o pagamento de três parcelas de seguro desemprego para os trabalhadores resgatados, que busca uma garantia de renda nos primeiros meses após o resgate. Esta iniciativa reduz as chances de revitimização imediata e permite a inclusão dos resgatados em programas sociais de profissionalização para um retorno qualificado para o mercado de trabalho.

Aponta-se, ainda, como importante instrumento da política o programa “Escravo, Nem Pensar!”, expressamente citado no II PNETE, criado em 2004, voltado para prevenção ao

trabalho escravo, por meio da difusão de conhecimento sobre o assunto e do engajamento de comunidades consideradas vulneráveis para o trabalho escravo e tráfico de pessoas. O programa já realizou 200 ações de prevenção, em 510 municípios, com estimativa de alcance de 1,3 milhão de pessoas. Dentre as ações realizadas está a capacitação de educadores da rede pública de educação e profissionais da assistência social de municípios para que compreendam e saibam identificar situações de trabalho escravo e estejam aptos a transmitir esses conhecimentos⁶⁵.

O Pacto Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, iniciativa da OIT, do Instituto Ethos e da Repórter Brasil, em 2005, é o instrumento por meio do qual empresas brasileiras e multinacionais assumem o compromisso de não negociar com quem explora trabalho escravo. Em 2014, já contava com mais de 400 signatários e para acompanhá-lo foi criado o Instituto do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, o InPACTO⁶⁶.

Recentemente, foi editada a Portaria n. 3.484, de 6 de outubro de 2021, que trata do Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo no Brasil (BRASIL, 2021), que visa a promover atendimento especializado e sistematizado por meio de atuação integrada e organizada da rede de proteção. Mostra-se um amadurecimento da política pública que concluiu, ao longo dos anos, que não é suficiente a retirada do trabalhador do local de exploração. Embora necessária e essencial, esta é apenas uma das medidas. É preciso também promover condições para que os trabalhadores tenham seus direitos adimplidos e que seja superada a situação de vulnerabilidade que os torna alvos do trabalho escravo contemporâneo.

Dois outros elementos da política pública serão analisados com mais detalhes nas seções seguintes deste capítulo: o cadastro nacional de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à escravidão e a criação da CONATRAE.

Como destacado na seção anterior, não há, no I PNETE, instrumentos específicos voltados para a erradicação do trabalho escravo de mulheres, sendo uma política com ações e programas voltados para o público em geral, portanto, neutros quanto à transversalidade de gênero, cujos resultados podem representar impacto desproporcional sobre as mulheres, excluindo-as do alcance da política pública.

2.2.2.3 Principais atores

65 Para mais detalhes, o programa tem sítio eletrônico em que narra a história e resultados alcançados, disponível em: <https://escravonempensar.org.br/>. Acesso em: 27 jan. 2022.

66 Para conhecê-lo, cf.: <https://inpacto.org.br/>. Acesso em 27 jan. 2022.

Entre responsáveis e parceiros para o cumprimento das ações de combate ao trabalho escravo presentes no Plano Nacional, tem-se 59 entidades e órgãos, divididos em órgãos do Poder Executivo Federal, do Poder Executivo Estadual e do Poder Executivo Municipal; do Poder Judiciário; do Sistema de Justiça; do Poder Executivo; dos organismos internacionais; sociedade civil organizada; de entidades sindicais de empregados e empregadores; das forças policiais; das associações de classe; de entidades bancárias; de centros de pesquisa e das universidades. A presença e pluralidade de envolvidos reforça o caráter multidimensional e intersetorial do combate ao trabalho escravo⁶⁷.

Em pesquisa que analisa os atores da política pública de erradicação ao trabalho escravo, Lilian Monteiro (2011) enumera, como principais: a CPT, pelo contato direto com os trabalhadores no campo, a preocupação com registro, estudo e difusão do tema e a participação história nas primeiras denúncias; o Ministério do Trabalho, com a ação estatal de fiscalização e articulação com outros órgãos e entidades; a Repórter Brasil, por todo trabalho de divulgação do tema e atuação direta na elaboração do Pacto Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. Destaca a autora ainda o Ministério Público do Trabalho (MPT), tanto no recebimento de denúncias, como órgãos do sistema de Justiça com legitimidade ativa e representação constitucional dos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis, como pela participação direta nas fiscalizações.

A autora ainda indica a OIT e seu trabalho com treinamento, capacitações e conscientização, inclusive junto aos empregadores. Outro ator importante é a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em especial por meio de seu Conselho Federal, que atua no fomento ao debate, na difusão do tema para os mais variados profissionais do Direito. Por fim, aponta um representante da comunidade científica, o Grupo de Pesquisa de Trabalho Escravo Contemporâneo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GPTEC/UFRJ), pela produção e divulgação de conhecimento, além da realização de pesquisas utilizadas para subsidiar decisões no campo das políticas públicas.

A partir desses atores, Lilian Monteiro e Sonia Fleury (2014) propõem um quadro, em que relacionam os principais partícipes da rede de combate ao trabalho escravo e suas formas de contribuição, sistematizando de seguinte forma:

67 Para conhecer todas as ações e atores, importante a leitura do II PNETE, anexo a esta dissertação. Buscou-se não descrever cada um dos entes citados para não dificultar a fluidez do texto e priorizar aqueles que compuseram e compõem a CONATRAE, como será exposto adiante.

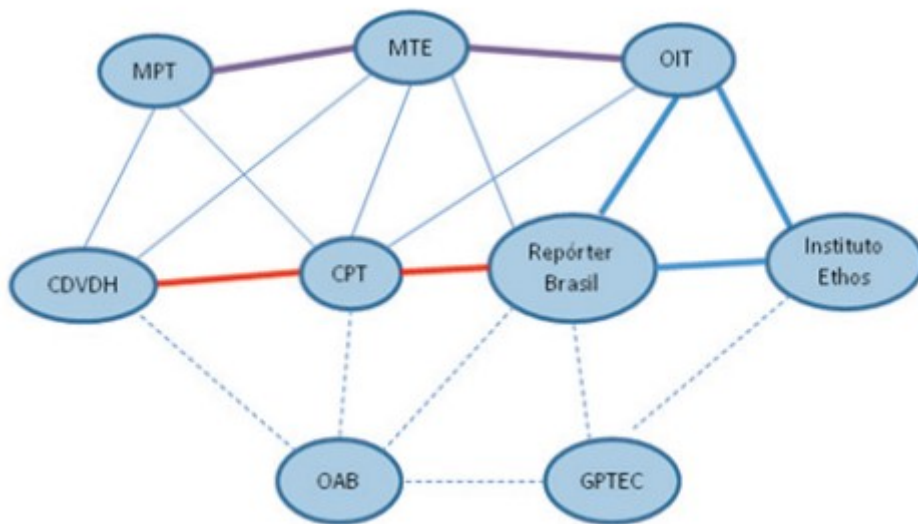
Figura 9 – Sistematização de atores e estratégias de atuação

Atores	Estratégias de Atuação
CPT	Preocupação com a terra e com a vida; registro; conscientização; organização; difusão; divulgação; pressão; resistência
MTE	Mecanismos de poder; ação estatal fiscalizadora; articulação com outras entidades de poder diferenciado
Repórter Brasil	Vocalização; visibilidade; reforço e pressão na agenda governamental; produção de conhecimento e informação; sensibilização; conscientização
MPT	Papel de justiça; rede própria; função de afiançador nas fiscalizações
OIT	Treinamento e capacitação; conscientização; apoio a outros atores; produção de conhecimento e informação
OAB	Advocacia pela causa; fomento a debates; apoio a processos legislativos e judiciários
GPTEC	Inserção do tema na academia; produção de saber sobre o tema; fomento a discussões e pesquisas

Fonte: MONTEIRO; FLEURY, 2014.

Ao estudar esta rede envolvida, Lilian Monteiro (2011) percebe uma tônica da política pública brasileira: a importância da sociedade civil organizada e de órgãos não governamentais para o combate ao trabalho escravo contemporâneo. O entrelaçamento entre poder público, órgãos não governamentais e sociedade civil organizada cria o que se aponta como a rede de políticas de combate ao trabalho escravo, conforme consta da ilustração abaixo:

Figura 10 – Rede de atores da política pública



Fonte: MONTEIRO, FLEURY, 2014.

Além dos citados na pesquisa, segundo Lilian Monteiro e Sonia Fleury (2014), outros atores também participam das políticas públicas de combate ao trabalho escravo contemporâneo, com destaque para: o Conselho Nacional de Justiça (CNJ); os Ministérios Públicos estaduais e o Federal; a Defensoria Pública da União (DPU); as associações de classe, como Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), Associação Nacional de Procuradoras e Procuradores do Trabalho (ANPT), Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (ABRAT), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA); o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT); as entidades sindicais, tais como Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Associação Brasileira do Varejo Têxtil (ABVTEX), Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINCO); as entidades sindicais de trabalhadores, entre elas a Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais (CONTAR), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e representantes da sociedade civil (CONATG), como Instituto InPacto, Instituto Trabalho Decente, *Catholic Relief Services* (CRS).

Em 2019 no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, foi criado o Comitê Nacional do Ministério Público de Combate ao Trabalho em Condição Análoga à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas (Conatetrap), por meio da Resolução CNMP nº 197/2019, voltado ao aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público brasileiro nestas matérias (BRASIL, 2019).

Esse sistema, que atualmente compõe a política pública brasileira, foi responsável por, além de resgatar mais de 57 mil trabalhadores, emitir 38.904 guias de seguro-desemprego e

garantir o pagamento de R\$ 122.377.995,92 em verbas rescisórias para os trabalhadores resgatados⁶⁸.

2.2.2.4 Acompanhamento e monitoramento

O monitoramento da Política Pública atualmente é feito a partir do acompanhamento das ações e metas do II Plano Nacional de Erradicação ao Trabalho Escravo, feita pela CONATRAE.

Com relação ao I PNETE, concluiu a Comissão que “a avaliação realizada em 2004 apontou que 46% de suas 76 metas haviam sido parcialmente cumpridas, 22,4% foram cumpridas integralmente, 26,3% não foram cumpridas e 5,3% não foram avaliadas” (CONATRAE, 2014)⁶⁹.

Samuel Antero (2008), ao analisar o monitoramento e a avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo, afirma que, até 2008, a DETRAE acompanhava mensalmente dados relativos a: unidade da federação das fiscalizações, número de operações, quantidade de alvos, número de trabalhadores alcançados e de resgatados, autos de infração lavrados e pagamentos de indenização, todos extraídos dos relatórios de fiscalização. O autor ainda registra que, apesar do grande volume de dados, havia baixo compartilhamento e pequena integração entre os bancos, o que impedia que fosse criado um modelo de aprendizado institucional (ANTERO, 2008).

Quanto ao II PNETE, são acompanhados 33 indicadores e consultadas 74 organizações. Anualmente, os dados são consolidados em relatórios, divididos entre os tipos de ações previstas (CONATRAE, 2014). Verifica-se, no entanto, que há dificuldade de atualização e divulgação desse material. O Observatório (*smartlab*), durante todo ano de 2021, exibiu dados atualizados apenas até 2018 e o único relatório anual divulgado na Plataforma de Monitoramento do Plano Nacional é o de 2014.

Da análise do II PNETE (BRASIL, 2008b), nota-se que a ausência de ações específicas para gênero se reflete no acompanhamento e monitoramento da política pública, sendo salutar pensar em indicadores próprios de gênero.

68 Cf. Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil, disponível em : <https://sit.trabalho.gov.br/radar/> . Acesso em 10 mar.2022.

68 A CONATRAE criou um sítio eletrônico para disponibilizar uma Plataforma de Monitoramento do PNETE, disponível em: <https://www.monitoramentopnete.org.br/eixo/1/?print=1>. Acesso em: 10 mar. 2022.

Encontra-se em discussão e fase de elaboração o III PNETE⁷⁰. Como detalhado no capítulo anterior, a divisão das ações em fases do ciclo de uma política pública não deve transmitir a ideia de que elas acontecem linearmente, cada uma a seu tempo, pois, muitas vezes, elas se dão concomitantemente. É o caso também da política pública de erradicação ao trabalho escravo. Neste momento, para a formulação do novo plano, há atores trabalhando, como será detalhado adiante, para que outros temas ou perspectivas adentrem na agenda e, durante as discussões, são tomadas decisões do que constará no Plano. Ao mesmo tempo, o II Plano, ainda em vigor, encontra-se em fase de execução e avaliação.

Esse, portanto, é um momento de grande importância para a política pública, tendo em vista que serão definidas prioridades para os próximos anos. Essa é a oportunidade de que sejam apontados problemas e aspectos que deverão ser reconhecidos como de interesse público e que receberão o esforço concentrado de todos os atores, governamentais e não governamentais, para seu tratamento. É essencial, desta forma, que se discuta o impacto do gênero no trabalho escravo contemporâneo e, como consequência, para a própria política de erradicação.

2.2.3 Instrumentos normativos de combate ao trabalho escravo contemporâneo

Além das respostas sociais e institucionais acima apontadas, também são fundamentais os instrumentos normativos existentes que se voltam a tutelar o trabalho digno e decente por meio do combate ao trabalho escravo contemporâneo.

Inicialmente, será apresentado o arcabouço normativo internacional referente à temática, dada a “perspectiva que se observa o uso dos instrumentos normativos internacionais de direitos humanos como mecanismo de resistência do sujeito e de reivindicação por condições dignas de vida” (CARVALHO, 2020, p. 66). Após as normas nacionais referentes à temática serão brevemente referenciadas, uma vez o complexo de princípios e regras sobre o trabalho decente e digno que já foi apresentado no capítulo anterior.

Dentro desse marco normativo de vedação à escravidão, destaca-se, entre as normas internacionais, a Convenção sobre a Escravatura, formulada no âmbito da Liga das Nações, em 1926, em Genebra, promulgada pelo Brasil pelo Decreto 58.563/66⁷¹, que determinava que se impedisse o tráfico de escravos e se promovesse a abolição da escravatura de forma progressiva.

69 Destaque para a Portaria nº 110/2017 do Ministério da Justiça e Cidadania dispondo sobre prazo para elaboração do III PNETE até final de 2017, sob coordenação da CONATRAE (BRASIL, 2017a).

70 Nesse documento, definia-se escravidão como “estado ou condição de um indivíduo sobre o/a qual há exercício dos atributos do direito de propriedade ou alguns deles, isto é, as faculdades de gozar ou dispor de outro ser humano” (CARVALHO, 2020, p. 69).

Há críticas à referida norma, uma vez que ela apresenta conceito de trabalho escravo bastante vinculado ao exercício de atributos de propriedade, concepção mais próxima ao trabalho escravo colonial do que ao conceito contemporâneo. Ademais, a previsão de progressividade enfraqueceria a obrigação de erradicação (CARVALHO, 2020).

Juntam-se ao tratado os instrumentos normativos da OIT. Em 1930, esta Organização Internacional apresentou a Convenção n. 29/1930, que determina a supressão do trabalho forçado ou obrigatório no prazo mais curto possível, adotada pela 12ª Sessão da Conferência da Organização em 1930 (OIT, 1930) e ratificada pelo Brasil em 1967, por meio do Decreto 41.721/57 (BRASIL, 1957). Em 1944, foi expedida a Declaração dos Fins e Objetivos da OIT, conhecida como Declaração de Filadélfia (OIT, 1944), que, ao definir a máxima de que o trabalho não é mercadoria, correlaciona a penúria ao perigo à prosperidade e à paz, e o trabalho como via de superação desses riscos.

Em 1957, foi adotada a Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado (Conv. 105/1957, Decreto 58.822/66), em complementação à 29/1930, com a finalidade de abarcar práticas identificadas após a 2ª Guerra Mundial, como a submissão à escravidão em virtude de expressão de opiniões políticas e por participação em greve, abarcando principalmente o trabalho forçado imposto pelo Estado (CARVALHO, 2020).

Ao longo do século XX, a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998 cria compromissos para os Estados membros, independente de ratificação das respectivas convenções. Entre eles está o de eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, dada a centralidade dada ao tema. A OIT assim o fez por compreender que os princípios fundamentais do tratado, incluído o trabalho livre, são basilares à concretização de todos os demais direitos trabalhistas, sendo condição necessária ao trabalho decente. Assim, é essencial, por ser parte da OIT, respeitá-los.

Durante a Conferência Geral da OIT de 2014, é elaborada a Recomendação n. 203 e adotado o Protocolo relativo à Convenção sobre Trabalho Forçado da OIT de 1930⁷². A Recomendação (OIT, 2018) estabelece, entre outras diretrizes, que os Estados adotem medidas que considerem a dimensão de gênero e as necessidades das crianças para a supressão do

71 Sobre esses documentos, a OIT afirma que “Os instrumentos do trabalho forçado da OIT – incluindo o novo Protocolo e a nova Recomendação, bem como as Convenções n.ºs 29 e 105 – fornecem a todos os atores uma estratégia abrangente e um conjunto de ferramentas para enfrentarem o desafio da eliminação de todas as formas de trabalho forçado. O Protocolo e a Recomendação trazem as normas da OIT sobre o trabalho forçado para a era moderna. O novo Protocolo estabelece como obrigações prevenir o trabalho forçado, proteger as vítimas e dar-lhes acesso a mecanismos de recurso, destacando a ligação entre trabalho forçado e tráfico de seres humanos. Em conformidade com a Convenção n.º 29, o Protocolo também reafirma a importância de sancionar os infratores e pôr fim à sua impunidade. A Recomendação fornece orientações e diretivas para implementar essas obrigações.” (OIT, 2018, p. 3).

trabalho forçado ou obrigatório, bem como garantam-se a proteção e o acesso às ações jurídicas e de reparação às vítimas. O texto ainda correlaciona o trabalho infantil com o risco à escravização.

O Protocolo, por sua vez, complementa a Convenção n. 29/1930 e foi ratificado pelo Brasil em 2020. Nele, determina-se a adoção de medidas para prevenir o trabalho forçado e proteger as vítimas, bem como garantir-lhes acesso a mecanismos de recurso. Reconhece-se a ligação entre trabalho forçado e tráfico de seres humanos. Reafirma-se que o trabalho forçado representa grave violação de direitos humanos e um obstáculo ao desenvolvimento econômico (OIT, 2018).

O Protocolo demonstra especial preocupação com a exploração sexual e com o conceito moderno de trabalho escravo, e determina a criação e implementação de um Plano de Ação com medidas coordenadas e sistemáticas voltadas à erradicação do trabalho escravo, com destaque para as vítimas especialmente vulneráveis (OIT, 2018).

Assim, desde 2014 há, no âmbito da OIT, determinação de que as especiais vulnerabilidades das vítimas sejam consideradas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê expressamente a proibição da escravidão e do tráfico de pessoas (art. 4º), bem como veda a tortura, o tratamento cruel, desumano ou degradante (art. 5º). De igual modo, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) prevê a proibição da escravidão e do tráfico de pessoas, em todas as suas formas, bem como estabelece que ninguém poderá ser submetido à escravidão. O Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) reconhece o direito ao trabalho “livremente escolhido ou aceito”, com condições de trabalho “justas e favoráveis”, com devida remuneração, garantida a existência decente, a segurança e higiene no trabalho, as jornadas razoáveis de trabalho, preservado o direito ao descanso, ao lazer e às férias (art. 6º).

Ainda no sistema ONU⁷³, a Convenção Suplementar sobre Abolição da Escravidão, Tráfico de Escravos e Instituições e Práticas Análogas à Escravidão, promulgada pelo Decreto 58.563/66, ao ampliar o alcance da Convenção de 1926, busca o compromisso com a repressão ao tráfico de pessoas e com a promoção da abolição da escravidão em todas as suas formas,

72 Outras normas importantes são: Estatuto do Tribunal Penal Internacional, em seu art. 7, 1, c, que prevê a escravidão como crime contra humanidade e Convenção nº 182/99 da OIT, que prevê dentre as piores formas de trabalho infantil o trabalho forçado ou obrigatório. Instrumentos setoriais também vedam a escravidão para grupos especialmente vulneráveis, entre eles citam-se: Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher; Convenção sobre Direitos da Criança; Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias; Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ANABUKI; DE FREITAS, 2020).

incluída a servidão por dívida, a servidão, o casamento forçado, venda e exploração do trabalho infantil (BRASIL, 1966).

Na Agenda 2030, que reúne os objetivos para o desenvolvimento sustentável, a erradicação do trabalho forçado aparece dentro do objetivo nº 8 (ODS8 - trabalho decente e crescimento econômico), como objetivo de adoção de medidas imediatas, e não até 2030, mais uma vez reconhecendo-se a premência de eliminar essa forma de exploração do trabalho humano⁷⁴.

No sistema interamericano, por sua vez, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica, de 1969) prevê expressamente, em seu sexto artigo, a proibição da escravidão e da servidão, que veda o trabalho forçado ou obrigatório. O Protocolo de San Salvador (1988) declara o direito ao trabalho em condições justas, que propicie vida digna, livremente escolhido ou aceito. Foi no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos que o Brasil teve dois casos apresentados à Comissão sobre trabalho escravo.

O primeiro, o caso José Pereira (n. 11.289), foi citado em seção anterior deste capítulo, e alcançou em solução amistosa, em que o Brasil reconheceu a prática de trabalho escravo e assumiu uma série de compromissos que tiveram papel importante na sistematização e organização da política pública de erradicação do trabalho escravo.

O segundo, o caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, resultou na condenação do Brasil na Corte IDH por violação ao direito a não ser submetido a escravidão ou ao tráfico de pessoas, com reconhecimento de discriminação estrutural histórica, violação às garantias judiciais de devida diligência e prazo razoável e ao direito de proteção judicial (CORTE IDH, 2016).

Nessa sentença, consignou-se a proibição da escravidão e de práticas similares como parte do Direito Internacional consuetudinário, sendo regra de *jus cogens*, ou seja, inderrogável e imodificável, a não ser por regra ulterior também de *ius cogens*, nos termos dos artigos 53 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados⁷⁵.

A Corte IDH, ao reconhecer a prática de trabalho escravo no Brasil, destaca que o país deixou de considerar condições particulares das vítimas e suas vulnerabilidades, no caso específico, a discriminação em virtude da posição econômica. Ao assim fazê-lo, revela que a

73 Cf. ODS da Agenda 2030 disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>. Acesso em: 3 mar. 2022.

74 “Artigo 53 - Tratado em Conflito com uma Norma Imperativa de Direito - Internacional Geral (jus cogens) - É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza.” (BRASIL, 2009).

condenação do Estado brasileiro também está calcada no descumprimento do dever de não discriminação, cabendo ao Brasil reverter esse quadro.

Quanto ao regime constitucional de proibição da escravidão, é possível depreendê-lo do estabelecimento, no Texto Constitucional de 1988, da dignidade humana (III) e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV) como princípios fundamentais da República Federativa do Brasil; bem como nos objetivos fundamentais de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III) e de promover o bem de todos (art. 3º, IV). Some-se a isso o rol de direitos e garantias fundamentais, em que se destacam a vedação à tortura, tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III) e proteção da intimidade, vida privada e imagem (art. 5º, X), o livre exercício de profissão (art. 5º, XIII) e a vedação ao trabalho forçado como pena (art. 5º, XLVII).

Além disso, os direitos trabalhistas previsto no artigo 7º da CF/88 são frontalmente incompatíveis com a submissão de trabalhadores ao regime da escravidão, com destaque para o direito à garantia de salário (IV), limitação de jornada (XIII), repouso semanal remunerado (XV) e redução de riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (XXII).

O Texto Constitucional traz ainda previsão expressa quanto à exploração de trabalho escravo, em seu artigo 243⁷⁶, ao destinar as propriedades rurais ou urbanas em que se verifique tal prática à expropriação para fins de reforma agrária e programas de habitação popular, em exemplo explícito de vinculação do direito de propriedade à função social. Como reflete Luciana Conforti (2009, p. 174), “o direito de não ser escravizado é fundamental no Brasil, já que decorre do direito fundamental ao trabalho digno”.

Entre as normas infraconstitucionais, destaca-se a redação do artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1040), após alteração promovida pela Lei nº 10803/2003 (BRASIL, 2003), como será apresentado na seção a seguir.

Além dela, importante inovação foi introduzida no ordenamento jurídico pela Lei nº 13.344/2016 (BRASIL, 2016), que trata do tráfico interno e internacional de pessoas e das

75 “Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014). Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)”. (BRASIL, 1988).

medidas de atenção às vítimas. Ela apresentou expressamente o tema da transversalidade, ao afirmar como um princípio de enfrentamento a esta prática, em seu artigo segundo, a “V - transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas” (BRASIL, 2016).

Assim, está legalmente assentado o conceito e juridicamente posicionado em matéria que envolve a temática do trabalho escravo, uma vez que uma das modalidades em que o tráfico de pessoas acontece é para fomento do trabalho escravo ou da exploração sexual.

Em síntese, considerada a proteção contra a escravização no plano internacional e nacional, pode-se afirmar que o direito à liberdade na perspectiva da não escravização consubstancia-se em direito humano e fundamental e revela-se consectário do direito, também humano e fundamental, ao trabalho decente e digno, que só pode ser considerado como tal se também observar o primado da igualdade e da não discriminação, em seu viés substantivo.

Impacta nessa assertiva a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Flávia Piovesan (2016) recorda que a nova gramática dos direitos humanos é marcada pela universalidade, indivisibilidade e interdependência, conforme estampado na Declaração de Viena de 1993. Decorre desses princípios que, para a mulher trabalhadora, o trabalho decente e digno só será efetivado se livre, não discriminatório e inclusivo. Tal preocupação deve voltar-se não apenas para a existência de normativa sobre a proteção ao trabalho (livre e não discriminatório), mas também à garantia de sua efetividade (DELGADO; NOGUEIRA; RIOS, 2007).

2.2.4 Comissão Nacional de Erradicação ao Trabalho Escravo (CONATRAE)

A Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) desempenha importante papel no Brasil e, por ser um dos focos de análise desta pesquisa, será melhor apresentada.

O primeiro ponto a ser esclarecido diz respeito a sua classificação dentro da Política Pública. Há estudiosos que a consideram, em si, uma política ou mesmo um ator, dado que tem uma atuação em nome próprio e um reconhecimento institucional de certo grau de autonomia (MONTEIRO, 2011). Nesta pesquisa, como é objetivo analisar os participantes da CONATRAE, como atores autônomos e independentes, ela será considerada um espaço público (FARAH, 2004), institucionalizado, em que os demais atores, de forma coordenada e concertada, definem importantes ações para a política pública.

Ao ser criada pelo Decreto de 31 de julho de 2003, a CONATRAE substituiu o GERTRAF, tornando-se um ambiente de diálogo e trabalho conjunto para acompanhar a implementação das ações do I PNETE e avaliar seus impactos.

Além disso, participou diretamente das discussões e da elaboração do II PNETE, sendo coordenadora do processo. Por isso, Lilian Monteiro (2011) chama atenção para a presença da CONATRAE tanto no processo de elaboração como de implementação dos programas e ações de erradicação do trabalho escravo, concluindo que:

Nesse sentido, a Conatrae pode servir para exemplificar o caso em que os atores responsáveis pela formulação e aqueles que implementarão as políticas se sobrepõem, deixando as fronteiras entre estes processos mais fluidas. Este entrelace de funções pode ser de grande valia na formulação de novas políticas, uma vez que as percepções e experiências dos atores sobre a implementação podem render importantes contribuições no momento do processo decisório, como aconteceu na formulação do II plano nacional. Isto, em grande medida, se deve pelo fato da comissão envolver bastante uma ampla gama de atores, sejam governamentais ou não-governamentais, bastante atuante no combate ao trabalho escravo. (MONTEIRO, 2011, p. 88).

Entende ainda a autora que a CONATRAE acabou por institucionalizar e reforçar os laços de articulação de uma rede de combate ao trabalho escravo que já existia, neste sentido:

A Conatrae acabou por institucionalizar uma rede social que havia se formado muito antes de sua formação, nos anos 70, formada essencialmente por organizações de defesa dos direitos humanos, representações da Igreja Católica e do sindicalismo rural. Aos poucos, essa rede foi abarcando membros da burocracia pública e da academia [...]. Contudo, com a criação da Comissão, essa rede foi se aproximando cada vez mais de uma atuação estatal, muito embora tenha considerável porosidade às entidades sociais, na medida em que é presidida por um representante estatal e em que há limite para a participação de atores não-governamentais e para e inserção de novos atores em rede (MONTEIRO, 2011, p. 89).

Segundo o Decreto de criação, a Comissão ficava vinculada à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, e tinha como atribuições:

- I - acompanhar o cumprimento das ações constantes do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, propondo as adaptações que se fizerem necessárias;
- II - acompanhar a tramitação de projetos de lei relacionados com o combate e erradicação do trabalho escravo no Congresso Nacional, bem como propor atos normativos que se fizerem necessários à implementação do Plano de que trata o inciso I;
- III - acompanhar e avaliar os projetos de cooperação técnica firmados entre o Governo brasileiro e os organismos internacionais;
- IV - propor a elaboração de estudos e pesquisas e incentivar a realização de campanhas relacionadas à erradicação do trabalho escravo. (BRASIL, 2003)

Com a transformação da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República em Ministério, em 2003, a CONATRAE passa a ser vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos. Em 2015, ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Em 2017, volta a denominar-se Ministério dos Direitos Humanos e, em 2019, é redesignado como Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos.

Desde seu nascimento, foi prevista como órgão **colegiado**, tendo, em sua composição original, os seguintes integrantes: secretários de Direitos Humanos; Ministros da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Defesa; Meio Ambiente; Previdência Social e do Trabalho e Emprego; dois representantes do Ministério da Justiça, sendo um deles do Departamento da Política Federal e outro do Departamento da Polícia Rodoviária Federal e por até nove representantes de entidades privadas não-governamentais, com reconhecimento nacional, e atuação relevante para o combate ao trabalho escravo.

Como observadores, havia a possibilidade de participação de representantes de instituições públicas ou privadas também notórias no enfrentamento ao problema⁷⁷.

A CONATRAE foi temporariamente extinta, por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 (BRASIL, 2019a)⁷⁸, e recriada dois meses depois pelo Decreto nº 9.887, de 27 de junho de 2019 (BRASIL, 2019b). Pelo novo decreto, a Comissão vincula-se, como órgão de assessoramento, estudo e colaboração, ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos.

Entre as maiores mudanças, estão: a redução da participação de entidades não governamentais, de nove para quatro, e a supressão da previsão de participação de membros observadores. As medidas impactam na participação de atores não governamentais na Comissão, uma vez que a eles cabe a participação como membro participante na categoria de entidade não governamental ou como membro observador, sem direito a voto, mas com poder de influência.

Outra alteração importante diz respeito à competência da Comissão que, a partir de 2019, perde a previsão expressa para: (1) adotar providências para atuação integrada na fiscalização e repressão ao trabalho escravo e (2) acompanhar tramitação de projetos de lei e da propositura de atos normativos sobre o tema. Remanescem as atribuições para:

- I - acompanhar o cumprimento das ações constantes do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo;
- II - propor medidas que se fizerem necessárias à implementação do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo;
- III - acompanhar e avaliar os projetos de cooperação técnica firmados entre a República Federativa do Brasil e organismos internacionais;
- IV - propor a elaboração de estudos e pesquisas e incentivar a realização de campanhas relacionadas à erradicação do trabalho escravo. (BRASIL, 2019b).

76 Lilian Monteiro (2011, p. 89) indica que, em 2011, integravam a comissão como atores governamentais: a SEDH, MTE, MDA, MMA, MAPA, MD, MJ/DPF e MJ/DPRF. Como participantes não-governamentais: Contag, Ajufe, ANPT, Sinait, OAB, Repórter Brasil, CNA, Anamatra, ANPR. E, como observadores, estavam: PGR, PGT, OIT, CPT, Instituto Ethos de Responsabilidade Social, GPTEC, ANDP e AGU.

77 A relação entre o Decreto nº. 9.759/2019 e a democracia brasileira foi explorada no artigo “Democracy and participation: changes and challenges in Bolsonaro’s government – analysing brasilian federal decree 9.759/2019”, de Ana Claudia Farranha, Murilo Bataglia e Ana Paula de Paula (2021). O debate do texto retornará neste trabalho no último capítulo.

A atual composição conta com: 1 (um) representante do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, que preside a Comissão; 1 (um) do Ministério da Justiça e Segurança Pública; 1 (um) do Ministério da Economia; 1 (um) do Ministério da Cidadania e 4 (quatro) de entidades não governamentais privadas, cujas atividades se relacionem com o combate ao trabalho escravo.

As entidades não governamentais presentes na Comissão são: Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e Comissão Pastoral da Terra (CPT).

Sobre a importância da CONATRAE no desempenho da coordenação da política pública, Lilian Monteiro aponta duas características que a destacam:

O primeiro deles é que a Conatrae exerce uma coordenação que se insere no âmbito dos planos nacionais, com suas ações prioritárias, atores responsáveis e objetivos estabelecidos. O segundo ponto é que a comissão envolve atores não-governamentais, estimulando maior controle social e pressão sobre o poder público (MONTEIRO, 2011, p. 89)

Em 24 de janeiro de 2017, por meio da Portaria nº 110 do Ministério da Justiça e Cidadania (BRASIL, 2017a), foi instituído o Pacto Federativo para Erradicação do Trabalho Escravo, e, no artigo 3º da norma, estabeleceu-se competir à Secretaria Especial de Direitos Humanos, com apoio da CONATRAE, a elaboração do novo Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, com prazo inicial até dezembro de 2017.

O III Plano ainda se encontra em fase de elaboração, tendo sido constituído Grupo de Discussão para a Construção Metodológica do III PNETE.

A CONATRAE representa uma arena de debates, discussões, denúncias, resistências, troca de experiências e aproximação da rede de combate ao trabalho escravo, com papel de criação, planejamento, acompanhamento e avaliação dos Planos Nacionais e, conseqüentemente, de todas as ações que compõem a Política Pública de Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil, congregando os principais atores envolvidos. Trata-se, assim, de esfera própria e especial para se analisar todo e qualquer tema afeto ao trabalho escravo contemporâneo.

2.3 PONTOS DE TENSÃO APONTADOS PELA LITERATURA NA POLÍTICA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO

Como afirmam Alexandre Arbex, Marcelo Galiza e Tiago Oliveira (2018), embora o Brasil tenha sido apontado como exemplo na erradicação ao trabalho escravo, “isso não

significa que a tal política está consolidada, livre de disputas e imune a retrocessos” (ARBEX; GALIZA; OLIVEIRA, 2018, p. 111).

Foi atestado o pioneirismo brasileiro em reconhecer a persistência de trabalho escravo contemporâneo e de lançar um plano integrado de combate ao crime. O país já teve instrumentos de sua atuação classificados como modelos a serem seguidos mundialmente (OIT, 2010). No entanto, foi também o primeiro país a ser condenado pela inércia em lidar com o problema pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 2017, e, nos últimos anos, tem sido alvo de preocupação por parte dos atores que atuam no combate ao crime (SAKAMOTO, 2017) e por organismos internacionais pelas tentativas de mudar a política atual⁷⁹.

Entre esses espaços de disputas e possíveis retrocessos, cinco foram destacados para análise nesta seção, pela recorrência com que citados pela literatura especializada no tema e pela pertinência para essa pesquisa. São eles: o conceito jurídico de trabalho escravo; a estrutura atual de fiscalização; o cadastro de empregadores que utilizaram mão-de-obra escrava; os baixos índices de condenação criminal dos responsáveis e o perfil dos trabalhadores resgatados. Alguns desses pontos também refletem recomendações feitas pelo Comitê de Peritos da OIT sobre o combate ao trabalho escravo no Brasil, que indicou preocupação com possíveis alterações do conceito, continuidade de publicação da Lista Suja, redução de unidade do GEFM e o alto índice de impunidade dos responsáveis⁸⁰.

Os quatro primeiros pontos serão brevemente discutidos na medida em que, como apontado na hipótese dessa pesquisa, o tensionamento da política pública pode dificultar a discussão de gênero. Quanto ao último ponto, será problematizado se o perfil do trabalhar resgatado atualmente dominante corresponde ao dos trabalhadores escravizados.

2.3.1 Trabalho escravo contemporâneo: um conceito em disputa

Em que pese afirmar-se o direito a não ser escravizado como norma de direito humano e fundamental, há alegada ausência de consenso terminológico ou mesmo quanto ao conjunto de situações ou ações que configuram sua prática, tanto no âmbito internacional como nacional.

78 Nesse aspecto, interesse os pontos levantados pela “Nota do Escritório da OIT no Brasil sobre as mudanças no combate ao trabalho análogo ao de escravo”, disponível em https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_584323/lang--pt/index.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

79 Cf. Relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3252846. Acesso em: 15 mar. 2022.

Essa ausência de consenso conceitual e terminológico implica no tensionamento do tema e torna o trabalho escravo um campo de disputa (CARVALHO, 2020).

A previsão do crime de redução a condição análoga à de escravo originalmente constante do Código Penal (CP) (BRASIL, 1940) trazia tipificação reduzida, afirmando ser crime “Reduzir alguém a condição análoga à de escravo”⁸¹. Não havia, portanto, especificação de condutas ou situações que se enquadravam ao tipo. Considerada lacônica, a redação era alvo de críticas.

Após a edição da Lei n. 10.803/2003, a redação do tipo passou a ser a seguinte:

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

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

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

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

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

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

I - contra criança ou adolescente;

II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem. (BRASIL, 2003).

Assim, a norma passou a explicitamente indicar situações concretas, baseadas na prática dos anos de atuação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) e também das discussões travadas no âmbito do caso José Pereira, na CIDH. Estabelece-se que compõem o crime de redução a condição análoga à de escravo: o trabalho forçado; a jornada exaustiva; a sujeição a condições degradantes e o cerceamento da liberdade, por meio de dívida, por restrição de uso de meio de transporte, por vigilância ostensiva ou retenção de documentação ou objetos pessoais. Destaca-se que não se exige que todas as condutas estejam presentes simultaneamente, sendo independentes e bastando uma delas para a subsunção penal.

A nova previsão é considerada um avanço por prever hipóteses que vão além do cerceamento de liberdade, mas que também atingem de forma contundente a dignidade da pessoa (CARVALHO, 2020). Como afirmam Gabriela Delgado, Livia Miraglia e Luísa Anabuki (2021, p. 11), é “importante destacar que, a partir da modificação do dispositivo do Código Penal pela Lei nº 10.803 de 2003, o bem jurídico tutelado passou a ser a dignidade humana, ainda que o crime esteja inserto no capítulo de crimes contra a liberdade”.

Na mesma linha conclui Isabella Gomes (2019), afirmando que houve o deslocamento do exercício do direito de propriedade para a violação ao conteúdo da dignidade da pessoa humana com a mudança promovida em 2003. *Deve ser considerada, portanto, como trabalho*

80 Atribui-se a nomenclatura adotada à observância da Convenção sobre Escravatura de 1926.

escravo, na acepção atual, a situação que promove o despojamento da vítima da sua condição humana, cuja dignidade é atributo impositivo.

Entre os núcleos do tipo, os que têm sido mais tensionados são a exigência de jornada exaustiva e a submissão a condições degradantes⁸². Um dos motivos seria a distinção com a conceituação internacional, nos termos das Convenções da OIT, para as quais estas duas situações configuram indicadores de trabalho forçado e não modalidades autônomas (CARVALHO, 2020). Alega-se também, em parte da literatura, que se tratariam de conceitos abertos, que ameaçariam a segurança necessária para um tipo penal (MARINHO; VIEIRA, 2019). Outro possível motivo advém da concentração das condenações, no Brasil, em que se destacam as condições degradantes e as jornadas exaustivas (MIRAGLIA, 2020).

Para a configuração de jornadas exaustivas, observam-se a duração e a intensidade do trabalho, permanecendo a preocupação com o trabalho além dos limites físicos e mentais dos trabalhadores de modo a esgotá-los e exauri-los (CARVALHO, 2020), normalmente identificadas em atividades especialmente penosas, como a construção civil e o trabalho rural (MARINHO; VIEIRA, 2019)⁸³.

Com relação à degradância, Lívia Miraglia destaca que a “inserção expressa do trabalho em condições degradantes no tipo penal, não pode ser desprezada” (MIRAGLIA, 2015, p. 160). A autora, juntamente com Gabriela Delgado e Luísa Anabuki, ainda reforça que, com o trabalho escravo, são violados diversos direitos do trabalhadores, “por meio da afronta ao núcleo do direito fundamental do trabalhador à dignidade, assim como a violação do seu direito à saúde, à higiene e à segurança” (DELGADO; MIRAGLIA, ANABUKI, 2021, p. 12).

Essa violação é caracterizada pela falta ou mau estado dos alojamentos e instalações sanitárias, ausência ou inaptidão para o consumo dos alimentos ou de potabilidade da água, não fornecimento de equipamentos de proteção individual (EPIs)(CTETP, 2020)⁸⁴. Forma-se,

81 Para melhor compreensão das situações que se enquadram neste tipo penal, recomenda-se a leitura de trabalho como “Trabalho Escravo Contemporâneo em Disputa: Direitos Humanos, Vida Nua e Biopolítica”, de Lucas Carvalho (2020) e “Interpretações do Conceito de Trabalho Análogo a de Escravo: a luta pelo direito ao trabalho digno e pelo direito fundamental a não ser escravizado no Brasil”, de Luciana Conforti (2019). Bastante interessante também a análise feita pela Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas da UFMG, “Mapeamento das sentenças penais e civis relativas ao trabalho análogo à escravidão na Justiça Federal e na Justiça do Trabalho” (CTETP, 2020), que apresenta até as nuvens de palavras mais frequentes para cada núcleo.

82 Para maiores detalhes, consultar “A jornada exaustiva e a escravidão contemporânea”, de Maiara Oliveira Marinho e Fernando de Oliveira Vieira (2019).

83 Segundo a pesquisa da CTETP, “A análise contextual revela que as caracterizações mais frequentes se referem à ausência ou precariedade das instalações sanitárias e dos alojamentos, que, muitas vezes, são classificados como inseguros ou insalubres. Também são frequentes as caracterizações que envolvem o armazenamento inadequado de água e comida, o compartilhamento da água disponibilizada com animais e a definição da água disponível como imprópria para o consumo. Por fim, também são relevantes as caracterizações que indicam a ausência de EPIs” (CTETP, 2020, p. 50)

assim, o que Livia Miraglia identifica como “tripé da degradância”, que consiste na precariedade dos alojamentos, ausência de instalações sanitárias e de água potável (MIRAGLIA, 2020).

Neste sentido, Mário Pamplona (2016) entende que a caracterização do trabalho escravo passa pela consideração da situação concreta como um todo e seu cotejo com os direitos fundamentais, afirmando que:

O juiz, no ato de julgar um caso concreto sobre o trabalho degradante em conjuntura similar à de escravo, deve considerar a gravidade das infrações trabalhistas relatadas no processo, mediante um exercício hermenêutico que alcance as normas constitucionais de direitos fundamentais, sem olvidar o padrão de moralidade da sociedade a respeito dessa prática ofensiva à dignidade da pessoa humana (PAMPLONA, 2016, p. 124).

E segue dizendo que:

Na trilha do rigorismo constitucional, pode-se afirmar que a ofensa à dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho, à saúde e à integridade física do trabalhador está relacionada aos direitos sociais constitucionais da saúde, do trabalho decente, da moradia, da alimentação (PAMPLONA, 2016, p. 138).

A análise do trabalho escravo, portanto, confirma a interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos e fundamentais. Como explicam Maurício Delgado e Gabriela Delgado, o trabalho escravo, forma especialmente degradante de exploração de mão-de-obra, submete os trabalhadores a condições muito aquém do patamar mínimo de direitos constitucionalmente previstos (DELGADO, M; DELGADO, G, 2012). Nas palavras de José Claudio Brito Filho, no trabalho escravo, “a igualdade, a liberdade e a legalidade são princípios ignorados, esquecidos. Mais, é tratar do mais alto grau de exploração da miséria e das necessidades do ser humano” (BRITO FILHO, 2018, p. 87). E, por isso, deve ser encarado como a “antítese ao trabalho digno” (MIRAGLIA, 2015) e decente.

A própria Corte IDH entendeu que a escravidão “representa uma restrição substantiva da personalidade jurídica do ser humano e representa violação aos direitos à integridade pessoal, à liberdade pessoal e à dignidade, entre outros, dependendo das circunstâncias específicas de cada caso” (CARVALHO, 2020, p. 84).

Entre os movimentos que exemplificam a tensão estão as propostas normativas que visam a modificação do texto do Código Penal. Dentre eles, há o PL nº. 3842/2012, apensado ao PL 2.668/2003, que propõe a retirada das expressões “condições degradantes de trabalho” e “jornada exaustiva” do artigo 149 do CP85.

85 Cf. Disponível em : <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=544185> . Último acesso em 22 de março de 2022.

Outro exemplo foi a edição da Portaria nº 1.129, pelo Ministério do Trabalho, em 16 de outubro de 2017, que trouxe conceito para trabalho escravo diverso do art. 149 do CP, vinculando o trabalho escravo por jornada exaustiva ou condições degradantes à privação de liberdade ou ausência de consentimento da vítima, requisitos não previstos em Lei (BRASIL, 2017b).

A Portaria teve sua eficácia suspensa por liminar em Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 489, deferida pela Ministra Rosa Weber no Supremo Tribunal Federal (BRITO FILHO, 2018). A resposta da sociedade civil e dos órgãos de combate ao trabalho escravo foi imediata, tendo a OIT indicado que a portaria representaria enfraquecimento da inspeção trabalhista e aumento do risco de não atingimento dos ODSs quanto à erradicação do trabalho escravo⁸⁶. Ainda em 2017, foi publicada a Portaria nº. 1.293 do MT, que desfez a associação⁸⁷.

A constante disputa em torno do conceito de trabalho escravo é apontada como freio à implementação da política pública de erradicação ao trabalho escravo, em especial pela paralisação das ações e a captura do debate, invisibilizando a construção de novas discussões a partir de consensos sobre a conceituação.

2.3.1.1 Para as mulheres o que se disputa é o reconhecimento do próprio trabalho

Merece atenção, por outro lado, a ausência ou inexpressividade de estudos que discutam os impactos de gênero no debate sobre o que deve ser considerado trabalho escravo. Um ponto essencial neste tema é que, para que uma determinada situação de exploração humana seja classificada como de trabalho escravo, é necessário que se verifique, no caso, uma relação de trabalho (BRITO FILHO, 2018). Assim, as atividades que não são classificadas como trabalho, como as situações de trabalho autônomo, não atraem a rede de direitos e proteção já criada para as vítimas de trabalho escravo no Brasil.

No entanto, a divisão sexual do trabalho opera para as mulheres não apenas no tipo de trabalho a ser desempenhado, mas, antes, no reconhecimento de seu empenho e da aplicação de sua força e capacidade de realização como trabalho. A naturalização da transmissão do trabalho

84 Para maiores informações sobre a manifestação da OIT, verificar “Nota do Escritório da OIT no Brasil sobre as mudanças no combate ao trabalho análogo ao de escravo” (2017), disponível em https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_584323/lang--pt/index.htm, acesso em 20 de março de 2022.

85 Para melhor compreensão do cotejo entre as Portarias, consultar Rocco Nelson e Walkyria Teixeira (2021).

doméstico e de cuidados para as mulheres, com maior destaque para as mulheres negras, faz com que não se veja esse conjunto complexo de atividades como trabalho (SANTANA, 2020).

A disputa na expressão “trabalho escravo”, para os trabalhadores homens, acontece com maior frequência na palavra “escravo”. Reconhece-se, tradicionalmente a sua atividade como uma forma de trabalho e passa-se a discutir se há o enquadramento nas situações de escravidão contemporânea. Entre as mulheres, a ausência de consenso é anterior, e afeta o próprio cerne de “trabalho”. Às atividades realizadas por elas não se aplicam o reconhecimento social e jurídico de uma relação de trabalho.

E mesmo nas situações tradicionalmente reconhecidas como trabalho, alerta Regina Vieira (2019), é ainda preciso refletir sobre os tempos do trabalho das mulheres, o que impacta diretamente no que se pode considerar jornada exaustiva. É importante reafirmar que, até 2015, não havia direito a controle de jornada para as trabalhadoras domésticas, e que o trabalho em sobrejornada nas atividades de cuidado é uma realidade constante (SANTANA, 2020).

Merece aprofundamento igualmente a ausência de maior produção científica sobre o casamento forçado, em que meninas e mulheres entram em uma relação conjugal contra sua vontade para assunção das atividades domésticas e de cuidados, e não raro são vítimas de violência sexual. Nesses casos, deixa-se de reconhecer uma relação de trabalho pela incidência do pacto matrimonial. No entanto, cabe a reflexão sobre a validade desse matrimônio quando o que existe é uma exploração da força de trabalho da vítima.

André Roston (2020) enfatiza que a ausência de onerosidade nas relações de trabalho das mulheres afeta o próprio reconhecimento do vínculo de emprego e prejudica o resgate dessas trabalhadoras. Como indica Priscila Vieira (2020), há uma relação direta entre trabalho e pobreza, alimentada pelo não reconhecimento do trabalho feito pelas mulheres, visto como “ajuda”. A pesquisadora levanta a pergunta sobre qual o tipo de trabalho é considerado legítimo pela sociedade, pelas políticas públicas e pelo Estado e como isso afeta diretamente as mulheres vítimas de trabalho escravo.

Neste ponto, cabe adaptar a pergunta apresentada pela autora, e reformulá-la para: que tipo de trabalho é considerado escravo pela sociedade, pelas políticas públicas e pelo Estado? E, com isso, quais sujeitos são alcançados pela rede de prevenção e proteção criada pela Política Pública de Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil?

2.3.2 Estrutura de fiscalização e condições de trabalho da rede de enfileiramento ao trabalho escravo

Ainda entre os temas apontados como sensíveis na política pública de combate ao trabalho escravo está a estrutura de funcionamento dos órgãos e instituições que participam diretamente do enfrentamento ao trabalho escravo, desde a implementação de medidas de prevenção, o planejamento e a execução das fiscalizações e inspeções de locais de trabalho, culminando no acolhimento dos trabalhadores (resgate e pós-resgate), quando serão garantidos ou reparados os direitos até então infringidos.

Um dos principais mecanismos de repressão ao trabalho escravo, no Brasil, é o resgate de trabalhadores (KALIL; RIBEIRO, 2021). Ele acontece pela atuação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), que se desloca até os locais de denúncia e apura se procede a acusação. O Grupo é composto por auditores fiscais do trabalho⁸⁸, procuradores do trabalho e da república, defensores públicos federais, motoristas. A segurança é garantida por membros da polícia, em especial por policiais rodoviários federais e policiais federais, podendo ser feita também por policiais civis ou militares, a depender do caso.

As fiscalizações são realizadas a partir das denúncias apresentadas diretamente pelos trabalhadores aos órgãos de fiscalização (MTP, MPT, MPF) ou encaminhadas pela CPT, por entidades sindicais ou por serviços de proteção, como o Disque100 (KALIL; RIBEIRO, 2021). Essas denúncias são triadas, selecionando-se as com elementos suficientes para identificar o local em que aconteceria a prática e maior probabilidade de configurar o delito, e são reunidas de acordo com a localidade. Essa análise é feita pela DETRAE, atualmente vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência⁸⁹, podendo contar com a participação do MPT e de outros órgãos ou instituições.

Ao inspecionarem o local, os integrantes do Grupo verificam se se trata de hipótese de trabalho escravo contemporâneo. Se a hipótese é confirmada, realizam a retirada dos trabalhadores do local, momento chamado de resgate dos trabalhadores, e diligenciam para que sejam pagas as verbas trabalhistas devidas, especialmente as trabalhistas e rescisório, e garantida a expedição das guias de seguro-desemprego (Lei nº. 7.998/90)⁹⁰. Também busca-se

86 Entre as atribuições de um AFT, está a inspeção dos locais de trabalho para verificação do cumprimento das leis laborais e acordos e convenções coletivas, sendo verificadas normas de saúde, segurança e higiene no trabalho (incluída a duração de jornada e concessão de intervalos), de regularidade de vínculo de emprego, pagamento de verbas trabalhistas, contratação de pessoas com deficiência e aprendizes dentro dos percentuais legais, entre inúmeras outras.

87 Ao longo do texto este Ministério é identificado com diversas designações, a depender do nome e das matérias que recebia em cada momento histórico ou a cada governo. Há referência ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Trabalho e Previdência. E, durante o período de 2019 e 2021, a DETRAE ficou vinculada ao Ministério da Economia, tendo em vista a extinção do Ministério do Trabalho.

88 Após a retirada do trabalhador do local, há preenchimento das guias que garantem o recebimento do seguro-desemprego especial para trabalhadores resgatados do trabalho escravo e a rede de assistência social é

garantir o retorno seguro dos trabalhadores para suas localidades de origem e a sua inclusão em programas de assistência social, voltados à garantia de renda mínima e profissionalização.

Cada ator tem um papel essencial para que as operações de resgate aconteçam.

Uma preocupação importante, portanto, é garantir o funcionamento dos Grupos Móveis nacionais e regionais, contando expressamente do II PNETE⁹¹ medidas de fortalecimento das equipes de trabalho, com a disponibilização de orçamento necessário para as ações fiscais, com a realização de concurso para as carreiras e interiorização do Estado nas localidades mais afetadas pelo trabalho escravo.

Lucas da Silva aponta que, a partir de 2014, houve o que considerou o “ponto de inflexão” no combate ao trabalho escravo no Brasil, que até então mostrava-se em expansão e priorização (SILVA, L., 2020). Entre os motivos apontados como responsáveis por essa mudança está a “diminuição do número de equipes do grupo móvel de combate ao trabalho escravo, anteriormente vinculado ao Ministério do Trabalho” (SILVA, L., 2020). O autor informa que, em 2008, o Grupo Móvel era composto por nove equipes, número que cai para quatro a partir de 2016.

A queda expressiva no número de equipes reflete igualmente a diminuição no número de auditores fiscais do trabalho (AFT) em atividade. Segundo Emerson Costa, Ney Maranhão e Valena Jacob (2021), o Brasil contava, em 2005, com aproximadamente três mil AFTs. Hoje, 43,5% dos cargos criados estão sem provimento. São, portanto, 1.585 auditores a menos. Em nota pública, a CONATRAE corrobora com esses números apontando que, em 30 de junho de

acionada para inclusão em cadastros e programas de assistência às vítimas. A guia de seguro-desemprego é um documento importante porque é, com base nos dados do Seguro-Desemprego do Trabalhador Resgatado, que é alimentado o Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas.

89 “AÇÃO: 16 – Disponibilizar equipes de fiscalização móvel nacionais e regionais em número suficiente para atender as denúncias e demandas do planejamento anual da inspeção. 17 – Manter à disposição do Grupo Móvel de Fiscalização adequada estrutura logística, como veículos e material de informática e de comunicação, no intuito de garantir a execução das atividades. [...] 19 – Realizar concurso, periodicamente, para a carreira de Auditores Fiscais do Trabalho, visando ao provimento das vagas existentes, com destinação suficiente para atuação no combate ao trabalho escravo. [...] 22 – Garantir recursos orçamentários para custeio de diárias e locomoção dos Delegados, Agentes Policiais Federais e Policiais Rodoviários Federais e seus respectivos assistentes, de forma a viabilizar a participação do MJ (DPF e DPRF) nas diligências de inspeção de trabalho escravo. [...] 25 – Realizar concursos públicos para a Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, para os cargos de agente e Delegado, destinando vagas em número suficiente para as ações do Grupo Móvel de Fiscalização. 26 – Fortalecer as estruturas física e de pessoal do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal visando ao combate ao trabalho escravo e ao aliciamento de trabalhadores. Buscar o encaminhamento e aprovação dos Projetos de Lei que cria cargos de procuradores e servidores para as instituições. 27 – Garantir recursos orçamentários e financeiros para custeio de diárias e locomoção dos Procuradores do Trabalho e dos Procuradores da República e seus respectivos assistentes, de forma a viabilizar a participação do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal em todas as diligências de inspeção de trabalho escravo, no intuito de imprimir agilidade aos procedimentos destinados à adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis” (BRASIL, 2008).

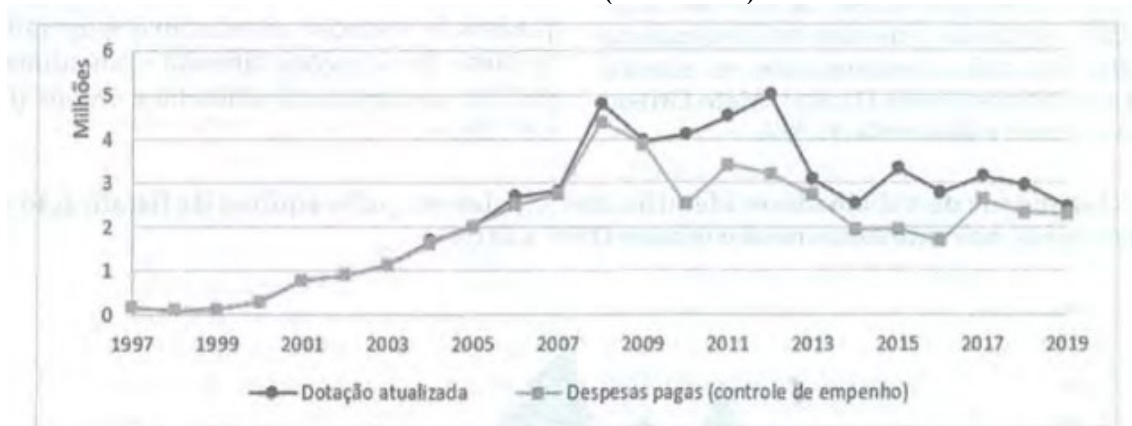
2021, o Ministério do Trabalho contava com 2.039 auditores fiscais dos 3.644 cargos existentes⁹².

Os autores indicam ainda que o número sequer reflete o quantitativo mínimo necessário, que seria de cinco mil auditores fiscais, segundo pesquisa do IPEA de 2012. A taxa de auditores por pessoas, no Brasil, saiu de 51,4 mil pessoas por auditor, em 1995, para 97,4 mil em 2019 (COSTA; MARANHÃO; JACOB, 2021).

O número fica ainda mais preocupante quando verificado que os estados que apresentam menor taxa de fiscais proporcionalmente à população são Maranhão, Amazonas, Bahia, São Paulo, Pará, Paraná, Pernambuco e Goiás. Alguns desses estados são justamente os com maior número de trabalhadores encontrados em situação de escravidão contemporânea e outros são estados com alto índice de trabalhadores vítimas. Isso se deve, dentre outros motivos, pela falta de realização do concurso público para ingresso na carreira. Desde 2013, não há novos concurso para auditores fiscais, e os afastamentos e aposentadorias, naturalmente, continuam (COSTA; MARANHÃO; JACOB, 2021).

Além da falta de pessoal, há desafios de ordem financeira e orçamentária, como pode ser verificado no gráfico abaixo:

Figura 11 – Demonstrativo da Execução Orçamentária e Financeira da Fiscalização Erradicação ao Trabalho Escravo (1997 a 2019)



Elaborado com base em dados do Ministério da Economia (2020).

Fonte: COSTA; MARANHÃO; JACOB (2021).

Os autores apontam ainda um comportamento correlato nos números de trabalhadores resgatados. Inicialmente, registra-se um aumento, ainda que descontínuo, entre 1995 e 2007, e

90 Disponível a integra da nota em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/moco-es-notas->. Último acesso em 30 maio 2022.

queda a partir dos anos seguintes, conforme ilustra o gráfico produzido por eles e seguir apresentado:

Figura 12 – Quantidade de trabalhadores identificados anualmente pelas equipes de fiscalização na condição de escravizados (1995 a 2019)



Fonte: COSTA; MARANHÃO; JACOB (2021).

Por isso, os autores afirmam que a diminuição do número anual de trabalhadores resgatados não representa o fim ou a diminuição do problema social, mas a queda da possibilidade de enfrentá-lo (COSTA; MARANHÃO; JACOB, 2021).

Outro exemplo de enfraquecimento do trabalho da fiscalização, apontado por Lucas da Silva (2020), foi a extinção do Ministério do Trabalho, em 2019, momento em que as equipes do Grupo Móvel, assim como toda a Secretaria de Inspeção do Trabalho, passaram a responder ao Ministério da Economia, dentro da Secretaria do Trabalho. O Ministério do Trabalho e Previdência foi recriado em 2021. As reiteradas mudanças político-administrativa podem causar instabilidade ou até mesmo descontinuidade da política pública.

A importância de uma fiscalização do trabalho independente e forte é reconhecida inclusive pelos membros da OIT, por meio das Convenções 81 e 129, consideradas prioritárias pela Organização, tendo papel indispensável de assegurar os direitos trabalhistas, em especial os considerados fundamentais, dentre eles o de erradicação do trabalho forçado. Por isso, é possível concluir a essencialidade da inspeção do trabalho para a garantir e promoção do trabalho digno e decente (COSTA; MARANHÃO; JACOB, 2021).

Conclui-se, com isso, que órgãos de inspeção e fiscalização do trabalho bem estruturados, tanto em números de servidores, quanto com orçamento adequado (suficiente para aquisição de bens e contratação de serviços necessários à manutenção e, preferencialmente, à ampliação das ações), são um instrumento indispensável para a garantia plena dos direitos trabalhistas.

Há um impacto direto no sistema de combate ao trabalho escravo quando um dos atores da rede de proteção é fragilizado, o que inviabiliza a completude do sistema em seus eixos interligados. Se um eixo não funciona, o ciclo não pode ser concluído como necessário. Embora cada um dos atores preserve sua autonomia, a atuação é conjunta e interdependente. A perda de um pedaço da corrente compromete toda a higidez do sistema. Neste caso, a indivisibilidade dos direitos fundamentais exige a indivisibilidade e integridade da rede.

2.3.3 Cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo (Lista Suja do Trabalho Escravo)

Após a realização das fiscalizações e constatada a situação de trabalho escravo contemporâneo, são feitos os atendimentos para que sejam garantidos os direitos dos trabalhadores⁹³, identificados os empregadores envolvidos e lavrados os autos de infração pertinentes. Uma vez tramitado o processo administrativo no Ministério do Trabalho e Previdência, o nome do responsável poderá ser incluído no Cadastro de Empregadores que tenham submetidos trabalhadores a condições análogas à escravidão, conhecido como Lista Suja do Trabalho Escravo. Este instrumento é considerado um dos mais efetivos de combate, sendo destacado pela Organização Internacional do Trabalho como uma boa prática⁹⁴ a ser reproduzida mundialmente (COSTA, 2010).

Criado em 2003, por meio da Portaria nº 1.234/2003, posteriormente substituída pela de nº 540/2004, vinculado à época ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), consiste em uma base de dados em que são relacionados os empregadores, pessoas físicas ou jurídicas, cujo processo administrativo foi conclusivo na constatação de uso de trabalho escravo contemporâneo. A lista é atualizada semestralmente e os nomes ali inseridos constam desse cadastro por até dois anos, funcionando como importante instrumento de transparência, publicidade e *compliance*.

Do ponto de vista da análise econômica do direito e da psicologia comportamental, a lista tem se comportado como um *nudge*, ou seja, uma “intervenção no desenho de organização de possibilidades de escolha de uma pessoa, que estimula determinado comportamento, sem,

91 Entre os deveres dos empregadores estão: pagamento das verbas trabalhistas e rescisórias devidas aos trabalhadores, pagamento de indenização por dano moral individual e dano moral coletivo e tomada do compromisso de não repetição, por meio de termo de ajuste de conduta (TAC) ou imposição judicial em ação civil pública.

92 Segundo a OIT (2010, p. 6), boa prática é “toda experiência que, em sua totalidade ou em parte, tenha comprovado que funciona, com impactos positivos”.

contudo, restringir a liberdade de decisão” (SILVA; RODRIGUES; TIBALDI, 2018, p. 273), tanto pelo constrangimento provocado em que tem seu nome incluído, depois pela possibilidade de restrição de direitos daqueles que ali constem, como a não concessão de financiamentos e empréstimos públicos (CONFORTI, 2019).

Dada a capacidade de mobilização e a divulgação que alcançou a lista, sua constitucionalidade foi questionada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 5.209/DF, que tinha como requerente a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC). Apontava-se, como possivelmente violados, os princípios da separação dos poderes, reserva legal e presunção de inocência. Em resumo, afirmava-se que a matéria deveria ser regulada por lei e não por portaria e que havia violação à ampla defesa e ao contraditório no processo administrativo, conforme disciplinado à época. Houve deferimento de liminar determinando a suspensão da publicação da portaria, posteriormente suspensa.

Ainda em 2015, sobreveio a portaria interministerial nº 2, de 31 de março de 2015, do Ministério do Trabalho e Emprego e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, levando à perda de objeto da ação no STF. Posteriormente, foi substituída pela Portaria Interministerial nº 4/2016 do Ministério do Trabalho e Previdência Social e Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos.

Em 19 de dezembro de 2016, o Ministério Público do Trabalho conseguiu decisão liminar em ação civil pública para que fosse determinado o retorno da publicação da Lista, em até 30 dias. Entre interposição de recursos e acionamento de diversas instâncias judiciais, sobreveio, apenas em 23 de março de 2017, a disponibilização do cadastro.

Apesar da declaração de perda de objeto da ADI e das alterações promovidas pela Portaria Interinstitucional, ainda há preocupação com a continuidade desse instrumento. Neste sentido:

Desde o fim de 2014, essa lista passou a sofrer diversos ataques do Poder Público quando o Supremo Tribunal Federal, em decisão liminar, impediu sua divulgação com base no fato de que ela teria sido instituída por portaria “carente de respaldo legal”. Sendo assim, os bancos públicos (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Caixa Econômica Federal) suspenderam o veto de empréstimos a empresas que constavam na lista. Um dos instrumentos mais eficazes na repressão à exploração do trabalho escravo passou a perder sua importância. (SILVA, L., 2020, p. 23).

Todas as ações que se voltam a questionar a existência de importantes instrumentos dessa política pública acabam por mobilizar os atores a defendê-los, judicial, extrajudicial, nacional e internacionalmente, o que desvia a força de articulação e concentração em outras ações.

2.3.4 Efetividade do sistema de Justiça: baixa taxa de condenação criminal

A pesquisa “Mapeamento das sentenças”, além dos já apresentados, trouxe, entre as conclusões, um ponto de destaque: “em matéria penal, a impunidade do sistema de justiça brasileiro apresenta proporções continentais” (CTETP, 2020, p. 420), isto porque “existe inexplicável desproporção entre os achados por parte da fiscalização e os resultados gerados pelo sistema de justiça” (CTETP, 2020, p. 420).

Em números, apenas 4,2% dos acusados pelo crime do art. 149 do Código Penal experimentou condenação definitiva, sendo, dos 2625 réus denunciados, 111 os condenados. Quando analisadas as penas, o percentual de réus que estariam sujeitos a prisão cai para 1%. (CTETP, 2020). A efetividade do sistema, portanto, merece ser questionada, sob riscos de grave impunidade para os perpetradores dessa grave violação de direitos humanos e fundamentais.

Dois fatores foram apontados como causais desse quadro crítico: a dissociação entre a realidade dos operadores do Direito e a do trabalho escravo e a forma como os processos criminais e trabalhistas são conduzidos. O primeiro problema consiste em identificar que o perfil socioeconômico de um magistrado, de modo predominante, é mais próxima daqueles que utilizam a mão-de-obra do que dos que a ofertam. Esse desconhecimento e essa distância dificultam uma análise dos critérios configuradores do trabalho escravo (CTETP, 2020). Quando ao segundo, escolhas processuais mais morosas são indicadas como responsáveis pelo alto índice de prescrição do processo penal ou para diminuição da efetividade da execução trabalhistas, dado o decurso prolongado de tempo.

Para os dois problemas, sugeriu-se o mesmo tratamento: capacitação dos agentes públicos que lidam com trabalho escravo, em especial daqueles que atuam nas regiões com maior incidência do problema, sendo importante que, nestes treinamentos, haja a participação em operações (CTETP, 2020).

Outras medidas identificadas como de auxílio à alteração do quadro são: uso de ferramentas eletrônicas, com simplificação de atos processuais de notificação; realização de interrogatório ou oitivas por videoconferência; fixação de número máximo de tentativas de citação do réu, de cartas precatórias expedidas e de tentativas de localização das testemunhas, entre outras com vistas a celeridade processual e diminuição do percentual de prescrições (CTETP, 2020).

A situação descrita, no entanto, não é nova e já fora detectada quando do julgamento do caso Fazenda Brasil Verde contra o Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos

(CORTE IDH)⁹⁵, que condenou o país por violação ao direito às garantias judicial e à proteção judicial, art. 8º da Convenção, concluindo que:

405. Esta situação se traduziu em uma denegação de justiça em prejuízo das vítimas, pois não foi possível garantir-lhes, material e juridicamente, a proteção judicial no presente caso. O Estado não ofereceu às vítimas um recurso efetivo através das autoridades competentes, que protegesse os seus direitos humanos contra atos que os violaram.

406. Em conclusão, apesar da extrema gravidade dos fatos denunciados, os procedimentos levados a cabo i) não analisaram o mérito da questão apresentada, ii) não determinaram responsabilidades nem puniram adequadamente os responsáveis pelos fatos, iii) não ofereceram um mecanismo de reparação para as vítimas e iv) não tiveram impacto em prevenir que as violações aos direitos das vítimas continuassem (CORTE IDH, 2016, p. 101).

Acrescenta-se a esse cenário a dissociação do perfil da maioria dos acusados de cometer o crime e o daqueles mais comumente penalizados no Brasil. Nesse sentido, aponta Carlos Haddad (2017):

Em realidade, o perfil do acusado pela redução à condição de escravo não costuma ajustar-se ao padrão majoritário, seja no aspecto econômico-educacional, seja na feição etária. A quantidade de pessoas entre 18 e 29 anos representa 55,07% da população carcerária. Esse perfil, contudo, não se conforma ao do agente que explora trabalho escravo, geralmente, pessoas com mais idade, que levaram alguns anos para construir o patrimônio que costuma ser beneficiado pela exploração de mão de obra precária. Se recorrer a dados estatísticos e mais pela percepção que se colheu nos julgamentos das muitas ações criminais sobre o tema, o acusado por trabalho escravo tem idade mais avançada e condição financeira privilegiada. Isso significa que têm assegura defesa técnica hábil, ao contrário dos réus hipossuficientes, cuja tutela fica a cargo de defensores dativos ou públicos. (HADDAD, 2017, p. 138).

Esse perfil distinto do acusado do crime de redução a condição análoga à de escravo também esbarra em outro problema apontado pelo autor, que é a alta incidência de prescrição dos crimes, que impede a devida apuração e aplicação de penas aos culpados, seja pelas características da investigação, pelo tempo do *iter* processual ou pelo manejo de toda as possibilidades recursais.

Em que pese a decisão da Corte Interamericana ter sido clara ao afirmar que caberia ao Brasil adotar as medidas necessárias, inclusive legislativas, para que não haja mais a prescrição do crime, em especial pela imprescritibilidade de crimes de lesa à humanidade, a declaração desse tipo de extinção da pretensão punitiva continua a ser reconhecida.

Uma vez que o combate ao trabalho escravo é revertido de interesse público por concretizar o imperativo do direito humano e fundamental ao trabalho decente e digno, como afirma Mário Pamplona, “o interesse público deve ser assegurado de forma direta e indireta, por prestações estatais, dentre as quais está a tutela jurisdicional, na forma do ordenamento jurídico vigente, na esfera trabalhista ou federal” (PAMPLONA, 2016, p. 138). Ainda que como

93 95 Cf. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, sentença de 20 de outubro de 2016. Disponível em https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 5 mar. 2022.

última *ratio*, a aplicação da lei penal tem um significado real e simbólico para os crimes, em especial, aqueles que chocam ou deveriam chocar mais a sociedade, e a sua não aplicação representa ausência de correta reparação para a vítima e toda a coletividade atingida. A impunidade perpetua a prática e acentua a injustiça.

2.3.5 Perfil dos trabalhadores resgatados no Brasil

A análise do perfil dos trabalhadores resgatados e a discrepância entre o perfil projetado dos trabalhadores escravizados é um desafio parcialmente discutido pela literatura.

Com relação ao perfil socioeconômico dos trabalhadores resgatados entre 2003 e 2020, 61% foram enquadrados como não-brancos (de perfil étnico-racial pardo, mulato, caboclo, mameluco, mestiço, amarelo, preto ou indígena). Esse percentual sobe para 82% se analisado apenas o ano de 2020. Quanto à escolaridade, 37% relataram ter até o 5º ano incompleto e 30% são analfabetos. Há predomínio de homens jovens entre 18 e 44 anos (93,2%)⁹⁶.

Entre os trabalhadores resgatados em 2021, o perfil se repete, deles tem-se 90% de homens, 47% oriundo da região nordeste, 80% autodeclarado negro, 6% dos trabalhadores eram analfabetos e 21% contavam com até o 5º ano do ensino fundamental incompleto⁹⁷

Conclui-se assim que a escravidão contemporânea atinge, no Brasil, especialmente pessoas negras, migrantes internas, de baixa escolaridade e economicamente fragilizadas⁹⁸.

Há, portanto, entrelaçamentos com o trabalho escravo que os números atuais revelam. O primeiro é com o fator racial: pessoas não brancas são maioria entre os resgatados (CTETP, 2020). As hierarquias raciais advindas do colonialismo, que determinaram os rumos das discussões e de medidas práticas sobre o futuro da população negra no pós-emancipação, tiveram impacto na definição dos lugares sociais dos diferentes grupos raciais, perpetuando situações de exclusão atuais (ALVES, 2017).

Além disso, conformaram também as hierarquias regionais, fenômeno intensificado com a proclamação da República (ALVES, 2020, p. 169), explicando a presença maior de nordestinos⁹⁹ entre os resgatados (CTETP, 2020). Como afirma Sueli Carneiro (2011, p. 57), a

94 96 Dados específicos sobre perfil dos trabalhadores resgatados podem ser vistos em <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=perfilCasosTrabalhoEscravo>. Acesso em: 27 jan. 2022

95 97 Idem, ibidem.

96 Dados extraídos do Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/>. Acesso em: 28 nov. 2021.

97 Aqui reunidos tanto os trabalhadores naturais ou com procedência de estados nordestinos, como maioria entre os trabalhadores resgatados (CTETP, 2020).

“pobreza tem cor no Brasil”; por isso mesmo é que “existem dois Brasis” marcadamente separados pela raça. A análise reforça, portanto, que o conceito de interseccionalidade é essencial para o tema.

Outro entrelaçamento detectável é com o trabalho infantil. Como destaca Natália Suzuki: “já foram resgatados 627 crianças e adolescentes com menos de 18 anos” (SUZUKI, 2020, p. 86) no Brasil. Segundo Renan Kalil e Thiago Ribeiro (2021), 92,6% dos trabalhadores resgatados entrevistados começaram a trabalhar antes dos 16 anos. Esse dado tem que ser lido em conjunto com o grau de escolaridade dos trabalhadores resgatados, em sua maioria analfabetos ou com ensino fundamental incompleto, a indicar a relação entre evasão escolar, trabalho infantil e trabalho escravo (SUZUKI, 2020). O ciclo da pobreza se perpetua com o trabalho infantil e culmina no trabalho escravo.

Contudo, na incursão pela análise do perfil do trabalhador resgatado, um elemento chama atenção e exige aprofundamento: o *gênero*. Mais de 90% dos trabalhadores resgatados foram identificados como homens.

Por sua vez, os dados coletados pela Organização Internacional do Trabalho (ILO, 2016) apontam que, das mais de 40 milhões de pessoas vítimas de escravidão moderna no mundo, 71% são mulheres e meninas. A OIT entende que gênero é um fator importante para aumentar o risco de uma pessoa ser submetida a trabalho forçado. Para a Organização, há um impacto desproporcional da escravidão moderna sobre as mulheres e meninas (ILO, 2017). De acordo com suas estimativas globais, 58% das vítimas de trabalho forçado são mulheres e meninas. Esse número aumenta expressivamente se considerados também a exploração sexual (em que 99% das pessoas exploradas são meninas e mulheres) e o trabalho doméstico (ILO, 2017).

Diante dessas constatações diversas, podem surgir perguntas acerca da predominância do gênero masculino entre os trabalhadores resgatados no Brasil, em dissonância com os dados da OIT que apontam especial vulnerabilidade feminina para o trabalho escravo.

A própria OIT levanta possíveis caminhos para explicar esta contradição, afirmando que é possível que homens e meninos estejam desproporcionalmente representados nas estatísticas de alguns países, o que pode ser explicado por um maior foco na erradicação do trabalho forçado e da escravidão por dívida (ILO, 2017). Outro aspecto que pode influenciar nestes dados é a concentração expressiva, em especial até 2013, da repressão ao trabalho escravo rural.

Em 2020, a Repórter Brasil (2020), ator da política pública voltada à difusão de notícias e informações e à conscientização da sociedade sobre a necessidade de erradicação do trabalho escravo, publicou um fascículo em que se analisa o perfil das trabalhadoras escravizadas que tenham sido resgatadas no Brasil. O material confirma a presença de apenas 5% de mulheres

entre os trabalhadores resgatados, o que se traduzia, à época, em 1.889 trabalhadoras. Também destaca a possibilidade de subnotificação de escravidão feminina, pela baixa presença, entre os alvos de fiscalização, de atividades como o trabalho doméstico, trabalho de cuidado e as profissionais do sexo. Essa porcentagem se modifica no estado de São Paulo, em que 18% das vítimas resgatadas é mulher e ainda mais na capital paulista, em que as mulheres representam 30,4% do total de resgatados.

Entre as trabalhadoras mulheres há um espelhamento do perfil dos trabalhadores em geral, com a origem predominante sendo do Maranhão (16,4%), Pará (12,8%), Minas Gerais (10,6%), Bahia (10,4%) e São Paulo (10,2%); maioria sem a conclusão do 5º ano do ensino fundamental (42%) ou analfabeta (20%) e negra (53%). Entre as ocupações destacam-se o trabalho rural (71,3%), costura (7,8%), cozinha (8,1%), operadora em processo de moagem (2,5%), carvoeira (1,3%) e outros (8,9%) (REPÓRTER BRASIL, 2020). Assim, a vulnerabilidade socioeconômica detectada entre os homens também aparece entre as mulheres, e, nelas, soma-se à vulnerabilidade de gênero.

Os números na atividade de costura se explicam pelo maior índice de resgates em São Paulo. Isto porque 178 das 1.889 trabalhadoras resgatadas eram costureiras, com alta concentração de mulheres imigrantes latino-americanas (REPÓRTER BRASIL, 2020).

No trabalho rural, verifica-se a divisão sexual do trabalho, com maior alocação dos homens nas frentes de trabalho e das mulheres nas atividades domésticas e de cuidado, sendo elas as responsáveis pelo preparo da alimentação e da manutenção dos alojamentos dos trabalhadores.

Apesar da distinção das atividades, as mulheres ficam sujeitas às mesmas condições de exposição à degradância que os homens e ainda expostas a outras violências de gênero, como abusos sexuais e violência doméstica. Apesar desse quadro, há situações em que essas mulheres, apesar de realizarem atividades necessárias para a continuidade do trabalho dos homens e para o proveito econômico da atividade, não são consideradas para fins de resgate. São retiradas dos locais, mas não recebem os mesmos direitos dos companheiros, como as verbas trabalhistas e rescisórias, indenizações e seguro-desemprego, e, por fim, sequer entram nas estatísticas (REPÓRTER BRASIL, 2020).

O estudo reforça ainda a invisibilidade do trabalho sexual para a política pública. Verifica-se que, entre 2003 a 2018, não houve sequer uma referência a trabalhadoras do sexo nos cadastros de recebimento de seguro-desemprego por resgate. Ainda que tenham sido resgatadas, foram registradas com outras profissões. As situações flagradas, no entanto, são descritas da seguinte forma:

2010

Várzea Grande, MT.

No município vizinho a Cuiabá, 20 mulheres jovens foram encontradas em situação de trabalho escravo. Exploradas sexualmente e impedidas de sair da casa noturna Star Night, elas eram obrigadas a ficar à disposição 24 horas por dia, submetidas a jornadas exaustivas e mantidas em alojamentos precários e superlotados. Algumas mulheres chegaram a assinar um contrato que impedia a própria saída do local de trabalho caso não houvesse a quitação dívida. Além delas, quatro homens, um gerente e três garçons, apesar de não ficarem acomodados na boate, também foram resgatados em situação degradante e submetidos a jornadas exaustivas no local.

2013

Altamira, PA.

O caso ocorreu nas imediações da obra da hidrelétrica de Belo Monte, onde 15 mulheres, de idades entre 18 e 20 anos, vindas da região Sul do país, foram encontradas em condições de trabalho escravo em uma boate. Fechadas em pequenos quartos sem janelas, com comida regulada e sem permissão para sair do local as vítimas contaram que o dinheiro dos clientes ficava com o proprietário que tinha um caderno de dívidas de cada uma delas. As jovens estavam disponíveis para o trabalho 24 horas por dia, obrigadas a atender sempre que tivesse demanda.

2018

Itabuna, PA.

O Grupo Móvel resgatou oito mulheres e 30 homens do trabalho escravo em garimpo instalado ilegalmente na floresta amazônica. Com dívidas ilegais contraídas com a dona do garimpo, todos os trabalhadores em situação de trabalho escravo. Enquanto os homens retiravam o ouro da terra, as mulheres cozinhavam e se prostituíam. No garimpo, os namoros eram proibidos; apenas os programas, mediados pela empregadora, eram permitidos. De acordo com a trabalhadora, elas não eram obrigadas a se prostituir, mas a situação de submissão não deixava outra alternativa. A proprietária do empreendimento retinha o salário de seus funcionários e usava o crédito para descontar os gastos contraídos no garimpo, incluindo o valor do programa, que também era anotado no caderno de dívidas. No momento de acertar as contas, a patroa cobrava o que o trabalhador devia e, caso sobrasse algum dinheiro, as mulheres recebiam pelos programas. Nesta circunstância, a dona do garimpo explorava as mulheres tanto no trabalho na cozinha e quanto no trabalho sexual. (REPÓRTER BRASIL, 2020, p. 14–15)

A CTETP indica que a concentração das mulheres escravizadas na exploração sexual, no trabalho doméstico e nos casamentos servis, considerada nas estatísticas da OIT, colabora com a subnotificação no Brasil, por se tratarem de atividades cuja fiscalização do local de trabalho se reveste de maior complexidade (CTETP, 2020).

Um dado bastante significativo é o de que o aumento das inspeções em ambientes domésticos representou aumento linear de trabalhadoras domésticas resgatadas em 2021, com números recordes deste tipo de resgate (SAKAMOTO, 2022), mostrando ser esse um campo a ser expandido na erradicação do trabalho escravo no Brasil, em especial, após os reflexos dos dois primeiros anos de enfrentamento e convívio com a pandemia da COVID-19¹⁰⁰. É preciso que se registre, no entanto, que as situações encontradas não foram criadas pela pandemia, trata-se de realidade histórica brasileira, o que fica claro pelo tempo de trabalho das mulheres resgatadas (CONFORTI, 2022).

98 Esse aspecto foi melhor desenvolvido no artigo “Quando ficar em casa não é seguro: um retrato do trabalho escravo doméstico em tempos de pandemia” (DELGADO; MIRAGLIA; ANABUKI, 2021).

Diante disso, registra-se o alerta de Gabriela Delgado, Livia Miraglia e Luísa Anabuki (2021):

O perfil traçado acima e exposto nos boletins oficiais e no Observatório diz respeito ao trabalhador resgatado, ou seja, aquele trabalhador efetivamente alcançado pela Política Pública de Erradicação ao Trabalho Escravo no Brasil, por meio das fiscalizações e operações. Assim cabe refletir sobre quais são os trabalhadores alcançados pelas políticas públicas e se eles representam efetivamente o perfil dos escravizados no Brasil (DELGADO; MIRAGLIA; ANABUKI, 2021, p. 20).

Há, assim, que se registrar que os dados analisados e que formam o perfil do trabalhador já resgatado apontam para aqueles que já são efetivamente alcançados pela política pública e podem não corresponder aos trabalhadores que se encontram em situação de escravidão contemporânea. Para as trabalhadoras, a tradicional associação entre o trabalho escravo com predominantemente rural e a invisibilidade do trabalho feminino podem ser chaves a explicar a baixa presença delas nos números brasileiros de resgatados.

Como reforçam Natália Suzuki e Xavier Plassat (2020), mesmo no trabalho rural, as mulheres encontradas, não raro, desempenham funções domésticas, como a limpeza do local, preparo de alimentos, cuidados de crianças, e, com isso, ficam sujeitas a outros tipos de violência, como a violência doméstica e os abusos sexuais. E, nesses casos, ainda se verifica a “dificuldade de mulheres terem seus direitos garantidos como vítimas de trabalho escravo, porque parte das autoridades públicas não reconheceu que a atividade a que eram submetidas era uma forma de trabalho” (SUZUKI; PLASSAT, 2020, p. 101).

Natália Suzuki (2020) conclui que a mesma desvalorização e não reconhecimento que incide sobre o trabalho das mulheres de maneira geral se reflete no trabalho escravo, tornando invisíveis as trabalhadoras, sobretudo diante da ausência de reconhecimento oficial de que o trabalho que desempenham deve ser considerado trabalho para fins da política pública.

Diante disso, é possível (para não afirmar que provável) que haja mulheres no Brasil vítimas de trabalho escravo contemporâneo não alcançadas pela política pública, que, ao se colocar como indiferente quanto ao gênero das vítimas, pode ferir a igualdade material e substancial e configurar discriminação indireta e proteção deficiente.

2.4 TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO E A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO

O trabalho escravo contemporâneo é um problema multicausal e complexo, com fortes raízes históricas, que se manifesta como resultado de deficiências e desigualdades estruturais. Além disso, serve como elemento de interesse econômico, na medida em que permite uma

concorrência desleal entre aqueles que submetem seus trabalhadores a tais condições de completa indignidade e os que observam as normas trabalhistas.

Esse cenário atrai, portanto, a necessidade de um olhar para a política pública que perceba a complexidade e as contradições do problema e o enfrente considerando as estruturas que o alimentam, sendo o gênero e a raça especialmente importantes numa sociedade marcada pela colonialidade (LUGONES, 2014). Assim, a ferramenta da transversalidade de gênero, que considere a interseccionalidade da raça, é, não apenas essencial e necessária, mas acima de tudo uma decorrência dos direitos humanos e fundamentais das vítimas mulheres.

Fazendo um resgate dos três eixos da transversalidade expostos no capítulo anterior, ela deve incidir como **epistemologia**, como **consectário de direitos humanos e fundamentais** e, por fim, como **ferramenta de análise de política pública**.

Como epistemologia, atrai o entrelaçando da sub-representação das mulheres nos dados oficiais sobre o trabalho escravo a questões como o não reconhecimento do trabalho feminino e as altas taxas de informalidade do trabalho das mulheres.

A preocupação se agudiza quando se reconhece a relação entre precarização dos postos de trabalho e gênero. O estudo do sujeito trabalhador sexuado, especificamente da mulher trabalhadora, revela que há persistência das desigualdades, sobretudo com a colocação das mulheres, em especial das mulheres negras, nos postos mais precários (HIRATA, 2018).

De um lado havia, nas últimas décadas, uma tendência à valorização de características socialmente identificadas como femininas pelo capitalismo, chamadas de competências sexuadas (QUIRINO; FIDALGO, 2008), mas isso não correspondia, obrigatoriamente, ao aumento e melhoria das condições de vida e emprego das mulheres (ILO, 2016). Em um contexto sociopolítico de aumento das taxas de desemprego ou empregos informais, como o atual, há impacto considerável sobre o gênero feminino, empurrando as mulheres, em especial as mulheres negras, para o trabalho indigno.

Na conclusão do estudo de 2017, a OIT pondera que:

São necessários pisos de proteção social mais fortes para compensar as vulnerabilidades que podem levar as pessoas à escravidão moderna. É necessário estender os direitos trabalhistas na economia informal – em que a escravidão moderna é mais provável – para proteger os trabalhadores da exploração. Uma vez que uma grande parte da escravidão moderna pode ser atribuída à migração, uma melhor governança da migração é de vital importância para impedir o trabalho forçado e proteger as vítimas. Além disso, o risco e a tipologia da escravidão moderna são fortemente influenciados pelo gênero, e isso também deve ser levado em consideração no desenvolvimento de respostas políticas. Para alcançar as causas profundas da escravidão por dívida, medidas generalizadas de coerção são outro elemento necessário da prevenção do trabalho forçado, enquanto a identificação aprimorada das vítimas é fundamental para estender a proteção à grande maioria das vítimas modernas de escravidão que atualmente não são identificadas ou não são atendidas. Finalmente, sabemos que grande parte da escravidão moderna hoje ocorre em contextos de

fragilidade, conflito e crise do Estado, apontando para a necessidade de abordar o risco da escravidão moderna como parte de ações humanitárias nessas situações. (ILO, 2017, tradução nossa).

Deve-se, portanto, permear o estudo sobre trabalho escravo com as ideias e discussões sobre trabalho e gênero.

A erradicação do trabalho escravo para a mulher envolve, ainda e simultaneamente, a efetivação de, pelo menos, três direitos: liberdade como não escravização, igualdade e não discriminação e trabalho decente e digno. Todos os três com reconhecimento em instrumentos internacionais e na própria Constituição Federal, que interagem na assunção da existência de um dever de erradicação do trabalho escravo qualificado pela imposição de que sejam consideradas as vulnerabilidades das vítimas.

Ao longo deste capítulo, buscou-se delinear que existe no Brasil uma política pública de erradicação ao trabalho escravo contemporâneo, com desenho, atores, ações e instrumentos definidos, ainda que sob tensão ou suscetíveis a mudanças. Como volta-se a tutelar direitos humanos e fundamentais, deve ser classificada como uma política pública essencial, a atrair a vedação da proteção deficiente (FONTE, 2015).

Desta forma, o trabalho escravo contemporâneo se mostra um objeto de preocupação transversalizável, cuja necessidade de um olhar específico sobre o tema se mostra cada dia mais relevante, em especial se consideradas as atuais circunstâncias de crise sanitária e econômica, aumento do desemprego e das taxas de informalidade e insegurança alimentar.

Como **política pública**, portanto, atrai a transversalidade como ferramenta de análise, que perquire se a sua atuação tem atingido todos aqueles afetados pelo problema ou se, ao ser pretensamente neutra, acaba por excluir parte daqueles mais vulneráveis e, por isso, mais periféricos ao sistema de proteção. É preciso agora analisar se essas circunstâncias afetaram a arena de discussão e formação da agenda da política pública, o que será feito no próximo capítulo.

3 PERCURSO METODOLÓGICO PARA INVESTIGAR A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NA AGENDA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ERRADICAÇÃO AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO E RESULTADOS ALCANÇADOS: REUNIÕES DA CONATRAE DE NOVEMBRO DE 2016 A FEVEREIRO DE 2022

A primeira parte desta dissertação buscou realizar uma pesquisa bibliográfica com análise da literatura que discute o conceito de transversalidade de gênero e que se volta a sua aplicação às políticas públicas.

Assentado este conceito, a pesquisa focou especificamente na descrição do contexto em que se desenvolve a política pública de combate ao trabalho escravo no Brasil, a entrada na agenda política, os instrumentos atualmente existentes para sua execução, seu ciclo e principais atores. Momento em que também se refletiu sobre o perfil das vítimas resgatadas atualmente no Brasil, homens e mulheres, bem como outros pontos considerados sensíveis pela literatura especializada no tema.

O encontro entre os primeiros capítulos desta pesquisa culmina na seguinte questão-problema: como uma especial vulnerabilidade das vítimas, o gênero, é tratada pela política pública de erradicação ao trabalho escravo? Diante da dúvida, mostrou-se necessária a realização de pesquisa empírica que pudesse revelar, na prática, no agir dos atores da política pública, como o problema é enfrentado.

A pesquisa empírica mostra-se interessante por dois fatores. O primeiro, por se tratar de um campo pouco explorado, sem que haja vasta literatura desenvolvida sobre o tema. Como exemplo, os resultados alcançados na pesquisa “Gênero e políticas públicas: uma visão geral da pesquisa acadêmica o Brasil (1983-2015)”, em que foram analisados 349 artigos disponíveis nas plataformas SciELO e SPELL, no período indicado. Como resultado, perceberam que há um conjunto heterogêneo de estudos que pouco conjugam e articulam gênero e políticas públicas (FARAH *et al*, 2018).

Segundo, a abordagem empírica possibilita enxergar a posição de cada ator e sua colaboração para a confluência dos temas no campo da erradicação do trabalho escravo contemporâneo, extraíndo resultados que permitem um crivo crítico sobre o que a literatura oferece em termos abstratos. Assim, investigar como o tema tem sido tratado na realidade mostra-se uma contribuição positiva para o campo.

Para tanto, algumas perguntas surgiram nesse caminho: qual fase do ciclo da política pública melhor reflete essa discussão? Quais atores serão analisados e como escolhê-los? Como

encontrá-los ou reuni-los? Como serão escutados? Quais perguntas serão feitas? Quais as categorias a serem investigadas? Qual método mais indicado?

Para solucionar cada uma dessas perguntas, decisões metodológicas precisaram ser tomadas, com atenção à viabilidade de reprodução científica, à confiabilidade das informações, à fidedignidade dos documentos analisados e à representatividade dos atores envolvidos.

A seguir, serão apresentados o transcurso metodológico percorrido, os resultados esperados e os atingidos, e, por fim, as reflexões construídas a partir do encontrado.

3.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

3.1.1 O objeto a ser analisado: apresentação do corpo de análise

Entendeu-se pela necessidade de focar na fase da agenda do ciclo de política pública de erradicação ao trabalho escravo, por ser o momento em que um determinado tema ganha a esfera pública e o reconhecimento de que há interesse público em enfrentá-lo. Como destacado no capítulo 2, é a etapa do ciclo em que os atores envolvidos podem pensar ações especificamente voltadas para solucioná-lo. Também se mostra a fase em que novos temas ganham destaque, em que há grande profusão de discussões e debates, e são indicadas prioridades futuras.

Por isso, voltou-se a pesquisa a investigar se o gênero das vítimas tem sido objeto da agenda da política pública e, se sim, como vem sendo tratado, por quais atores e em que medida ações específicas foram pensadas.

Para tentar responder estas perguntas, as discussões travadas no bojo da CONATRAE mostram-se frutíferas, uma vez que refletem a fase do ciclo buscada e reúnem os principais atores envolvidos na erradicação ao trabalho escravo no Brasil, como apontado no capítulo anterior.

Ao ser competente para acompanhar e propor medidas para implementação do II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (II PNETE), a CONATRAE é o espaço público do Estado brasileiro em que as principais discussões sobre o tema são apresentadas, em que são apontadas as diretrizes para atuação dos demais órgãos e instituições participantes, se revelando mecanismo de democracia participativa, uma vez que prevê, além da participação de representantes do governo, a de membros da sociedade civil e de outros órgãos que se voltam para o mesmo fim.

Assim, a CONATRAE, por meio de seus membros reunidos, atua desde o planejamento até a avaliação da política pública (MONTEIRO, 2011, p.87).

Além disso, a Comissão registra e disponibiliza todas as atas das reuniões realizadas, permitindo o acesso, a leitura e a análise documental desse material. Nas atas, estão contidas transcrições resumidas, ou seja, não literais das falas dos participantes, com identificação do interlocutor. Após a confecção do documento, ele é divulgado entre os participantes que podem solicitar alterações para que a transcrição melhor corresponda ao que foi colocado por cada um. Na reunião seguinte, a ata é formalmente aprovada pelos presentes, sendo, portanto, atestada sua fidedignidade. Os registros de fala, portanto, tendem a retratar a posição institucional de cada órgão ou entidade ali representado¹⁰¹.

Elegeram-se, portanto, como corpo de análise as atas das reuniões da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), entre 18 de novembro de 2016 a 23 de fevereiro de 2022.

O recorte temporal foi delimitado considerando ser a reunião de 18 de novembro de 2016 a primeira a partir da publicação da Lei 13.344/2016, que dispôs sobre a prevenção e repressão do tráfico de pessoas, em vigor desde 20 de novembro de 2016. Isto porque, em que pese já haver cabedal normativo anterior que permitia extrair o dever do Estado em aplicar a transversalidade, a lei trouxe expressamente, como princípio do enfrentamento, "a transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas" (BRASIL, 2016). A data final foi fixada tendo em vista os prazos necessários para coleta, tratamento e análise dos dados e de finalização da dissertação.

Com isso, abrangeu-se período superior a cinco anos de atuação da Comissão, perpassando diferentes governos executivos federais, mudanças de composição e competências, adaptações à pandemia da Covid-19, entre outros momentos e fatores que permitem analisar a reação da Comissão.

3.1.2 Método e técnicas empregados

3.1.2.1 Coleta, organização e pré-análise dos dados

99 101 Por isso, ao longo desse capítulo, optou-se por não identificar os interlocutores, ao transcrever suas falas, com o nome pessoal, mas com a instituição a que representam, considerando que o relevante para esta pesquisa é a posição institucional.

A parte empírica da pesquisa iniciou-se com a coleta dos dados a partir da busca pelas atas, que se encontram integralmente disponíveis no sítio eletrônico do “Participa + Brasil”, plataforma digital que permite a consulta pública a registros de atividade de órgãos e colegiados públicos federais, dentre eles a CONATRAE¹⁰².

Na página, é possível localizar uma apresentação sobre a Comissão, sua atual composição, editais de seleção de entidades participantes, legislação correlata, resoluções e recomendações produzidas, agenda de reuniões, moções e notas expedidas, e as atas das reuniões.

As atas são organizadas por ano, com registro de data e classificação por tipo (ordinária ou extraordinária), nelas consta local de realização e o Ministério a que se encontra vinculada a Comissão.

Para propiciar maior confiabilidade, optou-se pelo uso de *software* de pesquisa, o MAXQDA, que permite a análise de dados qualitativos de forma assistida por computador (*computer assisted qualitative data analysis – CAQDAS*), por meio da organização, categorização e análise de documentos, como: artigos, entrevistas, vídeos, gravações, material de redes sociais, conteúdos da internet, entre outros (MATIVI; NIVEIROS; CARNEIRO JUNIOR, 2020).

Após o *download* completo das atas em documento não editável (.pdf), elas foram agrupadas em pastas organizadas por ano de realização do evento (2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022). Com o *software* de pesquisa instalado, foi criado um projeto único para a análise dos dados e reunido todo material, reproduzindo a sistematização da própria Comissão, por ano e tipo de reunião, conforme disposto abaixo:

Figura 13 – Print de tela da organização documental no MaxQDA

100 102 Disponível em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/comissao-nacional-de-erradicacao-do-trabalho-escravo>. Último acesso em 1 de abril de 2022.

Documentos	2326
2016	242
2017.09.26_AtaReunioOrdinriaConatrae	91
2016.12.13_AtaReunioOrdinriaConatrae	67
2016.11.18_AtaReunioOrdinriaConatrae	84
2017	712
2017 Extra	290
2017.04.25_AtaReunioCONATRAE_25042017manh	48
2017.04.25_AtaReunioCONATRAE_25042017tarde	36
2017.05.10 - AtaReunioExtraordinriaCONATRAE	34
2017.06.27_AtaReuniaoExtraordinriaListaSuja27.06...	44
2017.08.09_AtaReunioExtraordinriaConatrae	66
2017.09.27_AtaEXTRA	26
2017.11.01_AtaReunioExtraordinria	36
2017.03.14_AtaReunioOrdinriaConatrae	55
2017.05.16_AtaReunioItineranteCONATRAE_16_05_2017	80
2017.06.27_AtaReunioOrdinria27.06.17	72
2017.08.08_AtaReunioOrdinriaConatrae	116

Fonte: Autora.

A partir de então, seguiram-se as fases de análise textual discursiva (MORAES; GALIAZZI, 2016), com uma primeira leitura das atas, de reconhecimento do documento, forma de organização. Observou-se que os atores são identificados pelo nome de seus representantes e correlacionados à instituição ou ao órgão que representam, no início ou ao longo do texto.

Figura 14 – Print de tela de Ata da CONATRAE



COMISSÃO NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO

Ata da Reunião Ordinária Virtual da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE)

Data e Horário: 23 de fevereiro de 2022, das 14h30 às 18h30.

Local: Reunião Virtual – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – MMFDH.

1 Aos vinte e três dias do mês de fevereiro de dois mil e vinte e dois, reuniu-se, por videoconferência,
 2 a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), para a sua reunião
 3 ordinária, com a presença dos seguintes participantes: **Representantes do Governo: Bruno**
 4 **Tempesta, Coordenador-Geral de Combate ao Trabalho Escravo - CGCTE/Secretário Executivo da**
 5 **CONATRAE; Cátia de Araújo Silva, Assistente da CGCTE; Danyel Iório de Lima, Ministério da**
 6 **Cidadania – MC; Edilene de Faria Santos, Secretária da CGCTE; Eduardo Miranda Freire de Melo,**
 7 **Secretário-Adjunto da SNPG/MMFDH e Presidente da CONATRAE; Kátia de Carvalho**
 8 **Cavalcanti, Secretária da CGCTE; Luis Henrique Ramos Lopes, Ministério do Trabalho e**
 9 **Previdência – SIT/MTP; Rômulo Machado e Silva, Subsecretário de Inspeção do Trabalho –**
 10 **SIT/MPT; Simone Maciel Sachetto, Ministério do Trabalho e Previdência - MPT; Warlei Dias**
 11 **Ribeiro, Delegado da Polícia Federal - PRF/MJSP. Representantes de Entidades Privadas Não**
 12 **Governamentais: André Dorster, Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho -**
 13 **ANAMATRA; Carlos Eduardo Chaves Silva, Confederação Nacional dos Trabalhadores na**
 14 **Agricultura - CONTAG; Rodrigo Hugueneu, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil –**
 15 **CNA; Xavier Jean Marie Plassat, Comissão Pastoral da Terra - CPT. Membros Observadores: Ana**
 16 **Carolina Roman, ANPR-MPF; Anne Caroline Grudtner, CGSAT/MS; Antônio Carlos Rosa,**
 17 **Membro da Sociedade da CODETRAE/DF e Presidente do ITD; Antônio Cesar, AMB; Ebenézer**
 18 **Marcelo Marques, VERIT; Edmundo Lima, ABVTEX; Guilherme Rojas, DPU; Haman Tabosa de**
 19 **Moraes, DPU; Henrique Oliveira Santos, Delegado da PF; Liége Vieira, Representante da PRF;**
 20 **Lucas Marinho Lima, CNI; Luis Camargo, ABRAT; Lys Sobral, MPT; Maria Cláudia Falcão, OIT;**

Fonte: Participa + Brasil. Disponível em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/ata-reuniao-ordinaria-de-23-de-fevereiro-de-2022>. Acesso em: 1º abr 2022.

No momento de **unitarização** dos textos (MORAES; GALIAZZI, 2016), o primeiro dado relevante identificado foi a que instituição ou órgão pertenciam os trechos de fala e qual o assunto central da discussão proposta, ou seja, o tema.

As primeiras etiquetas criadas, portanto, identificam o tema apresentado na fala e a que instituição pertence seu prolator. Feito isso em todas as atas, passou-se à organização e à categorização das etiquetas, como será explicado adiante.

3.1.2.2 Categorização e análise dos dados

Criadas as etiquetas e agregadas por cores, foram distribuídas entre os seguintes códigos e subcódigos no quadro a seguir:

Quadro 1 – Códigos e subcódigos de análise

Código	Subcódigos nível 1	Subcódigos nível 2
Transversalidade de gênero	-	-
Atores	Sistema de Justiça	CNJ
		MPT
		MPE
		MPF
		DPU
		OAB
		AGU

Quadro 1 – Códigos e subcódigos de análise (cont.)

Atores	Representantes do Governo Federal	MJSP
		Ministério da Economia
		Ministério da Cidadania
		MDS
		MMFDH
		CONATRAE (Coordenação)
		CONATRAP
		DETRAE / SIT
		MT / MTE / MTP
		MDH
	Associações de Classe	AMB
		ANPT
		ABRAT
		ANAMATRA
	Entidades sindicais (patronais)	CNC
		CNI
		CNA
	Entidades sindicais (empregados)	FENATRAD
		CONTAR
		SINAIT
		CONTAG
	Sociedade Civil e ONGs	Instituto Trabalho Decente
		InPacto
		CPT
		CRS
		Repórter Brasil
		Universidades
	OIT	-
	Polícias	DPF
		DPRF
	Representantes de governos estaduais	COETRAES
		SEJUD

Palavras	Gênero	-
	Racismo / Raça	-
	Trabalhadora (s)	-
	Raça e Gênero	-
	Escrava (s)	-
	Mulher (es)	-
Características dos atores	Não-governamental	-
	Governamental	-
	Masculino	-
	Feminino	-
Tema / Objeto de discussão	Ações	Desagregação de dados
		Comissões / GT's
		Denúncia de novos casos
		Medidas de conscientização
		Programas / Pactos
	Endógenos	Composição
		Divisão de atribuições
		Competência CONATRAE
		Assuntos administrativos - internos
		Ressalva CNA / CNI
	Exógenos	Mudança legislativa
		Cenário político
		Interinstitucionalidade
		Aderência ao internacional

Quadro 1 – Códigos e subcódigos de análise (cont.)

Tema / Objeto de discussão	Tema sensíveis	Migração
		Pós-resgate
		Referência a gênero
		Lista Suja
		Estrutura de trabalho
		Conceito de trabalho escravo

Fonte: Elaboração própria.

O código “transversalidade de gênero” foi utilizado em situações em que houve expressa menção à palavra “transversalidade” ou expressões correlatas como “transversalizar”, “recorte de gênero”, dentro da construção epistemológica desenvolvida no Capítulo 1.

O código “atores” reúne órgãos e instituições presentes nas reuniões que, em algum momento se manifestaram e, por isso, tiveram suas falas transcritas nas atas. É preciso esclarecer que somente foi atribuído código aos atores cujas falas traziam informações pertinentes para o objeto em pesquisa e que, por isso, receberam codificação quanto ao conteúdo. Assim, há registro de participação de inúmeros outros atores, mas sem pertinência com o recorte temático proposto e que, por isso, não constam como segmentos codificados.

Percebeu-se, posteriormente, a necessidade de trazer maior aprofundamento para análise dos atores e, por isso, criou-se o código “característica dos atores”, que os classifica, segundo

sua natureza, entre governamentais e não-governamentais e, segundo o gênero do seu representante, entre feminino e masculino¹⁰³.

“Palavras” foi o código usado para sinalizar expressões importantes para o tema pesquisado, com destaque para: gênero, racismo, trabalhadora ou trabalhadoras, raça e gênero, escrava ou escravas, mulher ou mulheres. Destaque-se que o subcódigo “raça e gênero” indica momento em que foi demonstrada preocupação com a intersecção entre esses fatores de vulnerabilidade para as vítimas do trabalho escravo.

Quanto ao **conteúdo** trazido nas falas, percebeu-se, após a fase exploratória, que ele se dividia entre: propostas de novas atividades para a CONATRAE ou seus membros separadamente (ao tópico foi atribuído o subcódigo: ações); reflexões sobre a própria Comissão, como sua atribuição, composição, questões de ordem administrativa, a exemplo de aprovação de atas (subcódigo endógenos); discussões sobre situações externas à Comissão, mas que atingiam a política pública de erradicação ao trabalho escravo, tais como: mudanças legislativas ou jurisprudenciais, cenário político, cumprimento de sentenças internacionais e necessidade de maior articulação interinstitucional (subcódigo: exógenos) e, por fim, a compreensão de temas especialmente sensíveis à política pública, como o trabalho migrante, a lista suja, o conceito de trabalho escravo, assim classificados pela recorrência em que apareceram e destaque que receberam (subcódigo: temas sensíveis). Os subcódigos correspondem aos tópicos detectados como pontos de tensão na pesquisa bibliográfica empreendida no Capítulo 2.

Durante a fase de pré-análise, também foram criadas variáveis para classificar cada documento (Anexo 4), com informações consideradas mais relevantes para a posterior interpretação dos dados. Aos documentos foram atribuídas as seguintes categorias:

Quadro 2 – Variáveis de classificação dos documentos

Variável	Breve comentário
Grupo do documento	Ano da realização da reunião
Nome do documento	Conforme nome registrado na página da CONATRAE
Data da reunião	Dia, mês e ano em que foi realizada
Ministério	A que se encontrava vinculada a comissão
Menção a gênero	Registra se, na ata, houve discussão sobre trabalhadoras mulheres
Menção à atividade	Registra se, na ata, houve discussão sobre as atividades apontadas pela literatura especializada no tema indica que as vítimas são majoritariamente mulheres

¹⁰¹ ¹⁰³ Nesses casos, a classificação se deu segundo o nome disposto na ata e sinais indicativos de gênero no texto, como uso de artigos antecedentes aos nomes e a flexão de pronomes de tratamento (sr. Ou sra.). Uma pesquisa mais aprofundada sobre não-binariedade ou a participação de pessoas transgêneras, por mais relevante, excederia o objeto dessa pesquisa, bem como os limites do material eleito para ser analisado.

Encaminhamentos	Usado para indicar que, naquela ata, o tema da pesquisa apareceu no item de encaminhamentos.
Número de participantes	Quantas pessoas foram identificadas como presentes.
Mulheres presentes	Dentre os participantes, quantas era mulheres.
Percentual de mulheres entre os membros (interinos)	Entre os membros interinos presentes, quanto representava a participação das mulheres.
Percentual de mulheres entre os presentes	Entre os presentes, independente do status do participante, quanto representava a participação das mulheres.

Fonte: Elaboração própria.

O comportamento dos documentos segundo as variáveis, códigos e subcódigos será discutido nas seções seguintes.

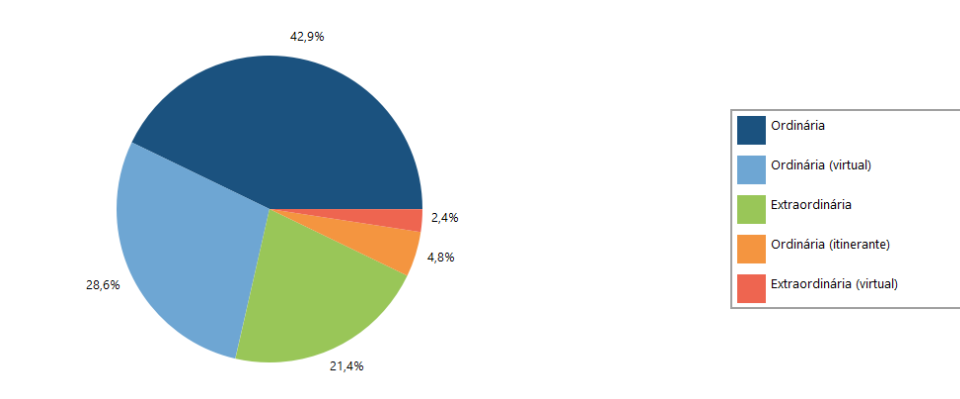
3.2 RESULTADOS DA PESQUISA: ANÁLISE QUANTITATIVOS E QUALITATIVA DOS DADOS

3.2.1 Análise quantitativa: características, periodização, participação, conteúdo e variáveis dos documentos

No período analisado, 20 de novembro de 2016 a 23 fevereiro de 2022, foram coletadas 42 atas, com predomínio, **quanto características das reuniões**, de atas de reuniões ordinárias (presenciais e virtuais).

Quanto à periodização, as reuniões acontecem ordinariamente a cada dois meses, podendo, se necessário e pertinente, haver encontros extraordinários, em que há um tema específico a ser trabalhado. Registre-se que houve realização de reuniões ordinárias itinerantes, que são aquelas que, previstas no calendário bimestral das atividades, acontecem fora da sede do Ministério a que se encontrava vinculada a Comissão, a exemplo da reunião de 16 de maio de 2017, que ocorreu na Assembleia Legislativa de Porto Alegre – RS, e a de 22 de outubro de 2018, realizada na Universidade Federal de Minas Gerais.

Gráfico 6 – Tipo de Reunião



Fonte: Elaboração própria.

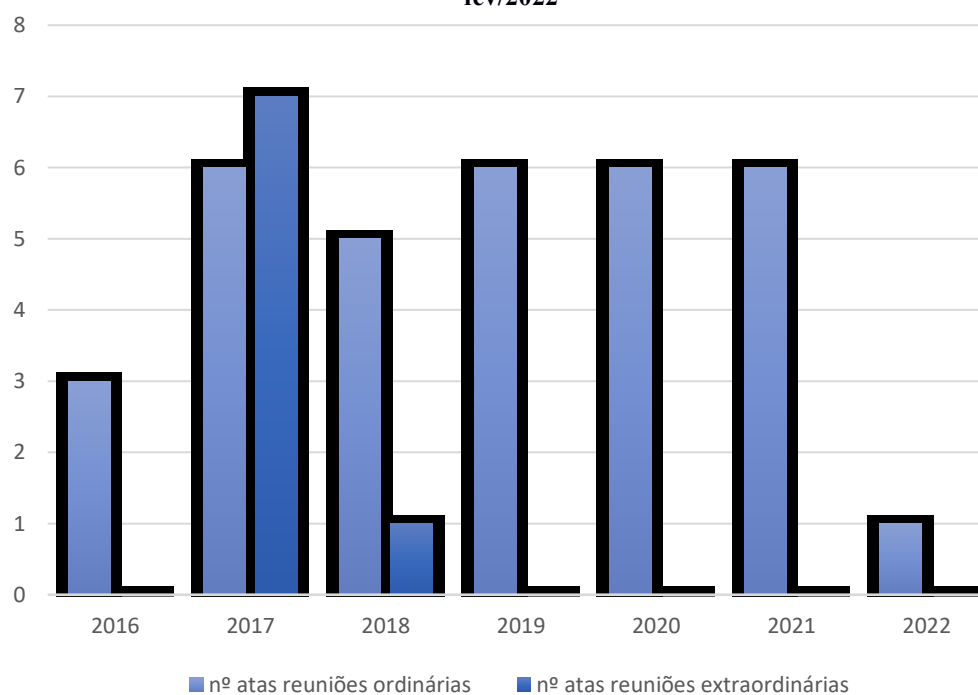
Durante os anos, as atas se distribuíram da seguinte forma:

Tabela 5 – Quantidade de atas de reunião da CONATRAE, período de nov/2016 a fev/2022

Ano	nº atas reuniões ordinárias	nº atas reuniões extraordinárias	Total
2016	3	0	3
2017	6	7	13
2018	5	1	6
2019	6	0	6
2020	6	0	6
2021	6	0	6
2022	1	0	1
Total	33	8	41

Fonte: Participa + Brasil, abr/2022. Elaboração própria.

Gráfico 7 – Número de atas de reunião da CONATRAE distribuídas por ano, período de nov/2016 a fev/2022



Fonte: Participa + Brasil, abr/2022. Elaboração própria.

As atas das reuniões realizadas nos anos de 2017 a 2021 foram todas analisadas, enquanto as dos anos de 2016 e 2022 foram apenas parcialmente alcançadas, considerando o recorte temporal da pesquisa, por isso o maior número de documentos nos 5 anos intermediários.

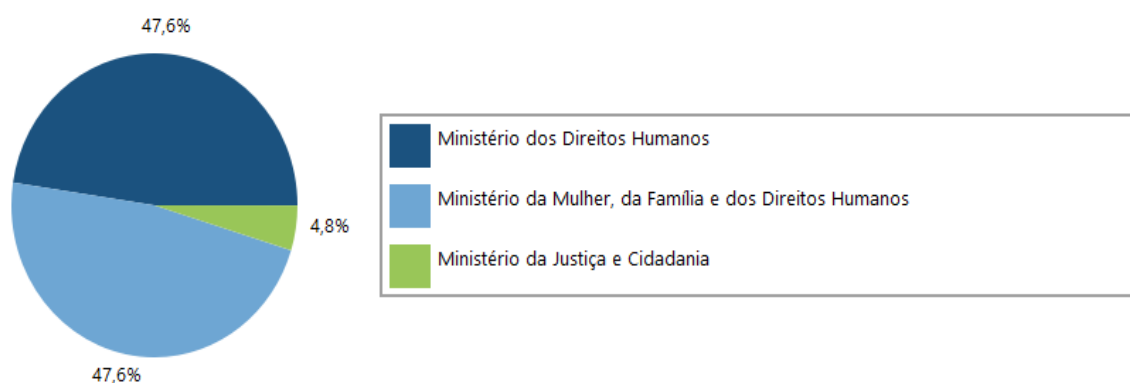
O ano com maior ocorrência de reuniões extraordinárias foi 2017, com 7 (sete) atas deste tipo, que aconteceram nas datas de: 25/04/2017, 10/05/2017, 27/06/2017, 09/08/2017, 27/09/2017 e 01/11/2017. Este período foi marcado pelas discussões sobre o retorno da publicação do cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo (Lista Suja).

Como decorrência das adaptações à pandemia da Covid-19, os encontros passaram a ser realizados de modo virtual a partir da reunião de 23 de abril de 2020 e, até a ata de 23 de fevereiro de 2022, assim permaneceram.

Chama atenção que nos anos de 2019, 2020 e 2021 não foi realizada nenhuma reunião extraordinária, em que pese se tratar de anos pós-reforma trabalhista, que suscitou debates e estudos sobre os impactos das mudanças legislativas no combate ao trabalho escravo (SILVA, 2018)¹⁰⁴, e do período de pandemia da Covid-19, que detém forte correlação com o agravamento dos fatores de risco para a submissão à escravização (DELGADO, MIRAGLIA, ANABUKI; 2021).

No período, a CONATRAE esteve vinculada a três distintos Ministérios, assim dispostas as atas **quanto à vinculação**:

Gráfico 8 – Tipo de vinculação ministerial da CONATRAE



Fonte: Partipa+Brasil. Elaboração própria.

102 104 Disponível em <https://repositorio.camporeal.edu.br/index.php/tccdir/article/view/210/37> .Outro exemplo, veja: <https://reporterbrasil.org.br/2017/07/reforma-trabalhista-dificulta-combate-ao-trabalho-escravo/> . Último acesso em maio de 2022.

A mudança de Pasta decorre das reformas ministeriais do período analisado, tais como as promovidas pelas Leis nº 13.341/2016 e 13.844/2019. Conforme disposto nas atas (Anexo 4), a CONATRAE esteve vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania até o último documento de 2016, passou, então, a integrar o Ministério dos Direitos Humanos até o final de 2018, quando houve a transposição para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a que esteve vinculada até a última ata analisada, que data de fevereiro de 2022.

Quanto aos participantes, a tabela a seguir indica o número de falas codificadas por atores:

Tabela 6 – Número de registros de fala por subcódigos do código de atores nas atas de reunião CONATRAE, período nov/16 a fev/22

Subcódigos nível 1	Subcódigos nível 2	Nº de registros
Sistema de Justiça	CNJ	1
	MPT	49
	MPF	28
	DPU	31
	OAB	13
	AGU	4
Representantes do Governo Federal	MJSP	1
	Ministério da Economia	2
	Ministério da Cidadania	6
	MDS	1
	MMFDH	48
	CONATRAE (Coordenação)	188
	CONATRAP	7
	DETRAE / SIT	80
	MT / MTE / MTP	15
MDH	28	
Associações de classe	AMB	4
	ANPT	3
	ABRAT	2
	ANAMATRA	22
Entidades sindicais (patronais)	CNC	3
	CNI	51
	CNA	53
Entidades sindicais (empregados)	FENATRAD	11
	CONTAR	15
	SINAIT	31
	CONTAG	36
Sociedade Civil e ONGs	Instituto Trabalho Decente	6
	InPacto	43
	CPT	65
	CRS	15
	Repórter Brasil	35
	Universidades	19
OIT	-	39
Polícias	DPF	8
	DPRF	6
Representantes de governos estaduais	COETRAES	23
	SEJUD	2

Total	994
--------------	------------

Fonte: INSERIR. Elaboração Própria.

Os participantes das reuniões têm status diferentes, há membros interinos representantes do governo e da sociedade civil. Atualmente, a coordenação é exercida pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Entre os membros interinos representantes de órgãos do poder público, estão o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP); o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH); o Ministério da Cidadania (MC) e o Ministério do Trabalho e Previdência (MTP).

Entre as entidades não-governamentais membras interinas, estão a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA); a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA); a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT).

Há também membros convidados ou participantes observadores, que demonstram experiência no combate ao trabalho escravo no Brasil e relevância histórica para o tema. Entre as instituições do sistema de justiça, destacam-se, quanto aos temas de interesse desta pesquisa, as falas do Ministério Público do Trabalho (MPT), do Ministério Público Federal (MPF), da Defensoria Pública da União (DPU) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Quanto aos demais representantes governamentais, registra alto número de codificações a Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE) e de outros órgãos do Ministério do Trabalho e Previdência.

Percebeu-se maior número de codificações para a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) entre as Associações de Classe, o que se explica por sua participação como membra efetiva da Comissão. O mesmo fenômeno não se reflete entre as entidades sindicais patronais, em que a Confederação Nacional da Indústria e a Confederação Nacional da Agricultura apresentam número semelhantes de codificações, apesar de ostentarem diferentes status.

No entanto, a leitura das atas explica a distinção: as falas das confederações patronais, de forma predominante, apareciam seguidas umas das outras, reafirmando ou corroborando com a fala anterior, por isso, a semelhança nos números.

Entre as entidades sindicais dos empregados, as com maior destaque foram: Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD), Confederação dos Trabalhadores, Assalariados e Assalariadas Rurais (CONTAR), Confederação Nacional dos Trabalhadores

Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) e Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho (SINAIT).

Interessante destacar que a participação da FENATRAD se concentrou em reuniões de 2017 e 2018, mas o número relevante de trechos codificados se justifica uma vez que os temas discutidos guardam total pertinência com o objeto dessa pesquisa.

Vários representantes da sociedade civil tiveram suas falas codificadas, com predominância da Comissão Pastoral da Terra (CPT), do Instituto InPacto, da ONG Repórter Brasil e das Universidades.

Os representantes da Organização Internacional do Trabalho (OIT) também se destacam pelo número de trechos codificados (39). Entre os representantes dos governos executivos estaduais, há maior participação das Comissões Estaduais para Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAE), cujos números de codificação concentram-se, especialmente, nas reuniões ordinárias itinerantes, revelando-se como interessante instrumento de integração da política pública.

Quanto ao conteúdo da discussão, os códigos mais utilizados foram:

Tabela 7 – Número de registros por códigos e subcódigos no conteúdo da discussão das atas da CONATRAE, período de nov/16 a fev/22

Código	Subcódigos nível 1	Subcódigos nível 2	Número de registros
Transversalidade de gênero	-	-	3
Palavras	Gênero	-	4
	Racismo / Raça	-	3
	Trabalhadora (s)	-	14
	Raça e Gênero	-	9
	Escrava (s)	-	1
	Mulher (es)	-	5
Característica dos atores	Não-governamental	-	11
	Governamental	-	6
	Masculino	-	5
	Feminino	-	12
Tema / Objeto de discussão	Ações	Desagregação de dados	31
		Comissões / GT's	28
		Denúncia de novos casos	28
		Medidas de conscientização	75
		Programas / Pactos	86
	Endógenos	Composição	22
		Divisão de atribuições	6
		Competência CONATRAE	12
		Assuntos administrativos - internos	137
		Ressalva CNA / CNI	28
	Exógenos	Mudança legislativa	32
		Cenário político	43
		Interinstitucionalidade	193
		Aderência ao internacional	55
	Tema sensíveis	Migração	18
		Pós-resgate	27
		Referência a gênero	54
		Lista Suja	94
		Estrutura de trabalho	75
		Conceito de trabalho escravo	91
Total			1208

Fonte: Inserir. Elaboração própria.

É possível extrair, de pronto, que o número de registros de falas que trazem a discussão sobre o gênero das vítimas é sensivelmente menor do que de outros assuntos, tais como: a existência da Lista Suja (subcódigo: Lista Suja), os embates quanto ao conceito de trabalho escravo (subcódigo: Conceito de trabalho escravo), a necessidade de maior fortalecimento da estrutura de trabalho das instituições responsáveis pelo combate ao trabalho escravo contemporâneo (subcódigo: estrutura de trabalho), a premência de que a CONATRAE fortaleça seus laços e contatos com outros órgãos ou instituições (subcódigo: interinstitucionalidade).

Por fim, **segundo as variáveis** é interessante destacar que os documentos se comportaram da seguinte forma¹⁰⁵: em apenas 26,2% das atas (11 das 42) houve alguma menção a gênero (seja por palavras relacionadas à mulher trabalhadora ou ao gênero como objeto de

103 105 Para verificação da lista completa de classificação dos documentos segundo as variáveis consultar Anexo 1.

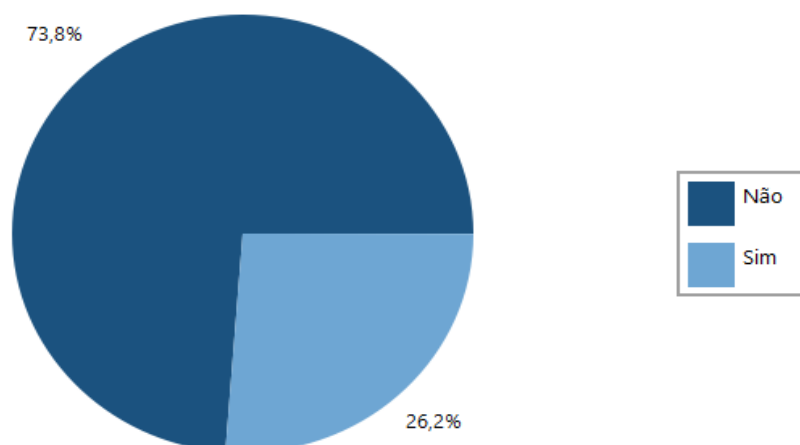
preocupação), 10 delas trouxeram alguma menção a atividades em que há predominância de vítimas mulheres (24%); raça por sua vez aparece como tema de discussão em apenas 6 dos documentos (14,3%). A questão de gênero não se restringiu apenas aos debates, mas passou também a constar em encaminhamentos concretos, em 3 atas (7,14%). Frise-se que esse aparecimento consta apenas até fevereiro de 2018, quando a constituição de um Grupo de Trabalho sobre trabalho doméstico era ponto de acompanhamento pela Comissão. Depois dessa data, não há mais registros entre os encaminhamentos.

Uma vez feita a análise quantitativa de incidência dos códigos, passou-se a investigar o que cada segmento codificado poderia informar. Restringiu-se a análise mais específica dos códigos e subcódigos que revelam discussão ou preocupação quanto ao gênero das vítimas, objeto desta pesquisa.

3.2.2 O que os números revelam: análise qualitativa do gênero na agenda da erradicação ao trabalho escravo contemporâneo

Entre as variáveis analisadas nos documentos, uma delas foi a existência da discussão de gênero, seja expressamente indicando a preocupação com mulheres vítimas de trabalho escravo ou fazendo referência às atividades com preponderância de mulheres, como o trabalho doméstico e a exploração sexual¹⁰⁶. Destaca-se que em 73,8 não houve qualquer discussão, portanto, não se tratava de uma constante nos diálogos travados na Comissão.

Gráfico 9 – Menção a gênero nas atas da CONATRAE, período nov/16 a fev/22.



Fonte: Participa+Brasil. Elaboração própria.

Ela apareceu em 32% das atas até 2018 (7 das 22) e caiu para uma incidência de 21% a partir de 2019 (surgindo em 4 das 19). Houve, portanto, um escasseamento da discussão. Como apontado no tópico anterior, detectou-se também desaparecimento da questão de gênero do campo “encaminhamentos” das atas, a partir de 2018. Essa é a parte da ata reservada para os temas que ultrapassam o debate e passam a demandar ações concretas de enfrentamento, como moções, campanhas, investigações, criações de grupos de trabalho ou mesmo novas reuniões.

Os anos de 2019 a 2022 coincidem com a liderança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) pela Ministra Damares Alves (PP/Republicanos), que se identifica como representante do setor pentecostal, e que, por diversas vezes, afirmou combater o que chamava de “ideologia de gênero” (MIGUEL, 2021). Esse período foi marcado pelo o que o Professor Luis Felipe Miguel chamou de “ofensiva contra *gênero*” (2021, p. 7, grifo do autor).

Esse comportamento refratário ao gênero, como elemento pertinente às políticas públicas, se reflete nos números de segmentos codificados acima descritos. No mesmo período, ganha relevância a permanência e a defesa dos atores que atuam no enfrentamento ao trabalho escravo, como revelam os debates sobre a extinção do Ministério do Trabalho, que albergava o Grupo Interinstitucional de Fiscalização Móvel, que atuava e atua diretamente na fiscalização de locais denunciados ou suspeitos de explorar trabalho escravo.

Após a codificação e análise de seus números, passou-se, então, a tentar compreender que tipo de reflexão se encontrava reunida em cada código ou subcódigo, ou seja, voltou-se para a etapa de categorização dos dados. Optou-se por ordenar essa investigação pela **especificidade**, partindo das categorias mais relevantes para a pesquisa para as mais distantes dos recortes propostos.

O primeiro analisado, com isso, foi o código **transversalidade de gênero**, que foi utilizado apenas 3 vezes. Ou seja, após a leitura de todas as atas de reunião, de todas as falas dos presentes, foram localizadas apenas 3 referências que poderiam ser classificadas como referências à transversalidade de gênero em seu eixo de ferramenta de análise de política pública. O número discrepa dos 1142 outros segmentados codificados para outros assuntos, como o conceito de trabalho escravo ou a lista suja, e são:

Figura 8 – Print de tela MaxQDA – Código Transversalidade de Gênero

Comentário	Grupo de documentos	Pré-visualização
Transversalidade como sinônimo de intersetorialidade	2021	intersetorialidade e transversalidade
Transversalidade de gênero	2017	trabalho escravo sexual, nos obriga a transversalizar a questão
Transversalidade de gênero	2018	Demitri também faz coro à necessidade de um recorte de gênero

Fonte: Elaboração própria.

A primeira aparição data de 08 de agosto de 2017, em manifestação de um representante da OIT, transcrita nos seguintes termos:

OIT - pondera que muitas vezes ficamos no campo teórico, como por exemplo, no campo do conceito em que estar-se focado para isso, mas que há que se atentar que as coisas na prática continuam acontecendo, as pessoas estão sendo escravizadas, traficadas, exploração sexual, então, assim, faz uma provocação de cunho prático, **sobretudo pensando na questão dos dados**, tentar identificar quais os pontos de convergência, para assim, iniciarmos um trabalho de imediato, por exemplo, se começarmos a discutir sobre trabalho escravo sexual, nos obriga a **transversalizar a questão de gênero**, que uma das deficiências que temos. Se conseguirmos fazer esse mesmo trabalho a Conatrap pode se beneficiar, por exemplo, da estrutura da inspeção laboral. Talvez fosse importante escolher 2 temas para começar e assim, talvez tanto a Conatrae quanto a Conatrap poderiam se beneficiar. (2017.08.08_AtareunioOrdinriaConatrae, P. 9: 3150, grifo nosso).

Há, aqui, expressa referência à transversalidade de gênero, inclusive em seu viés pragmático e analítico com pleito de desagregação de dados e eleição de prioridades. **Pode-se, então, afirmar que, desde 2017, o conceito foi apresentado e discutido na CONATRAE.** No excerto, o trabalho escravo sexual é apontado como uma forma de exploração que exige a aplicação do conceito. Ele é apresentado por um participante não-governamental, observador e masculino.

A segunda referência codificada aparece na ata da reunião ordinária de 31 de julho de 2018 e nela não se encontra a expressão transversalidade de gênero, mas “recorte de gênero”, que, como explicado no capítulo 1, comumente abarca conteúdo epistemológico semelhante. Foi proferida por representante da COETRAE do estado do Ceará, e constou da seguinte forma:

COETRAE/CE - também faz coro à necessidade de **um recorte de gênero** na política de enfrentamento ao trabalho escravo. Ele ressalta que a ampliação de direitos às trabalhadoras domésticas tem as auxiliado, mas ainda há uma diferenciação entre elas e as demais classes de trabalhadores (2018.07.31_AtareunioOrdinriaConatrae, P. 6: 1099, grifo nosso).

No trecho, há também expressa correlação entre gênero e trabalho doméstico. Como apontado no capítulo 2, **a OIT indica haver alto índice de mulheres vítimas de trabalho escravo no trabalho doméstico e na exploração sexual (OIT, 2017), o que aparece no debate da CONATRAE, sendo, portanto, identificadas as mesmas atividades como especialmente relevantes para a questão de gênero.**

Por fim, o último segmento que recebeu o código transversalidade, foi o seguinte:

MMFDH - cumprimentou a todos e relatou que assumiu recentemente a SNPG/MMFDH, registrando que [...] a sua trajetória está relacionada à área social, como servidora de carreira do Ministério da [...] Cidadania. Realizou uma breve apresentação do seu histórico profissional e externou a sua [...] satisfação de está presente nesta reunião e de iniciar os trabalhos a partir da participação, [...] **intersectorialidade e transversalidade** em busca do mesmo compromisso perante a erradicação [...] do trabalho escravo, a exploração do trabalhador e as garantias

fundamentais dos direitos humanos. (2021.02.24_AtareunioOrdinriaConatrae, P. 2: 1073, grifo nosso).

A fala foi proferida, em fevereiro de 2021, por representante do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), ao fazer sua apresentação para os demais participantes da reunião, e buscava descrever sua trajetória profissional. O termo aparece com teor técnico, ao ladear a expressão “intersectorialidade”.

Como apontado no Capítulo 1, a **intersectorialidade** é a compreensão de que a nova administração pública não deve ser realizada apenas por representantes do governo, isolados em suas especialidades, mas em parceria, em rede, com outros órgãos e com a sociedade (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018). Não há, no trecho, maior explicação de seu sentido ou mesmo a interseção com a questão de gênero, corroborando com a literatura sobre o tema, que indica que, em muitos trabalhos, os termos aparecem correlacionados ou mesmo como sinônimos (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018).

O próximo subcódigo analisado foi **gênero**, pertencente ao código de “palavra”, que representa a pesquisa lexical realizada em todos os documentos, em busca de signos ou expressões que pudessem ter correlação com a transversalidade de gênero. Foram identificadas 4 ocorrências, assim divididas:

Figura 9 – Print de tela MaxQDA – Código Gênero.

Comentário	Grupo de documentos	Pré-visualização
Exploração sexual	2017	Com relação às pessoas resgatadas, fala sobre suas experiências
Exploração sexual	2017	questão de gênero
Exploração sexual	2017	onatrae em abril de 2013, que falava sobre trabalho escravo e
Gênero	2019	informa ser importante uma análise do estudo de gênero sobre o

Fonte: Elaboração própria.

A primeira trata-se de uma intervenção feita por representante do Ministério dos Direitos Humanos, a Ministra Luislinda Valois (PSDB), que divide experiência que teve com trabalhadoras sexualmente exploradas fora do Brasil, nos seguintes termos:

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS – Com relação às pessoas resgatadas, fala sobre suas experiências, dizendo que foi até um país e **convidou moças que são vítimas de trabalho escravo sexual** para voltar ao Brasil e o relato das moças era de que não voltaria porque não chegariam ao aeroporto, pois seriam assassinadas se aceitassem a proposta. (2017.08.08_AtareunioOrdinriaConatrae, P. 8: 772, grifo nosso).

À fala da então Ministra, seguem-se as ponderações de representantes de entidades religiosas, que acrescentam:

CRS (SOCIEDADE CIVIL/ENTIDADE RELIGIOSA) – fala sobre o olhar que o André citou com relação às vítimas de **tráfico de pessoas para exploração sexual**, no sentido de identificar a **questão de gênero**, devendo ser problematizado e analisado alguns dados que atualmente temos, mas que podem não ser reais, como por exemplo, **maior percentual de homens em trabalho escravo, maior percentual de mulheres em exploração sexual, então deve se ter esse olhar**. Ainda nessa mesma perspectiva, o porquê de a vítima de trabalho escravo ter certas garantias de direitos e os do tráfico não tem. Então é necessário aprofundar este debate (2017.08.08_AtareunioOrdinriaConatrae, P. 10: 380, grifo nosso).

CPT (SOCIEDADE CIVIL/ENTIDADE RELIGIOSA) – fala sobre uma nota que foi aprovada na Conatrae em abril de 2013, que falava sobre **trabalho escravo e exploração sexual**, na época do flagrante da usina de Belo Monte, em que houve uma ação da Polícia Federal que liberou **mulheres** de um prostíbulo, e estranhou-se naquele momento o fato de **as vítimas de exploração sexual**, que estava em clara situação de escravidão, não tivessem nenhum dos direitos dos trabalhadores escravizados que foram resgatados no Brasil. Acha importante retomar essa discussão. (2017.08.08_AtareunioOrdinriaConatrae, P. 10: 1216, grifo nosso).

Chama atenção que as três primeiras referências ocorreram na mesma reunião, a ordinária de 08 de agosto de 2017. Dela também se extraiu a única referência exata à transversalidade de gênero. A reunião foi marcada por uma mudança administrativa na coordenação da Comissão e pela participação da então Secretária Especial de Direitos Humanos, Flávia Piovesan, e da Ministra Luislinda Valois (PSDB), que é a primeira, nessa reunião, a trazer a reflexão sobre gênero, correlacionando-o à exploração sexual. A partir de sua fala, as demais se seguem.

Os registros seguintes são feitos por representantes da sociedade civil, ambas organizações religiosas, que questionam casos em que vítimas de trabalho escravo para a exploração sexual não foram reconhecidas oficialmente como vítimas de trabalho escravo e, por isso, a elas não estendidos os direitos já consagrados aos trabalhadores resgatados.

As falas demonstram dois importantes aspectos. O primeiro é que quando há provocação, especialmente, dos altos representantes da pasta em que se insere a Comissão, neste caso da Ministra de Direitos Humanos, há maior debate sobre o tema e outros participantes agregam pontos para a discussão.

O segundo é uma possível chave para compreender o baixo número de mulheres entre os resgatados, corroborando com a literatura apresentada no capítulo 2, que já indicava que **o trabalho escravo sexual não tem sido alcançado pela política pública**. Mesmo nos casos em que são localizadas vítimas pelas autoridades competentes, não há o enquadramento da situação como o tipo jurídico. Isso, além de invisibilizar essas mulheres nos números, também afasta delas a proteção já construída no Direito pátrio para trabalhadores escravizados.

É preciso, portanto, refletir sobre o reconhecimento do trabalho sexual como uma forma de trabalho. A ausência dessa assunção e o tabu que atrai fazem com que as vítimas de

exploração sexual não sejam vistas como vítimas de trabalho escravo e, portanto, não sejam resgatadas como tal.

O último registro sob esse código reflete fala de representante da OIT, em reunião ordinária de 23 de abril de 2019, em que conclama a Comissão para reflexão sobre estudo de gênero, apontando a discrepância dos números de resgatados no Brasil e as estimativas da própria OIT, nos seguintes termos:

OIT - informa ser importante uma análise do estudo de gênero sobre os resgatados, uma vez que no Brasil mais de 90% dos resgatados são homens e mundialmente há mais escravas do que escravos. (2019.04.07 AtadaReunioOrdinriadaConatraede23.04.2019, P. 4: 4025).

Ainda na pesquisa lexical realizada, detectou-se o uso da palavra **escravizada** (subcódigo: escrava) na ata da reunião de 17 de maio de 2018, em fala da ONG Repórter Brasil, ao discutir o caso de trabalhadoras filipinas escravizadas no Brasil no trabalho doméstico¹⁰⁷.

O caso envolvia o resgate de imigrantes filipinas que trabalhavam como empregadas domésticas, nas funções de babá, cozinheira e/ou limpadora, em bairros de classe média de São Paulo, em jornada exaustiva (mais de 16 horas por dia, sem descanso semanal remunerado), sem pagamento pela jornada extraordinária, e com restrição de alimentação, que levava as trabalhadoras a relatarem fome e desmaios provocados pela situação. A contratação se dava por meio de Agência de Empregos especializada em trabalhadores estrangeiros.

A situação de vulnerabilidade das trabalhadoras era acentuada pela condição de migrante, com barreiras culturais e linguísticas. Além disso, havia a propaganda de que as trabalhadoras filipinas trabalhavam duramente, de que elas se submetiam a condições de trabalho às quais trabalhadoras brasileiras não se sujeitavam, além de serem mulheres de alta escolaridade. Eram consideradas trabalhadoras domésticas mais educadas e mais “dóceis” quando comparadas às brasileiras (MARTINS, 2022).

Bastante importante problematizar a narrativa dos empregadores de que as trabalhadoras filipinas são dóceis. A luta por direitos mínimos historicamente travada pelas trabalhadoras domésticas brasileiras e o estigma racial de que a mulher negra é raivosa (ADICHIE, 2014) se destacam nesse contraste. Assim, há nessa pecha o reconhecimento de que mulheres são consideradas trabalhadoras quando trabalham muito aquém da regulamentação mínima do Direito do Trabalho brasileiro. Para as mulheres trabalhadoras, com destaque para as trabalhadoras domésticas, o patamar mínimo de direitos é visto como teto, como exigência

105 107 Conforme registro: “Publicou há alguns minutos a questão da filipinas escravizadas foi publicada no site da Repórter Brasil. (2018.05.17_AtadaReunioOrdinriaConatrae, P. 10: 1862)”. Para maiores informações acesse: <https://reporterbrasil.org.br/2017/07/domesticas-das-filipinas-sao-escravizadas-em-sao-paulo/> . Último acesso agosto de 2022.

desproporcional, o que explica a demora em se estender os direitos trabalhistas a essas mulheres.

Em 26 de setembro de 2017, o caso foi novamente objeto de debate, em reunião extraordinária convocada especialmente para trabalhar o tema Trabalho Escravo Doméstico, o que culminou na criação, nessa oportunidade, do Grupo de Trabalho Trabalho Doméstico, com os seguintes integrantes: CPT, ANAMATRA, MPF, MPT, MTb, PF e FENATRAD. Posteriormente, houve a inclusão da DPU no GT.

Nessa reunião, houve a participação da Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD), que trouxe ao debate a interseção entre o trabalho doméstico e o trabalho infantil com o passado escravocrata brasileiro, assim considerando:

FENATRAD - A questão da exploração do trabalho doméstico e infantil remonta à época da escravidão. Cita o exemplo do “Criança Esperança” que inicialmente ignorava o trabalho doméstico infantil, tendo a postura mudada por causa da luta do movimento das trabalhadoras domésticas, que carrega uma história de mais de oitenta anos. O movimento atuou junto à OIT e diversas organizações para combater o trabalho doméstico infanto-juvenil, conseguindo avanços incrementais do Estado Brasileiro. Riscos também se avolumam, como o descumprimento do decreto de 2008 que proíbe o trabalho infanto-juvenil e o crescimento dos retrocessos nos direitos sociais, como a nova legislação trabalhista. (2017.09.26_AtareunioOrdinriaConatrae, P. 2: 816).

A Federação também expõe a complexidade da erradicação do trabalho escravo doméstico:

FENATRAD - Reforça a dificuldade de convencimento da trabalhadora doméstica que trabalhou a vida toda com uma família, que evita denunciar para “não prejudicar o patrão”, sendo que a trabalhadora já não consegue mais trabalhar e não consegue se aposentar. Isso gera um impasse para os sindicatos, que necessitam da anuência da trabalhadora para realizar ações reparadoras. (2017.09.26_AtareunioOrdinriaConatrae, P. 4: 1568).

E ainda:

FENATRAD - Ressalta a realidade da classe média brasileira, onde a grande maioria teve trabalhadoras domésticas na própria casa, sendo um tema sensível para a sociedade brasileira. A responsabilidade de mudança desse cenário, ultrapassa a dimensão da fiscalização formal. Afirmar que é importante fortalecer o diálogo franco com os juízes, na busca de sensibilização de diversos atores. Além disso há o desafio de não desacreditar as vítimas. O papel da CONATRAE de sensibilizar a sociedade para essas situações é um dos seus papéis mais importantes. (2017.09.26_AtareunioOrdinriaConatrae, P. 4: 1946).

Além das dificuldades com o pós-resgate das trabalhadoras domésticas, com sua realocação no mercado de trabalho, além da garantia do direito à aposentadoria, a Federação registra o que espera da CONATRAE, destacando a sensibilização dos atores envolvidos, como o Poder Judiciário, e da própria sociedade.

A seguir, a Comissão retoma o debate sobre o caso das trabalhadoras filipinas, sendo que a situação de especial vulnerabilidade dessas vítimas é citada pelas representantes da

Defensoria Pública da União (DPU) e da FENATRAD. Segue-se a ela fala da Coordenação da CONATRAE ao afirmar a necessidade de maior diálogo da Comissão com o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP)

A reunião ordinária seguinte, do 31 de julho de 2018, que também contou com a participação da FENATRAD e, nela registrou-se o maior número de menções a “gênero e raça” conjugados. Também foi lido o relatório do Grupo de Trabalho de Trabalho Doméstico, com apresentação de casos emblemáticos de resgate no Brasil.

A participação da Federação só volta a acontecer na reunião ordinária de 11 de dezembro de 2018. Nela, é apresentada pesquisa “Mensurando o trabalho escravo no Maranhão” por um representante da OIT. Após a apresentação, a representante da FENATRAD questiona se há dados sobre o trabalho escravo doméstico na pesquisa. A resposta da OIT é positiva, mas a ata não registra números ou que forma os dados aparecem. Nesse momento, a representante da FENATRAD afirma acreditar que a CONATRAE poderia realizar campanha sobre o tema para que a população em geral conheça os canais de denúncia.

Mais uma vez, portanto, a Federação expõe a expectativa de que a Comissão atue como agente catalizador das informações sobre temas discutidos junto à sociedade.

O subcódigo seguinte foi **mulher**, que retornou 5 segmentos:

Figura 10 – Print de tela MaxQDA – Código Mulher.

Comentário	Grupo de documentos	Pré-visualização
Corte de cana	2017\2017 Extra	exploração das mulheres na área do corte da cana.
Exploração sexual	2017	mulheres
Tema gênero	2019	informa que, segundo os dados da assistência social, cerca de 8
Tema gênero	2019	acredita ser preciso identificar se não haveria mais mulheres e
Tema gênero	2019	informa que no Maranhão há uma alta taxa de mulheres vítimas de

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro trecho revela fala de pesquisadora da Universidade de Brasília (UnB), que afirma:

UNIVERSIDADES - Contextualiza que realiza pesquisa de doutorado com o tema da **exploração das mulheres na área do corte da cana**. Agradece o convite para participação na reunião, pois possui muito interesse em ajudar no tema. (2017.09.26_AtareunioOrdinriaConatrae, P. 6: 286, grifo nosso).

Sua apresentação se deu na mesma reunião em que criado o GT Trabalho Doméstico. Importante notar que se trata de uma referência a um trabalho realizado por mulheres em atividade distinta do trabalho doméstico ou do trabalho sexual. No entanto, não parece

reverberar na Comissão, considerando que não há outros registros da participação da pesquisadora.

O segundo trecho diz respeito à manifestação de representante da *Catholic Relief Services* (CRS), já transcrita acima. Os dois seguimentos seguintes são referentes à reunião ordinária de 7 de abril de 2019, e traduzem, respectivamente, falas da representante do Ministério da Assistência Social e da OIT:

MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - informa que, segundo os dados da assistência social, cerca de 80% dos casos envolvem mulheres, e informou que pode buscar trazer tais dados para a Comissão. (2019.04.07 AtadaReunioOrdinriadaConatraede23.04.2019, P. 5: 14).

OIT - acredita ser preciso identificar se não haveria mais mulheres escravas em campos além da exploração sexual e trabalho doméstico. (2019.04.07 AtadaReunioOrdinriadaConatraede23.04.2019, P. 5: 190).

As duas provocações apresentadas trazem novos olhares para a questão. A primeira ao indicar a premência de que os dados do poder executivo federal dialoguem para que possa haver maior riqueza de informações para as políticas públicas realizadas. A discrepância entre os dados de resgate trazidos pelo Ministério do Trabalho e Previdência se chocam com a informação trazida pela representante do Ministério da Assistência Social. Nas atas posteriores, esse dado não chega a ser apresentado, não sendo possível inferir se houve confronto efetivo entre os números ou mesmo compartilhamento das bases de dados.

O segundo ponto diz sobre a necessidade de olhar além do trabalho escravo doméstico e da exploração sexual. A pergunta pelas mulheres escravizadas em outras atividades, mesmo no trabalho rural, permanece.

A última referência foi capturada na reunião ordinária de 25 de junho de 2019, após a apresentação da pesquisa “Trabalho Escravo Contemporâneo e Saúde Pública: uma análise preliminar sobre padrões demográficos de mortalidade de trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão no Brasil”, desenvolvida pelo Professor Bráulio Figueiredo Alves da Silva (2018). O professor comenta que há alta taxa de mulheres vítimas de trabalho escravo no Maranhão. A questão, no entanto, não foi aprofundada nos registros da ata.

Quando pesquisada a palavra **trabalhadora**, foram localizados 14 segmentos. O primeiro apenas traz no registro o uso da expressão “trabalhador ou trabalhadora”, sem correlacionar o gênero e o trabalho escravo, apenas refletindo uso de linguagem inclusiva de gênero¹⁰⁸.

Figura 11 – Print de tela MaxQDA – Código Trabalhadora.

106 108 Opta-se aqui por qualificar a linguagem como inclusiva, por fazer referência a homens e mulheres presentes. Não se qualificou como uso de linguagem neutra, uma vez que reproduz binariedade de gênero.

	Comentário	Grupo de documentos ▲	Pré-visualização
○	"trabalhador ou trabalhadora"	2017	trabalhadora
○	Trabalho Doméstico	2017\,2017 Extra	trabalhadoras
○	Trabalho Doméstico	2017\,2017 Extra	trabalhadora
○	Trabalho Doméstico	2017\,2017 Extra	trabalhadora doméstica mulher
○	Imigrante	2017\,2017 Extra	trabalhadoras
○	Imigrante	2017\,2017 Extra	trabalhadoras f
○	Imigrante	2017\,2017 Extra	trabalhadoras
○	Imigrante	2017\,2017 Extra	trabalhadoras
○	Imigrante	2017\,2017 Extra	trabalhadoras
○	Imigrante	2017\,2017 Extra	trabalhadoras estrangeiras
○	Imigrante	2017\,2017 Extra	trabalhadoras
○	Imigrante	2017\,2017 Extra	trabalhadoras
○	Trabalho Doméstico	2017\,2017 Extra	trabalhadoras domésticas
○	Trabalho Doméstico	2021	rabalhadoras domésticas resgatada

Fonte: Elaboração própria.

Cinco deles tratam de trabalho doméstico e outros oito de trabalho de migrantes. Todos encontram-se na ata de 26 de setembro de 2017, reunião extraordinária, que tratou do caso das trabalhadoras filipinas, já descrito acima. Nota-se que este foi o documento em que mais houve acionamento da pesquisa lexical.

O último item também abarca discussão em torno do trabalho doméstico e será melhor analisado a seguir.

3.2.2.1 Gênero e as atividades exercidas pelas mulheres submetidas ao trabalho escravo contemporâneo

Quando analisados os 54 segmentos que receberam o subcódigo **referência a gênero** dentro do código **temas sensíveis**, é possível extrair que os debates sobre trabalho escravo e gênero correlacionam os termos especialmente no trabalho doméstico, no tráfico de pessoas, no trabalho de migrantes e na exploração sexual.

Tabela 8 – Registro de temas sensíveis

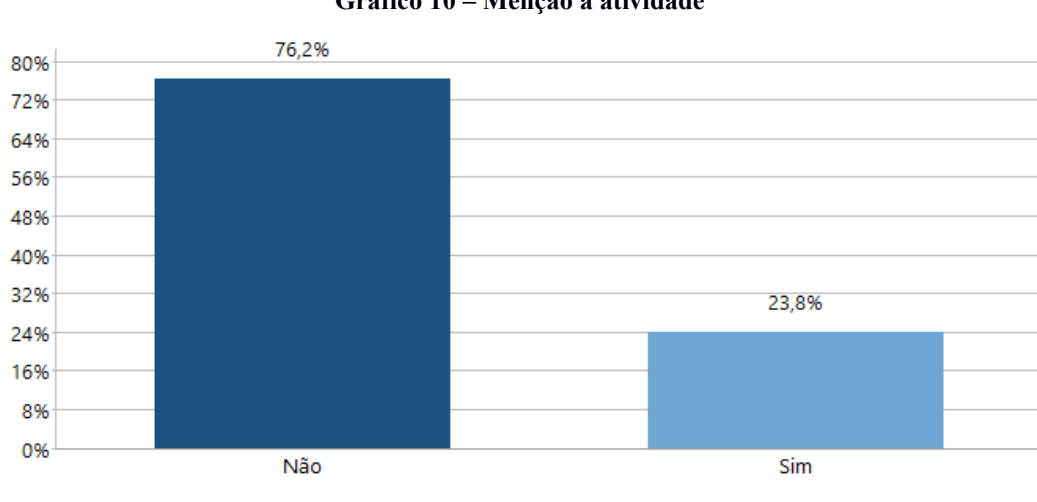
Temas sensíveis	Nº de registros
Tráfico de pessoas	1

Trabalho infantil	3
Trabalho doméstico	37
Indígenas	1
Imigrantes	11
Exploração sexual	2
Total	55

Fonte: Inserir. Elaboração própria.

De todas as atas analisadas, a **minoria** faz referência a algum tipo dessas atividades, conforme ilustra o gráfico:

Gráfico 10 – Menção à atividade



Fonte: Elaboração própria.

Pondere-se que, mesmo quanto ao tema da migração, em que, quando identificado com o trabalho doméstico ou com exploração sexual, há menção às mulheres, houve 18 segmentos em que o trabalhador migrante foi discutido e que não houve nenhuma menção a gênero. Infere-se desses números que não há uma correlação obrigatória entre as discussões sobre migração e gênero.

Em 11 segmentos a interseção esteve presente, com total destaque para a ata em que se discute o caso das trabalhadoras filipinas. O trecho a seguir foi extraído da reunião de 03 de novembro de 2021, em que se trata sobre o trabalho doméstico e revela o desenrolar das atividades do GT de Trabalho Doméstico:

Item 4. Fluxo para encaminhamento das trabalhadoras domésticas resgatadas

[...] (MTP): [...] explicou que o MTP está trabalhando a matéria referente ao [...] trabalho doméstico dentro do tema da discriminação em uma intersecção com a Divisão de [...] Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE) devido aos regates das [...] trabalhadoras domésticas que estão acontecendo. Relatou sobre a situação das trabalhadoras [...] domésticas resgatadas e destacou que o principal

desafio está relacionado ao pós-resgate, [...] exemplificando. Ponderou que o papel da Assistência Social é essencial para acolhimento e inserção [...] social dessas vítimas e indicou como sugestões a serem pensadas: a inversão do fluxo de [...] atendimento, de acolhimento e de abrigo; a realização de acompanhamento psicológico; a [...] realização de atendimento psiquiátrico e exigência de laudo neurológico; a criação de fluxo de [...] capacitação entre os agentes da assistência e do resgate; o acompanhamento pelo Ministério Público [...] Estadual; e a implementação do art. 48 do Código Penal. [...]

MPT - reforçou que o MPT [...] compartilha das mesmas preocupações indicadas pela representante do MTP e lembrou que houve [...] um Grupo de Trabalho sobre o Trabalho Doméstico **o qual não teve o seu trabalho implementado.** [...] Sugeriu que houvesse a implementação desse Grupo de Trabalho, uma vez que o fluxo de [...] atendimento às vítimas demanda uma atenção especial. [...]

DPU - informou que há 118 uma proposta no Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) de realização de oitivas [...] especializadas das vítimas de trabalho escravo doméstico, afirmando que apoia essa iniciativa. [...]

COORDENAÇÃO CONATRAE - concordou com a necessidade de retomar as discussões sobre o tema [...] e informou que o Grupo de Trabalho sobre Trabalho Doméstico gerou um relatório com a indicação [...] dos próximos passos, entendendo que seria importante retomar as suas discussões, inclusive, [...] convidando representantes do estado da Bahia. [...]

MTP - observou que esse tema é muito [...] delicado para as subsecretarias do MTP e informou sobre o projeto que está trabalhando a [...] discriminação no âmbito do trabalho doméstico e sobre o desenvolvimento de várias ferramentas de [...] interlocução social, ressaltando que as divulgações midiáticas das ações positivas das equipes [...] trouxeram um grande aumento de demandas. [...]

DETRAE/SIT - lembrou que os [...] índices são maiores nos estados menos desenvolvidos economicamente e mencionou sobre as [...] dificuldades de a fiscalização localizar e identificar o trabalho doméstico escravo. [...]

Externadas todas [...] as opiniões e manifestações, foram definidos os seguintes encaminhamentos: a) Será realizado [...] diálogo com o Sr. Danyel Iório de Lima para definir como a Secretaria Nacional de [...] Social (SNAS) poderá assumir a liderança dos debates sobre a avaliação do aperfeiçoamento do [...] fluxo de atendimento às vítimas de trabalho escravo doméstico, especialmente, relacionada ao seu 134 acolhimento; b) Realização de reunião com os demais atores para pensar nas demais questões [...] associadas mencionadas pela representante do MTP. (2021.11.03-ata-reuniao-ordinaria-virtual-da-conatrae (1), P. 4: 1673, grifo nosso).

O tema, apesar de constar como encaminhamento na reunião anterior, não é discutido na reunião subsequente, de 06 de dezembro de 2021, e volta na primeira reunião de 2022, de 23 de fevereiro, nos seguintes termos:

REPÓRTER BRASIL - agradeceu pela apresentação e indagou se há alguma [...] previsão de disponibilização dos dados referente ao trabalho infantil na Plataforma Radar SIT e [...] solicitou esclarecimentos sobre **os resgates de trabalhadoras domésticas**, questionando se houve [...] alguma mudança no perfil dessas trabalhadoras. (2022-02-23-ata-reuniao-ordinaria, P. 8: 132).

[...] DETRAE/SIT - afirmou que a fiscalização segue atuante, [...] porém, há um incremento de estratégias de intervenção, sendo que trouxe essa questão como [...] provocação para a CONATRAE sobre como os atores podem contribuir para o objetivo comum de [...] erradicação do trabalho análogo ao escravo. Comentou que a **questão das trabalhadoras domésticas [...] mostra o poder da conscientização, uma vez que foram encaminhadas denúncias mais qualificadas a [...] partir do primeiro caso.** (2022-02-23-ata-reuniao-ordinaria, P. 8: 1144, grifo nosso).

[...] DETRAE/SIT - Informou que [...] **foram realizadas três resgates de trabalhadoras domésticas em 2020 e 27 em 2021**, ponderando que [...] ainda não é possível observar alguma mudança de perfil na maioria dos casos. Compreendeu que [...] seria importante a CONATRAE pensar em uma campanha de conscientização e sensibilização [...] sobre essa questão, discorrendo que, da parte da SIT, já existe uma campanha de promoção do [...] trabalho decente doméstico. (2022-02-23-ata-reuniao-ordinaria, P. 8: 2800, grifo nosso).

Extrai-se dos trechos acima que, embora tenha havido indicação de retorno das atividades do GT de Trabalho Escravo, as atas seguintes não trazem referência a esse trabalho. Além disso, há o reforço do papel da CONATRAE de conscientização social. Destacou-se, por outro lado, o aumento expressivo no número de trabalhadoras domésticas resgatadas, passando de 3 em 2020 para 27 em 2021¹⁰⁹.

Nesse caso, **é possível reconhecer que, embora o debate de gênero seja esparso e descontínuo na Comissão, como demonstrou a análise quantitativa, os participantes da reunião identificam duas atividades em que a preocupação com gênero vem à tona: trabalho doméstico e exploração sexual.** Chama atenção, no entanto, que o trabalho doméstico tenha recebido maior destaque, inclusive com a criação de Grupo de Trabalho específico. O mesmo efeito não foi notado quanto à exploração sexual.

3.2.2.2 O papel da representatividade e as comissões interinstitucionais como espaços de democracia participativa

A partir de fevereiro de 2021, houve uma mudança na forma de identificação dos presentes nas reuniões nas atas. Surge, então, a possibilidade de, em 8 documentos, registrar o percentual de mulheres presentes nas reuniões e, além disso, também se elas representavam membros efetivos ou participantes observadores da CONATRAE.

Com isso, destacou-se a diferença da representação das mulheres entre os tipos de participantes. Considerando o total de participantes (independente do status), em 5 reuniões, as mulheres representaram menos de 50% e, em 3 delas, mais de 50%. Na reunião em que menos mulheres estiveram presentes, elas foram 35% dos participantes. Em que estiveram em maior número, foram 55%. A representação, portanto, flutuou entre 35% e 55% entre os presentes.

Percebe-se, assim, comportamento relativamente estável na representatividade das mulheres, quando consideradas todas as pessoas presentes. Quando analisados os membros efetivos, ou seja, aqueles com assento e voto na Comissão o quadro é diverso.

107 109 O fenômeno foi objeto de estudo em trabalho anterior realizado por Gabriela Neves Delgado, Livia Mendes Miraglia e Luísa Anabuki (2021).

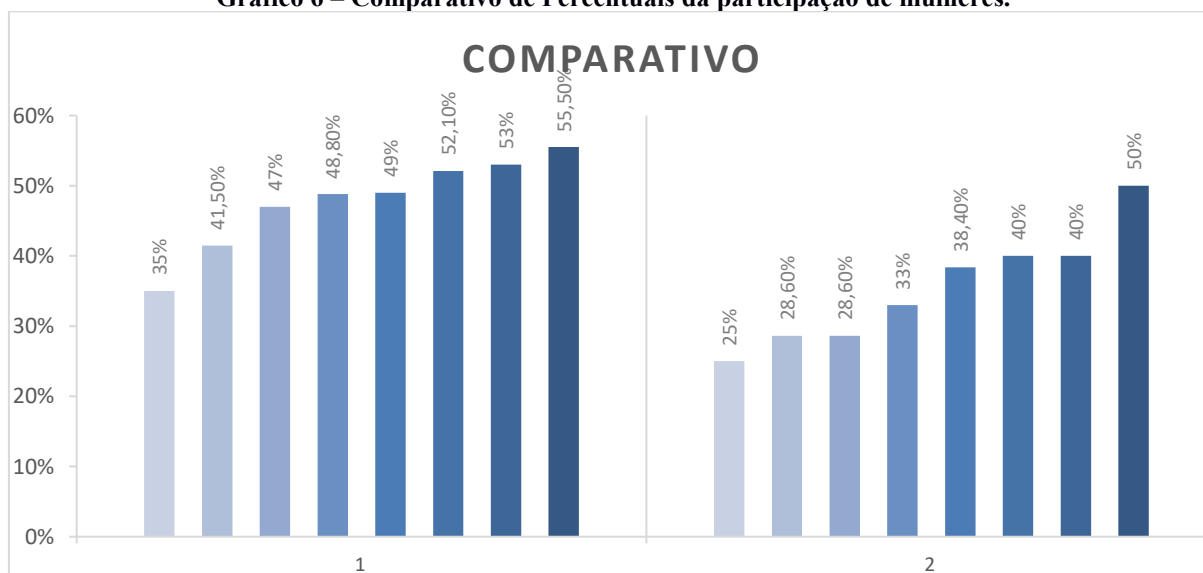
Em todas as reuniões as mulheres representaram menos de 50% dos membros efetivos presentes. Em apenas uma reunião, elas foram exatamente 50%. Em 7 das 8, elas representaram menos 40%, sendo que em uma delas foram apenas 25%.

Tabela 5 – Comparativo de Percentuais

Percentual de mulheres entre todos os presentes	Percentual de mulheres entre os membros efetivos
35%	25%
41,50%	28,60%
47%	28,60%
48,80%	33%
49%	38,40%
52,10%	40%
53%	40%
55,50%	50%

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 6 – Comparativo de Percentuais da participação de mulheres.



Fonte: Elaboração própria.

Essa distinção reforça a importância de que a comissão se mantenha aberta à participação de convidados, que a tornam mais diversa e plural. Mas, associado a isso, que também os indicados como membros efetivos reflitam a diversidade de gênero da sociedade brasileira. A representatividade importa e se expressa diretamente nos temas discutidos.

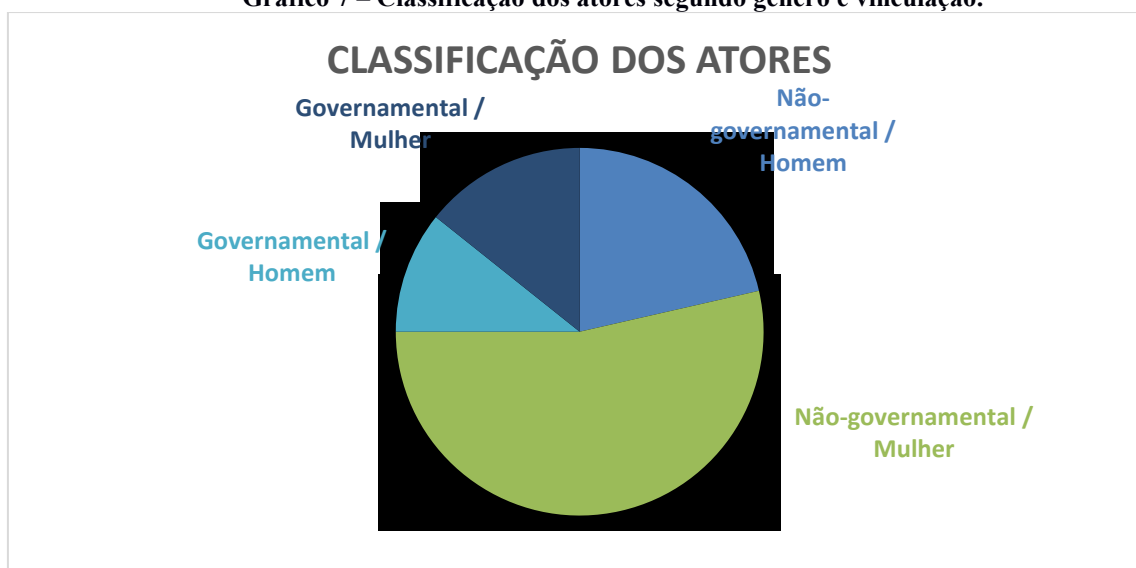
Esse ponto ganha especial destaque quando analisado o perfil dos atores que provocaram discussões atinentes a gênero:

Tabela 6 – Perfil dos atores que provocaram discussões de gênero, período nov/16 a fev/22.

Característica do ator	Número de segmentos
Não-governamental / Homem	6
Não-governamental / Mulher	15
Governamental / Homem	3
Governamental / Mulher	4
Total de segmentos	28

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 7 – Classificação dos atores segundo gênero e vinculação.



Fonte: Elaboração própria.

Nota-se, aqui, que, entre os atores que tiveram segmentos destacados por traduzirem questões importantes para essa pesquisa (Anexo 6), a propositura do tema foi feita majoritariamente **por mulheres representantes de instituições não governamentais**.

Esse achado reforça o papel da sociedade civil e das demais instituições não-governamentais no fortalecimento do **trabalho em rede** de erradicação ao trabalho escravo (MONTEIRO, FLEURY; 2014) e no aumento da permeabilidade da Comissão e, por via de consequência dos demais atores, para novos temas e olhares.

Como discutido no Capítulo 2, a CONATRAE passou, em 2019, por mudança em sua composição, sendo uma das comissões atingidas pelo Decreto 9.759/2019, que extinguiu diversas estruturas participativas do governo federal. A CONATRAE foi uma das 83 comissões extintas (FARRANHA, BATAGLIA, PAULA; 2021).

A recriação da Comissão, meses depois, foi feita com uma alteração sensível no número de participantes, o que afetou principalmente a participação de representantes não-governamentais. **Quando esta pesquisa indica a importância dessas entidades para**

introdução de novos debates e, neste caso, para discussão de grupos minorizados e vulnerabilizados, as perspectivas que indicam a redução dessa participação são preocupantes e podem gerar graves “prejuízos para a democracia participativa no Brasil” (FARRANHA, BATAGLIA, PAULA; 2021, p. 151, grifo nosso).

3.2.2.3 Interseccionalidade de gênero e raça na agenda da política pública de erradicação do trabalho escravo contemporâneo

Como concluído no Capítulo 2 desta pesquisa, **o trabalho escravo é apontado como transversalizável por gênero e raça**, sendo estes elementos importantes para a identificação da maior vulnerabilidade das vítimas. Por isso, buscou-se também nas atas referências que congregassem a discussão sobre esses dois fatores de vulnerabilidade social.

Foram identificados 4 documentos, referentes às reuniões de 26 e 27 de setembro de 2017, 31 de julho de 2018 e 26 de fevereiro de 2019 (*vide* Anexo 7), contendo reflexões que congregassem os dois temas.

As reuniões de 2017 são aquelas em que houve maior debate sobre trabalho doméstico, sendo inclusive a do dia 27 extraordinária e específica para tratar do tema.

A reunião de 2018 já foi analisada nos tópicos acima, mas merece destaque a fala da representante do Instituto InPacto, que afirma:

InPacto - destaca a globalidade do tema do trabalho escravo e o fato que outros países têm avançado no combate. Afirma ser preciso inovar no âmbito da Conatrae para continuar o desenvolvimento dos trabalhos. **Lamenta que há uma falta do debate sobre gênero e raça no âmbito da Comissão.** (2018.07.31_AtareunioOrdinriaConatrae, P. 3: 2053, grifo nosso).

A fala reflete a conclusão da falta de continuidade e centralidade do debate na Comissão. A discussão sobre raça e o racismo como elementos indissociáveis da discussão sobre trabalho escravo (ALVES, 2020) não aparece em profundidade, **havendo menos registros até mesmo que o tema do gênero. Conclui-se disso que a escassez sobre o debate de gênero é superada pela de raça e que não há necessária vinculação, quando se discute gênero, com a interseccionalidade de raça.**

Percebe-se, assim, que, quando se trata de trabalho doméstico, há maior incidência na fala dos atores de signos indicadores de gênero e raça (mulheres, trabalhadoras, negras, gênero e raça, entre outros). A atividade, portanto, é apresentada, ao menos por parte dos atores, na Comissão como impactada por essas questões.

Essa mesma afirmação não pode ser feita com relação à **exploração sexual de mulheres. Nesse caso, a maior identificação das vítimas é como migrantes ou vítimas de**

tráficos de pessoas, sem que haja um aprofundamento da discussão sobre racialização dessas vítimas.

O amadurecimento da Comissão para a interseccionalidade de gênero e raça, além de aparecer em poucos documentos e sem centralidade do tema como objeto de pauta, não se encontra no mesmo grau para o trabalho escravo como um todo, em todas as suas possíveis atividades, mas focado em temas específicos, com destaque para o trabalho doméstico.

3.2.3 O que os números escondem: dificuldades materiais e simbólicas para a erradicação do trabalho escravo contemporâneo

Como explicitado nos tópicos anteriores, esta pesquisa dedicou-se à análise dos códigos indicativos de discussão sobre gênero, no entanto, outros códigos de temas foram criados (ações, endógenos, exógenos, temas sensíveis), para tentar compreender como a agenda da política pública se comporta, quais os assuntos que a dominam ou que predominam no debate público encetado na Comissão, para, com isso, buscar possíveis explicações para o que se descobriu sobre a questão de gênero.

O primeiro ponto que se destaca, quando analisados os números de segmentos destacados, é a prevalência de outros temas em detrimento da questão de gênero. Enquanto o código “transversalidade de gênero” aparece apenas 3 vezes e o “palavras”, 40; os códigos “ações” conta com 249 registros, “endógenos” com 205, “exógenos” com 323 e “temas sensíveis” com 361.

Sob o código “ações” foram registradas as falas propositivas de novas atividades para a Comissão, com destaque para medidas de conscientização como a realização de campanhas sobre o trabalho escravo contemporâneo, atos conjuntos com as COETRAES, eventos para a Semana Nacional de Combate ao Trabalho Escravo, em janeiro de cada ano.

A defesa do conceito de trabalho escravo aparece como um dos temas mais citados para as ações. Outro frequente é o registro, especialmente trazido pelo SINAIT, de que não se desatrela a Semana Nacional da rememoração da morte dos auditores fiscais do trabalho em campo na cidade de Unai. A partir de 2020, entre as medidas de conscientização, surge a reflexão sobre possível agravamento do trabalho escravo em decorrência da pandemia da Covid-19.

Outro assunto que recebeu o código “ações” abarca as discussões sobre os Pactos Nacionais, desde a avaliação e revisão do II PNETE, como a criação do III PNETE. Houve a

constituição de Grupo de Trabalho para propor a metodologia de criação do novo Plano. Na ata da reunião extraordinária de 25 de abril de 2017, há registros de críticas ao II PNETE, apontado como pouco monitorável dada a falta de indicadores precisos.

Em 2018, para buscar o monitoramento do II PNETE, houve parceria entre OIT, MPT e Repórter Brasil. Em 28 de janeiro de 2020, foi feita apresentação da plataforma incumbida por monitorar o Plano. Na última reunião de 2020, de 1º de dezembro, foi apresentado relatório, destacando caber à CONATRAE a validação das informações. Segundo a ata, dos 33 indicadores, 27,3% foram considerados cumpridos, 57,6% parcialmente cumpridos e 15,2 não cumpridos. O relatório não foi aprovado nesta reunião, diante das ponderações sobre a metodologia de avaliação. Em 28 de maio de 2021, o tema volta ao debate, novamente com registros da importância de criação de um III PNETE ou a revisão do II.

Nesse ponto, **merece destaque que não foi localizado registro nas falas sobre o III PNETE sobre a necessidade ou importância de trazer a questão de gênero.**

Receberam o código “endógenos” as falas que refletem discussões endoinstitucionais, ou seja, reflexões sobre o próprio funcionamento da CONATRAE. São subcódigos: composição, divisão de atribuições, competência e assuntos administrativos. O de maior incidência é o último, que reúne, especialmente, dois assuntos: paridade na composição e o regimento interno da Comissão. O imbróglho centra-se na busca das entidades sindicais patronais, com destaque para a Confederação Nacional da Indústria e a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária, para que haja maior participação ou mais voto para os representantes patronais.

Há registro nas atas de que a discussão sobre a criação de um regimento interno para a Comissão remonta o ano de 2003, quando da criação da Comissão, tendo uma proposta sido apresentada em 2014. A publicação do Regimento Interno aprovado deu-se em setembro de 2021, com entrada em vigor a partir de 1º de outubro de 2021. Foram, portanto, 18 anos para aprovação.

Parte significativa, portanto, das discussões da CONATRAE voltam-se para sua própria natureza, sua competência, refletindo a ausência de consensualidade dos atores quanto a estes pontos.

O subcódigo “exógenos” foi utilizado para discussões que exorbitam a Comissão, mas que refletem diretamente em sua atuação, entre eles: mudanças legislativas na temática do trabalho escravo, o cenário político-jurídico, a aderência ao Sistema Internacional de Proteção

de Direitos Humanos e a interlocução com outras instituições (subcódigo “interinstitucionalidade”).

Cada um desses tópicos revela rica reflexão sobre a política pública brasileira de erradicação ao trabalho escravo e mereceria aprofundamento próprio. No entanto, sob risco de invisibilizar o objeto específico desta pesquisa, serão tratados apenas na medida em que impactam no tema em estudo.

Nesse recorte, ganha destaque os debates sobre a interinstitucionalidade. Isto porque é notório nas atas que, nos momentos em que a Comissão se volta a discutir temas como imigração, trabalho do migrante ou tráfico de pessoas, aciona-se a preocupação com a aproximação e, até mesmo, a confluência de agendas com o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP).

O Comitê está vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), pasta diversa da CONATRAE, portanto. Em que pese haver registro de participação de representantes da Comissão e do Comitê nas reuniões respectivas, não aparece nas atas maior densidade nas medidas de aproximação ou indicação de concretização de harmonização das agendas.

A separação das agendas é especialmente preocupante para as mulheres escravizadas uma vez que há relevantes estudos a indicar a predominância delas entre as vítimas de tráficos de pessoas e no trabalho doméstico escravo de migrantes (OIT, 2017). **É possível depreender que a desarticulação dessas políticas públicas tem impacto desproporcional sobre as mulheres, mais um possível ponto responsável pelo baixo número de resgates de mulheres no Brasil.**

Os pontos estudados no capítulo anterior como focos de tensão na política pública receberam o subcódigo de “temas sensíveis”. Entre eles, o que apresentou maior número de segmentos codificados foi o referente ao Cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo (subcódigo “lista suja”), com maior

concentração nos anos de 2017 e 2018, o que coincide com o ano de retorno da publicação da Lista, em 23 de março de 2017.

Em 2018, o principal assunto debatido é a possibilidade de encetar termo de ajuste de conduta (TAC) e isso representar a retirada do empregador do cadastro e os limites de atribuição entre os atores, com destaque para discussões do MPT e da AGU.

Depois da lista, outro tema recorrente foi o conceito de trabalho escravo, com parte dos atores conclamando pela defesa do conceito atual, como trabalhado no capítulo anterior, e as críticas. O dissenso replica o descrito no item 2.3.1 dessa dissertação.

Também se mostrou com alta incidência a discussão sobre a premência de se garantir melhor condições de trabalho para os integrantes do Grupo Interinstitucional de Fiscalização Móvel, com realização de novo concurso para Auditores Fiscais do Trabalho. O tema aparece em todos os anos analisados (2016/2022) e ganha maior destaque nos momentos que marcam mudanças administrativas nas estruturais a quais a CONATRAE está vinculada, como troca de Ministério ou de titular da pasta ou mesmo de coordenação da Comissão.

Por fim, registraram-se falas sobre a baixa efetividade do sistema persecutório brasileiro, sendo, inclusive, apresentada a pesquisa da Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas da UFMG sobre o mapeamento das sentenças brasileiras, apresentada no Capítulo 2. Há, portanto, conhecimento sobre o tema.

O ponto, no entanto, que aparece com maior relevância quanto ao sistema de justiça é a efetivação dos comandos da sentença do caso Fazenda Brasil Verde, havendo reiterados pedidos e denúncias de que há trabalhadores até hoje não indenizados pela política pública. Nesse item, reclamam os atores pela necessidade de articulação com outros órgãos, como o próprio Ministério da Assistência Social ou da Saúde, para que os bancos de dados possam ser utilizados para localização dessas pessoas.

Verificou-se, com isso, que os debates da CONATRAE refletem os pontos de tensão identificados pela doutrina, que aparecem de forma recorrente e constante nas atas de reunião.

3.3 A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO DE MULHERES COMO EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS À LIBERDADE, À IGUALDADE E AO TRABALHO DIGNO

Os dados desembocam na confirmação da hipótese de pesquisa, que afirmava que a questão de gênero não transversaliza a política pública de erradicação do trabalho escravo no Brasil de **forma institucionalizada e constante**, sequer ainda na fase da agenda do ciclo.

No entanto, outras conclusões e constatações foram encontradas. A análise das atas revela o comportamento e agenda também dos atores que compõem a Comissão, seus pontos de inflexão, discordância e preocupação. Apesar de aproximar-se de seus 20 anos, a CONATRAE ainda enfrenta constantemente debates internos e externos sobre sua finalidade, seu papel e os limites de sua competência. **As disputas internas, principalmente quanto ao conceito de trabalho escravo e à legalidade da Lista Suja, ocupam parte significativa da pauta de reunião, o que obstaculiza o olhar para diferentes e novos temas.**

É possível notar, nos documentos, esforço por parte dos integrantes da Comissão em dar maior efetividade para o trabalho desenvolvido, mas há nítida dificuldade em concretizar as ações. Há consensualidade quanto ao papel da CONATRAE para a sensibilização e conscientização da sociedade e de outros atores envolvidos no combate ao trabalho escravo, especialmente com a proximidade da Semana Nacional de Combate ao Trabalho Escravo. Diverge-se, no entanto, quanto ao conteúdo do que será divulgado.

Apesar de constantemente a Comissão recorrer à emissão de manifestações, moções de apoio ou repúdio, não há consenso entre os participantes sobre a possibilidade dessa atuação, menos ainda quanto ao teor dos textos. Nas peças, faz-se constar o nome das instituições que concordaram com o documento, havendo reiterados registros de oposição da CNI e CNA.

Quanto ao **gênero**, foi detectado que há, em especial pelos atores não-governamentais, uso de termos que evocam a questão, mas sem que haja a efetivação de ações ou planos específicos quanto ao tema. Foi possível depreender da análise contextual das atas que a criação de um GT para tratar de trabalho doméstico deu-se de forma reativa à grande repercussão do caso das trabalhadoras filipinas e não teve a continuidade desejada, sendo, até as últimas atas, pleiteada sua reativação.

Quando confrontada a maturidade do debate do trabalho escravo doméstico e do trabalho escravo sexual, nota-se nítida distinção. Para o trabalho doméstico, houve a organização de GT, mesmo com resultados considerados não plenamente satisfatórios, há debate sobre gênero e raça, são mapeadas e discutidas as suas complexidades e pensados possíveis aprimoramentos no fluxo específico para o resgate e pós-resgate dessas mulheres. O aumento no número de trabalhadoras domésticas resgatadas no período da pandemia da Covid-19 reflete esse maior amadurecimento.

Para o trabalho escravo para fins de exploração sexual, há menor densidade de informações, debates ou ações. As discussões voltam-se para questões migratórias e esbarram na ausência de articulação com a política brasileira de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Pouco se discute, no entanto, a situação das trabalhadoras brasileiras escravizadas sexualmente exploradas no próprio território nacional.

Não houve registro de preocupação quanto ao trabalho forçado de mulheres em casamentos não consentidos ou mesmo da exploração do trabalho doméstico infantil em casos de adoções ilegais. Chama atenção que a preocupação com a intersinstitucionalidade se volte em maior medida para o CONATRAP, para outros Ministérios, mas não há menção de articulação com Varas de Violência Doméstica ou da Infância e Juventude, ou outros órgãos que tutelem mulheres e meninas violentadas.

Há um registro único, vindo de representante mulher da OIT, que indica a necessidade de que outras atividades, além do trabalho doméstico e da exploração sexual, sejam transversalizadas. Não foram localizadas, no entanto, referências a medidas específicas adotadas quanto a isso.

Como apontado no primeiro capítulo dessa pesquisa, a transversalidade de gênero pode manifestar-se como disputa discursiva e/ou como efeitos concretos, com efetivo compromisso estatal em torná-la realidade (MARCONDES, 2019).

Da análise do material pesquisado, **é possível concluir que, para a agenda da política pública de erradicação do trabalho escravo, a transversalidade de gênero aparece com escassas e descontínuas referências discursivas, revelando-se com poucos efeitos concretos.**

Não foi detectado, portanto, compromisso efetivo do Estado brasileiro, reunido e representado na CONATRAE, com implementação de medidas institucionais e estratégicas para compreender e proteger a mulher escravizada no Brasil.

Como aponta Kimberlé Crenshaw (2002), a transversalidade de gênero, quando efetivamente incorporada à agenda de uma política pública, tem o poder de reorientar e transformar as premissas do agir estatal e se revela por meio de perguntas concretas sobre a dimensão de classe, gênero e raça para o problema público. **Não se pode concluir da leitura das atas que esse fenômeno tenha se operado na política pública de erradicação ao trabalho escravo no Brasil.**

Além disso, trabalhou-se a ideia, no capítulo anterior, de que o trabalho escravo contemporâneo se mostra como um objeto de preocupação transversalizável, cuja premência por um olhar específico sobre o tema se mostra cada dia mais relevante, em especial se

consideradas as atuais circunstâncias de crise sanitária e econômica, de aumento do desemprego e das taxas de informalidade e insegurança alimentar. No entanto, o debate sobre a questão de gênero foi arrefecido nos registros das reuniões da CONATRAE, em especial, a partir de 2018, em descompasso com o cenário político e econômico do Brasil atual.

Considerando, portanto, que a erradicação do trabalho escravo para a mulher envolve, simultaneamente, a efetivação dos direitos humanos e fundamentais à liberdade como não escravização, à igualdade e não discriminação e ao trabalho decente e digno, **conclui-se que a ausência da transversalidade de gênero de forma concreta, contínua e estratégica na agenda da política pública de erradicação ao trabalho escravo representa violação concreta à dignidade humana das mulheres trabalhadoras no Brasil, especialmente das mulheres negras e migrantes, tornando-as especialmente vulneráveis a essas práticas.**

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa iniciou-se com uma inquietação provocada pelo desencontro entre a constatação da OIT de que o gênero é um fator relevante de aumento da vulnerabilidade das vítimas para o trabalho escravo, especialmente para a exploração de mulheres e meninas no trabalho doméstico e na exploração sexual, e o baixo número de resgatadas no Brasil, que representa cerca de 5% do total de trabalhadores alcançados.

A partir disso, buscou-se compreender como uma especial vulnerabilidade das vítimas, o gênero, é tratada pela política pública de erradicação ao trabalho escravo no Brasil. **A conclusão que se chega, a partir da pesquisa empírica realizada, é de que a transversalidade de gênero não aparece como prioridade para a política pública brasileira.**

No percurso para chegar a essa consideração sobre a questão-problema, partiu-se de levantamento bibliográfico, com análise da literatura que discute o conceito de transversalidade de gênero, verificando o uso do termo a partir de três diferentes e complementares perspectivas: epistemológica, analítica de política pública e como efetivação do direito humano e fundamental à igualdade e não discriminação.

Em sua perspectiva epistemológica, a transversalidade de gênero aparece como categoria dos estudos feministas que declaram que a pretensão de neutralidade científica mais volta-se a excluir e invisibilizar mulheres e questões especialmente afetas a elas, do que propriamente reconhecê-las no fazer científico. Como forma de enfrentamento, propõe a epistemologia feminista a transversalidade como metodologia de pesquisa, que busca compreender como se localiza a questão de gênero dentro do universo pesquisado. Esta pesquisa, portanto, adotou esta metodologia.

Enquanto ferramenta de análise de política pública, a transversalidade volta-se a exigir do Estado, em seu agir, que considere o gênero como elemento para compreensão do problema público em discussão. Como questão socialmente relevante, deve o gênero aparecer também contemplado na política pública, não apenas como elemento definidor do público-alvo, mas como medidas concretas, efetivas e específicas para realmente garantir que sejam alcançados os fins para todos.

Por fim, deve ser acrescida a estas duas perspectivas a normativa, que compreende que o Estado tem o dever de atuar como promotor do direito humano e fundamental à igualdade e não discriminação, em sua eficácia vertical e horizontal (SARLET, 2012), vedada qualquer

prática cujo resultado possa ser enquadrado como direta ou indiretamente discriminatório.

No exame da política pública de combate ao trabalho escravo, A CONATRAE aparece como importante elemento de atuação em rede e como espaço democraticamente qualificado, voltado a pensar, articular, impulsionar e avaliar as ações de erradicação ao trabalho escravo no Brasil. Neste sentido, foram apresentados seus antecessores institucionais, sua competência e sua composição e ponderada a alteração de estrutura sofrida recentemente, em 2019, que se iniciou com sua total extinção e, posterior, recriação, com diminuição da participação de representantes da sociedade civil.

Tendo em conta os pontos indicados como de tensão pela literatura especializada no enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo, nota-se que as condições socioeconômicas preponderantes entre as vítimas de trabalho escravo no Brasil, como raça e classe, potencializam-se com a interseccionalidade de gênero, fazendo desta tríade um elemento indispensável a ser considerado, ao menos em tese, para pensar o problema. **O trabalho escravo exige a aplicação da transversalidade de gênero em seus três eixos – repise-se: o epistemológico, o analítico e o normativo.**

A pesquisa empírica nas atas da CONATRAE confirma parte dos desafios apontados na literatura para a transversalidade de gênero. Entre as principais constatações estão: **em menos de 30% das atas houve alguma referência à questão de gênero**, seja por meio do uso de palavras que indicassem flexão de gênero ou por indicação de atividades desempenhadas.

Soma-se a isso que a baixa incidência foi acompanhada por uma instabilidade ou descontinuidade do tema nas atas, que, até 2019, aparecia em 32% dos documentos, mas caiu para 21% a partir de então. O período de queda coincide com “ofensiva contra *gênero*” capitaneado pela Ministra Damares Alves (PP/Republicanos), que titularizou a pasta a partir de 2019 (MIGUEL, 2021, p. 7, grifo do autor). Este ponto revelou-se preocupante uma vez que a erradicação do trabalho escravo representa uma política de Estado e não de governo (CONFORTI, 2019), que, portanto, não pode ser descontinuada.

O pontual aparecimento do termo transversalidade de gênero ou de expressões similares, nos anos de 2017, 2018 e 2021, permite concluir que **o conceito já foi apresentado à Comissão, mas se revela de baixa aparição nas discussões e de domínio assimétrico entre os participantes. Ademais, as referências localizadas demonstram maior domínio semântico do que concreto sobre a transversalidade.**

Chama atenção igualmente o perfil dos participantes das reuniões responsáveis por provocar as discussões sobre gênero, sendo, em sua maioria, representantes de **entidades não-governamentais e mulheres**, o que exigiu uma **reflexão sobre o papel da representatividade**

e da abertura à pluralidade dos conselhos e comissões como ambientes de democracia participativa. Diante disso, as alterações promovidas com o esvaziamento desses espaços comprometem a política pública, em especial, para sujeitos tradicionalmente não alcançados por ela.

Exsurgiu dos dados o papel da coordenação da CONATRAE em indicar temas e problemas para agenda da política pública ao perceber que a reunião em que houve maior profundidade de discussão sobre gênero, exploração sexual e trabalho escravo foi aquela em que houve provocação por esses temas pela então Ministra Luislinda Valois (PSDB). O achado reforça a importância da titularidade da Pasta para definição dos rumos da política.

A maior incidência do debate sobre raça e gênero aparece quando a Comissão se debruça sobre o trabalho escravo doméstico, havendo reconhecimento da interseccionalidade e da necessidade de trazer à política esse viés. No entanto, a medida prática adotada pela Comissão para tratar do assunto, a criação de um Grupo de Trabalho, mostrou-se também descontinuada.

Além disso, **a consciência sobre a interseccionalidade entre gênero e raça não está presente no mesmo grau quando se trata da exploração sexual de meninas e mulheres.** Neste tema, há referência maior à nacionalidade, com o tema da migração, do que referências com recorte de gênero e raça.

Sobre a exploração sexual, apareceu como ponto de tensão da política pública, durante os debates na Comissão, a necessidade de aproximação da política de erradicação do trabalho escravo à política de enfrentamento ao tráfico de pessoas. No entanto, em que pese haver registro da participação de representantes das políticas nas reuniões dos respectivos espaços, a concretização da interinstitucionalidade não aparece. **A constatação da desarticulação dessas agendas tem impacto desproporcional sobre as mulheres e meninas.**

Assim, foi possível **confirmar as hipóteses carreadas pela literatura de que o trabalho escravo sexual não tem sido alcançado pela agenda da política pública,** sendo isto uma possível chave para compreender o baixo número de trabalhadoras resgatadas no Brasil.

O amadurecimento da Comissão para **a interseccionalidade de gênero e raça,** além de aparecer em poucos documentos e sem centralidade do tema como objeto de pauta, não se encontra no mesmo grau para o trabalho escravo como um todo, em todas as suas possíveis atividades, mas focado em temas específicos, com destaque para o trabalho doméstico. **Além disso, apesar da baixa incidência, houve mais registro de discussões sobre gênero do que sobre raça. É possível detectar um silenciamento das discussões sobre raça e racismo no trabalho escravo brasileiro.**

Soma-se a isso o solipsismo provocado pelo domínio da pauta da política pública de

combate ao trabalho escravo no Brasil com a discussão sobre o conceito atualmente adotado no Código Penal (art. 149), a legalidade do cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo (Lista Suja) e a piora da estrutura de trabalho dos atores diretamente vinculados à fiscalização e ao combate ao trabalho escravo no Brasil. Tem-se, assim, que a permanência dos dois primeiros pontos como arenas de disputa e a falta de investimento na estrutura do Estado responsável pela execução das medidas da política resultam no **travamento da agenda da política, com a obstrução de novos e variados temas, o que se reflete em maior escassez das menções a gênero e/ou à raça.**

Conclui-se, a partir da incursão empírica, **que há menções esparsas e pontuais ao impacto do gênero da vítima na submissão ao trabalho escravo contemporâneo, especialmente feitas por membros externos ou ouvintes, reforçando a importância da abertura dos espaços públicos de formação da agenda de políticas públicas para a sociedade civil organizada e para parceiros institucionais envolvidos com o tema.**

Igualmente grave a demonstração de que a **compreensão da raça como elemento indissociável ao trabalho escravo no Brasil encontra-se ainda mais ausente dos debates do que a questão de gênero.** Por isso, essencial a reafirmação do vínculo de continuidade entre as estruturas racialmente impostas no período colonial até os dias atuais. O desprezo a esse elemento perpetua clivagem racial que configura o mercado de trabalho brasileiro (ALVES,2017).

Merece destaque a ausência de registros nas falas sobre a elaboração do III Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (III PNETE) sobre a necessidade ou a importância de trazer a questão de gênero para a pauta pública. Exsurge disso como importante agenda de futuras pesquisas acompanhar a formulação do novo Plano e verificar como (ou se) o tema será pautado e, especialmente, se sua aparição se dará, como verificado nos debates da Comissão, apenas como um vocabulário contemporâneo de Direitos Humanos ou como medida efetiva, com indicadores correspondentes e responsáveis atribuídos.

Outra reflexão que exige aprofundamento futuro diz respeito ao caráter incremental da política pública de erradicação ao trabalho escravo no Brasil, que pode se mostrar reativa a acontecimentos com maior repercussão social, mas sem força para tornar essas pautas institucionais. São exemplos os debates sobre o Caso das trabalhadoras filipinas, que geraram a criação de Grupo de Trabalho dentro da Comissão, mas não demonstraram ter estrutura e continuidade necessárias para obter maiores resultados, ao menos conforme retratado nas atas de reunião.

Outra possível agenda que se desdobra desta pesquisa é o acompanhamento das

atividades do próprio GT de Trabalho Escravo Doméstico para compreender quais foram os pontos discutidos, encaminhamentos alcançados e fatores que levaram a sua desarticulação até o momento aqui abrangido, bem como sobre a atualização do que se deu posteriormente.

Também merece maior aprofundamento a distinção entre o avanço, ainda que tímido, da transversalidade de gênero no trabalho doméstico em detrimento da exploração sexual e o papel do tabu quanto às profissionais do sexo para essa diferença. Além desse ponto, sugere-se maior reflexão sobre temas como adoção ilegal para exploração de trabalho infantil e casamento forçado no Brasil, espaços com possível presença de mulheres e meninas escravizadas, tendo em vista a vinculação direta entre o trabalho de cuidado e a invisibilidade desses sujeitos trabalhadores (SANTANA, 2020) e o trabalho infantil e o trabalho escravo (CONFORTI, 2022). Temas estes não detectados nas atas.

Os debates da Comissão não alcançam outras circunstâncias sociais diretamente relacionadas com o trabalho escravo, como as viúvas de marido vivo (SUZUKI, 2020), a maciça presença de mulheres no trabalho informal (HIRATA, 2018) e o possível impacto do incentivo ao cooperativismo ou de outras formas de organização de trabalho dessas mulheres.

Resta claro que a conclusão extraída no primeiro capítulo sobre a premência de que o Direito do Trabalho seja transversalizado pelo gênero, com reformulação de seus princípios, conceitos e teses, aparece concretamente nos diálogos da CONATRAE, em que o foco da erradicação do trabalho escravo cinge-se a hipóteses mais restritas de subordinação, contratualidade e bilateralidade. **A expansão do conceito de trabalho emerge como necessária e propulsora de mudanças, alcançando até mesmo as políticas públicas que se voltam a assegurar o direito humano e fundamental ao trabalho decente e digno no Brasil.**

Pertinente reconhecer os limites desta pesquisa, que, ao analisar documentos que transcrevem as falas, não pôde registrar elementos visuais ou sonoros das reuniões, como seria possível em uma observação participante. Também não foram analisados outros instrumentos ou atores desta atuação estatal além dos indicados nas atas da CONATRAE, por isso, a pesquisa não pode revelar, por exemplo, como estes atores tratam do tema fora do espaço da Comissão.

Por fim, **entende-se que a atual política pública de erradicação do trabalho escravo não logra alcançar, expandir e atualizar o conceito de trabalho escravo no Brasil, especialmente quanto às mulheres trabalhadoras**, suprimindo delas, por omissão, o alcance da cidadania plena, somente possível com o asseguramento de condições de vida digna. E, ao assim fazê-lo, **descumpre sua função precípua de concretização dos direitos humanos e fundamentais ao trabalho digno e decente, à liberdade como não escravização e, por fim, à igualdade e não discriminação.**

A interseccionalidade desponta como ferramenta indispensável para a atuação estatal, na medida em que acrescenta dimensão obrigatória de concretização da igualdade racial e de gênero, elementos estruturantes do sistema moderno-colonial brasileiro, a ser implementada com **medidas práticas efetivas e estar presente durante todo o ciclo das políticas públicas**.

Para o Direito do Trabalho, a interseccionalidade de gênero reforça o reconhecimento da necessária releitura dos princípios e institutos trabalhistas, para que essa efetivação não seja perpetuadora de situações de desigualdades diretas ou indiretas, partindo do próprio conceito de trabalho e dos sujeitos de direito atualmente alcançados. Não se trata, portanto, de uma proposta de abandono das categorias clássicas do Direito do Trabalho, mas de seu **aprofundamento de modo a melhor compreender a realidade brasileira e incluir, de fato e de direito, os sujeitos que vivem do trabalho** (DUTRA, 2021).

A preocupação com sua implementação se agudiza quando se reconhece a relação entre precarização dos postos de trabalho e gênero (HIRATA, 2018) e a exploração acentuada do trabalho das mulheres (DUTRA, 2014). Neste ponto, cabe a ressalva de que esta pesquisa foi atravessada pelo desafio e pelas reflexões impostos pela pandemia da Covid-19, tanto a exigir um trabalho unicamente documental, como a escancarar que as crises ética e econômica decorrentes da gestão do impacto da pandemia tornaram ainda mais vulneráveis e suscetíveis ao trabalho escravo as mulheres (DELGADO, MIRAGLIA, ANABUKI, 2021), o que exige a adoção de medidas urgentes e efetivas para propiciar o aumento no número de trabalhadoras resgatadas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor. Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso “campo algodoner” en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Anuario de Derechos Humanos**, n. 6, p. 167-182, 2010. <https://doi.org/10.5354/adh.v0i6.11491>. Acesso em: 14 jan. 2022.

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. **Sejam todos feministas**. São Paulo, Companhia das Letras, 2014.

AGUIÃO, Silvia. Quais políticas, quais sujeitos? Sentidos da promoção da igualdade de gênero e raça no Brasil (2003 - 2015). **Cadernos Pagu [online]**, n. 51, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/18094449201700510007>. Acesso em: 11 jan. 2022.

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen, 2019.

ALBUQUERQUE, Ana Flávia Monteiro; CARVALHO, Livia Vasconcelos de; OLIVEIRA, Pablo Friedrich Dias Pereira de; PONCE, Simone. **Oficina de capacitação para a Imprensa: trabalho escravo**. Cuiabá: PAI; MPT, 2015.

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. O trabalho digno ou decente como direito humano e fundamental. *In*: DELGADO, Gabriela N. (org.). **Direito fundamental ao trabalho digno no século XXI: principiologia, dimensões e interfaces no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Ltr, 2020. p. 41–53.

ALVES, Raissa Roussenq. **Entre o silêncio e a negação: uma análise da CPI do trabalho escravo sob a ótica do trabalho “livre” da população negra**. 2017. 152 f. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24473>. Acesso em: 15 jan. 2022.

ALVES, Raissa Roussenq. A herança do racismo. *In*: SAKAMOTO, Leonardo. (org.). **Escravidão contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2020. P. 168 – 183.

ANDRADE, Sandra; MEYER, Dagmar; BARZOTTO, Carlos Eduardo. Transversalidade de gênero em políticas públicas : uma revisão de literatura. **Revista Práxis**, Novo Hamburgo, a. 16, n. 2, p. 81-106, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistapraxis/article/view/1816>. Acesso em: 15 jan. 2022.

ANTERO, Samuel A. Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 791-828, 2008.

ARANTES, Delaíde Alves Miranda. **Trabalho decente: uma análise na perspectiva dos direitos humanos trabalhistas a partir do padrão decisório do Tribunal Superior do Trabalho**. 2022. 151 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/43998>. Acesso em: 15 jan. 2022.

ARBEX, Alexandre; GALIZA, Marcelo; OLIVEIRA, Tiago. A política de combate ao trabalho escravo no período recente. **Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 64, p. 111–137, abr. 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8385/1/bmt_64_politica.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

BANDEIRA, Lourdes Maria; ALMEIDA, Tânia Mara Campos de. A transversalidade de gênero nas políticas públicas. **Revista do CEAM**, Brasília, v. 2, n.1, p. 35-46, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/10075>. Acesso em: 11 jan. 2022

BANDEIRA, Lourdes Maria; VIEIRA, Fernanda B. **Brasil: fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas: Relatório de Pesquisa**. Brasília, DF: SPM/CEPAL, 2004.

BARAK-EREZ, Daphne. Her-meneutics: feminism and interpretation. In: **Feminist Constitutionalism: Global Perspectives**. [s.l.]: Cambridge University Press, 2012, p. 85–97.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 240, p. 83-105, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>. Acesso em: 5 mar. 2022.

BARTLETT, Katharine T. Métodos Jurídicos Feministas. In: **MÉTODOS JURÍDICOS FEMINISTAS: APROXIMACIONES CRÍTICAS A LA JURISPRUDENCIA PERUANA**. LIMA: PALESTRA, 2011. p. 19-116.

BRANDT, Jaqueline Zermiani; LAVARDA, Rosalia A. Barbosa; LOZANO, Marie-Anne Stival Pereira e Leal. Estratégia-como-prática social para a construção da perspectiva de gênero nas políticas públicas em Florianópolis. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 64-87, jan./fev. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612147905>. Acesso em: 5 mar. 2022.

BRAUNMUHL, Claudia von. Mainstreaming gender: entre el discurso crítico y el discurso burocrático del poder. In: **Género, feminismo y masculinidad en América Latina**. El Salvador: Fundación Heinrich Boll, 2001, p. 81-106.

BRASIL. Banco Central. **Resolução nº 3876, de 22 de junho de 2010**. Veda a concessão de crédito rural para pessoas físicas ou jurídicas que estão inscritas no Cadastro de Empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas à de escravo instituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2010/pdf/res_3876_v1_O.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero 2021**. Brasília, DF: CNJ; ENFAM, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 197, de 27 de março de 2019**. Institui o Comitê Nacional do Ministério Público de Combate ao Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas, com o objetivo de elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público quanto ao tema. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-197.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Gabinete da Ministra. **Portaria nº 3.484, de 6 de outubro de 2021**. Torna público o Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo no Brasil. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.484-de-6-de-outubro-de-2021-350935539>. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 110, de 24 de janeiro de 2017a**. Institui o Pacto Federativo para Erradicação do Trabalho Escravo. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20594390/do1-2017-01-26-portaria-n-110-de-24-de-janeiro-de-2017-20594305. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 1.129, de 13 de outubro 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, nos termos do artigo 2-C da Lei nº 7998, de 11 de janeiro de 1990; bem como altera dispositivos da PIMTPS/MMIRDH Nº 4, de 11 de maio de 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19356195/do1-2017-10-16-portaria-n-1-129-de-13-de-outubro-de-2017-19356171. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.538, de 27 de junho de 1995**. Cria o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1538.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957**. Promulga as Convenções Internacionais do Trabalho de nº 11, 12, 13, 14, 19, 26, 29, 81, 88, 89, 95, 99, 100 e 101, firmadas pelo Brasil e outros países em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, [1957]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d41721.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 58.563, de 1º de junho de 1966**. Promulga e Convenção sobre Escravatura de 1926 emendada pelo Protocolo de 1953 e a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura de 1956. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1966/D58563.html. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.887, de 27 de junho de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9887.htm. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [1940]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.803, de 11 de Dezembro de 2003**. Altera o art. 149 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.803.htm. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016**. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Brasília, DF: Presidência da República, [2016] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113344.htm. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. Disponível em: <http://www.naosecale.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/arquivo-1-plano-nacional-de-politicas-para-as-mulheres.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008a. Disponível em: <http://www.naosecale.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/arquivo-2-II-PNPM.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo**. Brasília, DF: SEDH, 2008b. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/979>. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015**. Brasília, DF: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. Disponível em: http://www.naosecale.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/arquivo-3-3_pnpm.pdf. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho: trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno**. 5. ed. São Paulo: Ltr, 2018.

BOTELHO, Denise; NASCIMENTO, Wanderson Flor do. Celebração móvel: políticas públicas, transversalidade e interseccionalidade de gênero e raça. *In*: SANTOS, Debora Silva; GARCIA-FILICE, Renísia Cristina; RODRIGUES, Ruth Meyre Mota. **A transversalidade de gênero e raça nas políticas públicas: limites e possibilidades**. Brasília, DF: Comunicação Integrada, 2016. p. 26–42.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CALVELLI, Haudrey Germiniani; LOPES, Maria de Fátima. Teoria do Conhecimento e a Epistemologia Feminista. *In*: CONGRESSO SCIENTIARUM HISTORIA, 4., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2011. p. 347–353. Disponível em: <http://www.hcte.ufrj.br/downloads/sh/sh4/trabalhos/Haudrey.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

CARVALHO, José Lucas Santos. **Trabalho escravo contemporâneo em disputa: direitos humanos, vida nua e biopolítica**. Curitiba: Appris, 2020.

CASALDÁLIGA, [Dom] Pedro. **Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social**. São Félix do Araguaia, 10 de outubro de 1971. Disponível em: <https://servicioskoinonia.org/Casaldaliga/cartas/1971CartaPastoral.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2022.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Os planos nacionais de combate ao trabalho escravo. *In*: PAIXÃO, Cristiano; CAVALCANTI, Tiago. (org.). **Combate ao trabalho escravo: conquistas, estratégias e desafios**. São Paulo: Ltr, 2017. p. 112–129.

CASTRO, Beatriz Leite Gustmann *et al.* Precarização ou trabalho decente: o mundo laboral em transformação. **Revista Interface [online]**, v. 18, n. 1, p. 74–101, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1194/1330>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CAVALCANTI, Tiago Muniz. Como o Brasil enfrenta o trabalho escravo. *In*: SAKAMOTO, Leonardo. (org.). **Escravidão contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2020. p. 61–80.

CLÍNICA DE TRABALHO ESCRAVO E TRÁFICO DE PESSOAS (CTETP). **Mapeamento das sentenças penais e civis relativas ao trabalho análogo à escravidão na Justiça Federal e na Justiça do Trabalho**. Belo Horizonte: Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/1924>. Acesso em: 11 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório nº 95/03**. Caso 11.289, Solução Amistosa, José Pereira, Brasil, 24 de outubro de 2003. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/brasil.11289.htm>. Acesso em: 30 jul. 2022.

CONFORTI, Luciana Paula. **Interpretações do conceito de trabalho análogo a de escravo: a luta pelo direito ao trabalho digno e pelo direito fundamental de não ser escravizado no Brasil**. 2019. 379 f. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35463>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CONFORTI, Luciana Paula. Trabalho Escravo contemporâneo com recorte de gênero. *IN*: MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. **Direito do Trabalho: valorização e dignidade do trabalhador no século XXI estudo em homenagem a Ana Maria Schuler Gomes e Patrícia Maria Carvalho Valença (in memoriam)**, v.2. Belo Horizonte: APDT Academia: RTM, 2002.

CORRAIDE, Marco Túlio; PEREIRA, Flávia Souza Máximo. Trabalho preto, instituições brancas: a pessoalidade na relação de emprego no Brasil. **Teoria Jurídica Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, p. 1–29, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21875/tjc.v6i0.41631>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) vs. México**: sentença de 16 de novembro de 2009 (exceção preliminar, mérito, reparações e custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_por.pdf. Acesso em: 30 jul. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil**: sentença de 7 de setembro de 2021. (exceções preliminares, mérito, reparações e custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf. Acesso em: 30 jul. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil**: sentença de 20 de setembro de 2016. (exceções preliminares, mérito, reparações e custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 3 mar. 2022.

COSTA, Patrícia Trindade Maranhão. **Combatendo o Trabalho Escravo Contemporâneo: o exemplo do Brasil**. Brasília, DF: OIT, 2010. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227300.pdf. Acesso em: 22 mar. 2022.

COSTA, Emerson; MARANHÃO, Ney; JACOB, Valena. A inspeção laboral no Brasil: estrutura e importância sob a perspectiva do enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo. **Revista LTr**, São Paulo, v. 85, n. 8, p. 969-981, ago. 2021.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171–188, jan. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-026x2002000100011>. Acesso em: 5 mar. 2022.

DELGADO, Gabriela Neves. **Direito fundamental ao trabalho digno**. São Paulo: Ltr, 2006.

DELGADO, Gabriela Neves. **Direito Fundamental ao trabalho digno**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2015.

DELGADO, Gabriela Neves; MIRAGLIA, Lívia Mendes Moreira; ANABUKI, Luísa Nunes de Castro. Quando ficar em casa não é seguro: um retrato do trabalho escravo doméstico em tempos de pandemia. **Abya-yala: Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas**, Brasília, v.5, n.2, p. 7-33, jul./dez.2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/abya/article/view/35920/31601>. Acesso em: 14 jan. 2022.

DELGADO, Gabriela Neves; NOGUEIRA, Lílian Kátiusca Melo; RIOS, Sâmara Eller. **Instrumentos jurídico-institucionais para a erradicação do trabalho escravo no Brasil Contemporâneo**. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI. Fundação Boiteux: Florianópolis, 2008. p 2984-3003.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. São Paulo: Ltr, 2019.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **Constituição da República e direitos fundamentais**: dignidade da pessoa humana, justiça social e justiça do trabalho. São Paulo: Ltr, 2012.

DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. O Estado democrático de Direito e a centralidade e dignidade da pessoa humana: reflexões a partir da multidimensionalidade do direito fundamental ao trabalho digno. *In*: DELGADO, Gabriela Neves (org.). **Direito fundamental ao trabalho digno no século XXI**: principiologia, dimensões e interfaces no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Ltr, 2020. p. 31–40.

DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natalia Massaco. Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1286-1306, set./out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190092>. Acesso em: 31 jan. 2022.

DUTRA, Renata Queiroz. **Direito do trabalho**: uma introdução político-jurídica. Belo Horizonte: RTM, 2021.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47–71, abr. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004>. Acesso em: 5 mar. 2022.

FARAH, Marta Ferreira Santos *et al.* Gênero e política pública: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015). **Cadernos EBAPE.BR [online]**, v. 16, n. 3, p. 428-443, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395164868>. Acesso em: 15 jan. 2022.

FÉLIX, Ynes da Silva; AMORIM, Antônio Leonardo. Trabalho decente e trabalho digno: normas internacionais que vedam o retrocesso do direito do trabalho. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 21-35, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/2153/pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

FARRANHA, Ana Claudia; BATAGLIA, Murilo Borsio Bataglia Borsio; PAULA, Ana Paula Paes de. Democracy and participation: changes and challenges in Bolsonaro's government-analyzing brazilian federal decree 9.759/2019. **Revista Videre [on line]**, v. 13, n.28, p. 150-172, set./dez. 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/15272>. Acesso em: 31 jul. 2022.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GOMES, Isabella Filgueiras. Trabalho Escravo doméstico no Brasil contemporâneo: contornos, características e formas de enfrentamento. *In: Direitos humanos no trabalho pela perspectiva da mulher*. Belo Horizonte: RTM, 2019.

GONZALEZ, Lélia. Cultura, etnicidade e trabalho: efeitos lingüísticos e políticos da exploração da mulher. *In: ENCONTRO NACIONAL DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION*, 8., 1979, Pittsburgh, 5 a 7 de abril de 1979. p. 1-17. Disponível em: https://coletivomariasbaderna.files.wordpress.com/2012/09/cultura_etnicidade_e_trabalho.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciência Sociais Hoje**, São Paulo, p. 223-244, 1984.

HADDAD, Carlos Henrique Borlindo. A vertente criminal do enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo. *In: CAVALCANTI, Tiago Muniz. (org.). Combate ao trabalho escravo: conquistas, estratégias e desafios*. São Paulo: Ltr, 2017. p. 130-153.

HENNING, Carlos Eduardo. Interseccionalidade e pensamento feminista: as contribuições históricas e os debates contemporâneos acerca do entrelaçamento de marcadores sociais da diferença. **Mediações: Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 20, n. 2, p. 97-128, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2015v20n2p97>. Acesso em: 14 jan. 2022.

HIRATA, Helena. Subjectivity and sexuality in care work. Dossier: Gender and Care, **Cadernos Pagu [online]**, n. 46, p. 151-163, 2016, Disponível em: <https://doi.org/10.1590/18094449201600460151>. Acesso em: 14 jan. 2022.

HIRATA, Helena. Gênero, patriarcado, trabalho e classe. **Revista Trabalho Necessário**, Niterói, v. 16, n. 29, p. 14-27, jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/tn.16i29.p4552>. Acesso em: 11 jan. 2022.

HIRATA, Helena. Helena Hirata: entrevista. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 199-204, mar. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1981-77462006000100013>. Acesso em: 11 jan. 2022.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. A classe operária tem dois sexos. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 2, n. 3, p. 93-100, jan. 1994. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16291/14832>. Acesso em: 11 jan. 2022.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, dez. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0100-15742007000300005>. Acesso em: 11 jan. 2022.

HOFLING, Eloísa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, a. 21, n. 55, p.30-41, nov. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>. Acesso em: 5 mar. 2022.

HOWLETT, Michael; HAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INTERNACIONAL LABOUR OFFICE (ILO). **Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage**. Geneva: ILO, 2017. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf. Acesso em: 31 jul. 2022.

INTERNACIONAL LABOUR OFFICE (ILO). **Profits and poverty: the economics of forced labour**. Geneva: ILO, 2014.

INTERNACIONAL LABOUR OFFICE (ILO). **Women at Work: trends 2016**. Geneva: ILO, 2016.

JENKINS, William. **Policy analysis: a political and organizational perspective**. Londres: Martin Robertson, 1978.

KALIL, Renan Bernardi; RIBEIRO, Thiago Gurjão Alves. Trabalho escravo contemporâneo e proteção social. **Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região [online]**, v. 11, n. 104, p. 89-105, out./nov. 2021. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/arquivos/7133063>. Acesso em: 22 mar. 2022.

KELLER, Evelyn Fox. Qual foi o impacto do feminismo na ciência? **Cadernos Pagu [online]**, n. 27, p. 13-34, dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-83332006000200003>. Acesso em: 11 jan. 2022.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual o trabalho e relações sociais o sexo. *In*: HIRATA, Helena; LABORIE, Françoise; LE DOARÉ, Hélène; SENOTIER, Danièle. (org.) **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: Unesp, 2009. p. 67-75.

KERGOAT, Danièle. Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 86, p. 93–103, mar. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0101-33002010000100005>. Acesso em: 5 jan. 2022.

KOERNER, Andrei; INATOMI, Celly Cook; BARATTO, Márcia. Sobre el poder judicial y la judicialización. **Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas**, Lima, v. 2, n. 4, p. 17–54, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://nuevosparadigmas.ilae.edu.co/index.php/IlaeOjs/article/view/200/434>. Acesso em: 5 jan. 2022.

LOCATELLI, Piero. Domésticas das Filipinas são escravizadas em São Paulo. **Repórter Brasil**, 31 jul. 2017. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2017/07/domesticas-das-filipinas-sao-escravizadas-em-sao-paulo/>. Acesso em 22 ago. 2022.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171–194, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i2.409>. Acesso em: 14 jan. 2022.

LUGONES, María. Colonialidade e gênero. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque de. (org.). **Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83.

LUGONES, María. Heterossexualismo e o sistema de gênero colonial/moderno. *In*: BAPTISTA, Maria Manuel. (org.). **Gênero e Performance: textos essenciais 1**. Coimbra: Grácio Editor: 2018. p. 239-270.

LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 935-952, dez. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-026x2014000300013>. Acesso em: 11 jan. 2022.

MACEDO, Alex dos Santos *et al.* O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 593-618, jul. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395117188>. Acesso em: 31 jan. 2022.

MACHADO, Débora; COSTA, Maria Luisa Walter; DUTRA, Delia. Outras epistemologias para os estudos de gênero: feminismos, interseccionalidade e divisão sexual do trabalho em debate a partir da América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 229-248, dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21057/repamv12n3.2018.30554>. Acesso em: 5 jan. 2022.

MACKINNON, Catharine. **Feminismo imodificado**: discursos sobre la vida y el derecho. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2014.

MAGALHÃES, Ana. Reforma trabalhista dificulta combate ao trabalho escravo. **Repórter Brasil [online]**, 11 jul. 17. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2017/07/reforma-trabalhista-dificulta-combate-ao-trabalho-escravo/>. Acesso em: 15 maio 2022.

MARCONDES, Mariana Mazzini. **Transversalidade de gênero em políticas de cuidado: uma análise comparada da política de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda**. 2019. 332f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27291>. Acesso em: 5 jan. 2022.

MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 2, p. 36-62, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i2.2297>. Acesso em: 5 jan. 2022.

MARCONDES, Mariana Mazzini; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero em política pública. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 1-15, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n165398>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MARCONDES, Mariana Mazzini; SANDIM, Tatiana Lemos; DINIZ, Ana Paula Rodrigues. Transversalidade e Intersectorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social** [online], v. 10, n. 1, p. 22-33, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v10i1.1527>. Acesso em: 5 jan. 2022.

MARINHO, Maiara Oliveira; VIEIRA, Fernando de Oliveira. A jornada exaustiva e a escravidão contemporânea. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 351-361, abr./jun. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395171623>. Acesso em: 15 mar. 2022.

MARTINS, Milena Pinheiro. Direito fundamental ao trabalho digno e a perspectiva do sujeito trabalhador: gênero nas relações de trabalho. *In*: DELGADO, Gabriela Neves (org.). **Direito fundamental ao trabalho digno no século XXI: principiologia, dimensões e interfaces no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Ltr, 2020. p. 167-179.

MARTINS, Ester Gouvêa. Mulheres imigrantes no trabalho doméstico remunerado em São Paulo: duas trajetórias e uma multiplicidade de arranjos. Dossiê: Mujeres migrantes y trabajo doméstico. REMHU, **Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, v.30, n. 65, ago. 2022, p. 121-140.

MATIVI, Cleiva Schaurich; NIVEIROS, Sofia Ines; CARNEIRO JUNIOR, João Bosco Arbués. Softwares de Análisis de datos cualitativos (QDA): un análisis de artículos publicados em las bases de datos SPELL y SCIELO. **Revista Estudos e Pesquisas em Administração**, v. 4, n. 2, p. 156-173, 2020. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/repad/article/view/10318>. Acesso em: 25 nov. 2022

MIGUEL, Luis Felipe. O mito da “ideologia de gênero” no discurso da extrema direita brasileira. **Cadernos Pagu**, (62), e216216. 2021. Recuperado de <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8667136> . Acesso em 30 de outubro de 2022.

MIRAGLIA, Livia M. M. O trabalho digno como antístese do trabalho escravo contemporâneo: um retrato a partir da análise do trabalho escravo rural. *In*: DELGADO, GABRIELA NEVES (org.). **Direito fundamental ao trabalho digno no século XXI**: principiologia, dimensões e interfaces no Estado Democrático de Direito. São Paulo: LTr, 2020. p. 63-76.

MIRAGLIA, Livia M. M. **Trabalho escravo contemporâneo**: conceituação à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. 2. ed. São Paulo: Ltr, 2015.

MONTEIRO, Lilian Alfaia. **Políticas públicas para erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil**: um estudo sobre a dinâmica das relações entre os atores governamentais e não-governamentais. 2011. 183 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/9558>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MONTEIRO, Lilian Alfaia; FLEURY, Sonia. Elos que libertam: redes de políticas para erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 21, n. 69, p. 255-273, jun. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1984-92302014000200004>. Acesso em: 27 jan. 2022.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. **Análise textual discursiva**. Ijuí: Ed. UniJuí, 2016

MURADAS, Daniela; PEREIRA, Flávia Souza Máximo. Decolonialidade do saber e direito do trabalho brasileiro: sujeições interseccionais contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2117–2142, out. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2018/30370>. Acesso em: 15 jan. 2022.

NARVAZ, Martha Giudice; KOLLER, Sílvia Helena. Metodologias feministas e estudos de gênero: articulando pesquisa, clínica e política. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 11, n. 3, p. 647-654, set./dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-73722006000300021>. Acesso em: 11 jan. 2022.

NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso; TEIXEIRA, Walkyria de Oliveira Rocha. Do trabalho em condições análogo ao de escravo: uma análise histórica e comparativa das Portarias nº 1.129/17 e 1.292/17 do ministério do trabalho. **Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região [on line]**, v. 11, n. 104, p. 43-63, out./nov. 2021. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/arquivos/7133061>. Acesso em: 22 mar. 2022.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. **Fundamentos de direito internacional social**: sujeito trabalhador, precariedade e proteção global às relações de trabalho. São Paulo: LTr, 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção interamericana contra toda forma de discriminação e intolerância**. Aprovada na segunda sessão plenária, realizada em 5 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/basicos/discriminacioneintolerancia.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil**: a erradicação do trabalho análogo ao de escravo. Brasília, DF:

OIT, 2010. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_233478.pdf. Acesso em: 22 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **C029 - Trabalho Forçado ou Obrigatório**. Genebra: OTI, 1930. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilvia/convencoes/WCMS_235021/lang--pt/index.htm. Acesso em: 14 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **C156 - Sobre a igualdade de oportunidades e de tratamento para os trabalhadores dos dois sexos: trabalhadores com responsabilidades familiares**. Genebra: OTI, 1983. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilvia/convencoes/WCMS_242709/lang--pt/index.htm. Acesso em: 14 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **C190 - Convenção sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho**. Genebra: OTI, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/genericdocument/wcms_729459.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Constituição da OTI e Declaração de Filadélfia**. Genebra: OTI, 1944. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em: 31 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Normas da OTI sobre o trabalho forçado: o novo protocolo e a nova recomendação em resumo**. Genebra: OTI, 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_734463.pdf. Acesso em: 3 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Trabalho decente**. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilvia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 5 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Trabalho digno**. Disponível em: https://www.ilo.org/lisbon/temas/WCMS_650867/lang--pt/index.htm. Acesso em: 5 mar. 2022.

PAMPLONA, Mário Sérgio Beltrão. Uma concepção sobre trabalho degradante em condição análoga a de escravo. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, Edição Comemorativa 17 anos, p. 119-146, dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.20499/2236-3645.rjp2016v0e0-1389>. Acesso em: 22 mar. 2022.

PAPA, Fernanda de Carvalho. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política**. 2012. 177f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9850/disserta%c3%a7%c3%a3_o_FernandaPapa_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 jan. 2022.

PARSONS, Wayne. **Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. Ciudad del México: FLACSO, 2007.

PEREIRA, Flávia Souza Máximo; NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. Os segredos epistêmicos do direito do trabalho. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 519-544, ago. 2020. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6765/0>. Acesso em: 15 jan. 2022.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e diálogo entre jurisdições. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 19, p. 67-93, jan./jun. 2012. Disponível em: [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-19/RBDC-19-067-Artigo_Flavia_Piovesan_\(Direitos_Humanos_e_Dialogo_entre_Jurisdicoes\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-19/RBDC-19-067-Artigo_Flavia_Piovesan_(Direitos_Humanos_e_Dialogo_entre_Jurisdicoes).pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao Trabalho Decente e Proteção Internacional dos Direitos Sociais. *In: Como aplicar a CLT à luz da constituição: alternativas para os que militam no foro trabalhista*. 2016.

PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 11, n. 2, p. 263–274, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/fchf/article/view/5247>. Acesso em: 14 jan. 2022.

PLASSAT, Xavier J. M. A Igreja e a Comissão Pastoral da Terra no combate ao trabalho escravo. *In: PAIXÃO, Cristiano; CAVALCANTI, Tiago. (org.). Combate ao trabalho escravo: conquistas, estratégias e desafios*. São Paulo: Ltr, 2017. p. 154–165.

REPÓRTER BRASIL. **Trabalho escravo e gênero: quem são as trabalhadoras escravizadas no Brasil?** São Paulo: Equipe Escravo, nem pensar, 2020.

QUIJANO, Aníbal. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. **Estudos Avançados [online]**, v. 19, n. 55, dez. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142005000300002>. Acesso em: 11 jan. 2022.

QUIRINO, Raquel; FIDALGO, Fernando. O “ sexo das competências ” e a divisão social de trabalho. **Educação e tecnologia**, p. 36–41, 2008.

ROSENFELD, Cinara L.; PAULI, Jandir. Para além da dicotomia entre trabalho decente e trabalho digno: Reconhecimento e direitos humanos. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 319-329, ago. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000200009>. Acesso em: 11 jan. 2022.

ROSTON, André. Webinar Trabalho Escravo e gênero: reflexões a partir da fiscalização e resgate [s.l.]: Repórter Brasil. 1 vídeo (1h12min). [Live]. 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?time_continue=520&v=Q7qNOlcI13I&feature=emb_logo. Acesso em 3 de março de 2022. Mediação Natália Suzuki e participação de Lys Sobral.

SAKAMOTO, Leonardo. Brasil fecha 2021 com 1937 resgatados da escravidão , maior soma desde 2013. **UOL Notícias**, 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo->

sakamoto/2022/01/27/brasil-fecha-2021-com-1937-resgatados-da-escravidao-maior-total-desde-2013.htm. Acesso em: 28 jan. 2022.

SAKAMOTO, Leonardo. O Brasil está deixando de combater o trabalho escravo? *In*: PAIXÃO, Cristiano; CAVALCANTI, Tiago. (org.). **Combate ao trabalho escravo: conquistas, estratégias e desafios**. São Paulo: Ltr, 2017. p. 191–200.

SAKAMOTO, Leonardo. O trabalho escravo contemporâneo. *In*: SAKAMOTO, Leonardo. (org.). **Escravidão contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2020. p. 7–16.

SAKAMOTO, Leonardo. Resgates de escravizados já batem os de 2020 e ganham a cara da pandemia. **UOL Notícias**, 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2021/10/07/resgates-de-escravizados-ja-batem-os-de-2020-e-ganham-a-cara-da-pandemia.htm>. Acesso em: 25 jan. 2022.

SANTANA, Raquel Leite da Silva. **O trabalho de cuidado remunerado em domicílio como espécie jurídica do trabalho doméstico no Brasil**: uma abordagem justrabalhista à luz da trilogia literária de Carolina Maria de Jesus. 2020. 255 f. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38850>. Acesso em: 15 jan. 2022.

SANTOS, Richard. **Maioria minorizada**: um dispositivo analítico de racialidade. Rio de Janeiro: Telha, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEVERI, Fabiana Cristina. Direitos humanos das mulheres e a transversalidade de gênero no sistema de Justiça. **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, Franca, v. 15, n. 22, p. 325–338, jan. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.22171/rej.v15i22.425>. Acesso em: 14 jan. 2022.

SERRA, Albert. La gestión transversal: Expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 32, p. 1–17, jun. 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533664002.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2022.

SILVA, Amanda Carolina Souza; RODRIGUES, Débhora Renata Nunes; TIBALDI, Saul Duarte. Nudges e políticas públicas: um mecanismo de combate ao trabalho em condição análoga à de escravo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas [on line]**, v. 8, n. 2, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v8i2.5317>. Acesso em: 14 jan. 2022.

SILVA, Lucas Reis da. O enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil: a ampliação da possibilidade de terceirização trabalhista como obstáculo às políticas de promoção do trabalho decente. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 7, n. 1, p. 7–36, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.14409/redoeda.v7i1.9726>. Acesso em: 14 jan. 2022.

SILVA, Rodrigo. **Discriminação múltipla como discriminação interseccional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SILVA, Tatiana Dias. Gestão da transversalidade em políticas públicas. *In: ENCONTRO DA ANPAD*, 34. 2011, Rio de Janeiro, 4 a 7 de setembro. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2011. p. 1-11. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2041.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2022.

SILVA, Valmir Da Costa Miranda da. **A reforma trabalhista e o trabalho análogo ao escravo**: os reflexos da Lei 13.467/2017 no combate ao trabalho análogo à escravidão. 2018. 67f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade Campo Real, Guarapuava, 2018. Disponível em: <https://repositorio.camporeal.edu.br/index.php/tccdir/article/view/210/37>. Acesso em: 25 nov. 2022.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71–99, jul./dez. 1995. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/71721>. Acesso em: 30 jul. 2022.

SCOTT, Joan W. Gender: a useful category of analysis? **Diogenes**, p. 7–14, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003>. Acesso em: 5 jan. 2022.

SUZUKI, Natália. Webinar Trabalho Escravo e gênero: contribuições acadêmicas para o debate: Repórter Brasil. 1 vídeo (59min). [Live]. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=w2c9FWS5i00>. Acesso em 3 de março de 2022.

SUZUKI, Natália. Webinar Trabalho Escravo e gênero: perfil socioeconômico, estatísticas e invisibilidades sociais: Repórter Brasil. 1 vídeo (1h:01min). [Live]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=v6HIHZDEY2E&feature=emb_logo. Acesso em 3 de março de 2022. Participação de Natália Suzuki e Thiago Casteli.

SUZUKI, Natália; PLASSAT, Xavier. O perfil dos sobreviventes. *In: SAKAMOTO, Leonardo. (org.). Escravidão contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2020. p. 192.

TOMAZETI NETO, Hugo. As políticas públicas brasileiras de combate ao trabalho escravo contemporâneo: do regime internacional do trabalho às estratégias de enfrentamento. 2014. 79 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/339/o/4_2014_Hugo_Tomazeti_Neto.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

VIEIRA, Priscila. Webinar Trabalho Escravo e gênero: contribuições acadêmicas para o debate [s.l.]: Repórter Brasil. 1 vídeo (59min). [Live]. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=w2c9FWS5i00>. Acesso em 3 de março de 2022.

VIEIRA, Regina Stela Corrêa. Cuidado, crise e os limites do direito do trabalho brasileiro. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 2517–2542, out./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/50150>. Acesso em: 15 jan. 2022.

VIEIRA, Regina Stela Corrêa. **Direito e Gênero na saúde e segurança das mulheres no trabalho**. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

WANDELLI, Leonardo Vieira. O Direito fundamental ao conteúdo do próprio trabalho: uma reconstrução normativa do direito ao trabalho como mediação da dignidade humana. *In*: DELGADO, Gabriela Neves (org.). **Direito fundamental ao trabalho digno no século XXI: principiologia, dimensões e interfaces no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Ltr, 2020. p. 54–69.

WANDELLI, Leonardo Vieira. **O direito humano e fundamental ao trabalho: fundamentação e exigibilidade**. São Paulo: Ltr, 2012.

WALBY, Sylvia. Gender mainstreaming: productive tensions in theory and practice. **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society**, Oxford, v. 2, i. 3, p. 321-343, 2005. Disponível em: <https://academic.oup.com/sp/article-abstract/12/3/321/1679224>. Acesso em: 5 jan. 2022.