

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB**

**Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas -  
FACE**

**Programa de Pós-Graduação em Administração – PGA**

**Mestrado Profissional em Administração – MPA**

Paula Renata Castro Fonseca de Moura

**A implementação de ações do II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo:  
avanços e desafios**

**Brasília/DF**

**2019**

Paula Renata Castro Fonseca de Moura

**A implementação de ações do II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo:  
avanços e desafios**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante

Área de Concentração: Administração Pública

**Brasília-DF**

**2019**

Paula Renata Castro Fonseca de Moura

**A implementação de ações do II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo:  
avanços e desafios**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

---

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante – UnB (Orientador)

---

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires – IPEA (Banca Examinadora – Membro Externo)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>.Suylan de Almeida Midlej e Silva – UnB (Banca Examinadora – Membro Interno)

**Brasília-DF, 24 de maio de 2019**

Ao meu Senhor, Deus, Rei e PAI.

*“Pois dele, por ele e para ele são todas as coisas”*

Romanos 11:36a

Também ao meu Gabriel, presente de Deus.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por tudo, pelo sustento e pela graça de estar concluindo este mestrado enquanto gero minha Maria.

Ao meu amor Gabriel Moura, pela incomensurável ajuda, paciência e companheirismo ao longo desses pouco mais de dois anos de curso.

Ao meu orientador Pedro Cavalcante pela inestimável ajuda e compreensão ao longo do processo. E pela paciência necessária para lidar com uma orientanda como eu.

Aos professores da Banca de qualificação e de defesa, Roberto Pires e Suylan Midlej pelas valiosas contribuições e pelo apoio e compreensão nessa reta final.

A todos os demais professores do MPA, especialmente Marina, João, Emil, Cristina e Pedro Resende.

A todos os entrevistados e participantes do Grupo Focal pela disposição em ajudar com a pesquisa e pela confiança.

A todos os meus colegas de turma, em especial Cecília, Breiner, Capi, Lucio e Leopoldo.

À minha irmã Juliane que orou por mim em todo o tempo.

À minha mãe pelo apoio nos bastidores com Maria e a casa.

Aos meus colegas da PFE- ANM, pelo apoio, torcida e compreensão, especialmente Ana Lúcia, Frederico Machado, Márcio Castro, Maria Cristina e Gabriel Leal.

À AGU pela oportunidade de cursar este mestrado.

À Fernanda pelo apoio, além da revisão do texto.

Aos amigos que torceram por mim e aos irmãos da Igreja de Cristo que me sustentaram em oração! Amo vocês.

## RESUMO

Moura, Paula R. C. F. de (2019). **A implementação de ações do II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo: avanços e desafios.**

Este estudo objetivou analisar a implementação das cinco ações do segundo Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (II PNETE) relacionadas à execução da reforma agrária. A exploração da força de trabalho de forma análoga à escrava ainda é uma realidade no Brasil. O processo de implementação foi analisado a partir da teoria de redes de implementação de políticas públicas e do modelo de análise dos arranjos institucionais da política, com objetivo de identificar, ao final, as barreiras que existem ou existiram à execução das ações, assim contribuindo com uma melhor compreensão do processo de implementação da política. Foram os objetivos específicos: (i) mapear as relações entre os atores envolvidos no processo de implementação das ações selecionadas; (ii) analisar o arranjo institucional da política; (iii) investigar os resultados obtidos; e (iv) identificar as barreiras ao processo de implementação. Para a realização do estudo, a abordagem foi qualitativa, com fins descritivo e explicativo. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental e bibliográfica, de grupo focal e de entrevistas em profundidade. Os dados coletados foram analisados conforme categorias analíticas definidas no referencial teórico. Foram identificadas as competências e atribuições de cada um dos atores e constatado o compartilhamento de valores entre eles. A análise da interação entre os atores revela que a não efetividade desses relacionamentos dificultou o alcance dos resultados pretendidos. A existência de um consenso sobre os valores compartilhados pelos atores não foi suficiente para garantir a articulação e a coordenação das atividades por eles desenvolvidas. O estudo dos arranjos institucionais, a partir da análise das capacidades estatais, esclareceu o contexto dos obstáculos existentes à efetiva implementação da política pública. A capacidade técnico-administrativa apresenta diversas limitações, do mesmo modo que a capacidade político-relacional. Assim, não houve avanço efetivo no alcance dos objetivos relacionados às ações selecionadas. Entre as chamadas barreiras de implementação típicas, apenas duas não foram identificadas: “fracos incentivos ao implementador” e a “viabilidade desigual”. As outras 9 barreiras típicas foram identificadas. As maiores delas são as chamadas barreiras operacionais (21), com destaque para as relacionadas à “Limitação de fundos” (9) e à “Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede” (10).

**Palavras-chave:** Implementação de política pública; erradicação do trabalho escravo; redes de implementação de políticas públicas; arranjos institucionais; barreiras à implementação.

## ABSTRACT

Moura, Paula R. C. F. de (2019). **Analysis of the implementation process of the actions related to agrarian reform of the 2<sup>nd</sup> National Plan for the Eradication of Slave Labor.**

This study aims to analyze the implementation of the five actions related to the implementation of agrarian reform of the second National Plan for the Eradication of Slave Labor (II PNETE). The exploitation of labor force in analogous conditions to slave labor is still a reality in Brazil. The execution of the I PNETE has not advanced much in the actions aimed concerning the prevention of this practice and the reinsertion of the workers, especially through employment policies, income generation and agrarian reform, reason why the actions related to the agrarian policy were amplified in II PNETE. The implementation process was analyzed from policy networks theory and from the institutional arrangements of the public policy analysis model, with the objective of identifying the barriers that exist or existed to the execution of the actions and thus propose a recommendation to public policies managers. Hence, the following specific objectives are proposed: (i) to map the relationships between the main actors involved in the implementation process of the selected actions; (ii) to analyze the institutional arrangement of the policy; (iii) investigate the results obtained; (iv) identify barriers to the implementation process; and (v) propose recommendations to policy managers and executors. To carry out the study, the approach was qualitative, with descriptive and explanatory purposes. Data collection was conducted through documental and bibliographical research, focus group and in depth interviews. The collected data was analyzed according to analytical categories defined in the theoretical framework. The competencies and attributions of each of the actors have been identified and the sharing of values between them was verified. The analysis of the interaction between the actors reveals that the non-effectiveness of these relationships made it difficult to achieve the desired results. The existence of a consensus on the values shared by the actors was not enough to guarantee the articulation and coordination of the activities developed by them. The study of institutional arrangements, based on the analysis of state capacities, clarified the context of obstacles to the effective implementation of public policy. The technical-administrative capacity presents several limitations, in the same way as the political-relational capacity. Thus, there was no effective progress in achieving the objectives related to the selected actions. Among the so-called typical implementation barriers, only two have not been identified: "poor implementer incentives" and "uneven viability". The other 9 typical barriers were identified. The largest of these are the so-called operational barriers (21), with emphasis on those related to "Limitation of funds" (9) and "Poor management structure or network coordination capacity" (10).

**Keywords:** Implementation of public policy; eradication of slave labor; public policy networks; institutional arrangements; barriers to implementation.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1. Reforma agrária como instrumento da política para erradicação do trabalho escravo no Brasil.....	29
Figura 2. Modelo analítico.....	38
Figura 3. Desenho da pesquisa.....	50



**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Ações do II PNETE relacionadas à reforma agrária .....	14
Tabela 2 - Categorias de análise de redes de políticas públicas .....	36
Tabela 3 - Detalhamento das etapas do modelo analítico escolhido .....	39
Tabela 4 - Barreiras de implementação típicas.....	41
Tabela 5 - Participantes do Grupo Focal .....	45
Tabela 6 - Questões aplicadas ao Grupo Focal.....	46
Tabela 7 - Questões aplicadas aos Entrevistados .....	47
Tabela 8 - Identificação dos atores .....	48
Tabela 9 - Entrevistas realizadas .....	48
Tabela 10 - Síntese dos atores envolvidos no processo de implementação .....	52
Tabela 11 - Síntese dos valores compartilhados pelos atores envolvidos na implementação..	55
Tabela 12 - Categorias de análise de redes de políticas públicas .....	60
Tabela 13 - Síntese da análise dos arranjos institucionais.....	83
Tabela 14 - Síntese das barreiras de implementação identificadas .....	109

## LISTA DE SIGLAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
ATES – Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária  
Conatrae – Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
GEFM – Grupo Especial de Fiscalização Móvel  
Gertraf - Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado  
GPTEC – Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo (UFRJ)  
Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MEC – Ministério da Educação  
MJ – Ministério da Justiça  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MPF – Ministério Público Federal  
MPT – Ministério Público do Trabalho  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONG – Organização não-governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
Perfor - Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores  
PNETE – Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo  
PPA – Plano Plurianual  
PR – Presidência da República  
SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos  
SIT – Secretaria de Inspeção do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA .....	15
1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA .....	17
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	18
<b>2. CONTEXTUALIZANDO O TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL: O FENÔMENO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SUA ERRADICAÇÃO.....</b>	<b>19</b>
2.1 BREVES APONTAMENTOS SOBRE O CONCEITO DE TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO E SUAS CAUSAS .....	19
2.2 POLÍTICAS BRASILEIRAS PARA O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA: BREVE HISTÓRICO.....	22
2.3 REFORMA AGRÁRIA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL.....	25
<b>3. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>30</b>
3.1 MODELOS DE ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVES APONTAMENTOS.....	30
3.2 REDES DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	32
3.3 ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA PÚBLICA .....	36
3.4 IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DAS BARREIRAS AO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	40
<b>4. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....</b>	<b>43</b>
4.1 TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA .....	43
4.2 PROCEDIMENTOS DE COLETAS DE DADOS .....	44
4.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS.....	49
<b>5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>51</b>
5.1 MAPEAMENTO DAS RELAÇÕES ENTRE OS ATORES .....	51
5.2 ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA .....	60
5.2.1 <i>Capacidade técnico-administrativa</i> .....	62
5.2.2 <i>Capacidade político-relacional</i> .....	74
5.3 RESULTADOS OBTIDOS .....	86
5.3.1 <i>Ações 32 e 33</i> .....	86
5.3.2 <i>Ação 64</i> .....	88
5.3.3 <i>Ação 65</i> .....	90
5.3.4 <i>Ação 66</i> .....	91
5.3.5 <i>Reflexo das interações entre atores nos resultados obtidos</i> .....	94
5.4 BARREIRAS AO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA .....	95
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>111</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>115</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>120</b>
<b>APÊNDICE B.....</b>	<b>123</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Entendida como a forma mais que qualificada de superexploração do trabalho (Brito Filho, 2010), o trabalho em condição análoga à de escravo, ou trabalho escravo contemporâneo, constitui uma grave violação de direitos humanos (Bicudo, 2008; Organização das Nações Unidas [ONU], 2016). A prática persiste no Brasil mesmo após a abolição da escravatura, tanto no meio urbano como no meio rural, onde as práticas coercitivas de controle da força de trabalho continuam a compor a história do campo brasileiro (Organização Internacional do Trabalho [OIT], 2011).

Já se estimou que, no Brasil, o número de pessoas mantidas sob condições análogas às de escravidão chegaria a 25 mil, segundo a Comissão Pastoral da Terra - CPT (Organização Internacional do Trabalho [OIT], 2005), ainda que não existam estatísticas oficiais quanto ao número exato de trabalhadores submetidos atualmente a condições análogas às de escravo, uma vez que se tratam de contratações informais. O que se sabe é que, entre 1995 e 2018, foram resgatados 53.607 trabalhadores nas inspeções realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, conforme dados atualizados até 31 de dezembro de 2018 no Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil (<https://smartlab.mpt.mp.br/>).

Para o enfrentamento do problema, desde os anos 1990, foram formuladas políticas públicas como o Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores – Perfor, em 1992, e o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado – Gertraf, em 1995 (Decreto nº 1.538/1995). Ainda em 1995, foi criado do Grupo Especial de Fiscalização Móvel, o GEFM, por meio das Portarias nº 549 e 550, de 14/6/1995, sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego e de caráter interinstitucional (Lyra, 2014). A primeira operação do Grupo foi realizada em maio daquele ano, em carvoarias no Estado do Mato Grosso.

Observa-se que essas políticas tinham uma composição formada exclusivamente por atores do Estado, configuração que se transformou, abrindo espaços de atuação para atores representantes da sociedade civil e de organismos internacionais, especialmente com o lançamento do I Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo – PNETE, em 2003 (Monteiro & Fleury, 2014).

Dessa forma, pode-se dizer que a política pública atual para erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil é um exemplo de política complexa e que envolve uma cadeia de atores diversos para sua execução. Antero (2008, p. 800), nesse mesmo sentido, destaca que o principal marco do I PNETE foi a “proposição de execução articulada entre órgãos do Poder

Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, entidades da sociedade civil e organismos internacionais”.

Essa mudança no desenho da política torna fundamental, para a análise de seu processo de implementação, investigar como os atores governamentais e não-governamentais tem se envolvido no processo de alocação de recursos, quais as estratégias adotadas por eles, as formas de intermediação de interesses, as relações que estabelecem e a cooperação e o conflito que resultam desse processo de interação (Monteiro & Fleury, 2014).

Em 2008, quando da avaliação dos resultados da implementação do primeiro Plano, destacou-se o cumprimento total ou parcial de 68% das metas nele previstas, segundo avaliação da OIT, relativamente aos dois primeiros anos do Plano (OIT, 2005). Na oportunidade, reconheceu-se que os avanços ocorreram nas áreas de fiscalização e de conscientização dos trabalhadores, existindo pouco avanço na aplicação de medidas visando à diminuição da impunidade e ao aumento da garantia de emprego e reforma agrária nas regiões fornecedoras de mão de obra escrava. Conseqüentemente, o segundo Plano, lançado em 2008, concentrou esforços nessas áreas, ampliando, por exemplo, as ações destinadas à promoção de reforma agrária (Sedh, 2008).

Considerando tal diagnóstico da execução das ações do I PNETE, observou-se a necessidade de concentrar esforços nas ações de geração de emprego e renda e de promoção da reforma agrária. Por esse motivo, o Estado brasileiro ampliou de uma para cinco medidas relacionadas à reforma agrária no primeiro Plano. Tal decisão decorre do diagnóstico das ações desenvolvidas quando da vigência do I PNETE, conforme já afirmado, quando se verificou uma fragilidade maior na execução das políticas voltadas à criação de emprego, renda e promoção de reforma agrária como meios de prevenção ao aliciamento de trabalhadores (MTE, 2012).

Assim, as ações do II PNETE relacionadas à política de reforma agrária, enquanto instrumento da política para erradicação do trabalho escravo, podem ser entendidas como estratégia de reinserção social dos trabalhadores resgatados (ação 32); medida de prevenção ao aliciamento dos trabalhadores vulneráveis, quando focada em regiões específicas (ação 33); e, ainda, medidas de fiscalização e de combate e à impunidade (ações 64, 65 e 66). A Tabela 1 apresenta uma descrição das ações e a indicação dos atores responsáveis e parceiros pela implementação de cada uma destas ações.

Tabela 1

*Ações do II PNETE relacionadas à reforma agrária*

<b>AÇÃO</b>	<b>DESCRIÇÃO DA AÇÃO</b>	<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>PARCEIROS</b>	<b>PRAZO</b>
<b>32</b>	Implementar uma política de reinserção social de forma a assegurar que os trabalhadores libertados não voltem a ser escravizados, com ações específicas voltadas a geração de emprego e renda, reforma agrária, educação profissionalizante e reintegração do trabalhador.	PR, MTE MJ, MDS, Incra/MDA, Governos Estaduais e Municipais e MEC	SEDH e sociedade civil	Contínuo
<b>33</b>	Priorizar a reforma agrária em municípios de origem, de aliciamento, e de resgate de trabalhadores escravizados.	INCRA/MDA	PR e MPF	Contínuo
<b>64</b>	Sensibilizar o Supremo Tribunal Federal para a relevância dos critérios trabalhista e ambiental, além da produtividade, na apreciação do cumprimento da função social da propriedade, como medida para contribuir com a erradicação do trabalho escravo.	MDA e Conatrac	PR	Curto prazo
<b>65</b>	Investigar sistematicamente, e divulgar os resultados a cada seis meses, da cadeia dominial de imóveis flagrados com trabalho escravo e, eventualmente, retomar as terras públicas e destiná-las à reforma agrária.	Incra/MDA	MPF	Contínuo
<b>66</b>	Desenvolver propostas normativas, rotinas e estratégias administrativas conjuntas para aprimorar a ação fiscalizatória sobre os imóveis com suspeita de trabalho escravo e para desapropriá-los para a reforma agrária e quando caracterizado o descumprimento da função social, em razão da violação grave das normas trabalhistas.	Presidência da República, MTE, Ibama/MMA e Incra/MDA	MPF e MPT	Curto prazo

Fonte: Presidência da República/Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Diante deste cenário, considerou-se contributivo focar o presente estudo na análise da implementação das ações destinadas à promoção de reforma agrária como instrumento da política para erradicação do trabalho escravo. Em consulta à Plataforma de Monitoramento das ações do II PNETE nos primeiros meses de 2018, constatou-se que as estratégias de prevenção ao aliciamento dos trabalhadores e de reinserção dos resgatados continuam sendo um desafio no II PNETE, visto que, no Primeiro Plano, estas configuravam as linhas de ação de execução mais frágeis (Relatório Síntese em relação a 2014, MTE, 2012).

Também em relação à priorização dos municípios de origem, aliciamento e resgate de trabalhadores nas políticas públicas objeto do II PNETE, o relatório referente a 2014 indica que todas as organizações que prestaram informações sobre a execução de ações informaram não possuir mecanismo que possibilitasse o cumprimento desse objetivo. Registra-se, ainda, que não houve casos de desapropriação de imóveis destinados à reforma agrária em função de descumprimento da função social no aspecto trabalhista em virtude de ocorrência de trabalho análogo à escravidão: os três casos de fazendas desapropriadas em que houve flagrante pelo

MTE de exploração de trabalho análogo ao escravo (Cabaceiras/PA, Tesouros/GO e Três Pilões/GO) ocorreram por improdutividade, ou seja, pelo critério econômico.

Frente às evidências do ainda incipiente sucesso no cumprimento das ações selecionadas, elaborou-se a pergunta de pesquisa que norteou esta dissertação: **quais as dificuldades enfrentadas pelos atores no processo de implementação das ações do II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo relacionadas à reforma agrária?**

A análise e avaliação da implementação das ações desenvolvidas a partir daquelas traçadas como metas no II PNETE é de significativa valia não apenas à simples verificação do cumprimento dos objetivos traçados, mas também para se chegar a conclusões úteis a um melhor desenvolvimento da política, por meio da compreensão do seu processo de implementação. O foco, assim, não será verificar se os objetivos previstos foram ou não alcançados, mas contribuir para a compreensão do processo de implementação como forma de melhorar o programa atual e cooperar com o planejamento de futuras atividades.

### 1.1 Objetivos da pesquisa

Para responder à questão de pesquisa, teve-se por objetivo geral *analisar o processo de implementação das ações do II PNETE relacionadas à promoção de reforma agrária, a partir da sua rede de atores e do arranjo institucional da política pública*. Para a consecução deste objetivo, foram delineados quatro objetivos específicos, quais sejam:

- I. *Mapear as relações entre os atores envolvidos no processo de implementação das ações selecionadas.*

A articulação de diferentes atores no combate ao trabalho escravo “tem pautado as ações desenvolvidas no âmbito nacional, desde as primeiras tentativas de enfrentamento da questão” (OIT, 2010, p.125), pelo fato de o problema envolver os aspectos sociais, econômicos, políticos, legais, etc. Assim, o mapeamento realizado parte da investigação dos atores e de suas relações, considerando inicialmente aqueles já indicados no próprio II PNETE como responsáveis e parceiros pela execução de cada ação objeto do estudo.

Tal abordagem é relevante para a compreensão do processo de implementação, pois os atores mudam com o passar do tempo, bem como as interações entre eles (Lima & D’Ascenzi, 2013). Destarte, faz-se necessário identificar os atores efetivamente envolvidos na execução da política, as atribuições desenvolvidas por cada um e como eles se relacionaram ao longo dos anos. Ademais, o Plano indica, como atores das ações selecionadas, governos estaduais e

municipais, além de organizações da sociedade civil, ainda que não os especifique, de modo que os resultados desta pesquisa servem à identificação dos governos de nível local e das organizações da sociedade civil que efetivamente foram e/ou estão envolvidos na implementação das ações selecionadas para a pesquisa.

## II. *Analisar o arranjo institucional da política e seus instrumentos.*

O enfoque analítico escolhido para compreender o processo de implementação da política pública em estudo aborda os arranjos institucionais que lhe conferem sustentação (Gomide & Pires, 2014). Conforme Pires (2016a), um arranjo de implementação define os atores envolvidos (burocráticos, sociais ou político-partidários), estabelece os papéis de cada um e a forma como interagem, podendo assumir os mais variados contornos, repercutindo na capacidade de execução da política. Por sua vez, os instrumentos completam e sustentam o arranjo, conferindo-lhe sustentação.

A utilização do modelo analítico proposto por Gomide e Pires (2014) para investigar o processo de implementação das ações da política para a erradicação do trabalho escravo, com foco na utilização dos instrumentos de reforma agrária, auxilia a compreender as ações estudadas, contribuindo com a discussão dos resultados obtidos, bem como a identificação das dificuldades de implementação enfrentadas pelos gestores.

## III. *Investigar os resultados obtidos com a implementação das ações selecionadas.*

A análise da implementação da política não prescinde da investigação dos resultados já alcançados, a qual não se limitou a verificar apenas o cumprimento das metas previstas (ou conformidade com os objetivos previamente definidos), ampliando seu escopo para identificar os resultados reais alcançados pela implementação, verificando os efeitos gerados (Lima & D'Ascenzi, 2013).

## IV. *Identificar as barreiras ao processo de implementação da política.*

Após mapeamento dos atores e das relações travadas entre eles, junto à análise dos arranjos institucionais e instrumentos da política conforme modelo analítico proposto, tornou-se possível verificar quais barreiras existem em relação à implementação das ações do II PNETE relativas à reforma agrária. Neste tocante, recorreu-se às categorias de análise recomendadas por Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014).

Os gestores públicos enfrentam diversos desafios na implementação de políticas públicas, especialmente quando a implementação envolve a atuação de uma ampla gama de



atores. Os ensinamentos sobre implementação são importantes para dar estratégias de superação desses desafios (Wu et al., 2014). O objetivo final da pesquisa é entregar aos gestores responsáveis pela execução das ações do II PNETE, objeto deste estudo, um diagnóstico dos desafios e dificuldades enfrentados, o que poderá contribuir com a avaliação da política e com sua possível reformulação.

A pesquisa possui abordagem qualitativa e finalidade descritiva e explicativa, com foco em ampliar a compreensão sobre o processo de implementação de ações específicas da política pública para erradicação do trabalho escravo contemporâneo. Para tanto, procedeu-se a uma triangulação de métodos qualitativos, com a análise dos dados coletados (a) em documentos sobre a política (dados secundários); (b) por meio de realização de grupo focal (dados primários); e (c) por meio de entrevistas individuais em profundidade (dados primários).

## **1.2 Justificativa e relevância da pesquisa**

O estudo de Antero (2008) constatou a existência de muitos dados sobre a execução da política pública de erradicação do trabalho escravo no Brasil, desvelando o escasso tratamento desses dados. Este autor relatou, ainda, a adoção de práticas centradas mais no acompanhamento da política pública do que no seu monitoramento e avaliação.

Atualmente, existe um mecanismo oficial de monitoramento da política, a Plataforma de Monitoramento do II PNETE (<https://monitoramentopnete.org.br/>), desenvolvida pela ONG Repórter Brasil em parceria com a OIT e com a colaboração de outros membros da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo - Conatrae, a partir de 33 indicadores criados pela própria Conatrae, que abarcam as ações previstas nos cinco eixos de atuação do segundo Plano. Contudo, nesta plataforma, constam dados de coletas de informações junto aos atores responsáveis apenas nos anos de 2010, 2012 e 2014.

Relativamente ao eixo de ações de reinserção e prevenção, onde estão enquadradas as ações 32 e 33 do Plano, existem sete indicadores gerais, dos quais apenas três possuem dados e somente um deles possui um dado relativo à política de reforma agrária – o indicador “existência de mecanismos de priorização de municípios de origem, aliciamento e resgate de trabalhadores nas respectivas políticas públicas”. Já para o monitoramento das ações do eixo de repressão econômica, onde se enquadram as ações 64, 65 e 66 do Plano, há cinco indicadores, dos quais apenas um se relaciona com o desenvolvimento de reforma agrária, a saber, o

indicador “número de imóveis flagrados com trabalho escravo que foram destinados para reforma agrária”.

Além desse mecanismo de monitoramento, não existe nenhuma análise da implementação do II PNETE. Foi observada também a escassez de estudos científicos abordando a política e a sua implementação, em revisão bibliométrica dos artigos científicos sobre o tema trabalho escravo contemporâneo no Brasil publicados nos últimos dez anos (publicações até outubro de 2017). A revisão investigou as características demográficas e metodológicas dessas pesquisas, bem como os conteúdos abordados sobre o tema. Foram selecionados 38 artigos sobre a temática, publicados em periódicos nacionais e internacionais, nas bases de dados Capes, Spell e Scielo, a partir da utilização das expressões “trabalho escravo” ou “escravidão contemporânea” como *strings* de busca, apenas em português.

Dos textos encontrados, 25 abordaram o tema da erradicação do trabalho escravo, mencionando a existência de esforços nesse sentido, mas poucos analisaram o processo de implementação da política pública de combate. Apenas um artigo abordou concomitantemente implementação, avaliação e monitoramento da política pública, o de Samuel Antero (2008). Constata-se, assim, a permanência da lacuna de estudos que abordem a execução da política pública para erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil por meio da análise da implementação da política e dos resultados obtidos (monitoramento e avaliação), especialmente ao longo do tempo.

Assim, acredita-se que esta dissertação colabora com o preenchimento da lacuna observada, bem como contribui com a melhoria do processo político-administrativo das atividades de execução da política (Lima & D’Ascenzi, 2013).

### **1.3 Estrutura da dissertação**

Após esta introdução, apresenta-se a contextualização do trabalho escravo contemporâneo no Brasil, contemplando aspectos sobre o fenômeno e acerca das políticas públicas para a sua erradicação. Na sequência, tem-se o referencial teórico no qual esta dissertação se baseia e, ainda, que servem de suporte aos achados da pesquisa. Segue-se com a descrição dos métodos e técnicas escolhidos e, então, a apresentação e discussão dos resultados. Considerações finais, referências e apêndices encerram o documento.

## **2. CONTEXTUALIZANDO O TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL: O FENÔMENO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SUA ERRADICAÇÃO**

O presente capítulo destina-se a contextualizar o problema público objeto da pesquisa e a resposta do Estado brasileiro ao seu enfrentamento, sendo estruturado em três tópicos. O primeiro aborda o conceito de escravidão contemporânea e suas causas, seguido de um breve histórico das políticas brasileiras de combate ao trabalho escravo contemporâneo e, por fim, são apresentados os instrumentos de reforma agrária utilizados pela política em estudo.

### **2.1 Breves apontamentos sobre o conceito de trabalho escravo contemporâneo e suas causas**

A escravidão contemporânea não corresponde conceitualmente à “modalidade de escravidão que havia na Antiguidade Greco-romana, ou da escravidão moderna de povos africanos nas Américas” (Figueira, 2004, p. 35). Por esse motivo, utilizam-se alguns termos em complementação aos vocábulos escravidão ou trabalho escravo para diferenciar o fenômeno atual dos eventos históricos passados, como, por exemplo, os termos análoga ou análogo, utilizados no meio jurídico e governamental, sendo que o Código Penal utiliza o termo análoga, em seu artigo 149, como forma de designar a relação (Figueira, 2004).

Segundo a definição legal, ocorre a redução à condição análoga à de escravo quando alguém obriga outrem a trabalhos forçados; submete outrem a jornada exaustiva de trabalho; sujeita outrem a condições de trabalho degradantes; restringe a liberdade de locomoção de outrem em razão de dívida com empregador ou preposto; cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador; mantém vigilância ostensiva no local de trabalho; ou, ainda, apodera-se de documentos ou de objetos pessoais do trabalhador, tudo com objetivo de retê-lo no local de trabalho (artigo 149 do Código Penal).

Apesar do atual conceito legal ter sido estabelecido desde 2003, não houve uma compreensão homogênea das alterações introduzidas pela Lei nº 10.803/2003, existindo algumas divergências “que dificultam uma caracterização jurídica uniforme” (Brito Filho, 2010, p. 63). Como exemplo, a Organização Internacional do Trabalho já entendeu que “no Brasil, o trabalho escravo resulta da soma do trabalho degradante com a privação de liberdade” (OIT, 2005, p. 32), destacando que “toda a forma de trabalho escravo é trabalho degradante, mas o recíproco nem sempre é verdadeiro. O que diferencia um conceito do outro é a liberdade” (OIT, 2005, p. 11).

Plassat (2008, p. 75) também entendeu que a privação de liberdade constitui requisito para caracterização do trabalho escravo: “no trabalho escravo, muito além dos vários ilícitos trabalhistas, a liberdade e a dignidade humana, direitos humanos fundamentais, são desrespeitadas”. Já para a ONU (2016), a definição legal brasileira de trabalho escravo estaria alinhada com o entendimento contemporâneo do problema, que envolve não só a restrição de liberdade e a servidão por dívidas, mas também outras violações da dignidade da pessoa humana, tais como o trabalho forçado, a jornada exaustiva e o trabalho desempenhado em condições degradantes, independentemente de haver ou não restrição da liberdade do trabalhador.

A divergência conceitual persiste, especialmente quanto à caracterização como trabalho escravo daqueles desempenhados em condições degradantes ou em jornada exaustiva, mas que não englobam necessariamente a restrição de liberdade de locomoção (Brito Filho, 2010). Entretanto, o autor defende que a interpretação quanto à restrição de liberdade não pode ser feita em seu sentido tradicional, de restrição à livre locomoção, devendo ser observado “o grau de domínio que exerce o tomador de serviço em relação ao trabalhador” (Brito Filho, 2010, p. 68).

No segundo semestre de 2017, a edição da Portaria nº 1.129, de 13 de outubro de 2017, do Ministério do Trabalho e Emprego, restringia a caracterização de trabalho escravo apenas às situações em que havia a restrição de liberdade de forma ostensiva, excluindo os casos de jornada exaustiva e trabalho em condição degradante, ambas hipóteses previstas no Código Penal. A aplicação da Portaria foi suspensa por decisão da Ministra Rosa Weber nos autos da medida cautelar em Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 489). Posteriormente, em 28 de dezembro de 2017, o Governo Federal recuou e publicou a Portaria nº 1.293, deixando de exigir coação direta contra a liberdade nos casos de jornada exaustiva e condições de trabalho degradantes para a caracterização de trabalho escravo.

Apesar desse recuo em nível do Poder Executivo, existem projetos de lei por meio dos quais se pretende restringir a caracterização da escravidão contemporânea aos casos em que a liberdade é cerceada de forma mais evidente, assumindo a feição de trabalho forçado, quando, atualmente, a maior parte dos casos de flagrantes pelo MTE referem-se a condições degradantes de trabalho, jornada exaustiva e servidão por dívida. O estudo de Hannemann (2017), referente aos casos de atuação do Ministério Público do Trabalho no Estado do Pará, confirma que as modalidades mais usuais do trabalho escravo contemporâneo são aquelas que sujeitam os trabalhadores a condições degradantes e/ou aquelas baseadas no sistema de servidão por dívida,

que restringem, por qualquer meio, a sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

Apesar da polêmica em torno do conceito, não se nega a persistência do problema no país. Estudos da OIT (2005) apontam que o trabalho escravo está presente em diversas atividades econômicas. Entre elas, “a pecuária é, de longe, a principal atividade que utiliza trabalho escravo” (Antero, 2008, p. 797). Esse dado é confirmado pelo diagnóstico do Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil, que aponta que quase 31% dos trabalhadores estavam envolvidos com atividade de criação de bovinos para corte, considerando os dados entre 2003 e 2017.

A situação de pobreza e de miséria que afeta significativa parcela da população brasileira, especialmente os habitantes do meio rural da Região Nordeste é, reconhecidamente, a principal causa da escravidão contemporânea: “A massa de trabalhadores que acaba enredada nas redes de aliciamento é particularmente afetada pela pobreza ligada à ausência de renda e pela falta de acesso a serviços públicos” (OIT, 2010, p. 112). Neste sentido, a concentração de terras no país é indicada como outra causa relevante do problema, pois tem relação intrínseca com a pobreza ao excluir o trabalhador de um relevante meio de subsistência, o acesso à terra: “sem terra, sem trabalho e, portanto, sem meios de garantir sua manutenção e a da sua família, os trabalhadores submetem-se à exploração e aceitam condições desumanas de vida e trabalho, perambulando entre fazendas e cidades em busca de oportunidades” (OIT, 2010, p. 113).

A concentração fundiária é indicada como outra causa econômica do fenômeno e que está diretamente ligada à pobreza (OIT, 2010). Ela também é a causa dos conflitos agrários. Estudos apontam que tanto os conflitos agrários quanto a exploração do trabalho escravo no meio rural podem ser considerados consequência da concentração fundiária e constituem crimes articulados, já que a maior parte das vítimas desses conflitos são trabalhadores escravizados que tentaram fugir das fazendas em que eram explorados (OIT, 2010).

É neste contexto que a escravidão moderna nasce, entre a liberdade e a necessidade, de modo que o consentimento individual é obtido de forma induzida por um sistema de servidão por dívida, por exemplo, prescindindo do uso da violência (Zeron, 2017). O autor acrescenta, ainda, que o corte de vínculos do trabalhador com seu local de origem e família acentua a sua vulnerabilidade, anulando a sua liberdade e a sua vontade.

## **2.2 Políticas brasileiras para o enfrentamento do problema: breve histórico**

Quanto ao histórico do problema, vale destacar alguns marcos principais. O Brasil já havia ratificado as Convenções da OIT nº 29, sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, em 1957, e a nº 105, sobre a Abolição do Trabalho Forçado, em 1965, quando foi feita a primeira denúncia da existência de trabalho escravo contemporâneo no Brasil, em 1972, por Dom Pedro Casaldáliga, então bispo de São Félix do Araguaia – MT (Plassat, 2008). Entre a ratificação das convenções da OIT e a referida denúncia, praticamente não houve registros de debate público em torno do problema, especialmente entre os entes governamentais (Suzuki, 2017).

A carta “Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social” foi a primeira exposição pública do problema enfrentado pelos trabalhadores no campo, sendo neste contexto que foi criada a Comissão Pastoral da Terra – CPT, organização da Igreja Católica voltada para a defesa de direitos humanos e da reforma agrária (Suzuki, 2017).

Por sua vez, a OIT (2010) relata que, desde 1980, seus órgãos de controle, que acompanham a aplicação da Convenção n. 29, vinham analisando o problema do trabalho forçado no Brasil e que, diante disso, inúmeras observações foram formuladas pela Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT, e encaminhadas ao Governo brasileiro desde 1987.

Em 1992, em função da cobrança feita no âmbito da Conferência anual da OIT, acerca das diversas denúncias encaminhadas àquele organismo, o Brasil negou a existência de trabalho escravo no país, argumentando que os casos apresentados constituíam apenas violações da legislação trabalhista (OIT, 2010). Além de contestar os dados fornecidos pelos denunciadores, foram alegadas dificuldades operacionais (Suzuki, 2017).

Em 1993, no âmbito do Poder Executivo, foi instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores, o Perfor, por meio do Decreto 17, de 3 de setembro de 1992, programa que não gerou resultados de acordo com Suzuki (2017).

Apenas em 1995, o governo brasileiro reconheceu a existência de trabalho escravo em seu território (OIT, 2005), por meio de declaração pública do problema, no âmbito nacional e internacional (MTE, 2012). Neste mesmo ano, foram criadas diversas estruturas governamentais para combater a escravidão moderna, entre as quais se destacam o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado – Gertraf – e o Grupo Especial de Fiscalização Móvel – GEFM), coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (OIT, 2011).

A criação dessas estruturas foi precedida, em 1994, de uma iniciativa de trabalho articulado entre órgãos estatais, formalizada por meio da assinatura de um termo de cooperação entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério Público Federal (MPF), o

Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Polícia Federal (PF), prevendo a “conjugação de esforços no sentido da prevenção, repressão e erradicação do trabalho escravo” (MTE, 2012).

O fato é que, a partir de 1995, o tema ganhou espaço na agenda política e consolidou-se como pauta permanente, como política de Estado, inclusive com a criação de estruturas interministeriais, como o Gertraf e GEFM, já mencionados (Suzuki, 2017).

O Gertraf, criado pelo Decreto 1.538, era integrado por diversos ministérios e coordenado pelo Ministério do Trabalho, contemplando este grupo os Ministérios da Justiça, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário, Indústria e Comércio Exterior e Previdência Social. Segundo Relatório do MTE (2012), foram convidadas a participar várias entidades e instituições e a própria OIT, porém, o grupo não gerou os resultados esperados, especialmente no que se referia à articulação e políticas de prevenção.

O Grupo Especial de Fiscalização Móvel, o GEFM, criado no âmbito da Secretaria de Fiscalização do Trabalho, do Ministério do Trabalho (Portarias nº 549 e 550, de 14/6/1995), teve por objetivo atuação específica no meio rural e investigação de denúncias de trabalho escravo, como um braço operacional do Gertraf. Ao contrário deste último, “o Grupo Móvel demonstrou ser um mecanismo eficiente de resgate de trabalhadores, aplicação de sanções administrativas, de recomposição do patrimônio dos trabalhadores (através do pagamento das verbas rescisórias) e de fornecimento de provas para atuação do Ministério Público Federal junto ao Judiciário” (MTE, 2012).

A criação dos grupos móveis de fiscalização teve o objetivo de superar as dificuldades existentes na época para fiscalização das denúncias de trabalho escravo, especialmente a falta de apoio das autoridades regionais; o risco de retaliação e violência no nível local; e a falta de estrutura e apoio logístico para a realização de ações rurais (MTE, 2012).

Na origem, os grupos móveis eram constituídos apenas por auditores fiscais do trabalho, subordinados diretamente à autoridade central, a Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT, que executavam suas ações em conjunto com a Polícia Federal, que tinha a incumbência apenas de manter a segurança do grupo. Essa configuração foi mudando, especialmente a partir de 2002, quando ao Grupo se juntaram os Procuradores do Trabalho, com atuação mais sistemática e, eventualmente, Procuradores da República (MTE, 2012).

Ainda com base em dados do MTE (2012), a atuação da Polícia Federal no Grupo também foi se modificando, passando a atuar também como polícia judiciária, subsidiando com provas o ajuizamento de eventuais ações penais. Observa-se, assim, que a estratégia inicial de atuação, que se caracterizou pela centralização, foi tornando-se mais descentralizada com o fortalecimento e amadurecimento da atuação do Grupo Móvel, embora o órgão central

supervisione as ações para garantir a padronização de procedimentos e apoiar diretamente as ações dos grupos regionais (MTE, 2012).

Destaca-se, ainda, que o fortalecimento do GEFM foi um dos compromissos firmados pelo Brasil no acordo firmado no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 2003, no caso José Pereira (Suzuki, 2017). O lançamento do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo em 2003; a criação do Cadastro de Infratores, a “Lista Suja”; e a instalação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, a CONATRAE, também favoreceram um cenário de maior segurança e eficácia ao trabalho do GEFM (MTE, 2012).

O I Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo foi elaborado como iniciativa que buscou dar cumprimento às determinações do Plano Nacional de Direitos Humanos e expressou uma política de execução contínua. Desde o lançamento do I PNETE, houve elevação do número de operações e do número de resgates por operação do GEFM (Smart Lab, 2017). O monitoramento do Plano ficou a cargo da Conatrae, comissão integrada por representantes governamentais e não-governamentais.

Observa-se, assim, que a política pública para erradicação do trabalho escravo foi mudando de configuração, deixando de ter sua execução prevista exclusivamente por meio de ações de atores estatais, abrindo espaços de atuação para atores representantes da sociedade civil e de organismos internacionais. As ações do GEFM evoluíram no sentido da intersetorialidade, e o envolvimento de outros atores não estatais foi consolidado com o lançamento do I Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo – PNETE, em 2003 (Antero, 2008; Monteiro & Fleury, 2014).

Em 2005, foi lançado o Plano do MDA/Incrá para erradicação do trabalho escravo, orientado pela ideia de reforçar as ações voltadas à diminuição da “vulnerabilidade do cidadão ao aliciamento, acelerar o resgate da cidadania e a reinserção sociolaborativa dos trabalhadores libertos” (Plano MDA/Incrá, 2005). O Plano MDA/Incrá destacou a importância da reforma agrária como medida preventiva ao aliciamento de mão-de-obra escrava, além de medida de reinserção dos trabalhadores resgatados (Kaipper, 2008).

De fato, no I PNETE, a ação prevista no item 53 foi a única que se referiu à execução da política de reforma agrária, colocando-a como medida voltada à reinserção social do trabalhador resgatado, sem foco na prevenção ao aliciamento de trabalhadores. Já o Plano MDA/Incrá coloca a criação de projetos de assentamento como uma das metas a serem alcançadas, asseverando que “a implantação de Projetos de Assentamento nos municípios de origem, aliciamento e escravização de trabalhadores rurais é medida efetiva no combate ao trabalho escravo” (Plano MDA/Incrá, 2005).



A importância do desenvolvimento de ações de reforma agrária é corroborada por estudo publicado pela OIT em 2011, desenvolvido a partir de entrevistas feitas com trabalhadores vítimas do trabalho escravo, gatos (intermediários ou aliciadores) e empreendedores rurais. A partir do estudo, buscou-se investigar quais as soluções para as situações das vítimas, segundo a opinião delas próprias. Foram dadas as alternativas terra para plantar, comércio na cidade, emprego rural registrado e emprego registrado na cidade.

A alternativa *terra para plantar* foi destacada por 46,1% dos entrevistados. A segunda opção mais votada foi o *comércio na cidade*, apontada por 26,9% dos trabalhadores. A mesma proporção (13,5%) escolheu a opção *emprego rural e emprego na cidade*. Assim, a OIT observou que a preferência dos trabalhadores é por atividades realizadas por conta própria (73%) e que, “do ponto de vista das políticas públicas, o que se verifica é que a reforma agrária, assim como políticas e programas de apoio à agricultura familiar poderiam responder ao anseio de uma parcela significativa de trabalhadores” (OIT, 2011, p. 104). Corroborando tal conclusão, é fato que também pode ser extraído da pesquisa acima que uma parcela significativa (59,6%) tem interesse em manter suas vidas no campo.

Atualmente, a política brasileira oficial de combate ao trabalho escravo está consubstanciada no segundo Plano Nacional, lançado em 2008 e elaborado pela Conatrae. O objetivo foi fazer uma ampla atualização do primeiro plano, incorporando cinco anos de experiência, desde o lançamento do I PNETE em 2003. Com o segundo Plano Nacional, o Estado brasileiro reafirmou como prioridade absoluta o combate ao trabalho escravo e a atribuição da Conatrae para coordenar os esforços de autoridades públicas federais e estaduais, bem como de entidades engajadas da sociedade civil (Sedh, 2008).

### **2.3 Reforma agrária como instrumento da política para erradicação do trabalho escravo no Brasil**

A análise dos instrumentos de política é relevante pois tem “potencial de trazer argumentos fundamentados ao debate acerca das alternativas para implementação de políticas públicas” (Ollaik & Medeiros, 2011, p. 1945). Segundo os autores, como a implementação das políticas públicas ocorre por meio de instrumentos, o estudo dos instrumentos utilizados é relevante para o aperfeiçoamento do processo de implementação de políticas públicas.

Ademais, a identificação e análise pormenorizada dos instrumentos utilizados por uma política pública específica pode oferecer subsídios para refletir sobre o padrão da gestão da política, contribuindo tanto academicamente quanto para a gestão governamental (Ollaik & Medeiros, 2011). Para fins desta dissertação, entendem-se instrumentos como instituições que

dão estrutura às políticas públicas, as influenciam e “determinam parcialmente quais recursos serão usados e por quem”, conforme pontuam Ollaik e Medeiros (2011, p. 1949).

Conforme demonstrado, a política de erradicação do trabalho escravo prevê a utilização de instrumentos de reforma agrária para sua efetivação desde o I Plano nacional. O II PNETE concentrou maiores esforços em ações voltadas à diminuição da impunidade e ao aumento da garantia de emprego e reforma agrária nas regiões fornecedoras de mão-de-obra escrava, prevendo cinco ações que utilizam a reforma agrária como instrumento da política de erradicação do trabalho escravo.

Reforma agrária, por sua vez, é o conjunto de medidas que visam promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção (Lei nº 4.504/64, Estatuto da Terra). Reforma agrária também é considerada como instrumento apto a promover a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio, além da promoção da justiça social, do progresso, do bem-estar do trabalhador rural e do desenvolvimento econômico do país (art. 16 do Estatuto da Terra).

Interessante notar que as primeiras ideias de reforma agrária no Brasil viam a política como uma necessidade para a estruturação do projeto de modernização do país, visando romper com o modelo de produção agrícola voltado para exportação de produtos *in natura*, modelo que era visto como impeditivo à industrialização do país (Fideles, 2014).

Com a modernização das técnicas de produção agrícola e a introdução de mecanização e de insumos, a reforma agrária passou a ser vista apenas como uma política de terras (Fideles, 2014). Neste sentido, o autor explica que o conceito trazido pelo Estatuto da Terra evidencia a política de reforma agrária como uma política de terras ou de redistribuição de terras com uma finalidade de política social, deixando de ser encarada com a sua finalidade inicial de política econômica.

Assim, o sentido maior da reforma agrária reside na reformulação da estrutura agrária, embora não se limite ao aspecto da melhor distribuição da terra, abrangendo também a adoção de outras medidas que amparam o beneficiário da política, as chamadas políticas agrícolas, como aquelas destinadas à promoção de assistência técnica aos beneficiários de projetos de assentamento (Marques, 2009). A reforma agrária concretiza-se com a atuação do Estado no sentido de redimensionar a estrutura agrária do país, com foco em promover a melhor distribuição de terras, a efetivação da justiça social, a erradicação da pobreza e os demais objetivos estabelecidos na Constituição Federal (Rocha, Treccani, Benatti, Haber & Chaves, 2010).

A execução da reforma agrária é de competência da União Federal (artigo 184 da Constituição Federal), conformando uma atribuição conferida ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. O Decreto nº 1.110/1970, que criou a Autarquia, prevê como suas atribuições prioritárias a realização da reforma agrária, a manutenção do cadastro nacional dos imóveis rurais e a administração das terras públicas da União. Por este motivo, o Incra figura como responsável pela maioria das ações relacionadas à reforma agrária previstas no II PNETE (quatro entre cinco ações), em conjunto com o MDA, Pasta à qual era vinculado até maio de 2016, sendo hoje vinculado à Casa Civil. Entretanto, as ações de reforma agrária não prescindem de atuação dos Estados e municípios, envolvendo, em alguma medida, organizações da sociedade civil, haja vista a possibilidade conferida pelo Decreto 2.250/97 de entidades representativas de movimentos sociais indicarem áreas a serem vistoriadas.

A ação 32 do segundo Plano prevê a implementação de medidas que permitam a reinserção social de trabalhadores libertos para que não voltem a ser escravizados, inclusive por meio de ações de reforma agrária e de outras políticas sociais de geração de emprego, renda e de educação. No que diz respeito à reforma agrária, a ação 32 deve ser desenvolvida em conjunto com a ação 33, que determina priorizar a reforma agrária em municípios de origem, de aliciamento e de resgate de trabalhadores resgatados. Assim, as ações 32 e 33 trazem a previsão de utilização da reforma agrária como instrumento de combate ao trabalho escravo, na medida em que esta seja desenvolvida de modo a priorizar a política nos municípios de origem, aliciamento e resgate de trabalhadores escravizados.

Para o exercício da competência de promoção da Reforma Agrária, o Incra vale-se de instrumentos legais como a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, prevista na Constituição Federal e regulamentado por leis – Lei nº 8.629/93 e Lei Complementar nº 76/93 – e por normas internas da Autarquia. Entre as normas internas, por exemplo, tem-se a IN/Incra nº 83/2015, que traz diretrizes para a execução da política e orienta em que hipóteses pode ocorrer a desapropriação de imóveis nos quais tenham sido mantidos trabalhadores em condições análogas às de escravo.

A ação de desapropriação para fins de reforma agrária é o instrumento processual para aquisição originária da propriedade, por meio do qual a União retira o imóvel que não cumpre a sua função social do proprietário infrator, como meio de punição, após devido processo legal e mediante a prévia e justa indenização, paga em dinheiro relativamente ao valor das benfeitorias úteis e necessárias e em Títulos da Dívida Agrária (TDAs) relativamente ao valor da terra nua” (Rocha et al., 2010). Os objetivos do instituto estão previstos no artigo 18 do Estatuto da Terra.

Assim, a propriedade rural que não cumpre a função social da propriedade é passível de desapropriação para fins de destinação à política de reforma agrária, sendo que o cumprimento da função social da propriedade ocorre quando ela atende simultaneamente aos requisitos de (a) aproveitamento racional e adequado, ou seja, produtividade; (b) respeito às normas trabalhistas; (c) utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; e, por fim, (d) favorecimento do bem-estar dos proprietários e trabalhadores, visando ao bem-estar social, conforme artigo 186 da Constituição Federal. A Lei n. 8.629/93, contudo, regulamentou apenas a forma de verificação do requisito produtividade, sendo raros os casos em que um imóvel é desapropriado para fins de reforma agrária apenas pelo descumprimento da função social no aspecto trabalhista ou ambiental, de forma isolada do critério produtividade.

Por esse motivo, a ação 64 do II PNETE prevê a sensibilização do “Supremo Tribunal Federal para a relevância dos critérios trabalhista e ambiental, além da produtividade, na apreciação do cumprimento da função social da propriedade, como medida para contribuir com a erradicação do trabalho escravo”. Nesse mesmo sentido, a ação 66 prevê o desenvolvimento de “propostas normativas, rotinas e estratégias administrativas conjuntas para aprimorar a ação fiscalizatória sobre os imóveis com suspeita de trabalho escravo e para desapropriá-los para a reforma agrária e quando caracterizado o descumprimento da função social, em razão da violação grave das normas trabalhistas”.

Vale destacar, entretanto, que a reforma agrária é efetivada por meio de outros instrumentos além da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Segundo Rocha et al. (2010), a redistribuição de terras para promoção de reforma agrária se faz por três principais meios, quais sejam, a destinação de terras devolutas, sejam elas da União, Estados ou Municípios; a compra e venda de imóveis rurais a serem destinados à reforma agrária; e, ainda, a desapropriação de imóveis descumpridores da função social.

Neste contexto, a ação 65 do II PNETE prevê a investigação sistemática da cadeia dominial de imóveis flagrados com trabalho escravo com objetivo de, eventualmente, retomar as terras públicas e destiná-las à reforma agrária. A retomada de terra pública consiste em ação do Estado para reaver as terras de sua propriedade que estão indevidamente ocupadas, seja por detenção precária ou irregular, como, por exemplo, terras devolutas ocupadas por terceiros; áreas incorporadas ao patrimônio público por meio de ação discriminatória irregularmente ocupadas e ainda sem destinação pública; e parcelas de assentamento de reforma agrária ocupadas por não beneficiários da política, entre outras hipóteses (Costa, 2006).

No caso de terras devolutas, estas podem ser retomadas por meio de ação discriminatória, administrativa ou judicial, procedimento instituído pela Lei nº 6.383/76 e que

tem por “finalidade a identificação e a separação das terras públicas das particulares” (Rocha et al., 2010, p. 161), ou ainda por meio de arrecadação sumária, também prevista na Lei nº6.383/76, que consiste em forma simplificada de incorporação de terras devolutas ao patrimônio estatal, sem necessidade de processo discriminatório, aplicável quando inexistirem títulos e registros sobre uma determinada área (Rocha et al., 2010). As terras devolutas são definidas pelo artigo 20, II, da Constituição Federal, e de um modo geral são aquelas que “não estão aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal; as que não estavam na posse de algum particular, com ou sem título, em 1850; as que não estão no domínio particular, em virtude de algum título legítimo” (Rocha et al., 2010, p. 130-131). A sua destinação deve ser compatibilizada com a política agrícola e com a política nacional de reforma agrária (art. 188 da Constituição Federal).

Destarte, tem-se os instrumentos indicados na Figura 1, referentes à política de reforma agrária, que são considerados instrumentos de combate ao trabalho escravo pelo II PNETE.



*Figura 1.* Reforma agrária como instrumento da política para erradicação do trabalho escravo no Brasil

Fonte: elaboração própria

### 3. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo destina-se a apresentar os conceitos e teorias a serem utilizados na análise pretendida e está estruturado em quatro tópicos. O primeiro apresenta de forma breve uma introdução ao tema dos modelos existentes de análise do processo de implementação de política pública e sua evolução. Em seguida, aborda-se o conceito de redes de implementação de políticas públicas e as categorias de análise que serão utilizadas no mapeamento dos atores envolvidos na execução das cinco ações selecionadas da política pública brasileira para erradicação do trabalho escravo. O terceiro tópico trata do modelo de análise dos arranjos institucionais da política pública, escolhido para o desenvolvimento da presente pesquisa. Por fim, são abordadas as categorias para investigação, identificação e análise das barreiras que existem ao processo de implementação da política.

#### 3.1 Modelos de análise do processo de implementação de políticas públicas: breves apontamentos

Há poucos anos, os estudos sobre implementação de políticas públicas eram considerados escassos, especialmente quando comparados com a atenção dada às outras fases do chamado ciclo de políticas, que abarca agenda, formulação, avaliação e monitoramento das políticas públicas (Ollaik & Medeiros, 2011; Souza, 2007). Nos últimos anos, porém, a produção científica sobre implementação de políticas públicas tem se expandido (Faria, 2012). Em similitude, Ramos e Schabbach (2012) constataram uma proliferação dos estudos acadêmicos sobre avaliação e implementação de políticas públicas, embora o foco permaneça nos processos decisório e de formulação de políticas públicas.

Em um primeiro momento, a escassez de estudos voltados para a implementação das políticas públicas pode ser tributada à pouca atenção conferida à fase de implementação dentro do ciclo de políticas, em decorrência também da perspectiva *top-down* de análise da fase de implementação. Essa vertente analítica considera a implementação como uma fase linear dentro do ciclo de políticas, de modo que o sucesso da política é avaliado a partir de sua adequação ao modelo formulado e os fracassos são considerados “desvios de rota”, como se fossem algo inesperado (Lima & D’Ascenzi, 2013).

O modelo analítico *top-down*, de cima para baixo, possui o foco na hierarquia formal, no controle da atuação dos executores da política e na comunicação dos objetivos e desenho da política pelos seus formuladores diretamente aos agentes implementadores. Trata-se de um modelo prescritivo, com foco nos tomadores de decisão e na estrutura racional-legal da política formulada e, por consequência, foca nos mecanismos e estratégias necessários para alcançar

maiores níveis de fidelidade ao desenho inicial da política, estabelecido na fase de formulação (Zani & Costa, 2014).

As diversas falhas e limitações do modelo *top-down* de análise fizeram surgir novas reflexões acerca da metodologia utilizada na avaliação do processo de implementação. Estudo reiteradamente citado pela literatura de Pressman e Wildavsky, de 1973, já indicava que a explicação para o fracasso de uma dada iniciativa residiria em elementos cotidianos da execução de políticas, constatando e evidenciando que o processo de implementação de políticas públicas envolve, necessariamente, complexidades.

Como abordagem alternativa ao modelo *top-down*, a análise *bottom-up* ou retrospectiva, de baixo para cima, leva o foco da análise para os atores responsáveis pela operacionalização da política, considerando que esta é modificada à medida que é executada. Lima e D'Ascenzi (2013), citando Mazmanian e Sabatier (1983), afirmam que “a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação”. Nesse mesmo sentido, Lima e D'Ascenzi (2013) reforçam que a literatura especializada já aponta há tempos a existência de uma relação de interdependência entre as fases do ciclo de políticas, considerando que o modelo sequencial puro do ciclo de políticas não oferece variáveis explicativas para os fenômenos, devendo servir apenas como ferramenta de recorte do objeto de análise.

Atualmente, existe um relativo consenso quanto à importância de conjugação das abordagens *top-down* e *bottom-up* (Zani & Costa, 2014). Souza (2003, p. 17) já alertava para a necessidade de superar os estudos centrados nos fracassos na implementação da política e no entendimento de que “a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos”, apontando para a necessidade de buscar tipologias analíticas e identificar variáveis que causam impacto nos resultados das políticas, priorizando a análise *bottom-up*, sem desprezar, por outro lado, o uso de modelos *top-down*.

Para além da conjugação das perspectivas de análise *top-down* e *bottom-up* nas abordagens de implementação de políticas, podem ser observados estudos que introduzem aspectos de análise que se referem à atuação de redes de atores governamentais e não-governamentais no processo de implementação e de avaliação das políticas públicas (Silva & Melo, 2000; Zani & Costa, 2014). Zani e Costa (2014), destacam avanços consideráveis quanto à estrutura de governança, o que possibilita o equacionamento das demandas dos diversos stakeholders envolvidos na execução de um programa, ao mesmo tempo em que fomenta atualizações constantes nos objetivos da política.

Neste sentido, Silva e Melo (2000) já destacavam a relevância de incorporar à análise da implementação de políticas as relações entre os diversos atores que compõem a rede da política pública. Contribuições recentes enfatizam a aprendizagem, a evolução, a adaptação e a visão da implementação como decisão política, incluindo a visão estratégica dos problemas de implementação com foco tanto na viabilidade política das políticas públicas como na coordenação inter-organizacional necessária à relação de interdependência dos diversos atores envolvidos (Silva & Melo, 2000). Tal abordagem é relevante no contexto atual, em que as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e agentes não governamentais.

Wu et al. (2014, p. 98) também entendem que a implementação de políticas públicas é mais bem visualizada como uma forma de governança em rede, pois esta fase exige uma ampla coordenação de atores, especialmente “quando se busca a integração de múltiplos objetivos de políticas por meio de um programa em particular”. Convém assinar, aqui, que mecanismos de coordenação interinstitucional para a implementação de políticas públicas são de extrema importância em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e compostos por um quadro muito diferenciado de agentes implementadores.

No contexto de pós-reforma gerencial do Estado, a implementação passa a estar fortemente imbrincada em estruturas de governança, entendida como o conjunto de regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação entre os stakeholders (Silva & Melo, 2010). Percebe-se, assim, uma mudança de enfoque da implementação, que passa a ser vista como processo de aprendizado, articulada como uma rede de agentes. Para os autores, esta rede constitui um quadro de referências que permite uma representação mais consistente dos mecanismos de implementação de políticas.

Assim, faz-se relevante aprofundar o entendimento acerca da teoria de redes de implementação de políticas públicas, delimitando o seu conceito para fins da presente pesquisa, além de identificar as categorias de análise que facilitarão a compreensão do processo de implementação objeto de estudo.

### **3.2 Redes de implementação de políticas públicas**

O estudo das redes envolve uma variedade de campos científicos, possuindo assim uma difícil e complexa definição. O termo rede tem sido usado em múltiplas circunstâncias, com significados distintos, existindo a necessidade da definição do conceito de acordo com seu contexto de utilização e finalidade (Frey, Penna, & Czajkowski Jr, 2005). Na mesma linha,



Fleury e Ouverney (2007) afirmam não haver concordância entre os estudiosos em relação ao conceito de redes.

Fleury (2005) também aponta diferentes abordagens do fenômeno, demonstrando a complexidade do mesmo e a dificuldade de consenso quanto à sua definição na literatura. Para o autor, os estudos sobre redes indicam uma mudança na relação entre níveis governamentais e na relação entre Estado e sociedade, mudança que requer um novo paradigma para a análise da administração das políticas públicas, capaz de responder às necessidades e características desse contexto atual, em sintonia com os textos de Börzel (1998), Frey et al. (2005) e Schneider (2005).

Börzel (1998) apresenta duas principais concepções entre as diferentes formas de se compreender as redes de políticas públicas. A primeira delas entende o fenômeno como um modelo de intermediação de interesses, mais usual na literatura anglo-saxã, enquanto a segunda concepção adota o termo como uma forma alternativa de governança, predominante nos estudos germânicos. No primeiro caso, a rede de políticas públicas é vista como uma forma genérica de conceituar os relacionamentos do Estado com grupos de interesse, distinta da segunda abordagem, a qual vê o fenômeno como uma forma específica de governança, concebido como um mecanismo de mobilização de recursos políticos dispersos entre atores públicos e privados.

Apesar da confusão de inúmeros conceitos e contextos de uso do termo redes apresentada por Börzel (1998), a autora ressalta a existência de um entendimento mínimo acerca da definição de redes de políticas públicas, qual seja, um conjunto de relações relativamente estáveis de natureza não hierárquica e interdependentes, conectando uma variedade de atores que compartilham interesses comuns com relação a determinada política pública e que trocam recursos para buscar tais interesses por reconhecerem que a cooperação é o melhor caminho para alcançar esses objetivos. Neste mesmo sentido, Bonafont (2004, p. 36) afirma que uma rede de política pública é “um conjunto de relações relativamente estáveis entre atores públicos e privados que interagem através de uma estrutura não hierárquica e interdependente, para alcançar objetivos comuns a respeito da política”.

O surgimento das redes de políticas públicas é apontado como consequência dos problemas derivados de uma sociedade cada vez mais plural e complexa. Neste prisma, Koppenjan e Klijn (2004) afirmam que a sociedade em rede, caracterizada pelo dinamismo e transposição de barreiras, com as quais as estruturas institucionais são incapazes de lidar, possuem questões de natureza intrincada e de difícil determinação. Os autores enfatizam que esses delicados problemas sociais necessitam de interações e gerenciamento com uma configuração de dependências mútuas em torno das soluções.

Tal complexidade é evidenciada em agendas multifacetadas e em permanente construção e disputa, como no caso da agenda de direitos humanos. Para a concretização de políticas públicas dessa espécie, a administração pública possui um papel essencial que, para ser desempenhado, exige a superação dos desafios impostos pelas estruturas departamentais do setor público, com objetivo de obter-se uma atuação estatal transversal e intersetorial (Delgado, Gatto, Reis, & Alves, 2016).

Assim, os diversos tipos e formas de arranjos interorganizacionais tornam-se mecanismos necessários para oferecer respostas e soluções às questões trazidas à tona por sociedades cada vez mais dinâmicas. Bispo e Santos Junior (2017), na mesma linha, afirmam que as redes de políticas públicas se configuram como um novo desenho de estruturação de políticas e programas públicos, caracterizado pela complexidade das relações entre os diversos atores envolvidos.

Observa-se, assim, que muitos estudos percebem as redes de políticas como uma forma particular de governança dos sistemas políticos modernos, centralizando-se na estrutura e nos processos pelos quais as políticas públicas se formam (Monteiro & Fleury, 2014) e indicando como pressuposto dessa definição o processo de transformação pelo qual as democracias ocidentais têm passado, descentralizando o exercício do poder do Estado, fazendo com que surjam arranjos compostos por atores públicos, privados e públicos não-governamentais (Fleury & Ouverney, 2007). Schneider (2005) indica, ainda, que o conceito de rede, juntamente com o de governança, refere-se a uma transformação do Estado e de sua relação com a sociedade, argumentando que a solução de problemas políticos através de políticas públicas é possível apenas com base em novas estruturas políticas, concebendo as redes de políticas públicas como uma nova forma de governança política.

Desta forma, o presente estudo parte do entendimento de que as redes constituem um novo paradigma dentro da Gestão Pública, a Nova Governança Pública - *New Public Governance* (Genoino & Siqueira, 2016). De acordo com estes estudiosos, as relações entre diversos atores na implementação de políticas públicas, incluindo os processos de descentralização do poder público para demais setores da sociedade, têm sido cada vez mais abordadas dentro do estudo da administração pública, no contexto da Nova Governança Pública.

Entende-se, deste modo, que as redes de políticas públicas se configuram como estratégia adotada pelo Estado a fim de melhorar a prestação dos serviços públicos, estimulando a articulação de diversos atores sociais para o desenvolvimento das políticas (Silva & Coto, 2015). Os autores revelam que, por esse motivo, muitas políticas públicas atualmente seguem

o modelo de articulação em redes, prevendo a mobilização e associação de atores como estratégia fundamental de implementação de política pública, especialmente por meio de redes de cooperação, o que indica aumento da interdependência entre agentes públicos e privados.

Quanto aos elementos para análise das redes de políticas públicas, o relacionamento entre os atores aparece como um fator predominante para a sua concepção (Frey et al., 2005). Koppenjan e Klijn (2004) afirmam que o ponto de partida na abordagem da rede são atores mutuamente dependentes na conquista de objetivos. O exercício da governança demonstra também a necessidade da construção de relações de interdependência e de intercâmbio de recursos, baseados na concepção da complementaridade de interesses e confiança entre os atores que compõem a rede (Fleury & Ouverney, 2007).

Bispo e Santos Junior (2017) ressaltam ainda que a forma de comunicação e as relações de poder entre os atores que compõem a rede são elementos fundamentais. Fleury (2005) indica como elementos chaves a serem considerados na análise das redes os atores, os recursos, as percepções e as regras, visto que são seus elementos constitutivos, destacando que uma rede envolve a construção de um objetivo maior, que se torna um valor compartilhado entre os atores integrantes da rede para além dos objetivos particulares de cada um. Similarmente, Börzel (1998) entende que os integrantes de uma rede compartilham um sistema específico de crenças ou de valores, além de perceberem de modo semelhante o problema, o que pode influenciar os resultados das políticas públicas.

Desta forma, pode-se observar quatro fatores presentes nas diversas abordagens que envolvem os estudos sobre redes, a saber, a multiplicidade de atores, os valores compartilhados, as relações entre eles e os recursos trocados. Para o presente estudo, a Tabela 2 indica as categorias de análise e as variáveis de investigação em cada uma, tendo sido desenvolvido a partir da literatura revisada (Bispo & Santos Junior, 2017; Fleury, 2005; Fleury & Ouverney, 2007; Frey et al., 2005; Koppenjan e Klijn, 2004).

Tabela 2

*Categorias de análise de redes de políticas públicas*

<b>CATEGORIAS DE ANÁLISE DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	
<b>CATEGORIAS</b>	<b>VARIÁVEIS</b>
Atores (identificação)	Competências/atribuições. Objetivos particulares.
Relações	Regras. Comunicação. Interdependência e coordenação. Interesses (complementariedade, cooperação ou conflito). Confiança. Relações de poder.
Recursos	Informações (fluxos). Intercâmbio (trocas).
Valor compartilhado	Objetivo maior. Percepção sobre o problema. Crenças compartilhadas.

Fonte: elaboração própria

Assim, a presente pesquisa parte do pressuposto de que a metodologia de análise de redes, como ferramenta que possibilita apreender e compreender fenômenos sociais, possui potencial explicativo para investigação de políticas públicas (Frey et al., 2005). A análise pretendida, no contexto dos desafios trazidos à gestão pública pelo modelo de implementação de políticas públicas em rede (Fleury, 2005), possibilita também avançar na investigação da forma como uma política é implementada pelos atores, consistindo, deste modo, em um interessante ponto de partida para este estudo.

### **3.3 Análise dos arranjos institucionais da política pública**

No caso do Brasil, o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas públicas tornou-se mais complexo a partir da Constituição Federal de 1988, com a previsão de mecanismos que permitem o controle e a participação dos mais diversos atores na formulação e gestão de políticas públicas (Gomide & Pires, 2014). Os novos mecanismos de controle e participação política trazem desafios aos gestores públicos, especialmente na execução das políticas públicas.

Conforme asseveram Gomide e Pires (2014, p. 19), a implementação de políticas públicas no atual contexto político-institucional brasileiro envolve diversos atores e interesses a serem coordenados: “burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil”, demandando capacidades do Estado para inclusão e coordenação dos múltiplos atores, além da necessidade de uma burocracia

profissional. Assim, o Estado, que era predominantemente hierárquico, passou a funcionar também em redes, reclamando novas abordagens nos estudos sobre as políticas públicas (Ollaik & Medeiros, 2011).

Como visto, a política do Estado brasileiro para erradicação do trabalho escravo contemporâneo é um exemplo de política cuja implementação depende da atuação e articulação entre os diversos atores estatais e entidades da sociedade civil, considerando o desenho que a política passou a ter, especialmente a partir do lançamento do IPNETE (Antero, 2008; Monteiro & Fleury, 2014). Por este motivo, o enfoque analítico escolhido para compreender o processo de implementação da política pública em estudo aborda os arranjos institucionais que lhe conferem sustentação (Gomide & Pires, 2014). Ademais, a abordagem é interessante quando há a necessidade de cooperação de atores privados (Fiani, 2014). Adota-se, para tanto, o conceito de arranjos institucionais entendido como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Gomide & Pires, 2014, p. 19-20).

Conforme Pires (2016a), um arranjo de implementação define os atores envolvidos – burocráticos, sociais ou políticos partidários – e estabelece os papéis de cada um e a forma como interagem, podendo assumir os mais variados contornos, repercutindo na capacidade de execução da política. Por sua vez, os instrumentos completam e sustentam o arranjo, conferindo-lhe sustentação (Pires, 2016). O estudo adota a definição de Salamon (2002), para quem os instrumentos consistem no método por meio do qual se estrutura a ação coletiva visando lidar com um problema público.

Para Pires (2016), são os arranjos e os instrumentos de ação pública que viabilizam a produção de ação intersetorial, entendida de forma ampla, como “um desafio para a ação governamental que demanda arranjos e instrumentos que precisam ser construídos com a intenção de superar estruturas administrativas setorializadas e produzir articulação e cooperação entre os distintos atores envolvidos na produção de políticas públicas”, uma vez que os problemas sociais “são multifacetados e não obedecem às divisões setoriais das burocracias públicas” (Pires, 2016a, p. 67). Entende-se que os arranjos dotam o Estado de capacidades para implementação de políticas, que podem ser entendidas como capacidades técnico-administrativas e capacidades político-relacionais. Assim, os arranjos também podem ser compreendidos considerando-se as capacidades que geram para a implementação de uma política.

Neste contexto, Pires e Gomide (2016) sugerem duas dimensões para análise das capacidades de implementação: a técnico-administrativa e político-relacional. A primeira

refere-se a capacidades decorrentes da “existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada”, enquanto a capacidade político-relacional está “associada às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais” (Pires & Gomide, 2016, p. 127).

Pires e Gomide (2016) indicam, ainda, fatores para a análise dessas capacidades. Para as capacidades técnico-administrativas, são apresentados três aspectos: “i) presença de burocracias governamentais profissionalizadas (ORGA); (ii) funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental (COOR) e (iii) a existência de procedimentos de monitoramento da implementação (MONI)” (Pires & Gomide, 2016, p.129). Em seu turno, as capacidades político-relacionais podem ser avaliadas por outros três aspectos: “i) interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos (parlamentares de diversos partidos) (APOLI); (ii) a existência e o funcionamento de mecanismos de participação social (como conselhos e audiências públicas) (PART) e (iii) a presença da fiscalização de agências de controle (CONT)” (Pires & Gomide, 2016, p.130).

Para fins deste estudo, adota-se o modelo analítico utilizado por Gomide e Pires (2014), modelo que sugere um exame em quatro etapas, ao qual se acrescenta uma última etapa, referente ao diagnóstico das barreiras à implementação da política, a serem identificadas no curso da pesquisa, conforme ilustra a Figura 2.



Figura 2. Modelo analítico

Fonte: adaptado de Gomide e Pires (2014)

O modelo analítico proposto por Gomide e Pires (2014) foi utilizado, por exemplo, na análise dos arranjos institucionais de políticas públicas federais nas áreas de infraestrutura e desenvolvimento econômico e social (Pires e Gomide, 2015), inclusive para fins de comparação, para entender os motivos de algumas ações serem mais bem-sucedidas que outras, a partir da análise dos arranjos institucionais e das capacidades de execução da política que eles geraram. Este modelo também já foi utilizado para análise de um projeto conduzido pela Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal (Pires, 2016b), tendo em vista a capacidade do modelo analítico de incorporar as preocupações com os desafios de gestão de políticas de direitos humanos em ambientes complexos.

Quanto às etapas do modelo analítico acima ilustrado, adaptado do modelo proposto por Gomide e Pires (2014), apresenta-se a Tabela 3, com resumo das categorias para operacionalizar a investigação.

Tabela 3

*Detalhamento das etapas do modelo analítico escolhido*

<b>ETAPAS DO MODELO DE ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICA PÚBLICA</b>		
<b>ETAPA</b>	<b>DETALHAMENTO</b>	
I.	Identificação dos objetivos da política pública	Classificação dos objetivos. Temporalidade. Territorialidade. Tensões, incongruências ou divergências (avaliar a existência)
II.	Mapeamento do Arranjo Institucional	Identificação dos atores (Quadro 2) Classificação dos atores (burocráticos, sociais, político-partidários) Identificação das interações (Quadro 2): identificação dos instrumentos, espaços e mecanismos que as proporcionam.
III.	Análise dos arranjos a partir das capacidades estatais	Verificar se estão presentes: III.a. Capacidade técnico-administrativa (ORGA; COOR; MONI). III.b. Capacidade político-relacional (APOLI; PART; CONT).
IV.	Resultados alcançados	Identificação dos resultados. Análise dos resultados obtidos. Identificação das barreiras existentes à efetivação das ações (Categorias do Quadro 4 – Seção 3.4).

Fonte: elaboração própria

Na presente pesquisa, intenta-se utilizar o modelo de análise para investigar a forma como se deu a implementação das ações da política de erradicação do trabalho escravo, com foco na utilização dos instrumentos de reforma agrária, a partir da identificação dos arranjos

institucionais construídos em torno da implementação dessas ações. Acredita-se que a utilização do modelo analítico para a análise retrospectiva aqui pretendida proporcionará explicações úteis à melhor compreensão dos resultados obtidos, à luz das características do processo de implementação (Pires, 2016b), bem como permitirá a identificação das dificuldades de implementação enfrentadas pelos gestores.

### **3.4 Identificação e análise das barreiras ao processo de implementação de políticas públicas**

Os gestores públicos enfrentam diversos desafios na implementação de políticas públicas e os ensinamentos sobre implementação são importantes para dar estratégias de superação desses desafios. Neste ponto, Wu et al. (2014, p. 97) enfatizam a necessidade de evitar uma visão fragmentada da política e “a importância de considerar sistematicamente os contextos políticos e administrativos”. Por este motivo, optou-se pela adoção do modelo analítico que aborda os arranjos institucionais da política pública, pois este abarca toda a complexidade envolvida no processo de implementação de políticas e programas, evitando sua visão fragmentada.

A análise dos desafios de implementação também tem sua importância, pois é precisamente nesta fase que as diferenças críticas entre os atores envolvidos, que podem ter sido encobertas no período de formulação da política ou na tomada de decisões, são evidenciadas, criando dificuldades para os gestores públicos na geração, alocação e controle de recursos (Wu et al., 2014).

Combinando as perspectivas analíticas *top-down* e *bottom-up*, Wu et al. (2014) indicam as principais condições que podem obstruir processos de implementação. Os autores indicam 11 possíveis barreiras ao processo de implementação, classificadas em barreiras políticas, barreiras de competência analítica e barreiras de capacidade operacional, conforme Tabela 4.



Tabela 4

*Barreiras de implementação típicas*

<b>BARREIRAS DE IMPLEMENTAÇÃO</b>	
<b>PROBLEMA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>Barreiras políticas (de suporte e autorização)</b>	
1. Autorização lenta	A existência de diversos pontos de veto entre os atores torna lento o avanço do plano ou a mobilização dos recursos.
2. Fraco apoio político	Políticos importantes com interesses opostos mantêm algum controle sobre o progresso do plano.
3. Oposição burocrática	Atuações intencionais no sentido de retardar ou impedir a implementação, por parte de figuras relevantes para a execução, em função da baixa prioridade do projeto, da falta de incentivos e/ou de interesses conflitantes.
4. Fracos incentivos ao implementador	Implementadores locais não têm adesão ou incentivos adequados para cumprir com as diretivas a partir de seu nível de atuação, por não terem sido consultados na fase de tomada de decisão,
<b>Barreiras de competência analítica</b>	
5. Missões vagas ou múltiplas	Os objetivos conflitantes são acobertados ou não há especificação clara das permutas em termos operacionais, devido à natureza intersetorial do plano ou implementação.
6. Mudanças de prioridades	Decisões baseadas em trocas poderão ter de ser reconsideradas em função de mudanças nas condições econômicas e políticas.
7. Má concepção	Diversos obstáculos deixados sem solução na concepção do programa ocasionarão o não funcionamento do programa conforme o esperado.
8. Viabilidade desigual	Diferentes componentes dos planos integrados podem estar operacionalmente ligados de modo a condicionar o desenvolvimento das ações à atuação do “elo mais fraco”.
<b>Barreiras de capacidade operacional</b>	
9. Limitações de fundos	Demora no envio dos fundos para a concretização do plano impede o progresso, enquanto os elementos-chave da situação mudam na prática e/ou os apoiadores iniciais desanimam e abandonam os esforços.
10. Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede	Precedentes de coordenação deficientes entre os principais órgãos tornam as decisões de rotina lentas e a implementação disfuncional.
11. Falta de clareza nos planos operacionais	Planos aprovados e financiados são mal administrados devido à má especificação de papéis, responsabilidades e prestação de contas.

Fonte: adaptado de Wu et al. (2014)

As chamadas barreiras políticas constituem uma categoria de dificuldades que envolve a falta de apoio burocrático (suporte) e político (autorização) adequado para a implementação, podendo o apoio restringir-se ao nível retórico. Essas dificuldades podem decorrer, por exemplo, da pouca compreensão da política pelos níveis mais baixos de governo ou pela resistência que pode surgir quando da implementação do plano inicial, especialmente se nem todos os atores envolvidos foram consultados, caracterizando a barreira política 4, fracos incentivos ao implementador (Wu et al., 2014).

A existência de interesses conflitantes entre os atores da rede de implementação, por exemplo, pode impedir uma mobilização de recursos adequada (autorização lenta) ou fazer com que alguns agentes executores sabotem ou retardem a implementação do plano (oposição burocrática). Há também a possibilidade de a política ter um ‘fraco apoio político’, hipótese em que políticos importantes cujos interesses conflitam com os objetivos da política atuam no sentido de impedir seu progresso.

As dificuldades indicadas como barreiras de competência analítica relacionam-se à missão, a exemplo da ‘má concepção da política’, em decorrência de serem ignoradas algumas barreiras já previstas ao processo de implementação, impedindo seu funcionamento conforme esperado; e a fixação de ‘metas muito vagas’, o que pode ser muito comum em planos de natureza intersetorial, acobertando interesses conflitantes, etc.

A ‘mudança de prioridades’ em decorrência de mudanças nas condições econômicas e políticas é outro exemplo de barreira de competência analítica, segundo Wu et al. (2014). Interessante perceber que uma ligação operacional, até mesmo desejada em políticas intersetoriais e transversais, pode constituir uma barreira à implementação (viabilidade desigual) se essa ligação limitar a atuação dos atores, sujeitando as operações ao ‘elo mais fraco’ dessa cadeia.

Por fim, as dificuldades relacionadas à capacidade operacional, considerada a base da implementação, ocorrem quando os vários tipos de capacidade necessários para implementar os planos (recursos humanos, financeiros, etc.) são “ignorados ou são classificados de forma otimista” (Wu et al., 2014, p. 109). Entre as capacidades operacionais, Wu et al. (2014) afirmam que a capacidade de coordenação em rede é uma das que mais influenciam o processo de implementação, pois podem tornar as decisões de rotina lentas e a implementação disfuncional, da mesma forma que uma má estrutura de gestão faria.

Ainda considerando as barreiras relativas à capacidade operacional, a ‘limitação de fundos’ é relevante, pois atrasa a concretização e progresso da política e pode ocasionar o desânimo dos apoiadores iniciais. Há também a ‘falta de clareza nos planos operacionais’, que acarreta dificuldades relevantes à execução de um plano devido à má especificação dos papéis de cada ator, das responsabilidades e das prestações de contas.

Serão essas as categorias de análise objeto da presente pesquisa. Após mapeamento dos atores, das relações entre eles e da análise dos arranjos institucionais, conforme modelo analítico proposto, será possível verificar quais barreiras existem à implementação das ações do II PNETE relacionadas à reforma agrária.

## **4. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

O presente capítulo trata dos métodos e das técnicas de pesquisa utilizados na elaboração do estudo e está estruturado da seguinte forma: a primeira parte trata do tipo de pesquisa realizada, com sua descrição geral; o segundo tópico destina-se a descrever os procedimentos utilizados na coleta dos dados necessários à análise; e, finalmente, tem-se descrito os procedimentos de análise dos dados coletados.

### **4.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

Considerando a forma de abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois o foco do estudo foi o aprofundamento da compreensão do fenômeno (Richardson et al., 1985), no caso, o processo de implementação de ações do II PNETE indicadas no Quadro 1. O método qualitativo é subjetivo e envolve reflexão sobre percepções para obter um entendimento de atividades sociais (Collis & Hussey, 2005), conformando uma abordagem adequada para os objetivos desta dissertação.

Quanto aos fins da pesquisa, ela pode ser exploratória, descritiva ou explicativa. A presente pesquisa é descritiva, pois objetiva descrever o fenômeno da implementação da política pública para erradicação do trabalho escravo, expandindo a compreensão sobre ele. Segundo Cooper e Schindler (2016, p. 22), “um estudo descritivo tenta encontrar respostas para as perguntas quem, o que, quando, onde e, algumas vezes, como”. O objetivo geral do presente estudo é analisar como ocorreu a implementação da política, fim que será alcançado por meio dos três primeiros objetivos específicos indicados, que evidenciam o fim descritivo da pesquisa (mapear as relações entre os atores envolvidos no processo de implementação das ações selecionadas; analisar o arranjo institucional da política e seus instrumentos; e investigar os resultados obtidos com a implementação das ações selecionadas).

Quanto ao objetivo de identificar as barreiras ao processo de implementação da política, a pesquisa também possui finalidade descritiva, pois almeja conhecer os fatores que afetaram o fenômeno em estudo, criando dificuldades à implementação das ações selecionadas para a pesquisa.

Estudos que enfocam assuntos complexos, como nesta dissertação, podem envolver uma combinação de dois ou mais métodos, existindo a possibilidade da triangulação de métodos (Yin, 2003), que pode ocorrer quando há a combinação de diversos métodos qualitativos (Cooper & Schindler, 2016). Baseando-se nessa premissa, realizou-se a coleta de dados primários por meio da realização do grupo focal e de entrevistas semiestruturadas em

profundidade, conjugados com a coleta de dados secundários (pesquisa documental e bibliográfica), buscando garantir maior validade aos resultados obtidos.

Assim, o método utilizado conjugou as técnicas de (i) pesquisa bibliográfica e documental, envolvendo coleta e análise de documentos oficiais e de dados produzidos por entidades da sociedade civil e pela OIT, além de estudos bibliográficos sobre o tema; (ii) realização de grupo focal; e (iii) realização de entrevistas semiestruturadas em profundidade.

## **4.2 Procedimentos de coletas de dados**

O plano de coleta de dados especifica os detalhes da tarefa (Cooper & Schindler, 2016). Para a análise documental e bibliográfica, foram consultados dados e documentos produzidos pelas entidades públicas e não-governamentais envolvidas na execução da política, bem como a produção científica sobre o tema. Para a coleta de dados primários, foram utilizadas as técnicas de grupo focal e entrevistas em profundidade.

### **a) Coleta Documental e Bibliográfica**

A pesquisa documental engloba documentos, escritos ou não, que foram produzidos sobre o fenômeno (Marconi & Lakatos, 2011). Para atingir os fins da pesquisa, foram consultados documentos oficiais produzidos pelos entes públicos e da sociedade civil responsáveis pela execução da política, a saber, os Planos Nacionais para erradicação do trabalho escravo; as publicações constantes do Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil e do Monitor do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo; os relatórios de gestão do Incra; documentos indicados pelos entrevistados; e leis e normativos referentes à política.

A pesquisa bibliográfica engloba a bibliografia tornada pública sobre o tema (Marconi & Lakatos, 2011), já tendo sido iniciada por meio de consulta a matérias jornalísticas, livros e, sobretudo, estudos acadêmicos sobre o tema, além de publicações da OIT e da ONU sobre o trabalho escravo contemporâneo no Brasil.

### **b) Grupo Focal**

Trata-se de técnica definida como um tipo de entrevista realizada pelo pesquisador com os participantes em grupo (Creswell, 2010). Os grupos de foco reúnem dados relativos às opiniões de um grupo de pessoas que está envolvido em uma mesma situação (Collis & Hussey,

2005), e consistem em entrevistas semiestruturadas que utilizam abordagem exploratória em pesquisas qualitativas (Hair Jr. et al., 2005).

O grupo focal foi realizado em 14 de novembro de 2017, conforme roteiro e relatório anexos – Apêndices A e B, respectivamente –, com o objetivo de obter informações e opiniões acerca do desenvolvimento de ações de reforma agrária previstas no II PNETE, enquanto instrumento da política pública para erradicação do trabalho escravo, bem como sobre as relações entre os atores envolvidos responsáveis pela execução dessas ações.

O grupo focal foi estruturado de modo a envolver profissionais que tivessem conhecimento e/ou envolvimento com a implementação das ações objeto de análise. Por este motivo, foram convidados servidores do Incra, autarquia responsável pela política nacional de reforma agrária e principal ator responsável pela execução das ações que são foco do estudo, bem como o coordenador, os ex-coordenadores, o coordenador substituto e ex-coordenadores substitutos da Conatrae, comissão responsável pela coordenação das ações do Plano Nacional, conforme Decreto de 31 de junho de 2003, que a instituiu.

Foram feitos 14 convites por meio de contato telefônico, alguns reforçados por meio de correio eletrônico, aos servidores do Incra e da Conatrae, especificando o objeto de estudo e o objetivo da realização do grupo focal. Oito convidados externaram disponibilidade e concordância em participar do grupo, sendo que sete deles compareceram. Entre os participantes, seis são servidores do Incra – um da área jurídica, um assessor da Presidência da Autarquia, dois funcionários da área de desenvolvimento de projetos de assentamento, um funcionário da área de assistência técnica aos projetos de assentamento e um da área de fiscalização e controle de áreas, com dez anos ou mais de serviço na instituição. Da Conatrae, participou um ex-coordenador da Comissão. Entende-se, assim, que o grupo foi formado por profissionais capazes de contribuir ao desenvolvimento da pesquisa, vide Tabela 5.

Tabela 5

*Participantes do Grupo Focal*

<b>Participante</b>	<b>Descrição da Função</b>
<b>1</b>	Servidor da Secretaria de Direitos Humanos, ex-coordenador da Conatrae
<b>2</b>	Servidor da Divisão de Fiscalização e Controle – Incra
<b>3</b>	Servidor da Assessoria da Presidência do Incra
<b>4</b>	Coordenação-Geral Agrária da Procuradoria Federal Especializada – Incra
<b>5</b>	Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – Incra
<b>6</b>	Coordenação Nacional de ATEs – Incra
<b>7</b>	Coordenação Geral de Desenvolvimento de Assentamentos – Incra

As questões do Grupo Focal foram elaboradas de modo a obter informações sobre quatro categorias de investigação relevantes para a compreensão da rede: (i) entendimento dos participantes sobre a relevância da reforma agrária para a erradicação do trabalho escravo contemporâneo (valor compartilhado); (ii) identificação dos demais atores envolvidos e das ações que foram implementadas/executadas pelo Incra e Conatrae (atores); (iii) interação/relação entre os atores participam da rede que participam da rede (relação); e (iv) identificação dos recursos trocados (recursos). Para alcançar os objetivos indicados e considerando as categorias de análise conforme marco teórico das redes de políticas públicas, foram feitas aos participantes do grupo focal as perguntas dispostas na Tabela 6.

Tabela 6

*Questões aplicadas ao Grupo Focal*

<b>OBJETIVO</b>	<b>CATEGORIAS DE ANÁLISE</b>	<b>PERGUNTAS APLICADAS NO GRUPO FOCAL</b>
Entendimento dos participantes sobre a relevância da reforma agrária para a erradicação do trabalho escravo contemporâneo	Valor compartilhado	De que maneira as ações relacionadas à reforma agrária podem contribuir com o desenvolvimento da política para erradicação do trabalho escravo?
Ações que foram implementadas/executadas pelo Incra e CONATRAE	Recursos e ações	Como o Incra e a CONATRAE têm atuado para implementar as medidas previstas no II PNETE relacionadas à reforma agrária? Quais as contribuições de outros atores para a execução dessas ações, na sua opinião?
Relação entre os atores e identificação dos demais atores que participam da rede, com a descrição do relacionamento entre eles e recursos trocados	Atores e relacionamento	Existe articulação entre Incra e CONATRAE para a execução dessas ações? E com outros atores da sociedade em geral? Quem são esses atores? Como ocorrem essas articulações? Acredita que outros atores poderiam se envolver na execução dessas ações e atualmente não se envolvem?

O objetivo foi iniciar a investigação para mapeamento dos atores envolvidos na rede de implementação da política pública e suas relações, bem como colher informações mínimas iniciais para subsidiar a realização das entrevistas em profundidade. Já que o II Plano indica como atores responsáveis e parceiros pela execução das ações selecionadas governos estaduais e municipais e organizações da sociedade civil, sem, contudo, especificá-los, o mapeamento, iniciado com o grupo focal, serve à identificação dos governos de nível local e das organizações da sociedade civil que efetivamente foram e/ou estão envolvidos na implementação das ações selecionadas para a pesquisa e como esses atores interagem.

### c) Entrevistas em Profundidade

Segundo Cooper e Schindler (2016), entrevista é a técnica básica das pesquisas qualitativas, consistindo em uma interação entre o pesquisador-entrevistador e o entrevistado. Para a presente pesquisa, as entrevistas foram semiestruturadas, o que se justifica pelo seu caráter de orientações gerais que permite maior flexibilidade para inclusão de novas perguntas no decorrer da entrevista, bem como maior liberdade para que o entrevistado apresente informações e dados que julgue relevantes.

O roteiro básico para a realização das entrevistas é apresentado no Apêndice C, ao final deste documento. Para alcançar os objetivos específicos da pesquisa, e considerando as categorias de análise conforme marco teórico das redes de políticas públicas, arranjos institucionais e barreiras típicas à implementação, foram elaboradas as perguntas dispostas na Tabela 7 aos entrevistados.

Tabela 7

#### *Questões aplicadas aos Entrevistados*

<b>OBJETIVO</b>	<b>CATEGORIAS DE ANÁLISE</b>	<b>PERGUNTAS APLICADAS AOS ENTREVISTADOS</b>
<i>Mapear as relações entre os atores envolvidos no processo de implementação das ações selecionadas.</i>	Identificação dos atores, valor compartilhado, relacionamento, recursos trocados.	Como você vê a utilização dos instrumentos de reforma agrária no combate ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil? (Buscar saber a opinião do entrevistado quanto à relevância e à efetividade dos instrumentos). Quais as ações executadas pelo (a) _____ para implementação da política de combate ao trabalho escravo contemporâneo? Quais dessas ações foram/são desenvolvidas em conjunto ou em parceria/apoio com outros órgãos ou entidades da administração pública (diversas esferas) e da sociedade civil? Quais os atores? Como ocorreram/ocorrem essas interações? Como você as avalia?
<i>Analisar o arranjo institucional da política e seus instrumentos.</i>	Mapeamento do arranjo institucional e análise dos arranjos a partir das capacidades estatais.	Há mecanismos de coordenação, de monitoramento, de avaliação e/ou de controle (social e burocrático) quanto ao desenvolvimento dessas ações? Existem apoio político e corpo de funcionários adequado (capacitados e em número suficiente) para a execução das ações?
<i>Investigar os resultados obtidos com a implementação das ações selecionadas.</i>	Identificação dos resultados.	Quais as ações executadas pelo (a) _____ para implementação da política de combate ao trabalho escravo contemporâneo? Quais os resultados alcançados?
<i>Identificar as barreiras ao processo de implementação da política.</i>	Barreiras políticas, de competência analítica e de capacidade operacional.	Quais as dificuldades enfrentadas? Você teria outras ponderações sobre a política ou sugestões para melhorar sua efetividade?

Considerando as informações constantes no II PNETE e os dados coletados a partir da análise do conteúdo das falas dos participantes do grupo focal, foi possível iniciar a identificação dos principais atores envolvidos no combate ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil por meio de ações relacionadas à reforma agrária, conforme Tabela 8.

Tabela 8

*Identificação dos atores*

<b>ATORES RESPONSÁVEIS E PARCEIROS INDICADOS NO II PNETE</b>	<b>ATORES ENVOLVIDOS SEGUNDO PARTICIPANTES DO GRUPO FOCAL</b>
Presidência da República	
<b>Conatrae</b>	<b>Conatrae</b>
<b>Ministério Público Federal</b>	<b>Ministério Público Federal</b>
<b>Ministério Público do Trabalho</b>	<b>Ministério Público do Trabalho</b>
Ibama/MMA	
<b>Secretaria Especial de Direitos Humanos</b>	<b>Atual MDH</b>
Sociedade civil	<b>CPT, Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH)</b>
<b>Ministério do Trabalho e Emprego</b>	<b>Ministério do Trabalho e Emprego</b>
Ministério da Justiça	
Ministério do Desenvolvimento Social	
<b>Incra/MDA</b>	<b>Incra/MDA</b>
Governos Estaduais e Municipais	
MEC	
	<i>Polícia Federal (PF)</i>
	<i>Polícia Rodoviária Federal (PRF)</i>

Os atores indicados no II PNETE e citados pelos participantes do grupo focal estão em negrito. Os atores citados pelo grupo focal e não indicados no II PNETE estão em itálico. Os atores sem negrito e sem itálico na coluna da esquerda não foram mencionados pelo grupo focal. Dessa forma, as entrevistas foram iniciadas a partir dos atores indicados em negrito no quadro acima. No total, foram realizadas 17 entrevistas, conforme Tabela 9.

Tabela 9

*Entrevistas realizadas*

<b>ENTREVISTAS EM PROFUNDIDADE REALIZADAS</b>		
<b>Entrevistado</b>	<b>Descrição do Ator/Entidade - Local da entrevista</b>	<b>Data</b>
E1	Servidor da área de Obtenção de Terras – INCRA – Brasília	26.04.2018
E2	Servidor da área jurídica – INCRA – Brasília	27.04.2018
E3	Ex-coordenador da CONATRAE – Brasília	23.08.2018
E4	Ex-coordenador da CONATRAE – Brasília	24.08.2018
E5	Auditor do Trabalho - Servidor MTE – Brasília	12.09.2018
E6	Auditor do Trabalho Servidor MTE – DETRAE – Brasília	12.09.2018
E7	Membro da OIT (telefone – em viagem)	17.09.2018
E8	Membro da ONG Repórter Brasil (telefone – São Paulo)	18.10.2018



E9	Membro da CPT - Belo Horizonte	23.10.2018
E10	Membro do MPT (telefone – Recife)	27.11.2018
E11	Ex-servidor da CONJUR - MDA (telefone – Porto Alegre)	28.11.2018
E12	Membro do MPF – Brasília	03.12.2018
E13	Membro da OIT – Brasília	03.12.2018
E14	Auditor do Trabalho – coordenador da CONATRAE – Brasília	05.12.2018
E15	Integrante do GPTEC (telefone – Maranhão)	10.12.2018
E16	Servidor da área de fiscalização cadastral - INCRA (telefone – Goiânia)	11.12.2018
E17	Ex-servidor da CONJUR - MDA – Brasília	04.01.2019

*Nota.* Não foi possível ou não foi permitido gravar as entrevistas com os entrevistados E7, E10, E11 e E17. Foi realizada entrevista conjunta com os Entrevistados E5 e E6.

Quanto às entidades da sociedade civil, indicadas no II PNETE como parceiras na execução da ação 32, optou-se por investigar as ações desenvolvidas pela CPT, pelo Grupo de Pesquisa em Trabalho Escravo Contemporâneo – GPTEC e pela ONG Repórter Brasil, todas integrantes da Conatrae, segundo o Decreto de 31 de junho de 2003. Justifica-se a escolha com base no resultado do grupo focal e no estudo de Monteiro e Fleury (2014).

De fato, conforme ressaltado no estudo de Monteiro e Fleury (2014), o GPTEC e a ONG Repórter Brasil possuem ações significativas na temática e já desenvolviam ações quando o I PNETE foi lançado, motivo pelo qual o envolvimento desses atores na pesquisa pode trazer valiosas contribuições. A ONG Repórter Brasil, inclusive, estruturou, com base em indicadores formulados pela Conatrae, a Plataforma de Monitoramento do trabalho escravo.

No caso da CPT, é inegável a relevância de sua atuação. Basta lembrar que a primeira denúncia da existência de trabalho escravo foi feita em 1971, por Dom Pedro Casaldáliga, então bispo de São Félix do Araguaia - MT, integrante da Comissão (Lazzari, 2016). Até os dias atuais, a CPT tem papel ativo na política, especialmente no que diz respeito ao trabalho escravo no meio rural brasileiro, participando ativamente por meio de denúncias, na elaboração de estudos e na análise de dados e documentos (Lazzari, 2016). Além disso, a Comissão foi diversas vezes citada pelos participantes do grupo focal realizado nesta pesquisa, em que se destacou seu papel de denúncia e controle social da atuação do Estado.

### **4.3 Procedimentos de análise de dados**

Foi feita a análise documental da bibliografia e documentos colhidos no curso da pesquisa, por meio de tratamento das informações neles contidas para representá-las de modo conveniente aos objetivos da presente pesquisa (Bardin, 2011). O propósito foi de classificar essas informações, conforme as categorias e variáveis selecionadas para a análise pretendida.

As categorias e variáveis são as indicadas e resumidas nas Tabelas 2, 3 e 4 dos marcos teóricos utilizados.

As entrevistas foram gravadas e transcritas, sempre que possível e com autorização prévia de cada entrevistado. O grupo focal foi gravado com a autorização dos participantes e seu conteúdo foi transcrito, de modo a possibilitar uma melhor análise e categorização do conteúdo obtido. Foi feita a análise do conteúdo, cuja categorização também foi feita conforme indicado no referencial teórico (ver Tabelas 2, 3 e 4).

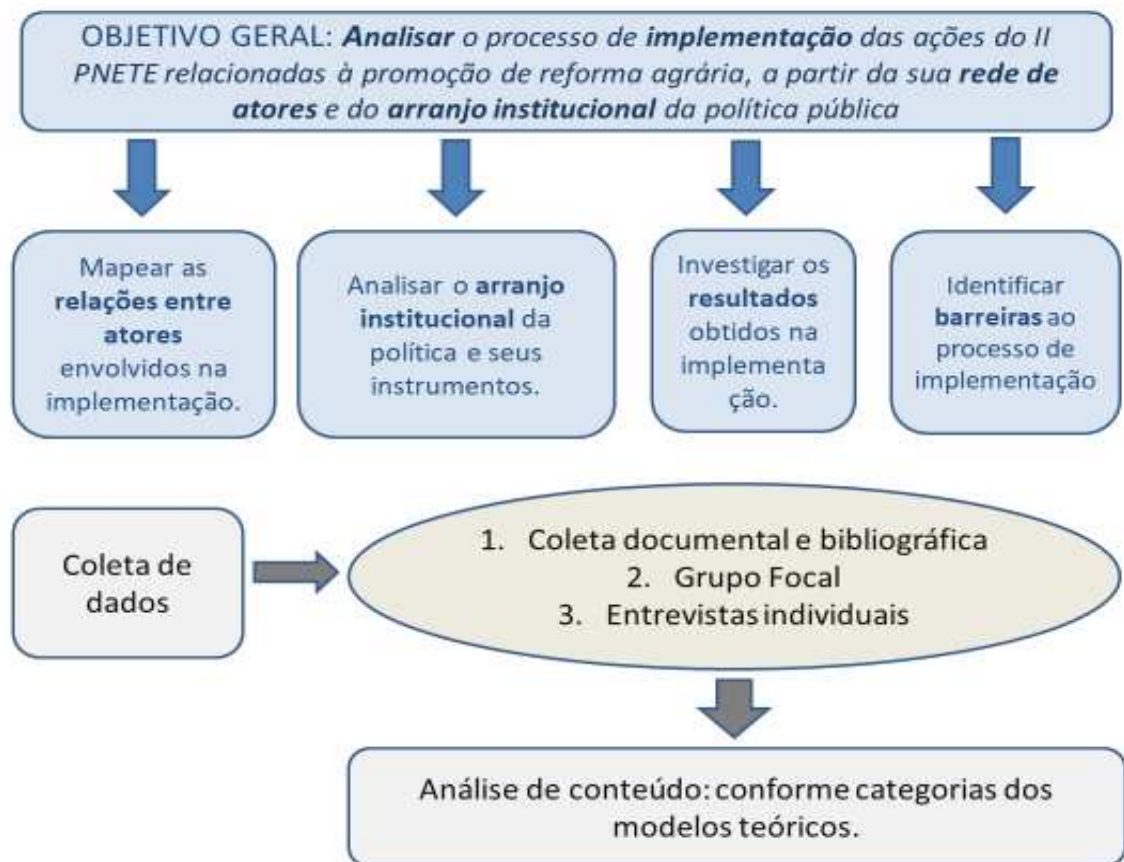


Figura 3. Desenho da pesquisa

## **5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A apresentação dos resultados e discussões segue a ordem dos objetivos específicos propostos para a pesquisa e estão sistematizados nas seguintes seções: 5.1. Mapeamento das relações entre os atores envolvidos no processo de implementação das ações selecionadas; 5.2. Arranjo institucional da política pública; 5.3. Resultados obtidos com a implementação das ações selecionadas; e 5.4. Barreiras ao processo de implementação da política.

### **5.1 Mapeamento das relações entre os atores**

O primeiro objetivo específico desta pesquisa consistia em mapear as relações entre os atores envolvidos no processo de implementação das ações selecionadas. Como resultado, o mapeamento permitiu identificar os seguintes atores envolvidos na execução das ações selecionadas: Incra; o extinto MDA; MTE, especialmente a DETRAE e a SIT, atualmente vinculados ao Ministério da Economia; Conatrae; MPT; MPF e Polícia Federal, entre os entes estatais. Além disso, foram identificadas a CPT, ONG Repórter Brasil e a GPTEC, entre outras entidades da sociedade civil. Ainda, observou-se a participação da OIT, organismo internacional mencionado por diversos entrevistados.

A opção metodológica, no que diz respeito às entidades da sociedade civil, foi pela investigação da atuação apenas da CPT, ONG Repórter Brasil e GPTEC, conforme fundamentação constante da Seção 4.2 (letra c). Dos atores estatais indicados, não foram entrevistados servidores da Polícia Federal, entretanto, as informações prestadas pelos demais entrevistados e os dados secundários consultados permitiram o delineamento de suas competências e atribuições.

A Tabela 10 apresenta, de forma sintetizada, os atores identificados no supracitado mapeamento, junto a suas atribuições e objetivos particulares.

Tabela 10

*Síntese dos atores envolvidos no processo de implementação*

<b>ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO</b>	
<b>IDENTIFICAÇÃO</b>	<b>COMPETÊNCIAS/ATRIBUIÇÕES/OBJETIVOS PARTICULARES</b>
INCRA	Promoção da reforma agrária e do reordenamento fundiário por meio de: desapropriação por descumprimento da função social da propriedade, criação de assentamentos, prestação de assistência técnica, fiscalização cadastral e retomada de terras públicas.
MDA	Orientar a atuação estratégica da política de reforma agrária e criação de assentamentos. Apoio à agricultura familiar.
MTE	Apuração de denúncias, fiscalização de empreendimentos, autuação de infratores. Grupo Especial de Fiscalização Móvel (algumas ações concentradas em Brasília, sem a exclusão de ações pelas Delegacias Regionais do Trabalho)
MPT	Atuação pela reparação dos direitos trabalhistas negados e danos morais, via celebração de acordo ou ajuizamento de Ação civil pública.
MPF	Persecução penal dos responsáveis (art. 149, CP).
CONATRAE	Promover a articulação entre os atores, monitorar e a avaliar as ações desenvolvidas na execução do Plano Nacional.
POLÍCIA FEDERAL	Segurança do GEFM (agentes) e atuação como polícia judiciária (delegados – persecução penal)
CPT	Acolhimento dos trabalhadores, orientações para prevenção, denúncias junto às instâncias governamentais e organismos internacionais, produção de documentos e estudos, acompanhamento das ações desenvolvidas, accountability e pressão social.
ONG REPÓRTER BRASIL	Denúncias, produção de documentários, reportagens e pesquisas, campanhas de prevenção e de conscientização da sociedade em geral, desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento e monitoramento.
GPTEC	Articulação de institutos de pesquisa e de pesquisadores sobre o tema.
OIT	Pressão junto aos entes estatais, estudos e sistematização sobre o tema, atuação em conjunto com sociedade civil e Estado.

A realização das entrevistas, envolvendo pessoas que participaram da elaboração de um, ou até mesmo dos dois planos nacionais, permitiu compreender melhor a intenção ao se prever determinadas ações e atores responsáveis e parceiros por cada uma delas. A intenção não era prever minuciosamente como ocorreria o relacionamento entre os atores, mas indicar as atribuições de cada um, considerando a complexidade da política. A atuação em conjunto ou de forma articulada é desejável, mas as indicações dos atores no plano não consistem em uma previsão de ação conjunta, necessariamente, conforme fala do Entrevistado 9:

Quando foi pensado o plano nacional, quando aparecem os parceiros em bloco, não significa (...) que todas aquelas organizações têm que trabalhar juntas (...) não é que todo aquele pessoal tem que estar em uma rede só, aquele pessoal está responsável pela meta, as redes que eles estabelecem aí vai depender de como cada instituição trabalha” (Entrevistado 9 – responsável pela redação do II PNETE).

Assim, a análise parte do pressuposto de que se trata de uma rede não determinada ou cuja atuação não tenha sido detalhada pelo Plano. Desse modo, por meio da pesquisa, buscou-se compreender como essas relações se deram na prática do processo de implementação, mesmo sem uma previsão normativa que determinasse o modo de articulação dos atores. Por tal motivo,

surge também a necessidade de destacar as atribuições e objetivos específicos de cada ator identificado.

Esse ponto é especialmente relevante quando abordarmos os resultados alcançados através dos instrumentos de reforma agrária selecionados (ver Figura 1), o que será apresentado na seção 5.3, considerando a necessidade prática de articulação com os demais atores da política para que se obtenha uma mínima efetividade na utilização desses instrumentos.

Quanto ao valor compartilhado entre os atores, os entrevistados foram unânimes em afirmar a relevância da política de reforma agrária como instrumento para o combate ao trabalho escravo contemporâneo. Os atores compartilham a crença de que uma reforma agrária efetiva contribuiria muito para a efetividade da política de erradicação do trabalho escravo. Como exemplo, apresenta-se as seguintes falas:

“Eu acho que não teria instrumento melhor para fazer frente a essa situação que é de fato degradante e ultrapassada (...) eu acho que reforma agrária seria uma bela de uma ferramenta para fazer combate a isso”. (Entrevistado 1).

“Eu ponho em mais alto grau a relevância da reforma agrária e para além da reforma agrária vamos discutir aqui o conceito de desenvolvimento agrário (...)”. (Entrevistado 4).

O problema também é percebido de forma semelhante pelos atores: a utilização dos instrumentos de reforma agrária é relevante tanto no que diz respeito à prevenção ao aliciamento dos trabalhadores, diminuindo a sua vulnerabilidade, quanto no que se refere à repressão da prática, com a punição dos responsáveis. Tal realidade torna-se ainda mais relevante quando se consideram as causas do fenômeno e o fato de que a maior parte dos casos de trabalho escravo contemporâneo ocorrem no meio rural, conforme ilustra fala do Entrevistado 3.

“Eu acho que foi acertado de ter colocado (no plano, pois) os registros que se tinham de trabalho escravo ainda eram fortemente rurais e embora a propriedade no âmbito urbano seja de suma importância também, mas no rural é o capital mais forte, (...) Então atrelar combate ao trabalho escravo e possibilidade de desapropriação e no caso PEC expropriação, eu acho extremamente acertado porque acena com ameaça concreta e real para algo que é extremamente valorizado pelo escravocrata”. (Entrevistado 3).

“Não é que a reforma agrária é a solução para todos os problemas ligados ao trabalho escravo, mas ela contribuiria muito, em primeiro lugar, porque garantiria uma parcela de trabalhadores que querem ter terra (...)”. (Entrevistado 8).

Por outro lado, observou-se que o instrumento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária por descumprimento da função trabalhista, também conhecido

como desapropriação-sanção, é visto como ineficaz e até mesmo não muito apropriado, devido a uma série de fatores que serão abordados nas próximas seções.

“Infelizmente, nos deram uma ferramenta que não funciona”. (Entrevistado 1).

(A reforma agrária) “tem um grande potencial” (...) “tanto na prevenção” (...) (como) “no combate propriamente dito, na medida que você pode penalizar esses proprietários que utilizam de mão de obra escrava,(...) só que aí eu acho que tem que ser a expropriação e não mais a desapropriação (...), (pois) ela (desapropriação) acaba não sendo propriamente uma sanção. Muito mais um prêmio”. (Entrevistado 2).

A percepção dos entrevistados quanto à efetividade da utilização dos instrumentos de reforma agrária para alcance dos objetivos da política confirma o diagnóstico preliminar que deu origem à presente pesquisa: os resultados foram nulos ou inexpressivos.

“A implementação infelizmente não (avançou), ficou muito a desejar”. (Entrevistado 4).

“Na perspectiva prática, como um dos atores envolvido nesse processo já há 10 anos, (...) eu nunca percebi nenhuma efetividade”. (Entrevistado 2).

A investigação quanto aos valores compartilhados pelos atores permitiu concluir que todos eles possuem um compromisso muito estreito e profundo com o desenvolvimento da política e com o alcance de seus objetivos. Neste sentido, os achados da pesquisa indicam que os atores percebem de modo semelhante o problema, o que pode influenciar nos resultados das políticas públicas, corroborando o exposto em Börzel (1998).

Apesar de os atores apresentarem estratégias distintas de atuação, pois são entes autônomos com diferentes inserções institucionais, em sintonia com o trabalho de Monteiro e Fleury (2014), a pesquisa revelou que existe um consenso acerca da importância da reforma agrária como instrumento de combate ao trabalho escravo. Convém assinalar que a mesma conclusão já havia sido obtida junto aos participantes do Grupo Focal. Como exemplo, transcrevem-se as seguintes falas:

“Se a gente de fato fizesse um processo de reforma agrária (...) não sei nem se a gente iria estar falando de trabalho escravo (...)Você teria um conjunto de política públicas para fixar os camponeses no campo”. (Participante 6).

“É obvio que a reforma agrária é um componente a ser analisado quando se estuda o trabalho escravo (...) a reforma agrária na perspectiva do que a gente entende ser adequada, ela sim de fato permitiria que a gente erradicasse sim o trabalho escravo”. (Participante 1).

A percepção sobre o problema enfrentado e as crenças que compartilham são apresentadas pela Tabela 11.

Tabela 11

*Síntese dos valores compartilhados pelos atores envolvidos na implementação*

<b>VALORES COMPARTILHADOS</b>	
<b>OBJETIVO MAIOR</b>	Combater a prática da submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo.
<b>CRENÇAS COMPARTILHADAS</b>	A reforma agrária efetiva tem potencial de produzir bons resultados ao combate ao trabalho escravo contemporâneo, pois atua nas causas do problema, além de ser instrumento de prevenção ao aliciamento, reinserção dos resgatados e repressão/punição da prática criminosa.
<b>PERCEPÇÃO SOBRE O PROBLEMA</b>	A reforma agrária alcança a causa do problema. O instrumento da desapropriação-sanção foi ineficaz. A reforma agrária efetivamente não ocorreu e a utilidade de seu instrumento ficou só no campo ideal/potencial.

No que diz respeito ao relacionamento entre os atores, o enfrentamento ao trabalho escravo no Brasil sempre teve uma característica de intersetorialidade entre os entes e órgãos estatais e, de maneira mais embrionária, o envolvimento de entidades da sociedade civil. Exemplo disso foi o desenvolvimento de uma ação governamental ocorrida entre os anos 1985 e 1986, antes mesmo de o Estado brasileiro reconhecer em nível internacional a existência do problema. A ação foi desenvolvida pela então Coordenadoria de Conflitos Agrários do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad) que produziu e divulgou relatórios sobre casos de exploração, além de defender a desapropriação de imóveis rurais onde fosse flagrado o uso de mão de obra escrava (Suzuki, 2017).

Em julho de 1986, os ministros da Reforma Agrária e do Trabalho firmaram um protocolo de intenções para conjugar esforços nos Estados do Pará, Maranhão e Goiás, o que não caracterizava uma ação nacional, mas contava com a participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) para coibir violações dos direitos sociais dos trabalhadores rurais. Tal protocolo foi sucedido por um termo de compromisso para erradicar o trabalho escravo em articulação com Ministério da Justiça, Polícia Federal, governos estaduais e respectivas forças policiais. A intenção era desclassificar o imóvel como empresa rural, de modo a impedir acesso aos recursos oficiais sob a forma de incentivos fiscais, medidas que não foram implementadas (Suzuki, 2017).

É plausível afirmar, com base no exposto, que antes mesmo do enfrentamento à escravidão contemporânea entrar na agenda do Estado brasileiro como política pública, a necessidade de atuação conjunta entre os mais diversos atores já era percebida, dada a complexidade do problema.

Quanto à existência de regras no relacionamento entre os atores, não foi identificada a existência de normas formalmente estabelecidas regulamentando essas relações, a exceção de duas: o Decreto de 31 de julho de 2003, que criou a Conatrae e estabeleceu competências para ações de integração e atuação conjunta entre seus integrantes; e o Decreto nº 2.250/97, que estabeleceu a previsão de que as entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais e agricultores poderiam indicar ao Incra as áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária. Após provocação da entidade, a vistoria deveria ser promovida dentro de determinado prazo.

Acerca do referido Decreto, o Entrevistado 2 relata que, apesar não existir um canal institucionalizado para o recebimento dessas reivindicações e apesar da pouca ou quase inexistente efetividade da utilização da desapropriação como instrumento de combate à escravidão contemporânea, os movimentos continuam provocando o Estado para adoção de providências visando vistorias de determinados imóveis, muitos com suspeitas de exploração de trabalho escravo. A fala do Entrevistado 2 serve à ilustração de tal interpretação.

“Não tem um canal institucionalizado, o que tem é a possibilidade institucional dos movimentos sociais indicarem os imóveis para fins de reforma agrária, está regulamentado naquele decreto 2000 e alguma coisa que é do Fernando Henrique (...) apesar de nunca ter tido uma desapropriação mesmo, eles continuam insistindo (...) uma efetividade, eles continuam insistindo”. (Entrevistado 2).

A pesquisa evidenciou, ainda, a falta de um alinhamento normativo-operacional para o intercâmbio de dados. Neste tocante, as trocas de informações eram muitas vezes constituídas de maneira informal, determinadas pela proximidade entre as pessoas, percepção que é reforçada pelas seguintes falas:

“(...) eles nunca conseguiram (...) um alinhamento fino no âmbito de um normativo operacional, (...) de quais os dados eventualmente que o Ministério do Trabalho devesse ou não fornecer ao Incra e o intercâmbio desses dados, (...) uma falta de normatização deixava cair em situações do tipo: recebia um dado, não sabia se recebia via Ministério ou via Conatrae, (...) porque tinha uma época que a relação virou muito pessoalizada (...)” (Participante 4 do Grupo Focal).

“(...)foi constituído um grupo de trabalho junto com o pessoal do Ministério do Trabalho e Emprego (...) e fizemos várias reuniões e não chegamos a um consenso de qual seria esse parâmetro (para caracterizar o descumprimento da função social por exploração de mão-de-obra escrava) (...) esses relatórios (da lista suja) tinha uma época que tinha relação mais sistemática do Incra com o Ministério do Trabalho, mas foi esvaziando e hoje a gente não sabe praticamente com quem tratar mais.(...) De 2002 até 2008 isso estava bem fluido, depois as pessoas foram mudando, foi trocando, a gente foi perdendo contato(...) Não chegou a ser sistematizado não (o fluxo de envio de informações). (Entrevistado 1).



Essa característica da articulação entre os atores também foi encontrada no estudo de Monteiro e Fleury (2014), consistente no caráter personalizado das ações desenvolvidas, revelando que estas ainda não foram institucionalizadas como uma função a ser desempenhada pelas organizações, de modo que as ações de combate ao trabalho escravo ficam dependentes de pessoas mais envolvidas com o tema, o que reforça a relevância do olhar para a dimensão informal das redes.

Não obstante, observa-se que houve uma tentativa de alinhamento normativo para institucionalizar o fluxo de informações, bem como a forma de atuação conjunta entre o Inbra e o MTE, no intuito de viabilizar a desapropriação para fins de reforma agrária como um instrumento de repressão ao trabalho escravo contemporâneo. Essas tentativas foram relatadas pelos entrevistados 1, 2 e 17. Vale registrar que este último forneceu o número do processo administrativo onde foram registradas as atividades do grupo de trabalho.

O grupo de trabalho não chegou a um consenso quanto à sistematização desses procedimentos, em função da dificuldade em avançar na discussão de como o Inbra poderia, diante da incidência de trabalho escravo em determinado imóvel, caracterizar o descumprimento da função social da propriedade de modo a destiná-la à reforma agrária. A dificuldade residiu, conforme relatado pelo Entrevistado 2, no “espírito de corpo e de preservação de atribuições” dos auditores fiscais do trabalho. O entrevistado menciona a tentativa de que, a partir da apuração do trabalho escravo pelos próprios auditores do MTE, o Inbra pudesse usar essas informações como uma espécie de prova emprestada para instruir o processo de desapropriação, mas, mesmo assim, a negociação não avançou.

Quanto à forma de comunicação entre os atores, considerando a ausência de uma rotina normatizada para tanto, ela se caracteriza pela diversidade e pelo contato direto entre eles, especialmente no ambiente da Conatrae. Segundo o Entrevistado 4, ex-coordenador da Comissão, houve uma época em que existia “um diálogo muito forte no Ministério do Desenvolvimento Agrário e com o Inbra, (...) era uma participação muito produtiva (na Conatrae)”.

Os servidores do MTE também relataram que já houve acordo estabelecido no âmbito da Conatrae para que os relatórios da Secretaria de Inspeção do Trabalho fossem encaminhados trimestralmente ao Inbra e MDA, embora os Entrevistados 5 e 6 nunca tenham, eles mesmos, presenciado a participação de representante do MDA ou do Inbra nas reuniões da Conatrae: “A minha percepção com relação a participação deles, tanto no âmbito da Conatrae também é essa, zero. Tive nenhum tipo de contato” (Entrevistado 6).

No que se refere à comunicação das entidades da sociedade civil com os representantes do Estado, observam-se dois objetivos principais. O primeiro deles refere-se ao controle social e à pressão. Neste caso, a CPT, por exemplo, relata que o contato com Inbra é constante, “porque estamos em negociação apoiando grupos locais que estão em uma fase de determinado conflito entre acampamento, ocupação, assentamento consolidado” (Entrevistado 9).

O segundo objetivo consiste nas parcerias para o desenvolvimento de projetos. O ex-servidor do MDA, ao destacar que o MDA e o Inbra foram os únicos entes federais com um plano específico para o combate ao trabalho escravo, destacou a parceria com a sociedade civil: “Ricardo Rezende do GPTEC colaborou. Houve uma integração muito boa (...) A ONG Repórter Brasil sempre muito parceira, presente em diversos seminários (de divulgação do Plano MDA/Inbra junto aos órgãos regionais)” (Entrevistado 11).

Outro exemplo de projetos desenvolvidos por entidades da sociedade civil são os projetos na parte preventiva, conforme relato dos Entrevistados 5 e 6, confirmado por informações dos Entrevistados 8 e 9.

Como os atores possuem atribuições e competências independentes uns dos outros e não existe uma instância hierárquica acima de todos que coordene as respectivas atuações, percebe-se a relevância do ambiente da Conatrae para o desenvolvimento das ações intersetoriais, especialmente da chamada Comissão Executiva da Conatrae, que estava para ser formalizada, mas nunca o foi, conforme informações prestadas pelos Entrevistados 3, 4 e 8. O objetivo da criação da Comissão Executiva dentro da Conatrae foi potencializar a articulação entre os atores, conforme relato do Entrevistado 4:

Então ia conversar o Ministério do Trabalho e Emprego, (...) Repórter Brasil, CPT, (...) o MDA e o Inbra (...) Então a gente reduzia muito erro de comunicação, (...) porque a discussão de conteúdo mesmo se dava lá via comissão executiva da Conatrae e órgãos.

Quanto à rotina já mencionada, pactuada no âmbito da Conatrae, para o envio dos relatórios de fiscalização para o Inbra e o MDA pelo MTE, os Entrevistados 5 e 6 relataram a interrupção desse fluxo de dados devido ao fato de o MTE nunca ter recebido uma resposta do Inbra ou do MDA acerca da utilidade das informações encaminhadas. Os Entrevistados 5 e 6 também mencionaram outra dificuldade de comunicação entre Inbra e MTE, evidenciando a inexistência de um ponto de cooperação ou uma troca de informações fluente: a impossibilidade de acesso ao cadastro com informações sobre os estabelecimentos rurais fiscalizados pelo MTE, pois o Inbra nunca repassou esse banco de dados.

Ainda assim, pode-se dizer que não existem maiores conflitos de interesse entre os atores estudados. Obteve-se poucos relatos de relações conflituosas entre os atores, embora com

repercussões muito negativas para a efetividade da política. A não existência de relevantes conflitos possibilitou diversas iniciativas de atuação em cooperação ou complementares.

Em relação à participação da OIT, o Entrevistado 7 destaca que a atuação do organismo se caracteriza mais como apoio, por meio de projetos de cooperação técnica para o desenvolvimento e aprimoramento da política, por meio de assistência técnica e diálogo social, do que um papel implementador das ações do Plano Nacional propriamente.

O MPF, por sua vez, menciona a criação de grupo de trabalho interno, destinado a fazer um levantamento da atuação penal do órgão e avaliar a necessidade de atividades de capacitação sobre o tema. A Entrevistada 12 relatou a existência, nesse sentido, de “articulações com os outros órgãos, com o MPT, MTE” e destacou a atuação da CPT e do MPT como “abastecedores de denúncias”.

Por outro lado, a ausência de atuações em conjunto também foi destacada. Embora exista relato de que “as operações do GEFM ocasionalmente contam com a participação de procuradores da República, membros do IBAMA e do Incra” (Maciel & Sturm, 2018), os Entrevistados 5 e 6 relataram a ausência de atuação em conjunto com o Incra, inclusive em períodos anteriores à atuação dos servidores na execução de ações do GEFM.

No geral, a confiança é a tônica da relação entre os atores pesquisados. A própria criação da Comissão Executiva dentro da Conatrae, englobando MPT, OIT, MTE, ONG Repórter Brasil e CPT, para possibilitar um andamento mais ágil das decisões, evidencia um grau de confiança entre os atores. A reunião da Conatrae, que abarcou todas as entidades da sociedade civil previstas como participantes da Comissão, acabou sendo vista como um empecilho, pois a presença da CNI e da CNA, com posicionamentos sempre contrários ao avanço da política, desacreditava a Conatrae como esfera de decisão. Segundo o Entrevistado 4, as reuniões no âmbito da comissão executiva rendiam mais do que as discussões levadas ao Pleno, “porque tinha um engajamento de afinamento de pensamento maior”, apesar de muitas vezes as deliberações não terem o mesmo peso institucional.

Por fim, no tocante aos recursos compartilhados entre atores, percebe-se que as informações constituem o principal insumo, objeto de trocas, conforme já destacado acima. Ainda assim, obteve-se relatos de outras formas de intercâmbio de recursos entre os atores, haja vista a construção da Plataforma de Monitoramento das ações do Plano, cujo financiamento veio da ONG Repórter Brasil – o Entrevistado 3 não soube informar se o recurso foi da própria ONG ou se veio da OIT. O Observatório digital, criado pela OIT em parceria com o MPT, teve o financiamento do MPT. Nesse mesmo contexto, há de se citar a Rede de ação integrada para combater a escravidão – RAICE, coordenada pela CPT com apoio da OIT e financiamento do

MPT, que destinou “recurso advindo de termo de ajustamento de conduta e condenações por danos morais” (Entrevistado 9).

As relações entre os atores e os recursos trocados entre eles, identificados na pesquisa, são apresentados em resumo pela Tabela 12.

Tabela 12

*Categorias de análise de redes de políticas públicas*

<b>IDENTIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE OS ATORES E DOS RECURSOS TROCADOS</b>	
<b>RELAÇÕES</b>	<p><b>Regras:</b> Não existem normativos regulamentando a atuação conjunta dos atores. Houve tentativas de normatização que não prosperaram. Falta alinhamento normativo-institucional para a troca de dados. O Decreto de criação da Conatrae cria um ambiente de relacionamento e articulação, embora não fixe um fluxo. Decreto que prevê a possibilidade de indicação pelos movimentos sociais de áreas para reforma agrária também não institui um fluxo de tratamento dessas informações.</p> <p><b>Comunicação:</b> considerando a ausência de uma rotina normatizada para tanto, ela se caracteriza pela diversidade e pelo contato direto entre eles, especialmente no ambiente da Conatrae. A comunicação das entidades da sociedade civil com os representantes do Estado, se dá através do exercício de controle social e pressão e por meio de parcerias para o desenvolvimento de projetos.</p> <p><b>Interdependência e coordenação:</b> os atores possuem atribuições e competências independentes uns dos outros e não existe uma instância hierárquica acima de todos que coordene as respectivas atuações. Assim, o ambiente da Conatrae é relevante para o desenvolvimento das ações intersetoriais, especialmente da chamada Comissão Executiva da Conatrae.</p> <p><b>Interesses (complementariedade, cooperação ou conflito):</b> não existem maiores conflitos de interesses entre os atores estudados, existindo poucos relatos de relações conflituosas entre os atores, embora com repercussões muito negativas para a efetividade da política. A não existência de relevantes conflitos possibilitou diversas iniciativas de atuação em cooperação ou complementares.</p> <p><b>Confiança:</b> a confiança é a tônica relação entre os atores pesquisados, evidenciada pela criação da Comissão Executiva dentro da Conatrae, englobando MPT, OIT, MTE, ONG Repórter Brasil e CPT.</p>
<b>RECURSOS</b>	<p><b>Fluxo de informações:</b> as informações constituem o principal insumo, objeto de trocas entre os atores.</p> <p><b>Intercâmbios (trocas):</b> Há relatos de intercâmbio recursos financeiros entre os atores para financiamento de projetos específicos.</p>

## 5.2 Arranjo institucional da política pública

A escolha do modelo de análise dos arranjos institucionais para investigar a forma como ocorreu a implementação das ações da política de erradicação do trabalho escravo, com foco na utilização dos instrumentos de reforma agrária, objetiva compreender os resultados obtidos (descritos na seção 5.3), à luz das características do processo de implementação (Pires, 2016b), bem como, ao final, identificar as dificuldades existentes e as barreiras à implementação efetiva das ações (apresentadas na seção 5.4).

Fato é que o funcionamento do Estado em redes demanda novas capacidades, especialmente a de coordenar atores e interesses. A análise dos arranjos institucionais que

conferem sustentação à implementação da política pública joga luz sobre a existência ou não das capacidades estatais necessárias a uma implementação efetiva, na medida em que permite identificar e compreender as regras, os mecanismos e os processos que determinam a forma como os atores e seus interesses são coordenados nesse processo. Este é o propósito desta subseção.

A análise dos arranjos institucionais inicia-se com a identificação dos objetivos da política pública. No caso, o objetivo é a implementação de ações que visam à erradicação do trabalho escravo contemporâneo através dos instrumentos de reforma agrária previstos no II PNETE, conforme ações selecionadas para a pesquisa (Quadro 1), as quais objetivam prevenir o aliciamento de trabalhadores, promover a reinserção sócio-laboral dos mesmos (medida também de prevenção de novo aliciamento) e promover a repressão/punição da prática.

Quanto à temporalidade, apenas as ações que previam a sensibilização do Supremo Tribunal Federal para a relevância dos critérios trabalhista e ambiental, além da produtividade, na apreciação do cumprimento da função social da propriedade (ação 64) e o desenvolvimento de propostas normativas, rotinas e estratégias administrativas conjuntas para aprimorar a ação fiscalizatória sobre os imóveis com suspeita de trabalho escravo (ação 66) foram previstas para serem desenvolvidas em curto prazo, sem que exista qualquer indicação, no corpo do II Plano, do que seria considerado curto prazo. As demais ações são de execução contínua.

Concernente à territorialidade, o desenvolvimento de todas as ações possui alcance nacional, com exceção da ação 32, que prevê a priorização da “reforma agrária em municípios de origem, de aliciamento, e de resgate de trabalhadores escravizados”, sendo de alcance local/regional.

Não existem tensões, incongruências ou divergências entre os objetivos fixados nas ações analisadas, ao contrário, os objetivos guardam coerência entre si. O que se pode indicar como uma incongruência é o fato de não se ter incluída a Advocacia-Geral da União como ator responsável pelo desenvolvimento da ação 64, uma vez que é a AGU a representante da União e de suas autarquias, como Incra, e ministérios, como o MDA, à época, junto ao Poder Judiciário.

Considerando o mapeamento do arranjo, os atores estão identificados na Tabela 10 e suas interações descritas na Tabela 12. São atores sociais a CPT, o GPTEC e a ONG Repórter Brasil. Os demais são atores burocráticos, à exceção da OIT (organismo internacional).

Referente às interações entre os atores, a pesquisa obteve dados e informações que vão além da execução das ações selecionadas, de modo que são necessárias algumas considerações a respeito das interações entre os atores no que diz respeito estritamente à execução das ações

relacionadas à reforma agrária, o que será feito na próxima seção, quando se aborda os resultados obtidos na implementação das ações selecionadas.

Passando à análise das capacidades estatais, esta tem início com a análise de capacidade técnico-administrativa, que se refere (i) à existência de corpos burocráticos profissionais e competentes, dotados dos recursos necessários, sejam eles organizacionais, financeiros ou tecnológicos; (ii) à condução das ações governamentais de forma coordenada, considerando existência de mecanismos de coordenação intragovernamental; e (iii) aos mecanismos de monitoramento das ações desenvolvidas (Pires & Gomide, 2016).

### *5.2.1 Capacidade técnico-administrativa*

#### a) Burocracia da Política

Esta subseção apresenta o arranjo da política pública quanto à presença de burocracias governamentais profissionalizadas, abarcando recursos financeiros e orçamentários, recursos organizacionais e recursos tecnológicos.

No que se refere aos recursos financeiros para o desenvolvimento das ações, em 2003 houve a inclusão do programa de erradicação no Plano Plurianual – PPA (com orçamento próprio), o que possibilitou a criação de maior número de equipes do Grupo Especial de Fiscalização Móvel do Ministério do Trabalho (MTE, 2012). Entretanto, no PPA para o trabalho escravo, existe apenas uma meta, que é a de aumentar em 20% as ações de combate, especialmente em áreas geográficas isoladas, segundo informação dos Entrevistados 5 e 6, ambos servidores do então MTE.

Os recursos orçamentários e financeiros para execução das ações a cargo do MTE sofreram uma queda constante ao longo dos anos, assim como as verbas destinadas a programas sociais em geral, mesmo antes do cenário de recessão econômica explodir (Soares & Pacheco, 2017). Neste sentido, o Entrevistado 10 menciona que a estrutura humana e material do MTE regrediu, especialmente a partir do segundo mandato da Presidente Dilma.

A Entrevistada 12 também mencionou uma queda significativa do orçamento destinado às operações de fiscalização e resgate de trabalho escravo, acompanhado de um decréscimo do número de resgates:

O ano passado (2018) quase o grupo móvel para em agosto. Depois foram canalizados recursos para o grupo móvel, mas as superintendências (regionais) continuaram no limbo e a maior parte das operações de resgate de trabalhador escravo não são feitas pelo grupo móvel (...) as superintendências continuam com recursos diminuídos.

No caso do Incra, por exemplo, nos anos de 2017 e 2018, pela crise, a execução orçamentária foi quase inexistente, segundo informação do Entrevistado 1. Essa mesma percepção, de recursos financeiros e orçamentários limitados, é compartilhada pelo Entrevistado 3: “as pautas de direitos humanos nunca (...), avaliação minha, nunca foram intensivas em orçamento, mesmo quando elas são melhores executadas não é por via orçamentaria, grandes programas, etc”.

Exemplificando a situação da Secretaria de Direitos Humanos, à qual a Conatrae era vinculada, o Entrevistado 3 relata que o histórico sempre foi de orçamento baixo, apesar do forte apoio político, confirmado pela simbologia de ter sido a Conatrae criada por um Decreto da Presidência da República. Entretanto, quanto aos recursos financeiros, tanto antes quanto depois da mudança de governo pelo impeachment, havia limitação orçamentária. No tempo em que o Entrevistado 3 atuou na Conatrae, o custeio era basicamente com “diária e passagem”, segundo ele. O Entrevistado 10, em similitude, entende que o papel da Conatrae foi esvaziado desde o impeachment, dada a redução dos recursos e das reuniões realizadas no âmbito da comissão.

Sobre os recursos organizacionais, neste contexto entendidos como número adequado de servidores, a capacitação dos mesmos e a sua forma de atuação, o déficit de auditores fiscais do trabalho foi o mais mencionado pelos entrevistados. De fato, o Brasil possui déficit de 1.190 auditores fiscais, segundo informações do MTE prestadas ao Planejamento em 2017, o que afeta a capacidade arrecadatória e regulatória (Maciel & Sturm, 2018). Segundo o Entrevistado 3, os auditores do trabalho sempre alertaram para o crescente desmantelamento da estrutura de fiscalização ao longo do tempo, estrutura que nunca foi suficiente, mas já foi melhor, especialmente no âmbito federal.

Os Entrevistados 5 e 6, por sua vez, acreditam que essa é uma realidade da administração pública, de ter de funcionar com um número cada vez menor de servidores: “Então é o fazer mais com menos, (...) então nesse sentido se tona extremamente importante você ter um quadro de servidores mais preparado, mais capacitado para atuar”. Nesse contexto, defendem que o efeito da redução do número de servidores pode ser minimizado por meio de uma melhor capacitação dos servidores existentes.

Quanto à capacitação, a Entrevista 12 informa que, nos últimos dois concursos para Procurador da República, os aprovados recebem treinamento sobre o tema: “Como a Escola Superior do MPU pega os dois ramos, a gente divide as vagas. No curso do MPT tem vagas para o MPF, no curso do MPF tem vagas para o MPT”. A entrevistada entende que os profissionais do MPU que atuam com a temática estão devidamente capacitados para tanto.

Já no que diz respeito à capacitação dos juízes federais, entende-se que não falta capacitação dos mesmos para lidar com o tema, mas sim sensibilidade por parte desses profissionais. Quando do julgamento de casos, relata-se uma postura de minimização do crime. Frase já ouvida pela Entrevistada 12 em audiência que retrata bem isso é: “A vida dele é muito pior que isso”, em referência à vida do trabalhador resgatado.

Especificamente quanto aos servidores do Incra, para o Entrevistado 1, existe sim capacidade interna de atuar nas metas para erradicação do trabalho escravo a partir da política de reforma agrária, revelando que a falta de efetividade da política se deve a resistências externas: “quando você gasta dinheiro, põe aqui, põe recurso, monta processo, encaminha para decreto por questão trabalhista, não passa”. Também o Entrevistado 2 acredita na capacidade do corpo técnico da autarquia para operacionalizar a política, mas que “precisaria estar melhor treinado, melhor preparado”.

Opinião diversa quanto à capacidade técnica e operacional tem o Entrevistado 11, que relatou que o envolvimento dos servidores do Incra e MDA não foi fácil. Primeiramente, pela previsão de muitas obrigações a mais a serem executadas, num contexto de estrutura deficiente. Houve dificuldades para agregar mais responsabilidades além daquelas já desenvolvidas pelo corpo burocrático, apesar da tentativa de já se aproveitar as políticas já desenvolvidas pelo Incra, direcionando-as e potencializando-as. O Entrevistado 11 acredita que o corpo de funcionários é totalmente insuficiente considerando a demanda, problema que é geral no serviço público no Brasil. Em síntese, falta capacitação a esse corpo técnico e as demandas são maiores que a capacidade estatal para dar conta delas.

As tentativas de envolvimento dos servidores do Incra e do MDA acima mencionadas tiveram início ainda em 2004, quando da edição do Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº11/2004(VAF/JPMJ), elaborado após provocação do TCU (Acórdão nº 557/2004), que cobrou que fosse dada efetividade ao princípio da função social da propriedade, passando a considerar também as condicionantes de bem-estar social e de respeito às normas ambientais e trabalhistas. As iniciativas então, foram no sentido de utilizar o instrumento de desapropriação-sanção, já manejado pelo corpo de servidores do Incra, como instrumento de combate à erradicação do trabalho contemporâneo.

Por seu caráter normativo, devido à sua aprovação pelo Ministro do MDA (nos termos da Lei Complementar nº 73/1993), o referido Parecer Conjunto, referente à desapropriação de imóveis em que fosse flagrada a exploração de trabalhadores de forma análoga à escrava, foi considerado “uma mola propulsora para esse tipo de iniciativa, então, na sequência dele várias



iniciativas surgiram de casos concretos. Só que nenhuma dessas iniciativas se concretizou no sentido de desapropriar efetivamente” (Entrevistado 2).

Percepção semelhante à do Entrevistado 11 foi a do Entrevistado 8. Para este, a “política de trabalho escravo vai recriar a política de reforma agrária”, a partir do momento em que a política para erradicação do trabalho escravo faz “com que a política de reforma agrária seja citada (*no Plano Nacional*) para ser executada, então solicita-se para as instituições que são parceiras (...) (*que priorizem*) o combate ao trabalho escravo”.

A dificuldade para incorporação de mais atribuições pelos servidores do Incra e do MDA já era esperada, segundo o Entrevistado 8. Para ele, a falta de efetividade na iniciativa de desapropriação da Fazenda Cabaceiras, sob o fundamento no descumprimento da função social no aspecto trabalhista, pode ser atribuída a “problemas burocráticos, por falta de pessoal, de pesquisa, de tudo para fazer com que aquele conteúdo fosse além (...)”. Continua:

“A gente percebeu que havia uma dificuldade inclusive técnico-burocrática para efetivar isso aí, né? (...) deveria ter mais recursos para que pudesse isso ser realizado, só que não é isso na verdade, não é só a questão de recursos, tem uma questão de formação do pessoal nas diferentes unidades, que como todo mundo estava sobrecarregado, eles não fizeram formação interna das equipes para que elas pudessem ir em frente. A questão do trabalho escravo, não houve esse enfrentamento (...) o servidor tem um milhão de tarefas para fazer, então ele não vai só capacitar, ser capacitado, ele tem que ser engajado nesse processo, sabe? Ele vai ter que entender a importância disso (...). Não dá para culpar as instituições também, porque os servidores estavam sobrecarregados, dizer que o Incra não está sucateado é um crime, o Incra está sucateado, né?”.

A necessidade de capacitação e engajamento dos servidores do Incra foi percebida dentro da própria autarquia. Para atuação dos servidores quando da fiscalização do cumprimento da função social da propriedade, considerando as demais dimensões do conceito, para além do critério meramente econômico (produtividade da terra), foi identificada a necessidade de existir parâmetros para enquadrar um caso determinado como descumprimento da função social na dimensão trabalhista por exploração de trabalho escravo. A tentativa mais concreta nesse sentido foi a edição da Instrução Normativa nº 83/2015, que previa expressamente a possibilidade de utilização, como prova emprestada, do processo de fiscalização do Ministério do Trabalho. Tal iniciativa foi combatida a partir da criação de uma divergência jurídica entre a Consultoria Jurídica do MAPA e a Procuradoria Federal Especializada do Incra: “o advogado geral da União exerceu uma competência que ele não tem, de tornar sem efeito uma instrução normativa de uma autarquia”, segundo o Entrevistado 2.

Ainda no que se refere à forma de atuação dos servidores do Incra, pode-se perceber que a atuação administrativa acabou sendo moldada e orientada pelas decisões judiciais

desfavoráveis à desapropriação para fins de reforma agrária, como exemplo, tem-se a redução dos casos de desapropriação a imóveis improdutivos (não aceitação de desapropriação por outros critérios) e a resistência à aplicação do critério da preferencialidade no processamento das ações de desapropriação (Fideles, 2014). Entende-se que tais dificuldades derivam do fato de que “nunca existiu, não existe e certamente não haverá consenso em torno da ideia da função social como limitadora ou delimitadora do conteúdo da propriedade” e da existência de vários vícios de ineficácia na Constituição Federal (Fideles, 2014, p. 75).

Por fim, quanto à existência de recursos tecnológicos adequados, houve um relativo consenso a respeito da necessidade de desenvolvimento de ferramentas que possibilitassem uma melhor gestão da informação e do conhecimento e de mecanismos que proporcionassem ao Estado conferir respostas mais eficientes às demandas que lhe são apresentadas, especialmente no que concerne ao tempo de reação, bem como para adoção de medidas proativas. A seguinte fala do Entrevistado 3 é bastante elucidativa desta discussão:

A gente tem problemas sérios na capacidade operacional do Estado, de ir atrás das denúncias que chegam. Porque hoje a gente não tem ação de prospecção de inteligência, a gente não consegue ir e prevenir que o trabalho escravo aconteça, nem só de prevenir, mas mesmo de fiscalizar por investigação própria, a gente não tem condição. (...) por exemplo, se tem hoje tecnologia relativamente barata de drone ou de GPS ou de celular, você tem sistemas de comunicação, (...) (poderia) fazer uma parceria com o Exército (...)você tem satélite que tira foto de todo lugar, então tem um aparato de tecnologia que poderia estar muito mais ao nosso serviço de uma perspectiva de que o Estado se adiante ao problema, o máximo possível. Se não para prevenir, ou pelo menos para não esperar a denúncia, porque, às vezes, a denúncia chega, muitas vezes esses (trabalhos) rurais têm característica sazonal, quando a denúncia chega, até a gente chegar lá, já acabou. Eu mesmo fui em algumas inspeções que a gente chegou atrasado, chegou lá e os caras já tinham saído há uma semana.(...) a gente hoje recebe denúncia pela CPT, que são as mais efetiva, pelo disque 100 do MDH, pelas regionais do Ministério do Trabalho, pelo MPT, algumas poucas pelo MPF e pela própria DETRAE aqui, diretamente em Brasília.(...) a gente não consegue ir atrás das denúncias que a gente recebe e olha que a gente recebe pouco, porque o tema não é tão popular assim, as pessoas não sabem direito o que é.

No âmbito da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT/MTE), tem-se buscado a integração de novas tecnologias e de ciência de dados, que permitam a tomada de decisões gerenciais mais efetivas. Os Entrevistados 5 e 6 relatam que, no âmbito da SIT/MTE, apesar do quadro de pessoal reduzido do pouco orçamento destinado ao desenvolvimento de ferramentas de gestão de dados, com o trabalho de auditores muito engajados com a implementação da política pública, conseguiu-se desenvolver uma plataforma de gestão e de transparência de dados, o Radar, fruto do trabalho de apenas um auditor fiscal, “acumulando com as suas

atividades normais na regional e ele desenvolveu isso com base no conhecimento pessoal que ele teve, ele fez uma especialização nessa área de inteligência de dados e de big data”.

Da mesma forma, o sistema que trata dos autos de infração utilizado em todo Brasil também foi desenvolvido por um auditor fiscal do trabalho que também dá manutenção ao sistema, tudo isso “sem prejuízo das atividades, sem custo adicional para a administração, isso é bom enfatizar, porque onde eu já passei, vários órgãos que eu já trabalhei, eu nunca vi algo parecido (*com o que acontece*) na Auditoria Fiscal do Trabalho” (Entrevistado 6). Essas foram saídas encontradas para a falta de orçamento e de pessoal: alguns servidores usaram seus conhecimentos, indo além das suas estritas atribuições, e inovaram ao criarem novas tecnologias que contribuíssem para o desenvolvimento das atividades.

Visando institucionalizar essa prática de melhoria da gestão da informação e do conhecimento, no final de 2016 foi firmada parceria entre a SIT/MTE e a Universidade de Brasília, “para desenvolver pesquisa e projetos de tecnologia big data”, de acordo com o Entrevistado 6. A preocupação com a institucionalização dessa prática deve-se a uma descontinuidade desses serviços experimentada pela SIT quando houve o rompimento do contrato com a empresa que havia desenvolvido o projeto inicialmente. Como o conhecimento não foi absorvido, impossibilitou a manutenção do sistema anterior. A ideia agora é que

Os servidores precisam repassar e ter esse conhecimento internalizado na categoria, então eu acho que é importante também esse tipo de projeto, de costura da administração seja uma coisa permanente, institucionalizada, para não ficar também o conhecimento preso, digamos assim, na pessoa específica de um servidor, que seja uma coisa que a instituição tenha continuidade independente do ator que esteja ali no momento. (Entrevistado 5).

A importância da memória institucional também foi destacada pelo Entrevistado 14, no sentido de desenvolver uma forma de acesso ao fluxo histórico das ações adotadas, independentemente das pessoas que estejam ocupando determinados cargos e funções. No âmbito da Conatrae, o Entrevistado 14 ressalta que as informações existem, “mas elas não têm uma sistematização, elas são colocadas de forma simplória em um servidor, são criadas pastas e você organiza sua área de trabalho igual na sua casa”. A partir desse diagnóstico, a Conatrae iniciou um processo de classificação das informações dentro do próprio sistema já existente, o SEI (Sistema Eletrônico de Informações, um *software* público brasileiro), por meio de criação de blocos internos de processos por assunto, com palavras-chave e indexação.

Observa-se que os gestores estão percebendo cada vez mais a importância dos recursos tecnológicos adequados para o sucesso da implementação de políticas públicas. Entre os

entrevistados do Incra e do MDA, nenhum citou a existência de preocupação com o processo de gestão da informação e do conhecimento, por meio de adoção de medidas visando tal fim.

#### b) Mecanismos de coordenação intragovernamental

Abordar-se, neste momento, acerca da existência e funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental.

Conforme previsão do artigo 1º do Regimento Interno da Conatrae, trata-se, a comissão, de um “órgão colegiado de coordenação das ações constantes do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo e suas atualizações”, coordenação das ações desempenhadas por atores estatais e não-estatais (sociedade civil). Assim, o ambiente da Conatrae acaba sendo o espaço de que os entes governamentais dispuseram, ao longo dos anos de implementação de ações dos Planos Nacionais (desde 2003, com o lançamento do primeiro Plano e criação da Comissão), para articularem e coordenarem entre si a execução das ações sob suas responsabilidades. A percepção do Entrevistado 8, neste tocante, é de que “a Conatrae é uma instância articuladora”.

Ainda segundo o Regimento Interno da Comissão, a representação dos entes governamentais e da sociedade civil era paritária (12 membros de cada), além de contar com outros representantes de instituições públicas e privadas como observadores. Essa composição colegiada extensa muitas vezes dificultava a realização de reuniões e a tomada de decisões. Por esse motivo, acabou funcionando de maneira informal uma espécie de comissão executiva da Conatrae, que não chegou a ser formalizada, mas que conseguia se reunir e tomar decisões de maneira mais célere. Os Entrevistados 3, 4, 8, 9 e 10 mencionaram o funcionamento informal dessa comissão executiva e a tentativa frustrada de sua formalização.

Neste ponto, vale esclarecer que, além da Conatrae e dessa comissão executiva que atuava de maneira informal, existia também a Coordenação da Conatrae, criada no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos por volta dos anos 2009, 2010. Com a criação dessa coordenação, “então a gente conseguiu avançar muito nessa questão do arranjo institucional do apoio ao combate do trabalho escravo” (Entrevistado 4).

A atuação da chamada comissão executiva “reduzia muito erro de comunicação. Em alguns momentos eu ia só para dizer que estava lá, porque a discussão de conteúdo mesmo se dava lá via comissão executiva da Conatrae e órgão”, em referência ao ente público responsável por alguma ação da política, conforme o Entrevistado 4. Assim, a comissão executiva, criada como meio de promover e potencializar a articulação entre os atores, consistiu em um arranjo que funcionou e que foi proveitoso. Foi relatado, por exemplo, um avanço significativo na

persecução criminal sobre trabalho escravo a partir da atuação da comissão executiva, segundo citou o Entrevistado 4:

Com a entrada na Procuradoria Geral da República nas atuações de trabalho escravo para verificação do crime do artigo 149 do código penal não se dava mais pelo promotor natural na ponta, era centralizada na segunda câmara e da segunda câmara descia para o promotor natural e com isso você tinha um protocolo único.

Ainda segundo o Entrevistado 4, a interlocução dos entes estatais com o Incra e o MDA acerca das ações específicas de promoção de reforma agrária se deu basicamente via a comissão executiva, que

[...] tinha dois membros do governo, (um) que era ministra da secretaria dos direitos humanos (e outro que era do Ministério) do trabalho e emprego, dois membros que são da (Sociedade) civil, que era a Repórter Brasil e a CPT, e a gente tinha três membros observadores dessa comissão executiva que eram a Advocacia Geral da União, a Procuradoria Geral do Trabalho e a Procuradoria Geral da República. Então a gente conseguia ter uma efetividade nas ações e todas essas discussões que a gente fazia com o Incra e com o MDA (...) já foi via a ideia da comissão executiva.

A importância da Conatrae como instância articuladora e de coordenação das ações não a torna um ambiente institucionalmente forte, segundo alguns entrevistados. O Entrevistado 3 chamou atenção para o fato de se tratar de uma comissão criada por Decreto Presidencial e não por lei em sentido formal. Assim, a instância poderia facilmente ser extinta por outro Decreto. Nesse mesmo sentido, o Entrevistado 8 ressaltou que “a Conatrae não é uma comissão forte, não é uma comissão estável, não é uma comissão nem que muitas pessoas consideram importante”. Ao contrário, por reunir em seu ambiente atores envolvidos com os resultados da política para erradicação do trabalho escravo e que efetivamente desenvolvem suas atribuições, a Conatrae, segundo o respondente, é muitas vezes vista como uma “pedra no sapato” de grupos que atuam contra a efetivação da política. E, dentro de um contexto de uma política constantemente sob ataque, isso a torna ainda mais instável e frágil.

Interessante notar que a existência desse ambiente para interação e coordenação intragovernamental não impossibilitou as tratativas bilaterais, fora do espaço da Conatrae. O Incra e o MTE chegaram a constituir um grupo de trabalho visando a produção de normativos que criassem um fluxo de como a fiscalização do cumprimento da função social da propriedade no aspecto trabalhista poderia ser efetivada e, assim, haver uma integração da política de reforma agrária com a política de erradicação do trabalho escravo contemporâneo. Os Entrevistados 1, 2 e 17 mencionaram a existência desse grupo de trabalho e as tratativas feitas, bem como a ausência de um resultado concreto, desvelando a carência de consenso quanto ao

parâmetro a ser usado para caracterização de trabalho escravo pelos servidores do Incra quando da fiscalização do cumprimento da função social da propriedade.

Diante do fracasso de tal iniciativa, houve uma época em que a orientação, no âmbito do Incra, era no sentido de se buscar dados no site no MTE para cruzar as informações e saber se os imóveis onde foram flagrados trabalhadores escravizados pelas inspeções dos auditores fiscais do trabalho tinham cadastro ou não no Incra, se havia processo aberto no âmbito do Incra (de desapropriação, por exemplo), ainda que tal iniciativa carecesse de um sistema integrado, ficando a cargo dos funcionários uma atividade braçal, manual e não sistematizada, o que impediu seu avanço.

Houve acordo, no âmbito da Conatrae, para que fossem enviados ao Incra e ao MDA a lista dos imóveis em que foram flagrados trabalhadores em situações análogas às de escravo. Um dos problemas indicados para a utilização das informações encaminhadas pelo MTE ao Incra foi que essas informações só eram encaminhadas após o trânsito em julgado administrativo, motivo pelo qual as informações eram defasadas, pois diziam respeito a flagrantes ocorridos há um, dois anos atrás. Isso dificultava o efeito pedagógico e a destinação de áreas para reforma agrária, pois impossibilitava o uso do instrumento da desapropriação-sanção, conforme ressaltado pelo Entrevistado 17.

O respondente 17 também relatou que havia poucas pessoas no Incra e no MDA para fazer a triagem dessas informações e dos processos. Ele mesmo fazia a triagem dessas informações e repassava para a área do Incra responsável pela obtenção de terras (coordenada pelo Entrevistado 1, inclusive). Alguns participantes do grupo focal relataram que as informações encaminhadas pelo MTE ao Incra muitas vezes não estavam completas ou não abordavam aspectos que, para o Incra, eram essenciais. Observa-se que, no âmbito do Incra, não existiu e não existe mecanismo de coordenação do desenvolvimento das ações do PNETE, informação também confirmada pelo Entrevistado 2.

Por parte do MTE, também foi relatada dificuldade de comunicação e articulação com o Incra, apesar das tentativas. Por exemplo, para subsidiar o alinhamento da estratégia a ser observada pelas operações do GEFM, por vezes eram solicitadas informações ao Incra sobre determinado imóvel ou localidade, e as informações não eram repassadas. Os entrevistados 5 e 6 relataram casos em que o Incra respondeu pela impossibilidade de repassar as informações, dada a inexistência de termo de cooperação.

No que diz respeito ao envio das informações do MTE ao MDA e Incra, os Entrevistados 5 e 6 relataram que esse envio foi interrompido por falta de retorno do Incra e do MDA acerca da utilidade das informações encaminhadas. O MTE nunca obteve uma resposta informando se

as informações estavam sendo encaminhadas de forma suficiente e adequada. Tais relatos indicam uma deficiência na comunicação interinstitucional, elemento básico para que uma atuação intersetorial seja efetiva.

Apesar de haver um reconhecimento da importância de atuação em conjunto para o reforço dos resultados alcançados, as iniciativas visando à concretização de uma intersectorialidade não foram muito exitosas, como se pode observar dos relatos até aqui. Por outro lado, pode-se citar alguns casos de sucesso. Um exemplo citado por 9 dentre os 17 Entrevistados (Entrevistados 3, 5, 6, 8, 9, 10, 13, 14 e 15) foi o Ação Integrada, um movimento iniciado por um auditor fiscal do trabalho no Estado de Mato Grosso. Trata-se de um movimento focado no pós-resgate do trabalhador escravizado, buscando capacitá-lo e reintegrá-lo de maneira digna ao mercado de trabalho. Como as ações desenvolvidas por esse movimento não tocam a política de reforma agrária, não se aprofundou a pesquisa em torno das ações desenvolvidas no contexto do Ação Integrada.

Outro exemplo mencionado de articulação bem-sucedida foi entre o MPF e o MTE, com o início da participação de Procuradores da República nas ações do GEFM. Segundo a Entrevistada 12, a participação do MPF nas operações do GEFM passou a ser mais profissional a partir de 2016, quando se passou a ter um trabalho maior de inteligência nas escolhas das operações estratégicas para a participação do MPF, considerando também a gestão dos recursos limitados para a participação nessas ações. A respondente acredita que

O próprio Ministério do Trabalho melhorou muito também com o trabalho com o MPF, com essa articulação de ter mais um trabalho de inteligência mesmo para escolher os alvos, porque o grupo móvel é caríssimo, a mobilização desse monte de gente para ir a campo é custosa para o estado, então eles melhoraram (...) o grupo móvel está indo com muito mais precisão nos alvos que tem mais chance de fato de encontrar a situação. E a participação do Ministério Público lá reduziu o ‘gap’ entre o fato e a denúncia em pouquíssimo tempo.

Apesar desses exemplos de articulações intersectoriais consideradas exitosas, o fato é que, na percepção de maior parte dos entrevistados, a política de combate ao trabalho escravo, especialmente por meio dos instrumentos de reforma agrária, possui uma “coordenação interinstitucional insuficiente ainda” (Entrevistado 9), dependente de iniciativas pessoais, um problema mencionado pelos respondentes 1, 4, 9, 11, 12 e 17 e por participantes do grupo focal.

O caso do envolvimento do MDA e do Inca com a política é emblemático. Quando o Kaipper (ex-Consultor Jurídico da Conjur/MDA, entrevistado na presente pesquisa) estava à frente da Consultoria Jurídica do MDA, havia um engajamento mais efetivo, depois, o MDA e o Inca “sumiram”, segundo informação do Entrevistado 9. Isso inclusive repercute na

participação desses entes nas reuniões da Conatrae: após a realização da entrevista com o respondente 14, um membro da Coordenação da Conatrae informou que, desde 2016, tempo em que atua junto à Coordenação, não recorda de o Inkra ou MDA terem enviado representantes para as reuniões ordinárias da Comissão.

c) Monitoramento da implementação da política

No que diz respeito à existência de procedimentos de monitoramento da implementação das ações da política pública, conforme já mencionado, compete à Conatrae o monitoramento do cumprimento das ações executadas pelos atores envolvidos no processo de implementação da política de erradicação do trabalho escravo, conforme previstas no Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo e suas atualizações (art. 8º, I do Regimento Interno da Conatrae, no mesmo sentido, art. 2º, I, do Decreto de 31 de julho de 2003). Para tanto, foi criada uma Plataforma de monitoramento das ações do II PNETE (<https://www.monitoramentopnete.org.br/>) que, contudo, está há alguns meses fora do ar, pois passa por processo de atualização).

A referida plataforma foi criada a partir de parceria com a ONG Repórter Brasil e a OIT, que contratou uma consultoria que, em atuação com a Conatrae, procedeu à junção de várias ações em uma só quando da criação dos indicadores, “para tentar uma adequação de maneira que o plano pudesse ser monitorado” (Entrevistado 3). A ONG Repórter Brasil foi uma das responsáveis pelos primeiros monitoramentos do II PNETE, conforme o Entrevistado 8. Por sua vez, o respondente 4 informou que a Conatrae só começou a discutir o monitoramento, avaliação e implementação das ações do plano por volta dos anos 2011, 2012, sendo que o primeiro monitoramento de fato ocorreu em 2013. Durante esse processo, foi grande a participação da CPT e da ONG Repórter Brasil: “o controle social era na veia, era todo dia Repórter Brasil e CPT, não apenas isso, mas também a gente tinha outras ONGs ligadas ao tema, algumas mais regionais como o Centro de Direitos Humanos de Açailândia” (Entrevistado 4).

Nos últimos anos, entretanto, especialmente em 2016 e 2017, a pauta de monitoramento e avaliação do Plano ficou em segundo lugar, conforme informou o Entrevistado 10, dada a conjuntura política: suspensão e não publicação da “Lista Suja”, Portarias com tentativa de revisão do conceito de trabalho escravo e questões orçamentárias que quase inviabilizaram as operações do GEFM em agosto de 2017.

A CPT entende que o monitoramento das ações do Plano é “*parte fraca*” da política (Entrevistado 9) e informou que, até o final de 2018, houve três processos de monitoramento.



Um desses monitoramentos deu-se por um meio mais elaborado, conforme proposta de consultar a Repórter Brasil, que construiu a já referida Plataforma de monitoramento. Os atores responsáveis pelo desenvolvimento de ações do Plano são demandados periodicamente (a cada dois anos, em regra) para prestarem informações sobre as providências adotadas e os resultados obtidos. A Entrevistada 12 relata que recebeu a demanda para prestação de informações ainda no ano de 2018.

O monitoramento do Plano enfrenta alguns desafios. Para o Entrevistado 13, algumas dessas dificuldades decorrem da forma como as ações foram previstas, até uma questão de redação mesmo, uma ação indicada que, na verdade, engloba diversas outras ações:

Algumas atividades na verdade são várias (...): apoiar, produzir, disseminar e mais um monte de 'stakeholder'. Isso na hora de ter um compromisso, de pensar estrategicamente, é bacana (...), (mas) na hora de monitorar é um inferno, porque ali na verdade você tem várias ações, não é uma só”.

O Entrevistado 13 acredita, ainda, que quem tem 50 ou 100 indicadores acaba não tendo nenhum e as informações importantes acabam se perdendo. Nesse contexto, entende que o processo de desenvolvimento e de implementação da plataforma de monitoramento consiste em uma oportunidade de aprendizado, de desenvolvimento de capacidades e de fortalecimento institucional. Apesar de ser uma plataforma simples, ela facilita demais o trabalho de coleta e de análise de dados, gerando conhecimento no que tange à gestão, ao monitoramento e à avaliação para todos os envolvidos, sem contar o conhecimento sobre o plano que ela propicia. Para tanto, o monitoramento deve ir além das metas estabelecidas, sendo imperativo gerar conhecimento útil para a gestão.

O Entrevistado 14 também ressaltou a importância do monitoramento, pois este serve “de base para a gente interpretar o plano e os resultados dele e para elaboração do terceiro plano”. Dentro do Movimento ação integrada, houve parceria entre OIT e MPT para montar uma plataforma que serve para “fazer planejamento estratégico e organização de gestão” (Entrevistado 14), sendo bem intuitiva, gera um fluxograma, lista de tarefas e possibilita um acompanhamento rotineiro das atividades e resultados, não apenas ao final de cada ano.

Também houve relato de processos de monitoramento interno das ações. O Incra, por exemplo, à época da entrevista, estava subordinado à Casa Civil (atualmente hoje encontra-se vinculado ao Ministério da Agricultura) e foi demandado pela Sisete, órgão de controle interno da Casa Civil, para prestação de informações acerca de providências adotadas no combate ao trabalho escravo, segundo informação do Entrevistado 1. No âmbito do MTE, a SIT também

faz um acompanhamento dos programas, ações e respectivas atividades, conforme as metas estabelecidas no PPA.

A Entrevistada 12 também relatou esforços do MPF no sentido de acompanhar e monitorar a situação de todos os casos e operações de que o MPF participou, buscando fazer um levantamento mais estruturado das informações, especialmente quanto às ações penais por cometimento de crime de redução da pessoa à condição análoga à de escravo ajuizadas a partir de 2008. Como houve uma mudança do sistema interno por volta do ano de 2011, faltam informações completas de todos os processos, o que impossibilita a obtenção de informações de maneira eletrônica para o cruzamento dos dados.

Por fim, é interessante observar a efetiva participação de entidades da sociedade civil no processo de monitoramento das ações do II PNETE. O Entrevistado 9 relata a criação, pela OIT, do programa Observatório do Trabalho Escravo, em parceria com o MPT. A preocupação do respondente é com o que acredita ainda ser um caráter pessoalizado desse processo: “estou um pouco preocupado porque depende muito da figura de um procurador, que é um cara metido a informático, apaixonado pelo tema, mas saindo ele, não sei como vai fazer mais”. Já a ferramenta atual de monitoramento, a Plataforma de Monitoramento, foi desenvolvida inicialmente com o apoio da ONG Repórter Brasil.

### *5.2.2 Capacidade político-relacional*

A capacidade político-relacional refere-se à presença de habilidade e de procedimentos de inclusão de múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos), de forma articulada, nos processos de políticas públicas, de modo a serem obtidos consensos mínimos e coalizões de suporte às mesmas (Pires & Gomide, 2016). Assim, passa-se a analisar (d) a existência de interações institucionalizadas entre os atores burocráticos e os agentes políticos; (e) a presença e o funcionamento de mecanismos de participação social; e (f) a presença de fiscalização de agências de controle.

#### *d) A política da política pública*

O presente subtópico discute a existência de interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos (parlamentares de diversos partidos, etc.).

Sabe-se que apenas a entrada de um problema na agenda do governo não implica que a política pública elaborada para seu enfrentamento não sofrerá resistências de agentes políticos, especialmente durante seu processo de implementação. O reconhecimento pelo Estado brasileiro de existência de violação a direitos humanos em nosso território, como no caso do

reconhecimento da exploração de trabalhadores em condições análogas às de escravo, com a consequente adoção de medidas visando ao seu enfrentamento, além de não ter ocorrido de forma pacífica no interior de nosso Estado (Suzuki, 2017), ainda hoje é marcado por disputas entre grupos que buscam a efetivação da política pública e outros grupos que se colocam, por exemplo, contra a atual definição de trabalho análogo à escravidão prevista no artigo 149 do Código Penal desde 2003 (Suzuki, 2017).

É reconhecida, ainda, a importância de um ambiente político favorável e da vontade política por parte dos atores envolvidos nos processos decisórios da política pública para sua efetivação, tanto na fase de elaboração como na fase de sua implementação (Suzuki, 2017). Isso porque o processo de implementação de política pública demanda esforço e financiamento contínuos, que não são garantidos e nem permanentes, mas dependem de constantes negociações, inclusive entre as divisões políticas e administrativas do Estado (Howlett, Ramesh, & Perl, 2013). Assim, O presente tópico destina-se a analisar a existência de interações institucionalizadas entre os atores burocráticos (administrativos) e agentes políticos no processo de implementação das ações do II PNETE.

No que se refere às tentativas de utilização do instrumento de desapropriação para fins de reforma agrária, constatou-se que o insucesso observado se deu, em forte medida, a resistências políticas dentro do interior do Estado brasileiro. Os Entrevistados 1, 2, 8, 9, 15 e 17 relataram diversos casos tentados nesse sentido, mas que, quando chegavam à Casa Civil, a proposta de desapropriação por descumprimento da função social no aspecto trabalhista, por ocorrência de trabalho escravo, não prosperava. É certo que houve também muita dificuldade operacional para essa caracterização. Também o instrumento da desapropriação-sanção por si já possui diversas resistências à sua efetivação, mesmo nos casos que tratam do descumprimento da função social meramente no aspecto econômico, de produtividade, resistências expressas principalmente no âmbito do Poder Judiciário, conforme já mencionado. Mas, o fato de se ter apenas um caso de proposta de desapropriação por existência de trabalho escravo, o caso da Fazenda Cabaceiras, no Pará, é bem ilustrativo.

O Entrevistado 2 enxergou a existência de duas forças políticas bastante atuantes no processo de execução e reformulação da política pública: “Eu acho que tem uma corrente política que atua favoravelmente, só que é uma corrente política minoritária (...) que atua no sentido de cobrar e pressionar para que isso aconteça”. O respondente também relata que a edição da Instrução Normativa 83/2015 do Incra, que traz a previsão de utilização da “Lista Suja” do MTE como prova emprestada para desencadear o processo de desapropriação de imóveis onde tenha sido flagrada exploração de trabalhadores, foi fruto, em alguma medida, de

cobrança política: alguns parlamentares que davam sustentação ao Ministro do MDA à época cobraram a adoção da providência pelo Incra. Mas, “por outro lado, você tem uma cobrança política na outra direção, mais ou menos a mesma correlação de forças que ficou muito evidente no Congresso com a PEC do trabalho escravo” (Entrevistado 2).

Ainda em relação à IN/Incra nº 83/2003, quando de sua edição, houve uma reação política, travestida de questão jurídica, que também demonstra essa luta de dois grupos políticos: “foi uma reação da bancada ruralista que, identificada e abrigada no âmbito do Ministério da Agricultura à época, criou uma roupagem, uma cortina de fumaça jurídica, para um debate que na prática foi um debate político” (Entrevistado 2). O respondente em questão entende que, atualmente, a maior influência política, ou seja, poder político, é no sentido contrário à efetivação da política, embora exista um grupo minoritário que tem conseguido dar sustentação à política, possibilitado alguns avanços.

Essa mesma luta, com prevalência do grupo de pressões contrárias à efetividade da política pública, também foi destacada pelos Entrevistados 5 e 6. Eles mencionaram a existência de Projeto de Lei para regulamentar a Emenda Constitucional 81, projeto com redação que prevê a retirada do conceito de trabalho análogo ao de escravo dos trabalhos desenvolvidos em condições degradantes ou em jornada exaustiva, em uma tentativa da bancada ruralista no Congresso de mitigar o conceito fixado no Código Penal. Para os entrevistados 5 e 6, as crises fiscal e econômica interferem na capacidade de fornecer política pública de direitos humanos, bem como na sua capacidade de implementação.

Essa correlação de forças também ficou evidente no processo de aprovação da chamada “PEC do trabalho escravo”. O Entrevistado 3 acredita que a discussão da PEC, que culminou na alteração do artigo 243 da Constituição Federal, “acabou criando o ambiente e a mobilização da bancada ruralista, principalmente para atacar a legislação naquilo que a gente entendia que estava consolidado, que é o conceito”. Tanto o entrevistado 3 quanto o Entrevistado 17 relatam que, hoje, tem-se um risco maior de existir a alteração do conceito, que estaria consolidado desde 2003, com a alteração do artigo 149 do Código Penal, o que esvaziaria tanto o instrumento de expropriação previsto na Constituição, quanto a possibilidade de utilização do instrumento de desapropriação.

Os Entrevistados 3 e 4 relataram o forte apoio político, do governo propriamente, para a aprovação da PEC em tela. Existiu uma “ação articulada dentro do governo e fora também, mas com o peso forte do governo, da SDH especificamente, ela abraçou a PEC” (Entrevistado 3). Pode-se caracterizar esse apoio político como institucional, dada a atuação intensiva da Conatrae nesse processo (relatada pelos Entrevistados 3 e 4), como diante da previsão constante

do Regimento Interno da Conatrae e do Decreto de 2003, que a instituiu e estabeleceu as competências da Comissão.

A PEC, contudo, foi aprovada de maneira que a expropriação só poderá ser efetivada mediante processo que precisará ser regulamentado em Lei. Nesse tocante, atualmente, reconhece-se que o ambiente não está favorável a essa regulamentação: “quanto menos se falar sobre processo de regulamentação melhor, porque a correlação de forças é completamente desfavorável a gente, então a gente atuou para segurar (...) para tentar ver se o ambiente muda, se o panorama, a conjuntura muda” (Entrevistado 3).

Interessante perceber que a estrutura da Conatrae a torna um ambiente de contato entre os atores burocráticos e políticos envolvidos na implementação e reformulação da política pública. Antes do lançamento do I PNETE, em 2003, não havia um mecanismo de interação institucionalizado, segundo o Entrevistado 8. A Conatrae, criada também em 2003 com esse objetivo de articular e coordenar as ações dos atores, já o foi para ter um peso político forte: ela é composta de ministros e “a ideia era que fosse uma coisa com peso político mesmo” (Entrevistado 3). Esse peso político, entretanto, foi se perdendo, porque a “Conatrae foi sendo esvaziada” (Entrevistado 3). Apesar disso, funcionou por um tempo a comissão executiva da Conatrae, de modo informal, que englobava MPT, OIT, SDH, Ministério do Trabalho, Repórter Brasil e CPT. “Então, já desde a PEC esse núcleo duro se reunia e dava diretrizes” (Entrevistado 3).

Dentro da estrutura da comissão, havia a previsão de participação de entidades como CNI e CNA, entre outras que não possuíam tanto interesse assim na política. A CNA e a CNI sempre apresentavam intensa resistência, levantando óbices às iniciativas da Comissão, mas eram minoria, segundo informou o Entrevistado 11. Tal conjuntura levou à criação dessa Conatrae “paralela”, que atuava sempre em casos mais emblemáticos e emergenciais: “essa comissão que era o forte, que era a cara da Conatrae, mas não tem referência normativa no papel” (Entrevistado 3).

Relevante frisar que, apesar de no início, quando da criação da Conatrae em 2003, ter existido forte apoio político à política de erradicação do trabalho escravo, muitos respondentes relataram a impressão de que o problema não chegou a entrar efetivamente na agenda do Estado brasileiro. Assim como apenas a alteração na norma penal não é suficiente para coibir a prática do crime, sendo necessário garantir a punição da prática para uma melhor efetividade, especialmente se a punição tivesse repercussões no patrimônio criminoso (Zeron, 2017), apenas a inserção formal do problema na “agenda” não garante a sua efetividade.

O Entrevistado 3 acredita que, apesar de a política estar formalmente na agenda, ela “talvez não tenha sido tratada com a importância e com a evidência de outras agendas, como a agenda econômica, a agenda do desenvolvimento (...), mas ela esteve em uma posição melhor do que na agenda de prioridades atual”. Quando questionado sobre a alegada “Prioridade absoluta do estado brasileiro” da política, conforme previsto na introdução do Plano, o Entrevistado 3 foi enfático:

Se você olhar o envolvimento do país, do estado brasileiro em realizações de dois grandes eventos como Copa e Olimpíadas, o envolvimento dos governos foi muito maior do que o envolvimento na política de erradicação do trabalho escravo. Os investimentos, toda a aprovação de uma lei específica de regulamentos próprios, de campanhas publicitárias, você teve um engajamento muito maior, só para citar. Reforma agrária nunca esteve nesse nível de prioridade, da Copa e das Olimpíadas.

O Entrevistado 8, em sentido semelhante, diferencia a vontade política de fazer acontecer da vontade política de garantir efetivamente os meios para que algo aconteça, o que demandaria algum tipo de reforma. Como exemplo, cita a política de reforma agrária como política que ajuda no combate ao trabalho escravo, mas que, para acontecer, necessita de uma mudança nas prioridades do Estado: “Se o governo fizer a reforma agrária ampla, isso significa que as próprias prioridades do estado teriam mudado”. O Entrevistado 10, por sua vez, acredita que a dificuldade é não se contar com a política como uma política de Estado.

O fato é que, mesmo durante os governos anteriores (aqui a referência é feita aos governos Lula e Dilma), as políticas sociais “foram perdendo importância”, na percepção do Entrevistado 3, para quem o próprio histórico da Secretaria de Direitos Humanos “sempre foi de orçamento baixo, mas forte apoio político, tanta que ela (Conatrae) foi inicialmente criada na Presidência da República”. O Entrevistado 9 compartilha da percepção de que a política teve apoio político forte:

Nesses últimos tempos não tivemos razão forte de duvidar do apoio político dessa causa, ele era um apoio muito maior nos tempos do governo Lula, já no governo Dilma a gente via a mesma coisa, na questão da reforma agrária o apoio já foi mais mitigado, as iniciativas foram mais pálidas, mais tímidas.

Quanto à concretização do apoio político em recurso orçamentário suficiente, o Entrevistado 9 acredita que “ele foi vítima de barganha no Congresso onde as forças políticas contrárias são muito maiores, bancada ruralista, banca da construção civil, bancada da bíblica entre aspas, falar bem entre aspas, porque eu sou religioso. Eu sou dominicano”.

As forças políticas que atuam no sentido contrário à efetivação do combate ao trabalho escravo focam em dois pontos considerados centrais para a política pública, quais sejam, o conceito de trabalho escravo como estabelecido no Código Penal em 2003 e a “Lista Suja” publicada pelo MTE: o projeto de Lei nº 3.842/2012 prevê a retirada de caracterizações do art. 149 do CP e, no início de 2015, houve a suspensão da Lista Suja pelo STF (Soares & Pacheco, 2017).

A Entrevistada 12 relatou também algumas ingerências políticas no âmbito do MTE, que o MPF entendeu como articuladas de forma coordenada, que objetivaram a desestruturação da política. Como exemplo, cita o aporte de recursos ao MTE sem que tenham sido canalizados “para a fiscalização do trabalho que é a atividade fim do Ministério do Trabalho” na época do Ministro Ronaldo Nogueira (governo Temer). Além disso, na mesma gestão, houve a paralisação da publicação da “Lista Suja”, demandando atuação do MPT para que o MTE voltasse a publicá-la. Vale lembrar, ainda, da publicação de Portaria flexibilizando o conceito de trabalho em condição análoga à de escravo estabelecido no Código Penal (vide contextualização).

Outra iniciativa de concretização da política pública que sofreu pressão política contrária foi a tentativa de direcionar os imóveis rurais dos grandes devedores da Fazenda Pública para a reforma agrária, numa parceria com a Procuradoria da Fazenda Nacional. E, por pressão da bancada ruralista, “optou-se por fazer o procedimento do REFIS, que é o pagamento, a negociação das dívidas” (Entrevistado 16). Desse modo, não prosperou o trabalho feito com os imóveis que haviam sido levantados para destinação para política de reforma agrária. O Entrevistado 16 relata também que, apesar do compromisso de boa parte do corpo técnico do Incra, havia dificuldades com a interpretação jurídica para viabilizar a utilização dos instrumentos da política e que, neste ponto, “não há vontade política de fazer acontecer, nem o trabalho escravo e nem a questão da fiscalização cadastral, nada, nada”.

Assim, entende-se que, apesar de a política ter contado com apoio político no discurso, que redundou também no lançamento dos planos nacionais, criação da Conatrae, aprovação da “PEC do trabalho escravo” e fortalecimento do GEFM, entre outras iniciativas, a questão está formalmente na agenda, mas ainda não se tornou de fato uma política de Estado, visto que nunca lhe foi conferido tratamento orçamentário adequado, na visão dos entrevistados.

#### e) Mecanismos de participação social

Passa-se à análise quanto à existência e ao funcionamento de mecanismos de participação social na política estudada. Pode-se observar que a atuação da sociedade civil foi

essencial para que o Estado brasileiro reconhecesse a existência do problema e a necessidade de adoção de providências para combatê-lo. A participação da sociedade no processo de implementação tem muita relevância para o sucesso da política e esses atores, juntamente com os atores governamentais, formam a rede de implementação da política pública.

A CPT foi a entidade mais citada pelos participantes do Grupo Focal. Fato é que a CPT foi formada no contexto de apoio aos trabalhadores escravizados, iniciando com atividades de acolhimento desses trabalhadores, passando também a denunciar a prática e a cobrar medidas estatais para a solução do problema. Assim, a CPT primeiramente teve iniciativas voltadas a demandas internas de trabalhadores rurais, evoluindo para atuação de provocação do Estado brasileiro, acionando, inclusive, mecanismos internacionais como a ONU e OIT, tanto com o objetivo de desenvolver iniciativas de combate ao crime, como para, no ambiente político, buscar a responsabilização do Estado – neste ponto também com apoio dos citados organismos internacionais para pressionar o Estado a se posicionar frente às denúncias. (Suzuki, 2017).

No tocante aos mecanismos institucionais de participação social, observou-se que a participação desses representantes se dá, basicamente, via Conatrae, considerando inclusive a sua formação, que abarca diversos atores da sociedade civil como integrantes da comissão e de alguns outros como observadores. Na época que atuou junto à frente da Comissão, o Entrevistado 4 relata que “tinha controle social muito, muito controle social”, em referência à pressão de grupos sociais recebida pela Conatrae, especialmente na época de tramitação da “PEC do trabalho escravo”. O Entrevistado 13 entende de forma semelhante:

A Conatrae é um pouco tanto quanto mista, (...) das comissões que existem, do meu conhecimento, a Conatrae é uma das mais interessantes pelo posicionamento, eu acho que ela tem um tamanho ótimo, ela tem uma participação qualificada, (...) daí ela acaba realmente se tornando um espaço de controle social.

A participação da sociedade civil no processo de implementação da política pública não se restringe apenas à atuação no ambiente da Conatrae. Na percepção do Entrevistado 6, há tempo que a política deixou de ser apenas uma preocupação da DETRAE ou do MTE, visto que várias instituições acompanham as ações desenvolvidas e querem saber o que está acontecendo: “Quando falta recurso aqui (para o GEFM) (...), o que mais tem é ação pública para poder garantir que o grupo móvel continue trabalhando, isso vai para imprensa, tem (um) desgaste político muito grande”. Neste contexto, o Entrevistado 6 entende que o Radar é uma ferramenta importante, pois, por meio dela, a sociedade e a mídia, possuem acesso direto aos dados, o que exclui até mesmo a possibilidade de manipulação dos dados quando são prestados a cada consulta de interessados.



Outra ferramenta utilizada pela sociedade civil para controle da implementação da política pública é o cadastro de empregadores flagrados com trabalhadores em condições análogas às de escravo em suas propriedades, a “Lista Suja”. Para os entrevistados 5 e 6, esse cadastro é a “principal ferramenta que a gente tem para poder dizer à sociedade, levar o nosso trabalho para fora, e é uma ferramenta de simples transparência e informação das ações da inspeção”.

Os dados são publicados de forma crua, sem apresentação de julgamento por parte do MTE. As consequências que a publicação gera vão depender do controle social que será efetivado a partir do conhecimento dessa informação. Muitas vezes são adotadas medidas visando ao não fornecimento de créditos a essas pessoas ou empresas, por exemplo. Como forma de *accountability*, há empresas que cancelam transações com aquelas que estejam envolvidas com a prática do trabalho escravo, configurando uma forma de mobilização da sociedade contra esse tipo de exploração.

O Entrevistado 13 destacou a relevância da atuação da ONG Repórter Brasil na divulgação de dados, elaboração de estudos e iniciativas de conscientização dos trabalhadores, dentre outras. Até mesmo o crescimento do consumo consciente tem levado às pessoas a olharem para esse tipo de problema. Nesse ponto, o Entrevistado 13 defende que se comece a pensar na integração de atores do setor privado no processo de implementação da política, não apenas como forma de efetivar o chamado “compromisso de responsabilidade social corporativa, mas como algo que pode gerar também ganhos de produtividade e lucro e que iria resolver uma falha de mercado que é gritante”, referindo-se aqui à concorrência desleal praticada por empresas que reduzem seus custos de produção ao explorar mão de obra escrava, prejudicando empresas que concorrem no mercado observando as normas trabalhistas.

#### f) Fiscalização de agências de controle

Por fim, analisa-se a presença de fiscalização da política pública por agências de controle. A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União sobre os atores estatais responsáveis pela implementação da política foi pouco mencionada. Cronologicamente, a primeira interferência do TCU deu-se por meio do Acórdão nº 557/2004, onde foi cobrado ao Incra e ao MDA efetividade ao princípio da função social da propriedade, passando-se a considerar também as condicionantes de bem-estar social e de respeito às normas ambientais e trabalhistas.

Tal provocação gerou o Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº11/2004 (VAF/JPMJ), conforme relatado anteriormente. Nesse caso, a atuação do TCU teve o sentido

de impulsionar a execução e a efetividade da política de reforma agrária, especialmente em sua interface com a política de erradicação do trabalho escravo, dada a ênfase também conferida à fiscalização da dimensão trabalhista da função social da propriedade.

Posteriormente, as atuações do TCU referidas pelos entrevistados foram mais no sentido de ajustar os instrumentos de gestão e a utilização dos mesmos a critérios de legalidade. O Entrevistado 1 cita, como exemplo, o questionamento do TCU quanto à “autonomia do Incra em definir quem vai assentar os critérios de escolha da lista dos beneficiários da reforma agrária, qual é o processo que vai vistoriar, o que vai pagar, como que é a ordem de classificação”. O respondente acredita que o TCU desconfia que a normatização desses critérios pelo Incra, por meio de normas internas, “poderia estar trazendo formas tendenciosas de direcionamento”. Por este motivo, os critérios questionados pelo TCU foram objeto de lei em sentido formal, deixando para a autarquia uma função mais clara de executora da política, diminuindo, assim, a margem de discricionariedade dos gestores.

Outro exemplo citado pelos Entrevistados 5, 6, 9 e 12 foi uma recente decisão do TCU que impactou diretamente na forma de compra de passagens pela administração pública, e que repercutiu no planejamento e operacionalização das atividades do GEFM, mas que foi uma medida que atingiu toda a administração pública, não sendo restrita às ações de combate ao trabalho escravo.

Percebe-se, assim, que não há, em regra, acompanhamento e fiscalização sistemáticos pelos órgãos de controle (externos aos atores responsáveis pela implementação) das ações executadas visando à efetividade da política.

Ao fim da presente seção, apresenta-se uma síntese da análise dos arranjos institucionais da política pública (implementação das ações do II PNETE relacionadas à política de reforma agrária), conforme Tabela 13.

Tabela 13

*Síntese da análise dos arranjos institucionais*

<b>SÍNTESE DA ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA PÚBLICA</b>	
<b>ETAPA</b>	<b>DETALHAMENTO</b>
<b>I. Identificação dos objetivos da política pública:</b> Implementação de ações que visam à erradicação do trabalho escravo contemporâneo através dos instrumentos de reforma agrária: prevenir o aliciamento de trabalhadores, promover a reinserção sócio-laboral dos mesmos e promover a repressão/punição da prática criminosas.	<b>Classificação dos objetivos segundo:</b> <b>Temporalidade:</b> Ações 64 e 66: previstas para execução em curto prazo. As demais ações são de execução contínua. <b>Territorialidade:</b> O desenvolvimento das ações possui alcance nacional, a exceção da ação 32, de alcance local/regional. <b>Tensões, incongruências ou divergências (avaliar a existência):</b> Não existem tensões, incongruências ou divergências entre os objetivos fixados nas ações analisadas, os objetivos guardam coerência entre si. Porém, deveria haver a previsão Advocacia-Geral da União como ator responsável pelo desenvolvimento da ação 64 (atuação judicial).
<b>II. Mapeamento do Arranjo Institucional</b>	<b>Identificação dos atores:</b> (Vide Tabela 10) <b>Classificação dos atores estudados (burocráticos, sociais, político-partidários):</b> Atores sociais: a CPT, o GPTEC e a ONG Repórter Brasil. Os demais são atores burocráticos (Incra, MDA, Conatrae, MTE, MPT, MPF), a exceção da OIT (organismo internacional). <b>Identificação das interações:</b> (Vide Tabela 12).
<b>III. Análise dos arranjos a partir das capacidades estatais</b>	Verificar se estão presentes: <b>III. a. Capacidade técnico-administrativa:</b> <b>1. Quanto à presença de burocracias governamentais profissionalizadas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos financeiros sempre foram escassos (abaixo do necessário);</li> <li>• Corpo burocrático relativamente capacitado, mas ainda necessitado de orientação para direcionar as atividades já desenvolvidas ao combate do trabalho escravo contemporâneo;</li> <li>• Diminuição do número de servidores ao longo dos anos (Incra e MTE, especialmente), trazendo a necessidade de inovação e de melhor gestão de pessoal;</li> <li>• Poucos recursos tecnológicos e necessidade de desenvolvimento de mecanismos de gestão da informação e do conhecimento.</li> </ul> <b>2. Quanto à existência e ao funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A Conatrae como espaço de articulação e coordenação da execução das ações sob responsabilidade dos entes estatais.</li> <li>• Funcionamento informal de uma comissão executiva da Conatrae (resumida).</li> <li>• A interlocução dos entes estatais com o Incra e o MDA se deram basicamente via a comissão executiva.</li> <li>• A importância da Conatrae como instância articuladora e de coordenação das ações não a torna um ambiente institucionalmente forte, segundo alguns entrevistados.</li> <li>• Trata-se de uma comissão criada por Decreto Presidencial e não por lei em sentido formal (facilidade de extinção).</li> </ul>

- A existência desse ambiente para interação e coordenação intragovernamental não impossibilitou as tratativas bilaterais, fora do espaço da Conatrae.
- Apesar da importância da atuação intersetorial, as tentativas bilaterais entre Inkra e MTE não foram muito exitosas. Mas houve alguns casos de sucesso.
- Na percepção de maior parte dos entrevistados, a política possui uma insuficiente coordenação interinstitucional, muito dependente de iniciativas pessoais.

### **3. Quanto à existência de procedimentos de monitoramento da implementação:**

- Compete à Conatrae o monitoramento do cumprimento das ações executadas pelos atores envolvidos no processo de implementação da política de erradicação do trabalho escravo.
- Houve a criação da Plataforma de Monitoramento das ações do II PNETE.
- Em 2016 e 2017, a pauta de monitoramento e avaliação do Plano ficou em segundo lugar, dada a conjuntura política, assim como na época da aprovação da “PEC do Trabalho escravo”. Alguns entendem ser a parte fraca da política.
- O monitoramento do Plano enfrenta alguns desafios que decorrem da forma como as ações foram previstas e da fixação de indicadores para mensuração.
- Houve relatos de processos de monitoramento interno (às próprias entidades) das ações.
- Há efetiva participação de entidades da sociedade civil no processo de monitoramento das ações do II PNETE.

### **III. b. Capacidade político-relacional:**

#### **4. Quanto à existência de interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos:**

- As tentativas de utilização do instrumento de desapropriação para fins de reforma agrária não foram bem-sucedidas, devido a fortes resistências políticas no interior do Estado brasileiro.
- O instrumento da desapropriação-sanção, por si, já enfrenta diversas resistências à sua efetivação.
- Existem duas forças políticas bastante atuantes no processo de execução e reformulação da política pública. A maior influência (poder) político é no sentido contrário à efetivação da política, embora exista um grupo minoritário que tem conseguido dar sustentação à política e possibilitado alguns avanços.
- Essa luta, com prevalência do grupo de pressões contrárias à efetividade da política pública, ficou evidente no processo de aprovação da chamada “PEC do trabalho escravo”. Houve apoio político-institucional no âmbito da Conatrae, que se tornou o ambiente de contato entre os atores burocráticos e políticos envolvidos na implementação da política pública.
- Antes do lançamento do I PNETE, em 2003, não havia um mecanismo de interação institucionalizado.
- Muitos respondentes relataram a impressão de que o problema não chegou a entrar, de fato, na agenda do Estado (diferença entre vontade política de fazer acontecer e vontade política de garantir efetivamente os meios para fazer acontecer). Essa percepção é reforçada pelo fato de nunca ter sido conferido à política tratamento orçamentário adequado.
- As forças políticas que atuam no sentido contrário à efetivação do combate ao trabalho escravo focam em dois pontos centrais da política: o conceito de trabalho escravo (estabelecido no Código Penal em 2003), e a “Lista Suja” publicada pelo MTE.

#### **5. Quanto à existência e ao funcionamento de mecanismos de participação social:**

- Observou-se que a participação dos representantes da sociedade civil se dá, basicamente, via Conatrae, (a composição da Comissão prevê a participação desses atores).
- A participação da sociedade civil no processo de implementação da política pública não se restringe apenas à atuação no ambiente da Conatrae.
- O “Radar” é uma ferramenta importante, pois por meio dela a sociedade e a mídia possuem acesso direto aos dados.
- Outra ferramenta utilizada pela sociedade civil para controle da implementação da política pública é o cadastro de empregadores flagrados com trabalhadores em condições análogas às de escravo em suas propriedades, a “Lista Suja”.

**6. Quanto à presença de fiscalização de agências de controle:**

- Houve atuação do TCU no sentido de impulsionar a execução e a efetividade da política de reforma agrária, especialmente em sua interface com a política de erradicação do trabalho escravo.
- Entretanto, não há, em regra, acompanhamento e fiscalização sistemáticos pelos órgãos de controle (externos aos atores envolvidos na implementação) das ações executadas, visando à efetividade da política.

**IV. Resultados alcançados**

Identificação dos resultados: **Seção 5.3.**

Análise dos resultados obtidos: **Seção 5.3.**

Identificação das barreiras existentes à efetivação das ações: **Seção 5.4.**

### 5.3 Resultados obtidos

O presente tópico destina-se à apresentação dos resultados obtidos ao longo do processo de implementação política pública, identificados com a realização do Grupo Focal, das entrevistas em profundidade e com a coleta de dados secundários. Os resultados serão descritos, conforme cada uma das ações selecionadas do II PNETE – Ações 32, 33, 64, 65 e 66 – e analisados, especialmente à luz das interações desenvolvidas pelos atores implementadores da política.

#### 5.3.1 Ações 32 e 33

O objetivo de reinserção social dos trabalhadores resgatados por meio de ações voltadas à implementação da política de reforma agrária deve ser analisado em conjunto com o objetivo previsto na Ação 33 do Plano, referente à priorização da reforma agrária em municípios de origem, de aliciamento e de resgate de trabalhadores escravizados.

Segundo informação constante do Relatório Síntese de monitoramento referente ao ano de 2014, a priorização dos municípios de origem, aliciamento e resgate dos trabalhadores nas diversas políticas públicas transversais ao Plano, incluindo a reforma agrária, constituiu um grande gargalo, uma vez que nenhuma organização desenvolveu mecanismos que possibilitassem o alcance desse objetivo.

Tal informação foi confirmada pelo Entrevistado 1: o Incra, quando da formação da lista dos beneficiários da política de reforma agrária, não possui a informação se aquele trabalhador foi ou não resgatado do trabalho em condições análogas às de escravo. O Incra recebe a informação com o perfil dos candidatos à política do CAD único e, segundo o respondente, não se criou mecanismo interno que priorizasse a política de reforma agrária nas regiões consideradas estratégicas pelo II PNETE.

Uma iniciativa aproximada ao cumprimento desse objetivo, inclusive do objetivo de possibilitar uma reinserção dos trabalhadores resgatados, foi a proposta de alteração da ordem de prioridades dos beneficiários prevista na Lei nº 8.629/93. O Entrevistado 2 relatou que o Incra e a Procuradoria do Incra, na proposta de alteração da Lei, colocou os trabalhadores vítimas do trabalho escravo em uma categoria privilegiada, “em uma condição um pouco melhor de prioridade”. Entretanto, quando a proposta foi ao Congresso Nacional, esses trabalhadores tiveram sua prioridade reduzida na ordem legal, ficando atrás dos agricultores em situação de vulnerabilidade, o que, na opinião do Entrevistado 2, acabou “ não tendo efetividade nenhuma (...) na prática, eu pelo menos, não percebo efetividade nenhuma desse instrumento,

ou seja, da reforma agrária enquanto política pública que contribua ao combate do trabalho escravo. Fica apenas no campo ideal”.

O Entrevistado 4 acredita que o problema se deveu a uma não internalização desses objetivos pelo Inca e pelo MDA, embora a discussão com os dois tenha sido boa no âmbito da Conatrae. Neste ponto, importante ressaltar que houve a tentativa de internalização desses objetivos, conforme relato do Entrevistado 11: o MDA orientou ao Inca a priorização da reforma agrária nos municípios de origem dos trabalhadores escravizados (municípios do interior do Maranhão e Piauí, por exemplo) por meio de expedição de ofícios circulares, também direcionados às Delegacias Regionais do MDA, memorandos e realização de seminários regionais, palestras e rodas de conversa – iniciativas estas desenvolvidas à época do lançamento do Plano MDA/Inca, em 2005/2006.

Também foi criado pelo então MDA uma linha de crédito do Pronaf (política nacional de crédito para agricultura familiar), específica para os trabalhadores resgatados. O respondente 11, entretanto, não recorda se essas orientações foram implementadas, citando apenas que não houve institucionalização desses objetivos na prática da administração, apesar, inclusive, da existência de normas internas prevendo, por exemplo, a fiscalização fundiária nos imóveis constantes da chamada “Lista Suja” do MTE (anexo II do Plano MDA/Inca). Soma-se a isso o relato do Entrevistado 17, o qual citou que foram elaboradas e expedidas recomendações do MDA para o Inca para análise das cadeias dominiais desses imóveis.

Relativamente a medidas de prevenção e de reinserção dos trabalhadores adotadas por outros atores, vale o registro da assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta pelo MPT e Governo do Maranhão visando à adoção de medidas preventivas nos municípios tidos como mais vulneráveis, segundo informação prestada pelo Entrevistado 10, além de outras ações com foco na prevenção, inclusive com utilização dos recursos financeiros, pelo MPT, oriundos de Ações Cíveis Públicas em que se obteve condenação dos empregadores ao pagamento de danos morais coletivos, que são destinados a entidades que apresentem projetos de ações preventivas.

Visando ao alcance dos objetivos de melhorar a eficácia das ações preventivas e de reinserção, especialmente nos municípios estratégicos, a Conatrae atuou na ampliação do número de Estados com planos específicos de combate ao trabalho escravo contemporâneo (dado constante do Relatório de monitoramento do II PNETE relativo ao ano de 2014): “A Conatrae se articulou para criar e manter COETRAES, que devem abraçar as políticas de prevenção e de reinserção dos trabalhadores resgatados”.

Tal informação foi corroborada pelo Entrevistado 3, que citou a Portaria do Pacto como instrumento para institucionalizar um maior envolvimento dos Estados na concretização das

ações do Plano Nacional. O respondente entende que houve um relativo avanço no Pacto com os Estados, pois houve um aumento de signatários do Pacto. Tem-se, ainda, a realização do 3º Encontro Nacional das Coetraes, em São Paulo, em novembro de 2014, que contribuiu para o fortalecimento da rede de combate ao trabalho escravo.

A Plataforma de monitoramento também registra a criação do Projeto Ação Integrada, que surgiu na Coetrae-BA, com a realização de visitas técnicas a 51 dos 225 resgatados no Estado, no ano de 2014. Na época, entretanto, não se conseguiu reinserir nenhum dos resgatados no mercado de trabalho.

### *5.3.2 Ação 64*

A ação 64 refere-se à meta de sensibilizar o Supremo Tribunal Federal para a relevância dos critérios trabalhista e ambiental, outras dimensões da função social da propriedade fixadas pela Constituição Federal além da produtividade, na apreciação do cumprimento da função social da propriedade, como medida de repressão (punição) para contribuir com a erradicação do trabalho escravo.

Segundo o Entrevistado 17, com o Parecer Conjunto/CPALNP (GAPJP/CJ/MDA/Nº11/2004(VAF/JPMJ)), a ação 64 começou a ser operacionalizada, especialmente com as tentativas de se buscar a formação de precedentes judiciais. Entretanto, conforme o Relatório de monitoramento do II PNETE, concernente ao ano de 2014, os gestores informaram o não cumprimento dessa ação, dada a inexistência de caso de desapropriação com fundamento no descumprimento da função social em virtude da ocorrência de trabalho escravo.

Ainda segundo dados extraídos da Plataforma de Monitoramento do II PNETE, “houve apenas três casos de imóveis que foram desapropriados por improdutividade, e que posteriormente foram flagrados em inspeções do MTE com exploração de trabalho análogo ao escravo”. São eles os municípios das últimas duas fazendas foram corrigidos, pois registrados erroneamente na Plataforma: Fazenda Cabaceiras, em Marabá/PA; Fazenda Tesouras em Araguapaz/GO e Fazenda Três Pilões em Mineiros/GO. Note-se que, nos três casos, a exploração de trabalhadores em condições análogas às de escravo foram detectadas posteriormente ao início do processo de desapropriação, ou seja, o descumprimento da função social no aspecto trabalhista não foi a razão do processo expropriatório, mas a classificação desses imóveis como improdutivos.

No caso da Fazenda Tesouras (ou Ubirajara), após a suspensão do processo judicial dos proprietários alegando ser a fazenda produtiva, o Incra pleiteou a continuidade do processo de desapropriação com base na informação colhida junto ao MTE depois da



fiscalização da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego, em relação à existência de exploração de trabalho em condições análogas às de escravo, pela manutenção de trabalhadores em condições humanas degradantes. A Quarta Turma do TRF da 1ª Região negou provimento, a unanimidade, ao Agravo de Instrumento (N. 0076333-08.2012.4.01.0000/GO, em 7 de maio de 2013), sob alegação de que “nessas hipóteses, as penas previstas são de natureza criminal. Não há previsão legal de desapropriação como sanção, se mantida a constatação de produtividade (art.185, II, da Constituição)”.

O referido artigo 185, II, da Constituição, considera imune à desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva. Interpretado de forma isolada, ignorando que a função social da propriedade deve observar outros aspectos além da questão da produtividade, o referido dispositivo autoriza a interpretação de que um imóvel que seja produtivo, mesmo às custas de exploração de trabalhadores ou de descumprimento das leis ambientais, não será objeto da desapropriação-sanção. E é essa a interpretação que tem sido adotada pelo Poder Judiciário, de que julgado acima mencionado é um exemplo.

Há, ainda, registro de casos de fazendas consideradas produtivas, porém descumpridoras da função social da propriedade: (i) Fazenda Castanhal Cabaceira (Marabá/PA), por descumprimento da função social no aspecto ambiental e trabalhista; (ii) Fazenda Campo do Paiol (Taió/SC), Fazenda Juliana ou Escalada do Norte (Rio Maria/PA) e Fazenda Santa Elina (Cupinguaia/RO), por descumprimento da função social no aspecto ambiental; (iii) Fazenda Nova Alegria (Felisburgo/MG), por descumprimento da função social no aspecto ambiental e de bem-estar social (Brasil, 2011).

Observa-se que, segundo publicação oficial acima referida, a Fazenda Cabaceiras foi considerada improdutiva, em aparente contradição com a informação prestada anteriormente. Ocorre que, como esclarecido pelo Entrevistado 15, o Incra fez diversas vistorias no local, ante a ocorrência de denúncias de trabalho escravo no imóvel. Em um primeiro momento, a propriedade foi considerada produtiva. Em outro momento, foi constatada a improdutividade do imóvel, juntamente com a caracterização de ocorrência de trabalho escravo e de descumprimento das normas de proteção ambiental.

Todos os entrevistados que citaram o caso da Fazenda Cabaceiras foram unânimes em informar que essa foi a única propriedade que, constatada a existência de trabalho escravo, foi posteriormente inserida na política de reforma agrária, tendo sido destinada à criação de projeto de assentamento, em 2008. O Entrevistado 15 pondera que, diante desse quadro, fica “difícil avaliar se a política de reforma agrária está coibindo o trabalho escravo”. Vale ressaltar, por fim, que o caso da Fazenda Cabaceiras não se tornou um precedente judicial de utilização do

instrumento de desapropriação para fins de reforma agrária pela exploração de trabalho escravo porque houve celebração de acordo com os proprietários no curso do processo judicial.

Por fim, vale destacar algumas iniciativas do Incra em fiscalizar imóveis onde foram flagrados trabalhadores em condições análogas à escravidão pelo MTE, visando à utilização da desapropriação como forma de repressão a esse crime. Conforme notícia veiculada no site do Incra, em maio de 2019, o Incra no Estado de Goiás, em 2011, tentou a utilização do resultado das vistorias do MTE em 13 áreas, nas quais foram constatadas a exploração de trabalho escravo, para promover a desapropriação das áreas e a destinação das mesmas à política de reforma agrária: "Como o abuso nas relações de trabalho já foi constatado por meio de perícia do Ministério do Trabalho, o Incra está sendo proativo ao requisitar as áreas para assentamento de famílias de trabalhadores rurais" (<http://www.incra.gov.br/incrago-pede-desapropriacao-de-areas-com-trabalho-escravo>, acesso em maio de 2019).

Não foram encontradas notícias acerca do êxito dessa iniciativa. Ao contrário, os dados constantes da Plataforma de monitoramento, corroborados pelas informações prestadas pelos Entrevistados 1, 2, 8, 9, 15, 16 e 17 revelam o insucesso da utilização do instrumento de desapropriação-sanção como medida de combate ao trabalho escravo no Brasil.

Um resultado relacionado à repressão do trabalho escravo por meio de expropriação do imóvel foi a aprovação da PEC 438/2001, em 2014. Houve um forte envolvimento da Conatrae e apoio da sociedade civil para que, ao artigo 243 da Constituição Federal, que já previa a expropriação de áreas de plantio de psicotrópico, fosse acrescentada a previsão de expropriação (sem indenização) de imóvel (rural ou urbano) onde for localizada exploração de trabalho escravo para destinação à reforma agrária ou programas de habitação popular.

Entretanto, a aplicabilidade da norma constitucional não é imediata, pois depende de lei que regulamente o conceito de trabalho escravo ("trabalho escravo na forma da lei"). Visto que a redação não cita "trabalho análogo ao escravo", como no Código Penal, faz-se necessária norma regulamentadora do conceito.

### *5.3.3 Ação 65*

A ação 65 diz respeito ao objetivo de investigar sistematicamente a cadeia dominial dos imóveis flagrados com trabalho escravo, divulgando os resultados da investigação a cada seis meses para, eventualmente, retomar as terras públicas e destiná-las à reforma agrária.

Quanto à execução dessa ação, o Entrevistado 1 informou que, em 2013, foi feita uma força tarefa no Incra para investigar a situação de quase 400 imóveis identificados com trabalho escravo pelo MTE. Esse trabalho identificou aproximadamente 40 casos que geraram processos

de fiscalização cadastral e sete processos de desapropriação. Não obstante, o Entrevistado 1 afirma que não se obteve sucesso em nenhum dos casos, não se obtendo nenhuma área destinada à reforma agrária: “Perdemos todos, perdemos todos”. Para o respondente, esse é motivo pelo qual não daria, hoje, para “ficar insistindo em uma tese que a gente perde sempre”. Este participante informou, ainda, que da referida lista de imóveis, uma série deles era terra pública, as quais deveriam ser retomadas, porém, quando questionado se o Incra tentou a retomada dessas áreas, a resposta foi negativa.

Para o Entrevistado 16, o Incra nunca se dedicou à tarefa de promover a fiscalização da cadeia dominial dos imóveis: “*efetivamente o Incra nunca se dedicou, nunca se debruçou nessas questões*”. O Entrevistado 16 informou que a fiscalização cadastral foi muito forte nas décadas de 1980 e 1990, mas que “há muitos anos o Incra abandonou a fiscalização cadastral, há muitos anos”.

O Entrevistado 17 confirma essa impressão, ao informar que, em 1997, houve um foco intenso na realização de fiscalização cadastral por causa das denúncias, porém, tais iniciativas posteriormente perderam força, pois, a partir de 2003, foi dada maior atenção à desapropriação-sanção com base no descumprimento de todas as dimensões sociais da propriedade, o que também perdeu força já a partir do primeiro governo Dilma.

Apesar disso, a fiscalização cadastral chamada de autônoma (porque no processo de desapropriação também se é feito o estudo da cadeia dominial do imóvel) era possível de ser realizada, especialmente a partir dos relatórios elaborados pelo Entrevistado 17, a partir dos dados fornecidos pelo MTE, quando este atuava na Consultoria Jurídica do MDA. O Entrevistado 17 informa, inclusive, que houve a edição da Portaria 558, determinando a fiscalização cadastral desses imóveis, com expedição de orientação jurídica pela Procuradoria do Incra à época, para atuação nesse tipo de processo.

#### 5.3.4 Ação 66

A última ação prevista no Plano determina o desenvolvimento de “propostas normativas, rotinas e estratégias administrativas conjuntas para aprimorar a ação fiscalizatória sobre os imóveis com suspeita de trabalho escravo e para desapropriá-los para a reforma agrária e quando caracterizado o descumprimento da função social, em razão da violação grave das normas trabalhistas”.

O já mencionado Parecer Conjunto / CPALNP – CGAPJP/CJ/MDA/Nº11/2004 (VAF/JPMJ) serviu para orientar a atuação do Incra e do MDA na promoção da fiscalização do

cumprimento da função social em todos os seus aspectos e dimensões, de modo que diversas iniciativas se seguiram visando dar efetividade à orientação (Fideles, 2014).

Por outro lado, já em 2000, houve a tentativa de trazer o tema do trabalho escravo para a rotina do Incra: “se a questão ambiental ou trabalhista fosse identificada durante uma vistoria, a norma já orientava para que o órgão responsável fosse sim identificado. Um laudo nosso já seria encaminhado para que eles tomassem as ações de sua competência” (Entrevistado 1). Nesse momento, iniciou-se também a discussão interna de como considerar, diante de cada caso, que houve ofensa ao princípio da função social da propriedade por descumprimento de normas ambientais e trabalhistas, pois só existia, como ainda hoje, critérios fixados para caracterização de imóvel como produtivo ou não.

O Entrevistado 1 mencionou que houve elaboração de norma interna, em 2002, revogada posteriormente, que buscava incorporar a questão da não observância das normas ambientais e trabalhistas na apuração da produtividade do imóvel. Se determinada produção foi alcançada com base em exploração de trabalhadores, por exemplo, essa produção seria desconsiderada do cálculo de produtividade do imóvel. Como na Justiça o Incra perdeu essas causas, entendeu-se melhor revogar a norma administrativa.

Outra iniciativa nesse sentido ocorreu por volta dos anos 2008, 2009, segundo o Entrevistado 1, que informou que o Entrevistado 17 teve uma atuação muito forte nesse tema à época e conseguia, junto ao Ministério do Trabalho, os relatórios de inspeção e fiscalização dos imóveis, fazendo a triagem dessas informações e repassando os dados para o Incra para que se pudesse internalizá-los e utilizá-los nos processos de vistoria. Relata, também, que já houve orientação para se buscar no site do Ministério do Trabalho os dados constantes da chamada “Lista Suja” para cruzar com os dados dos imóveis cadastrados no Incra. Apesar destes esforços, nunca houve um processo sistematizado para isso, era “tudo muito braçal, manual (...) não tem um sistema integrado que bate lá e a gente enxerga, (por isso) nós também não conseguimos avançar” (Entrevistado 1).

O fato é que o recebimento desses relatórios enviados pelo MTE ao Incra e ao MDA já foi feito de forma mais sistemática, embora não houvesse a formalização dessa rotina por meio de normas. Atualmente, essa troca não existe mais, e o Incra não sabe com quem tratar sobre isso no MTE, porque as relações sempre foram muito pessoais. A rotina não era das instituições, mas dependia da iniciativa pessoal dos servidores envolvidos com essas atribuições em cada época.

Quando existiu uma ativa participação da Conjur/MDA, tanto na elaboração como nas tentativas de implementação das ações do Plano, o Incra era demandado pelo MDA, tanto via

Procuradoria, como pela via administrativa. O envio dos relatórios de fiscalização pelo MTE ao MDA e Inbra foi fruto de compromisso entre esses atores firmado no âmbito da Conatrae. Não havia, portanto, um instrumento que fixasse o fluxo para essa troca de informações e nem a forma de triagem das mesmas. A relação era bem pessoalizada entre Inbra e MDA: o Entrevistado 17 destacava nos relatórios do MTE a matrícula e o cadastro do imóvel e enviava os dados ao Entrevistado 1, indicando os imóveis que deveriam receber atenção especial do Inbra. O Entrevistado 1, por sua vez, encaminhava orientações às Superintendências Regionais do Inbra para fiscalizar os imóveis indicados. Após a saída do Entrevistado 17 do MDA, esse fluxo informal foi perdido.

Outra consequência da falta de normatização na troca de dados refletia-se na maneira como eles eram coletados pelos Auditores Fiscais do Trabalho nas fiscalizações e inspeções, conforme mencionado pelo Entrevistado 3. Nem todos os dados coletados eram úteis ao Inbra ou aqueles que eram necessários nem sempre eram coletados. Então, no âmbito da Conatrae, tentou-se estabelecer esse fluxo, mas as iniciativas não prosperaram. O Entrevistado 4, em seu turno, relata que, apesar de o diálogo com Inbra e MDA no âmbito da Conatrae ser forte e produtivo, o problema era a internalização dessas resoluções pelos atores, que não ocorria. Nesse contexto, o Entrevistado 4 conclui que houve muito pouco avanço da política de reforma agrária em sua relação com o plano nacional para a erradicação do trabalho escravo.

Em verdade, o maior avanço no sentido do cumprimento da Ação 66 foi a edição da Instrução Normativa Inbra nº 83/2015, que contém previsão de utilização das provas produzidas pelas fiscalizações do MTE no desencadeamento de processos de desapropriação para fins de reforma agrária. A norma chegou a ser suspensa pelo então Advogado-Geral da União por uma divergência jurídica com o Ministério da Agricultura (MAPA), provocada pela Frente Parlamentar da Agricultura (FPA), mas posteriormente teve sua eficácia restaurada. Porém, continua sem aplicação: “a norma em si não tem força para eu conseguir desapropriar com trabalho escravo. Nem como agravante a gente consegue” (Entrevistado 1). A norma atualmente não é aplicada por decisão administrativa, e não por existência de óbice legal, conforme ressaltou o Entrevistado 2. A edição da IN/Inbra 83/2015 foi mencionada na Plataforma de Monitoramento como ação realizada.

Ainda no sentido de criação de rotinas e estratégias administrativas para melhoria da atuação fiscalizatória, a Plataforma também cita a iniciativa do MDA de não acolher pedidos de titulação na Amazônia Legal quando eles são feitos por pessoas que constam do cadastro de empregadores que utilizaram mão de obra escrava (Lista Suja): a Secretaria da regularização da Amazônia Legal – Serfal – consulta a chamada “Lista Suja” antes da decisão,

acesso que tem conseguido por meio de pedidos baseados na Lei de Acesso à Informação – LAI.

Apesar dessas iniciativas, consta da Plataforma de Monitoramento que o gestor considerou não cumprida a ação 66, ante a inexistência de caso de desapropriação de imóveis com fundamento no descumprimento da função social em virtude de ocorrência de trabalho escravo.

### *5.3.5 Reflexo das interações entre atores nos resultados obtidos*

Importante destacar a relação existente entre os resultados acima apresentados e as interações desenvolvidas entre alguns atores. No caso específico analisado, de utilização dos instrumentos da política de reforma agrária como instrumentos da política de erradicação do trabalho escravo contemporâneo, sobressaem-se dois atores que atuam como os principais atores responsáveis pela efetivação da reforma agrária no país: MTE e Conatrae.

No que se refere à atuação da Conatrae, ficou evidente que as articulações e as tentativas de atuação articulada entre Incra e MDA e demais atores implementadores foram essencialmente desenvolvidas no âmbito da Conatrae. Para o Entrevistado 4, a Comissão conseguiu recompor uma rede de atores que trabalham em prol do combate a esse crime e a elaboração do II PNETE foi um momento importante de convergência de objetivos, o que, na visão deste participante, foi um avanço na formação do arranjo institucional da política,

Outra atuação relevante da Conatrae tem sido no sentido de impedir o retrocesso do conceito de trabalho escravo, que acabaria repercutindo na atuação de todos os demais atores do Plano. Uma exclusão das hipóteses de jornada exaustiva e condições degradantes de trabalho do conceito de trabalho escravo contemporâneo levaria ao esvaziamento da política como um todo. Uma outra questão fundamental da política, consequência direta das ações de fiscalização empreendidas pelo MTE, é o cadastro de empregadores flagrados com exploração de mão de obra escrava, a “Lista Suja”, que vem sendo alvo de muitos combates nos últimos anos, conforme já relatado.

Para o direcionamento da política de reforma agrária ao combate do trabalho escravo, faz-se necessária uma boa atuação dos órgãos de fiscalização do trabalho e a publicação periódica do cadastro de empregadores pelo MTE. A priorização da reforma agrária nas áreas de onde esses trabalhadores mais se originam, ou nos municípios onde eles mais são aliciados ou resgatados, fica a depender da existência desses dados que, por sua vez, depende do efetivo desenvolvimento de ações de fiscalização e de resgate. Assim, também a reforma agrária como forma de reinserção social desses trabalhadores de modo a evitar a reincidência (novo

aliciamento) depende da identificação e libertação desses trabalhadores e direcionamento dos mesmos para lista de possíveis beneficiários da política agrária.

Por fim, observa-se que, sem uma publicação sistemática e periódica da “Lista Suja”, torna-se inviável para o Incra proceder à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária de imóveis que descumprem a função social na dimensão trabalhista, ante a falta de competência legal dos servidores do Incra para proceder a esse tipo de atuação. Da mesma forma, sem um intercâmbio efetivo e adequado dessas informações, a efetivação da política fica comprometida.

#### **5.4 Barreiras ao processo de implementação da política**

O processo de implementação de uma política pública não é isento de desafios. A análise desse processo pode trazer clareza sobre as estratégias para superação desses desafios, desde que não seja feita de forma fragmentada, mas considerando sistematicamente os contextos políticos e administrativos (Wu et al., 2014).

Assim, feita a análise dos arranjos institucionais da política e dos resultados obtidos ao longo do processo de implementação, a presente seção tratará de identificar e categorizar os principais desafios observados à execução das ações estudadas. Para tanto, utilizar-se-ão as categorias propostas por Wu et al. (2014), as quais, combinadas às perspectivas analíticas *top-down* e *bottom-up*, indicam as principais condições que podem obstruir processos de implementação. Tais condições foram denominadas de barreiras típicas ao processo de implementação e classificadas em (i) barreiras políticas, (ii) barreiras de competência analítica e (iii) barreiras de capacidade operacional.

Dentro das chamadas **barreiras políticas**, têm-se as dificuldades que envolvem a falta de apoio burocrático ou de suporte à política pública, bem como a falta de apoio político adequado para implementação (Wu et al., 2014).

Observou-se, neste sentido, a existência de barreiras classificadas como de “Autorização lenta”, devido a diversos pontos de veto entre os atores, que tornam lento o avanço do plano ou a mobilização de recursos (Wu et al., 2014). A primeira barreira identificada foi a redução da desapropriação por descumprimento da função social à desapropriação exclusivamente de imóveis improdutivos (Fideles, 2014), devido à interpretação de que o artigo 185, II da Constituição Federal, torna imune qualquer propriedade que se encaixe dentro dos critérios de utilização produtiva da terra, mesmo que essa produtividade seja alcançada à custa do

descumprimento das demais dimensões da função social da propriedade (bem-estar social, respeito às normas trabalhistas e ambientais).

Tal interpretação adotada pelo Poder Judiciário, especialmente em nível de recurso, quando as ações sobem para decisão pelos Tribunais Regionais Federais, acaba caracterizando-se como um ponto de veto desse ator, inviabilizando a efetividade do instrumento de desapropriação e deixando presos os recursos que lhe foram destinados.

Isso também ocorre pela “resistência à aplicação do critério da preferencialidade no trato das ações de desapropriação” (Fideles, 2014, p. 73). A preferencialidade ao processo de desapropriação-sanção é assegurada por lei, o que implicaria em concessão imediata da imissão na posse do imóvel expropriando (rito sumário), facilitando a ágil criação de projetos de assentamento, por exemplo. Mas, na prática, as decisões judiciais não respeitam tal previsão, e qualquer incidente (propositura de ação visando comprovação da produtividade do imóvel, por exemplo) proposto pelo proprietário paralisa o processo de desapropriação, quando a regra geral da desapropriação é que, no âmbito do Poder Judiciário, não se discute o mérito da desapropriação, apenas questões afetas à indenização, apuração dos valores, etc. A fala do Entrevistado 2 é bem emblemática a esse respeito:

Nós enfrentamos e perdemos tudo. Trabalho perdido (...) a desapropriação se tornou, na realidade, um instrumento perverso. Primeiro porque nós temos uma lei, que é a do rito sumário, que o juiz vê a ação depois de ter o valor, o juiz tem que me dar a posse do imóvel ali na hora. Aí o cara assina lá que o imóvel é produtivo, aí o juiz não dá a posse. Aí marca a perícia, geralmente vai dar improdutivo... E quando não é isso, é questão de valor e aí você acaba que entra com a ação de desapropriação, você fica refém dela. O famoso ato de império não se revela na prática (...) Nós pagamos aqui, para você ter uma ideia, em torno de quase dois milhões por ano para perícia judicial, honorário de perito (...).

No contexto da Conatrae, dada a característica da comissão de abarcar representantes de todos os setores da sociedade, verificou-se, também, a chamada barreira de autorização lenta, pela possibilidade de veto de atores que atrasavam a execução das ações do plano. O Entrevistado 3 relata que a cultura que existia de sempre se submeter as decisões à reunião ampla (Pleno) da Comissão acabou sendo um empecilho: “a CNI e CNA que eram sempre contra qualquer coisa que pudesse avançar na política”. Como forma de driblar essa barreira, criou-se a Comissão Executiva, que não chegou a ser formalizada, conforme já mencionado. Assim, os atores que tinham uma postura mais proativa no sentido de execução das ações do Plano, buscavam evitar que determinadas discussões fossem levadas à deliberação pelo Pleno da Comissão, de modo a evitar atrasos: “‘Não, Conatrae Pleno não, vamos discutir aqui’, ai



rendia mais, as coisas rendiam mais porque tinha um engajamento de afinamento, de pensamento maior, mas em compensação não tinha o peso da Conatrae”(Entrevistado 3).

Outra barreira que se pode classificar como de autorização lenta é a atuação da bancada ruralista especialmente após aprovação da PEC do Trabalho Escravo. Os atores envolvidos com a execução do plano encararam a aprovação da PEC como uma “mega vitória, um momento que a gente acreditou que ia acelerar a erradicação do trabalho escravo” (Entrevistado 8). Entretanto, o que se observou foi um retrocesso, dada a previsão de necessidade de regulamentação (estabelecimento do conceito de trabalho escravo, na forma da lei). Nesse contexto, as tentativas ocorreram no sentido de dificultar a regulamentação e, ao mesmo tempo, mudar o conceito de trabalho escravo tal como fixado no Código Penal, tornando lento o avanço do plano e impedindo a mobilização de recursos no sentido de utilização de instrumento no combate ao trabalho escravo.

Foram identificadas quatro situações que podem ser classificadas como “fraco apoio político”. A suspensão e posterior não utilização da IN/Incra 83/2015, no que se refere à previsão de utilização, como prova emprestada, do processo de fiscalização do MTE, é um exemplo da falta de apoio político necessário à implementação (Wu et al., 2014). Quando de sua edição e publicação, houve uma “reação muito forte das pessoas contrárias” (Entrevistado 2). Essa reação foi materializada a partir de um questionamento jurídico, suscitado pela Frente Parlamentar da Agricultura (FPA) e endossado pela então Ministra da Agricultura, o que levou a uma divergência de entendimentos submetida ao Advogado-Geral da União, que, por sua vez, tornou sem efeito um normativo do Incra. Posteriormente, essa decisão foi revogada e, hoje, o Incra não procede à aplicação dos dispositivos que tratam dessa possibilidade, apesar de não existir mais “óbice” jurídico para tanto.

Outro exemplo é a proposta de regulamentação proposta pelo Senador Romero Jucá (PMDB-RR), que prevê a exclusão das condições degradantes de trabalho e a jornada exaustiva como elementos caracterizadores do trabalho escravo (Zeron, 2017). Nesse contexto, o relatório síntese do monitoramento das ações do II PNETE, relativo ao ano de 2014, refere que “o maior obstáculo tem sido a falta de acordo com a bancada ruralista acerca do conceito de trabalho escravo”. Essa oposição política não é algo recente. A mencionada PEC foi aprovada apenas após 19 anos de trâmite legislativo, dada essa falta de apoio político, e “a bancada ruralista passou a atuar para afrouxar o conceito” de trabalho escravo contemporâneo (Sakamoto, 2018, p. 31).

Assim, a questão da PEC, além de evidenciar o obstáculo da autorização lenta, também destaca a falta de apoio político de grupos que conseguem fazer forte objeção ao progresso da

política. Para Sakamoto (2018, p. 34), “no Brasil, mesmo em governos autoproclamados progressistas, a vontade de empresários sempre esteve mais representada que a dos trabalhadores”.

Os Entrevistados 5 e 6 também relatam a existência de forte pressão política contrária à implementação do II PNETE e citam o mesmo exemplo do projeto de lei para regulamentar alteração do artigo 243 da Constituição, alterado pela PEC do trabalho escravo, a qual prevê a retirada do conceito de trabalho escravo as condições degradantes exaustivas de trabalho, projeto fruto de “uma pressão muito grande da bancada ruralista no Congresso de fazer com que o conceito de trabalho escravo seja mitigado” (Entrevistado 6).

Há também resistência contra o Cadastro de empregadores, ou “Lista Suja” publicada pelo MTE. Primeiramente a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) conseguiu a suspensão da publicação da referida lista por medida liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal no final de 2014, que vigorou até cinco dias após a publicação, em 2016, de Portaria Interministerial alterando os critérios para entrada e saída de um empregador do Cadastro (Sakamoto, 2018). Além disso, há projetos de lei com objetivo de enfraquecer o cadastro, desconsiderando que a “transparência é fundamental para que o mercado funcione a contento” (Sakamoto, 2018, p. 33).

Interessante observar a referência, feita pelo Entrevistado 2, sobre a chamada “complacência que a sociedade de um modo geral tem com o trabalho escravo” e para o entendimento de que o problema não teria entrado, de fato, na agenda do governo: “Acho que esse é o desafio. A reforma agrária já saiu da pauta, combate ao trabalho escravo vem sofrendo uma série de ataques, (...) de um modo geral nós vivemos um momento de refluxo desses avanços e retrocessos dos nossos processos sensibilizatórios”. O Entrevistado 2 ressalta, ainda, o fato de que nem o Plano Nacional de Reforma Agrária e nem o PNETE sequer foram aprovados por portaria.

Sobre a efetiva inclusão da política na agenda de governo, o Entrevistado 2 entende que de fato nunca esteve, nem mesmo nos anos de lançamento dos Planos Nacionais (2003 e 2008), pelo menos não como outras pautas já estiveram nesse mesmo período, com evidência e importância, como a realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas. Cita como exemplos de efetivo envolvimento: “toda a aprovação de uma lei específica, de regulamentos próprios, de campanhas publicitárias, você teve um engajamento muito maior”.

Assim, percebe-se que, em determinado momento, o apoio político foi restrito ao que se chama de nível retórico (Wu et al., 2014). Apesar de constar na introdução do II PNETE que a erradicação do trabalho escravo é “prioridade absoluta do Estado brasileiro”, esse apoio não se

materializou em esforço orçamentário, de recursos humanos e de toda a estrutura necessária para o alcance dos objetivos traçados.

O Entrevistado 10 reforça a fala do Entrevistado 2 ao entender que a dificuldade principal é não contar com o Governo Federal, ou seja, não ter a política como política de Estado. De forma semelhante percebe o Entrevistado 8:

Porque mesmo com a reforma agrária ocorrendo o pessoal percebeu que o poder público não priorizava os diálogos da distribuição de terra (...) Como utilizar a reforma agrária como instrumento de combate ao trabalho escravo se a reforma agrária no Brasil não funciona a contento? Não estou falando que não deveria funcionar ou que não deveria existir, ela não funciona a contento, ela não funciona como deveria.

Apesar de o apoio inicial à política poder ser caracterizado mais em nível retórico, o fato é que, atualmente, na visão do Entrevistado 3, além da redução das verbas destinadas à política, o apoio político foi reduzido a quase zero. O respondente caracteriza a situação como “drástica”, pois não há “nenhuma disposição de brigar politicamente pela política (...) Isso foi diminuindo ao longo do tempo, mas hoje é quase zero”.

Interessante notar que algumas das barreiras de falta de apoio político indicadas acima acabaram por gerar outros dificultadores, também no nível político, mas que podem ser caracterizados como de oposição burocrática. A baixa prioridade conferida à política e/ou à presença de interesses conflitantes entre atores relevantes do processo de implementação podem provocar atuações intencionais com objetivo de atrasar ou impedir a implementação da política, segundo Wu et al. (2014).

A inércia do Ministro do MTE em divulgar o Cadastro de Empregadores, após a revogação da liminar do STF que suspendia a sua publicação, é exemplo de atuação intencional por parte de figuras relevantes para execução da política, no sentido de retardar a implementação da política, dada a importância da Lista Suja no combate ao trabalho escravo (Wu et. al, 2014). De fato, o Ministério do Trabalho poderia ter divulgado a Lista ainda em 2016, e apenas o fez em março de 2017, após decisões judiciais determinando a publicação, apesar de recursos interpostos pelo MTE (Sakamoto, 2018). No caso, a motivação parece ter sido a baixa prioridade conferida à política, o que condiz com as informações concedidas pelos entrevistados acerca da queda de priorização da política ao longo dos anos, bem como a existência de interesses conflitantes com a agenda do Governo Temer.

Outro exemplo é a não aplicação dos dispositivos da IN/Incrá 83/2015 pelos servidores do Incra para utilização da “Lista Suja” como prova emprestada nos processos de desapropriação. Atualmente, não existe óbice legal para tanto, e a norma não está mais

suspensa, porém, existe uma resistência do corpo técnico em valer-se de mecanismos que se mostraram não exitosos em tentativas anteriores:

Eu percebo do ponto de vista dos técnicos e mesmo dos gestores que lidam com reforma agrária um pragmatismo diante do ciclo vicioso, (...) que é o seguinte: na medida em que eu não tenho decisões judiciais que convalidam ou validam as ações administrativas de fiscalização da função social do trabalho escravo, mas, ao contrário, eu tenho decisões judiciais que invalidam essas iniciativas, então os peritos, buscando resultados efetivos na obtenção do imóvel, e os gestores, abandonam essa perspectiva e vão para uma perspectiva pragmática de onde eles obtém resultados mais efetivos. Significa dizer que se o Judiciário está afirmando que vai prevalecer o critério de produtividade, eu não vou gastar os meus poucos recursos, meu limitado tempo, para ficar vistoriando imóveis com trabalho escravo, eu vou ficar gastando esses meus limitados recursos onde eu vou ter maior resultado, efetividade na meta principal do Incra que é obtenção de imóvel (Entrevistado 2).

A existência dessa barreira de oposição burocrática, por ausência de incentivos, conforme descrito, também é reconhecida pelo Entrevistado 1: “Então eu acho que hoje não dá mais para gente ficar insistindo em uma tese que a gente perde sempre. Ou nós vamos ter uma medida de força maior, constitucional mesmo, ou então não adianta a gente ficar malhando em ferro frio”.

Foi identificada, também, barreira de oposição burocrática, haja vista a existência de interesses conflitantes quando da tentativa de normatizar “rotinas e estratégias administrativas conjuntas para aprimorar a ação fiscalizatória sobre os imóveis com suspeita de trabalho escravo e para desapropriá-los para a reforma agrária” (Ação 66). No âmbito do Incra, houve reuniões junto com auditores fiscais do MTE para viabilizar norma conjunta, o que não prosperou, segundo relatos dos Entrevistados 1, 2 e 17. Para o Entrevistado 2, houve

Muita dificuldade em avançar o debate (pelo) espírito de corpo e de preservação de atribuições, especialmente do Ministério do Trabalho, que não admitia a hipótese de o Incra fiscalizar trabalho escravo mesmo na perspectiva para apurar o descumprimento da função social, (...) porque isso era atribuição da carreira de auditor fiscal do trabalho.

Entre as dificuldades indicadas como **barreiras de competência analítica**, têm-se aquelas relacionadas à missão da política pública, como exemplo, a “má concepção da política”, em decorrência de serem ignoradas algumas barreiras já previstas, ou que poderiam sê-las, ao processo de implementação, ainda na fase de sua formulação.

O II PNETE não possui propriamente uma estrutura de plano, segundo os Entrevistados 3 e 8 (este último, relator do II PNETE), pois ele não seguiu uma metodologia precisa que viabilizasse o seu monitoramento. O Entrevistado 3 argumenta que o Plano possui muitas ações genéricas demais, ações que não estabelecem nenhum tipo de indicador e ações que apresentam

responsabilidades diluídas, evidenciando a barreira denominada “missões vagas ou múltiplas”, o que pode ser atribuído à natureza intersetorial do plano: as ações são apresentadas com indicação dos atores responsáveis e parceiros por sua implementação, sem maiores especificações das atribuições de cada um. De fato, o II PNETE em si não possui instrumentos claros para seu monitoramento: “o que significa essa categoria de apoiador (*atores responsáveis e parceiros*)? Qual é a parte que o parceiro se responsabiliza? E o responsável também? O que ele se compromete a entregar? Meio que muitas das 66 ações são muito abertas” (Entrevistado 3).

Como decorrência dessas metas fixadas de forma vaga, alguns objetivos não tiveram sua forma de operacionalização especificadas. Por exemplo, o apoio aos trabalhadores egressos da exploração análoga à escravidão: não há uma política nacional clara para isso. Segundo o Entrevistado 7, não se consegue articular muito bem para quebrar a vulnerabilidade desses cidadãos, por meio de educação e políticas de transferência de rendas e por meio da reforma agrária muito menos, pois é um processo muito demorado.

Os integrantes do Grupo Focal destacaram alguns obstáculos que podem também ser classificados como barreiras decorrentes de fixação, pelo Plano, de objetivos vagos ou múltiplos. O primeiro é a impossibilidade de o Incra promover a fiscalização da função social da propriedade a partir de denúncias de trabalho escravo pelo movimento social, pois a verificação e autuação por exploração de trabalho escravo compete ao MTE. Entretanto, o Plano prevê que o Incra deve promover a desapropriação dessas áreas por descumprimento da função social, enquanto que o Incra fica a depender da atuação de outro ente para tanto.

Outras dificuldades já foram citadas em relação à execução dessa ação específica, de promover a desapropriação dos imóveis onde se verifica exploração de trabalhadores para destiná-lo à reforma agrária: não aceitação da tese no âmbito do Poder Judiciário, inexistência de normatização entre Incra e MTE (fracasso das tentativas de normatização), forte oposição política à IN/Incra 83/2015, não estabelecimento de fluxo de troca de informações adequadas entre Incra e MTE, etc. Para além do exposto, o II PNETE não apresenta com clareza uma definição das atribuições dos atores para a execução dessa ação.

A participação do Incra nas ações de fiscalização do GEFM poderia ajudar a superar alguns desses gargalos, contudo, a impossibilidade de o Incra acompanhar essas ações de fiscalização, em decorrência do grau de sigilo exigido, constitui outra barreira no entender dos participantes do Grupo Focal.

A pesquisa também evidenciou a existência de barreiras classificadas por Wu et al. (2014) como “mudanças de prioridades”. Tais mudanças, que podem decorrer de alterações nas

condições econômicas e políticas, é outro exemplo de barreira de competência analítica, que influenciam negativamente o processo de implementação.

Entre os anos 2013 e 2015, a Conatrae focou quase que exclusivamente em medidas visando à aprovação da PEC do trabalho escravo em detrimento às demais ações previstas no II PNETE, inclusive as obrigações da Comissão de monitorar e avaliar execução das ações do Plano, bem como de articular e coordenar a execução das demais ações do Plano. Tal mudança de prioridade na atuação da Comissão acabou não surtindo o efeito esperado, pelo fato de a alteração do artigo 243 da Constituição, conforme já destacado, prever a necessidade de normatização posterior. Assim, tem-se um exemplo de mudança de prioridades que acabou não trazendo os efeitos benéficos esperados para o avanço da política e que acabou atrasando o desenvolvimento de outras ações importantes para o avanço da política.

Ainda nesse contexto, a Entrevistada 12 destaca que, desde 2014, quando começou a participar mais diretamente na execução da política, a maior dificuldade enfrentada na implementação e até avaliação da política, é o contexto muito difícil de mudanças institucionais, de crise política e de recessão econômica:

Então isso realmente dificulta, (...) porque você tem um contexto que é completamente diferente, não tem nenhum meio de comparar o que aconteceu antes ou vai acontecer depois. (...) Se você olhar para o que está muito recente você não tem maturidade de resultado para poder chegar a nenhum tipo de conclusão. Eu destacaria o contexto como um contexto complicado tanto no geral, como dentro do tema do trabalho escravo também. Você deve estar acompanhando a portaria para lá, portaria para cá, questão sub judice no STF, então eu acho que isso dificulta um pouco, gera mais complexidade em um tema que já é bastante complexo por natureza.

Por fim, ainda no contexto das barreiras de competência analítica, observa-se a existência de algumas dificuldades que podem ser classificadas como barreiras à implementação por má concepção da política.

Como exemplo, não foram pensadas estratégias de localização e cadastramento das famílias dos trabalhadores resgatados da condição de escravidão contemporânea para fazer frente à dificuldade de localização, pelo MDA, dos trabalhadores resgatados (Pacheco, 2017). Essa dificuldade impossibilita a execução das ações de reinserção social dos trabalhadores libertos e de prevenção a novos aliciamentos.

Outro exemplo consiste na constatação de que, ao libertar os trabalhadores escravizados, o Estado acaba devolvendo essas pessoas para o mesmo ambiente que os levou a serem aliciados, sem promover mudanças substanciais no contexto social e econômico desses cidadãos. É por isso que o Entrevistado 9 afirma que “libertar não erradica o trabalho escravo”.

Quando Plano Nacional foca apenas na condição individual daquele trabalhador liberto (promover qualificação profissional, por exemplo), sem considerar o contexto social da localidade, inclusive as condições dos demais moradores daquela região, outros cidadãos daquele ambiente continuam vulneráveis:

Você vai qualificar esse cara individualmente e os outros 99 da comunidade dele vão pegar o lugar dele no mesmo canavial, na mesma obra de construção, na mesma fazenda. Você não tratou nada dos problemas estruturais que geraram a desgraça dele: falta de acesso à terra, à educação, à saúde (Entrevistado 9).

Nesse sentido, tem-se uma limitação no planejamento das ações do Plano, que acaba por comprometer a efetividade da política. É necessário um melhor planejamento das ações de prevenção, onde está o gargalo da política, também na opinião do Entrevistado 10.

Outra limitação do planejamento da política foi indicada pelo Entrevistado 8. Ao se prever atribuições a cargo do Incra, deixou-se de prever recursos necessários para tanto, bem como deixou-se de prever a necessidade de formação do pessoal nas diferentes unidades: “como todo mundo estava sobrecarregado, eles não fizeram formação interna das equipes para que elas pudessem ir em frente. A questão do trabalho escravo, não houve esse enfrentamento” (Entrevistado 8).

Por fim, uma barreira citada pelos integrantes do grupo focal, por diversos entrevistados e pela literatura, é a questão da impunidade, no que tange, especialmente, à condenação penal dos infratores do artigo 149 do Código Penal. O Plano não prevê devidamente estratégias de ação para superar esse problema. O número de procedimentos penais que chegaram a proferir sentença de mérito é ínfimo. O MPF informa que, entre 2010 e 2014, não houve caso de condenação ou de prisão por causa do crime. Dos 469 processos ajuizados, nenhum resultou em punição e muitos foram arquivados por prescrição (Maciel & Sturm, 2018).

Por este motivo, foi apontado pelos participantes do Grupo Focal que o Poder Judiciário deveria estar mais presente nas ações de combate ao trabalho escravo, devendo atuar no sentido de impedir a perpetuação da impunidade, o que também foi um achado do estudo de Monteiro e Fleury (2014):

Em relação ao trabalho escravo, eu acho que existe uma omissão histórica (...) que mais contribui para a permanência do(...) problema, é a ausência do Judiciário. Você não vê, são raras as condenações (...). São raríssimas, acho que no Brasil a gente conta nas mãos o número de condenações por trabalho escravo (Participante 1)

O Entrevistado 2 destaca que o Judiciário decide apenas com base na propriedade individual como um direito absoluto. Para a Entrevistada 12, o necessário envolvimento desse importante ator poderia ocorrer por meio cursos e palestras promovidos pelas escolas de

formação da magistratura, não para promover necessariamente capacitação, pois esta existe, mas para sensibilizar os juízes para o tema: “Porque a gente vê muitas sentenças às vezes em audiência, também os juízes: ‘A vida dele é muito pior que isso’. Justificando aquelas condições degradantes de trabalho: ‘Se tivesse em casa... Está fazendo um favor’”. (Entrevistada 12).

Por fim, passa-se à identificação das dificuldades relacionadas à **capacidade operacional**, considerada a base da implementação, e que ocorrem quando os vários tipos de capacidades necessárias para implementar os planos (recursos humanos, financeiros etc.) são “ignorados ou são classificados de forma otimista” (Wu et al., 2014, p. 109).

A barreira denominada ‘limitação de fundos’, quando existente, atrasa a concretização e progresso da política (Wu et al., 2014). A pesquisa revelou que esta barreira provavelmente é a maior entre as existentes ao processo de implementação da política de erradicação do trabalho escravo, uma vez que mencionada pela maioria dos entrevistados e dos participantes do grupo focal, o que também foi confirmado por meio dos dados secundários obtidos (dados oficiais e literatura e estudos sobre o tema).

Segundo o relatório síntese do monitoramento do II PNETE, referente ao ano de 2014, os recursos financeiros disponíveis para o cumprimento das 66 metas do II PNETE não constam de dotações orçamentárias específicas nos respectivos ministérios. Em verdade, muitas das ações são contempladas de maneira transversal em programas setoriais que dispõem de orçamento próprio.

Ainda segundo o mesmo relatório síntese, observou-se um aumento de fiscalização pelas Superintendências Regionais do Trabalho – SRTE’s, indicando que a repressão vem deixando o de ser uma responsabilidade exclusiva do GEFM. Entretanto, esse aumento não vem acompanhado do aumento de recursos financeiros e humanos no âmbito dessas SRTE’s, existindo o risco de enfraquecimento da política, diante da insuficiência de fiscais e de recursos suficientes para assumir a fiscalização no âmbito local. Essa falta de recursos no âmbito das regionais foi mencionada pelos Entrevistados 5 e 6. Em 2017, os Estados ficaram sem recurso mesmo desde março:

Ficaram de março até setembro sem recursos para poder, para combustível e diária dos servidores para fazer deslocamento. Geralmente essas ações de combate ao trabalho escravo tem que ter deslocamento, o trabalho escravo não está na porta da sua superintendência. Então nos estados prejudicou ano passado e do grupo móvel quase que prejudicou em agosto, mas teve um aporte que manteve as operações (Entrevistado 6).

Os recursos destinados à política são sistematicamente objeto de cortes. Como exemplo, pode-se observar que, até 2011, havia um programa do governo “0107 – Erradicação do



Trabalho Escravo”, contendo cinco ações destinadas e financiadas com recursos do MTE e FAT. Entretanto, os relatórios do FAT demonstram que, a partir de 2012, o programa deixou de existir e as ações integraram outros programas apenas para fins de pagamento de resíduos (Pacheco, 2017).

A limitação de verbas alcança todos os atores envolvidos, de todos os níveis e poderes. Os Termos de Ajustamento de Conduta – TAC’s firmados pelo MPT não conseguem ter seus cumprimentos fiscalizados, por exemplo, devido à ausência de estrutura para fiscalização. (Hannemann, 2017). A Polícia Rodoviária Federal, por sua vez, também sofreu com o contingenciamento orçamentário, junto com a redução de pessoal, o que dificultou a participação da PRF nas ações de fiscalização (Maciel & Sturm, 2018).

A fiscalização do trabalho sofre com contingenciamento sistemático dos gastos. O contingenciamento do MTE no ano de 2017 foi de mais da metade do orçamento previsto inicialmente (redução de R\$ 902 para 444 milhões), sendo que a inspeção do trabalho teve corte ainda maior, de R\$ 32,2 para R\$ 10 milhões, o que significa um corte de cerca de 70% (Maciel & Sturm, 2018).

Os cortes orçamentários impactam diretamente no número e na eficiência das ações de fiscalização. Em 2008, havia oito GEFM, número reduzido à metade no ano de 2017 (Maciel & Sturm, 2018). Segundo dados da CPT, considerando o número mensal de trabalhadores resgatados, houve uma queda de 73%, comparando 2016 com os primeiros meses de 2017 e uma queda de 94% comparando os dados de 2017 com a média de resgates desde 2003. Maciel e Sturm (2018) entendem que essa queda não está relacionada à diminuição da ocorrência do crime de escravização de pessoas, mas à restrição orçamentária. As fiscalizações no campo e nos interiores são as mais prejudicadas, pois a falta de orçamento e de pessoal faz com que os profissionais se concentrem nos locais onde existem superintendências regionais, ou seja, cidades mais populosas ou capitais, quando a maior parte dos resgates aconteceram em zonas rurais ou em cidades pouco populosas.

Esse problema de limitação de recursos também foi destacado pelo Entrevistado 9, que mencionou a existência de sérios problemas na capacidade operacional do Estado brasileiro “ir atrás das denúncias que chegam”. Isso porque o Brasil ainda não possui uma ação de inteligência voltada à prevenção, apesar de existir atualmente tecnologia relativamente barata, como o uso de drones e de GPS, ou de se poder estabelecer parceria com o Exército. O fato é que o Estado brasileiro “não consegue ir atrás das denúncias que a gente recebe, e olha que a gente recebe pouco, porque o tema não é tão popular assim, as pessoas não sabem direito o que é” (Entrevistado 3).

Outra dificuldade relativa aos recursos financeiros, refere-se à execução desses recursos. Quando são adequados, por vezes, existem fatores que dificultam a execução dos mesmos (Entrevistado 6). Exemplo desse tipo de limitação que alcançou todos os setores da administração pública federal em 2018 diz respeito à compra de passagens aéreas. Para o Entrevistado 6,

Isso atrapalha bastante, os entraves administrativos que a gente tem para poder fazer com que o grupo móvel atue de forma mais voltada para atividade fim dele que é verificação do próprio princípio da regularidade, de atuação em âmbito nacional. Então em maior parte do tempo a gente passa resolvendo problemas administrativos de como a gente vai emitir passagem, se é que vai conseguir ou não, se tem viatura ou não tem, se tá faltando pneu, mas não tem contrato para comprar pneu para as viaturas, então a parte administrativa é a principal carga hoje para poder manter o grupo móvel.

Um reflexo dessa barreira é observado pela ausência de capacitação contínua dos servidores do Incra para conscientização quanto ao papel do ente na fiscalização do cumprimento da função social da propriedade, conforme ressaltado pelos participantes do Grupo Focal. A consequência disso é que os servidores acabam aprendendo apenas na execução de suas atribuições, o que pode prejudicar a qualidade de suas atuações. Essa necessidade de capacitação foi ressaltada pelo Entrevistado 2, o qual evidenciou que, na prática, surgem muitas dúvidas entre os integrantes do corpo técnico acerca de como proceder, o que considerar ou não, etc.

O Entrevistado 3 acredita que as pautas relacionadas aos direitos humanos nunca foram realmente intensivas em orçamento. Nem mesmo quando elas são mais bem executadas, esses recursos não estão previstos na via orçamentária, a partir de grandes programas.

Ainda entre as denominadas capacidades operacionais, Wu et al. (2014) afirmam que a capacidade de coordenação em rede é uma das que mais influenciam o processo de implementação, pois podem tornar as decisões de rotina lentas e a implementação disfuncional, da mesma forma que uma má estrutura de gestão faria. A presente pesquisa permitiu identificar também a existência de entraves relacionados à “má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede” na implementação da política em análise.

A coordenação da rede de atores responsáveis pela implementação da política dá-se basicamente via Conatrae, entretanto, a Comissão teve seu papel esvaziado ao longo do tempo, inclusive após o impeachment, com a redução dos recursos e das reuniões realizadas (Entrevistado 10). Além disso, a participação do Incra nas reuniões da Conatrae, em discussões com outros atores responsáveis pela política, foi diminuindo ao longo tempo. Assessora do

Entrevistado 17 informou não recordar participação de nenhum representante do Incra nas reuniões realizadas pela Comissão desde 2016, por exemplo.

Inexiste também integração entre os ministérios que estabeleceram a cooperação (dados junto ao MDS – CAD único), além da falta de regularidade no processo (Pacheco, 2017). Desse modo, permanece a dificuldade existente no monitoramento do cadastro desse público (trabalhadores resgatados), visto que os identificados quando do batimento das informações normalmente não estão registrados no CAD único (Pacheco, 2017).

O Entrevistado 15 reforça essa percepção de que o poder público não possui um acompanhamento bom dos trabalhadores após o seu resgate, motivo pelo qual esses trabalhadores acabam não tendo acesso a várias políticas públicas às quais teriam direito e que seriam efetivas se houvesse uma rede de articulação entre atores locais (como sindicatos de trabalhadores rurais) e entes governamentais (Ministério Público do Trabalho, Incra, etc.). Tais relatos demonstram a dificuldade de gestão de dados e informações relevantes à execução da política, o que decorre também da dificuldade de se coordenar a atuação dos atores envolvidos.

Quanto à gestão de dados e informações, com a troca de conhecimento entre os atores, no que se refere ao relacionamento entre o Incra e o MTE especificamente, observa-se a indicação de problemas pelos dois lados, evidenciando, no mínimo, a falta de diálogo institucional entre esses entes. Por um lado, servidores do MTE relatam dificuldades em obter informações do Incra, as quais seriam relevantes para o planejamento estratégico das ações de fiscalização do GEFM (Entrevistados 5 e 6). Por outro lado, servidores do Incra relatam o recebimento de informações inadequadas e incompletas encaminhadas pelo MTE no que diz respeito aos imóveis onde a Inspeção do Trabalho flagrou a exploração de mão de obra escrava (Entrevistados 1, 2 e 17 e participantes do Grupo Focal).

Ainda no que se refere ao relacionamento entre o Incra e o então MTE, o Grupo Focal destacou como barreiras à implementação efetiva da política: a falta de alinhamento normativo-operacional, para o intercâmbio de dados; a ausência de parâmetro que identifique o que é relevante para ser encaminhado ao Incra; e a troca de informações que ocorria de forma muito pessoalizada, conforme a proximidade das pessoas que estavam ocupando determinados cargos e funções à época (não era uma prática institucionalizada, incorporada na rotina da administração). Outras dificuldades mencionadas pelos participantes do Grupo Focal no que diz respeito à interação do Incra com outros órgãos, referem-se à inexistência dessa articulação e à ausência de ações desenvolvidas de forma integrada com os municípios, o que torna as decisões de rotina lentas e a implementação disfuncional (Wu et al., 2014).

No que se refere ao monitoramento das ações, atividade relacionada à gestão do funcionamento do plano, há uma carência de registros e a difícil contabilização das ações penais em curso e dos seus resultados. Não existe banco de dados nacional consolidado que permita acompanhar com facilidade a tramitação das ações penais e trabalhistas relativas a trabalho escravo e as respectivas decisões judiciais. Tal fato, diante da lacuna histórica de efetiva punição penal, prejudica o avanço do plano nesta questão.

Finalmente, há também a denominada ‘falta de clareza nos planos operacionais’, última espécie das chamadas barreiras operacionais. Essa falta de clareza nos planos operacionais acaba por acarretar dificuldades relevantes à execução de um plano, devido à má especificação dos papéis de cada ator, das suas respectivas responsabilidades e das prestações de contas.

No âmbito do Incra, os participantes do Grupo Focal indicaram como barreira a ausência de liderança e orientação por parte das Diretorias e da Presidência do Incra para execução da política de reforma agrária como instrumento de combate ao trabalho escravo. Neste contexto, o Entrevistado 17 relatou a ausência de orientação para que os dados encaminhados pelo MTE fossem também utilizados pelo Incra no processo de fiscalização cadastral autônoma, com possível inibição do SNCR dos imóveis irregulares, apesar da previsão expressa de ação no II PNETE neste sentido.

Em outras palavras, a necessária clareza no direcionamento na operacionalização das ações não existiu. Conforme já destacado, o II PNETE possui ações previstas de maneira muito genérica e vaga, o que torna ainda mais necessárias as orientações para execução dessas ações, sob pena de falta de efetividade. Segue síntese das barreiras à implementação identificadas, conforme Tabela 14.

Tabela 14

*Síntese das barreiras de implementação identificadas*

<b>BARREIRAS POLÍTICAS (DE SUPORTE E AUTORIZAÇÃO)</b>	
1. Autorização lenta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução da desapropriação por descumprimento da função social à desapropriação exclusivamente de imóveis improdutivos (veto do Poder Judiciário).</li> <li>• Resistência à aplicação do critério da preferencialidade no trato das ações de desapropriação (veto do Poder Judiciário).</li> <li>• Posturas contrárias à política no ambiente da Conatrae (possibilidade de veto de atores como CNA e CNI), atrasando a execução de ações do plano.</li> <li>• A atuação da bancada ruralista após aprovação da PEC do Trabalho Escravo (atraso na regulamentação e ataque ao conceito fixado no Código Penal).</li> </ul>
2. Fraco apoio político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A suspensão e posterior não utilização da IN/Incrá 83/2015, no que se refere à previsão de utilização, como prova emprestada, do processo de fiscalização do MTE.</li> <li>• Falta de acordo com a bancada ruralista acerca do conceito de trabalho escravo (falta de apoio político de grupo com forte atuação).</li> <li>• Resistência contra o Cadastro de empregadores, ou “Lista Suja” publicada pelo MTE.</li> <li>• Apoio político foi restrito ao que se chama de nível retórico. Não houve a inclusão do problema na agenda do Estado de forma efetiva.</li> </ul>
3. Oposição burocrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inércia do Ministro do MTE em divulgar o Cadastro de Empregadores, após a revogação da liminar do STF que suspendia a sua publicação.</li> <li>• Resistência do corpo técnico do Incra em valer-se de mecanismos que se mostraram não exitosos em tentativas anteriores (ex. IN 83/2015).</li> <li>• Existência de interesses conflitantes quando da tentativa de normatizar “rotinas e estratégias administrativas conjuntas para aprimorar a ação fiscalizatória sobre os imóveis com suspeita de trabalho escravo e para desapropriá-los para a reforma agrária” (Ação 66).</li> </ul>
4. Fracos incentivos ao implementador	Não identificada.
<b>BARREIRAS DE COMPETÊNCIA ANALÍTICA</b>	
5. Missões vagas ou múltiplas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Plano possui muitas ações genéricas, que não estabelecem nenhum tipo de indicador e que apresentam responsabilidades diluídas.</li> <li>• Alguns objetivos não tiveram sua forma de operacionalização especificadas.</li> <li>• Impossibilidade de o Incra promover a fiscalização da função social da propriedade a partir de denúncias de trabalho escravo pelo movimento social. Incra depende da atuação do MTE.</li> <li>• Impossibilidade de o Incra acompanhar essas ações de fiscalização do GEFM, em decorrência do grau de sigilo exigido.</li> </ul>
6. Mudanças de prioridades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre os anos 2013 e 2015, a Conatrae focou quase que exclusivamente em medidas visando à aprovação da “PEC do trabalho escravo” em detrimento às demais ações previstas no II PNETE, incluindo monitoramento e avaliação das ações do Plano, e a articulação e coordenação dessas ações.</li> <li>• Contexto muito difícil de mudanças institucionais, de crise política e de recessão econômica.</li> </ul>
7. Má concepção	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foram pensadas estratégias de localização e cadastramento das famílias dos trabalhadores resgatados da condição de escravidão contemporânea.</li> <li>• “Libertar não erradica o trabalho escravo” (E9).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foram previstos recursos necessários para capacitação do pessoal do Incra nas diferentes unidades.</li> <li>• O Plano não prevê devidamente estratégias de ação para superar o problema da impunidade, no que tange, especialmente, à condenação penal dos infratores.</li> </ul>
8. Viabilidade desigual	Não identificada.
<b>BARREIRAS DE CAPACIDADE OPERACIONAL</b>	
9. Limitações de fundos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os recursos financeiros disponíveis para o cumprimento das 66 metas do II PNETE não constam de dotações orçamentárias específicas nos respectivos ministérios.</li> <li>• Aumento das fiscalizações pelas SRTE,s não foi acompanhado do aumento de recursos financeiros e humanos no âmbito dessas SRTE's.</li> <li>• Os recursos destinados à política são sistematicamente objeto de cortes.</li> <li>• A limitação de verbas alcança todos os atores envolvidos, de todos os níveis e poderes (MPT, Polícia Rodoviária Federal etc).</li> <li>• A fiscalização do trabalho sofre com contingenciamento sistemático dos gastos. O contingenciamento do MTE no ano de 2017 foi de mais da metade do orçamento previsto inicialmente. Os cortes orçamentários impactam diretamente no número e na eficiência das ações de fiscalização.</li> <li>• Problemas na capacidade operacional do Estado brasileiro “ir atrás das denúncias que chegam” (recurso pessoal e tecnológicos).</li> <li>• Dificuldades na execução de recursos existentes: quando são adequados, às vezes existem fatores que dificultam sua execução.</li> <li>• Ausência de capacitação contínua dos servidores do Incra para conscientização quanto ao papel do ente na fiscalização do cumprimento da função social da propriedade.</li> <li>• As pautas relacionadas aos direitos humanos nunca foram realmente intensivas em orçamento.</li> </ul>
10. Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Conatrae teve seu papel esvaziado ao longo do tempo, inclusive após o impeachment, com a redução dos recursos e das reuniões realizadas.</li> <li>• Não houve participação de representante do Incra nas reuniões realizadas pela Comissão desde 2016.</li> <li>• Dificuldade de gestão de dados e informações relevantes à execução da política.</li> <li>• Relacionamento entre o Incra e o MTE com dificuldades. Atualmente, falta diálogo institucional entre esses entes.</li> <li>• Falta de alinhamento normativo-operacional, para o intercâmbio de dados.</li> <li>• A ausência de parâmetro que identifique o que é relevante para ser encaminhado ao Incra pelo MTE.</li> <li>• Ausência de colaboração do Incra no fornecimento de informações solicitadas pelo MTE e de feedback sobre os dados encaminhados.</li> <li>• Troca de informações muito pessoalizada, conforme a proximidade das pessoas que estavam ocupando determinados cargos e funções à época. Prática não institucionalizada, não incorporada à rotina da administração.</li> <li>• Inexistência de articulação e de ações desenvolvidas de forma integrada com os municípios.</li> <li>• Sobre o monitoramento, há carência de registros sobre ações penais em curso e dos seus resultados. Não existe banco de dados nacional consolidado para acompanhamento das ações penais e trabalhistas relativas a trabalho escravo.</li> </ul>
11. Falta de clareza nos planos operacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de liderança e orientação por parte das Diretorias e da Presidência do Incra para execução da política de reforma agrária como instrumento de combate ao trabalho escravo.</li> <li>• Ausência de orientação para que os dados encaminhados pelo MTE fossem também utilizados pelo Incra no processo de fiscalização cadastral autônoma.</li> </ul>

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo geral analisar o processo de implementação das ações do II PNETE relacionadas à promoção de reforma agrária, a partir da sua rede de atores e do arranjo institucional da política pública, para identificar, ao final, as barreiras enfrentadas pelos gestores ao longo do processo de implementação dessas ações.

Observou-se, inicialmente, fortes indícios de uma fraca implementação dessas ações. Os dados sobre a execução da política, apesar de fartos, carecem de tratamento e são mais acompanhados que monitorados e avaliados, conforme relata Antero (2008). Verificou-se, ainda, a escassez de estudos científicos abordando a política e, principalmente, seu processo de implementação. Assim, optou-se por um estudo que procedesse à análise do processo de implementação, com vistas a contribuir com a melhoria do mesmo (Lima & D'Ascenzi, 2013).

Utilizou-se, para tanto, a perspectiva de redes de implementação de políticas, considerando a natureza intersetorial do II PNETE, e a abordagem dos arranjos institucionais que dão sustentação à política, com objetivo de compreender da forma mais ampla possível as características do processo de implementação e, assim, possibilitar a identificação das barreiras enfrentadas para a execução das ações analisadas.

Assim, foram identificadas as competências e atribuições de cada um dos atores envolvidos com a execução da política, sendo possível constatar o compartilhamento de valores entre eles. Todos os atores estudados compartilham do mesmo objetivo maior, que é o combate à escravidão contemporânea no território nacional, acreditando que a política de reforma agrária possui potencial para produzir bons resultados no combate ao trabalho escravo, com a mesma percepção sobre o problema: a reforma agrária alcança a causa do problema, mas o instrumento da desapropriação-sanção foi ineficaz e a utilidade dos instrumentos da política limitam-se ao campo ideal/potencial.

A análise da interação entre os atores revelou que a não efetividade desses relacionamentos dificulta o alcance dos resultados pretendidos. Embora tenham existido tentativas nesse sentido, e até alguns poucos avanços, os resultados obtidos demonstram que a intersetorialidade das políticas públicas é algo que deve ser buscado de forma intencional, não basta ser apenas prevista no papel. Nem mesmo um consenso sobre os valores compartilhados pelos atores é suficiente, por si só, para garantir a articulação e a coordenação das atividades por eles desenvolvidas.

O estudo dos arranjos institucionais, a partir da análise das capacidades estatais, esclarece melhor o contexto dos obstáculos à efetiva implementação da política pública. A

capacidade técnico-administrativa apresenta diversas limitações. Não há recursos financeiros e de pessoal suficientes, ao contrário, esses recursos sofreram cortes significativos ao longo dos anos. Apesar de existir uma burocracia relativamente capacitada, há ausência de orientação e de capacitação mais específica voltada ao cumprimento dos objetivos, esclarecendo as dúvidas dos implementadores da política. Os recursos tecnológicos são escassos e falta uma boa gestão da informação e do conhecimento existente já produzido. O funcionamento dos mecanismos de coordenação entre os entes governamentais é fraco, assim como o funcionamento dos mecanismos de monitoramento das ações do Plano.

Do mesmo modo, a capacidade político-relacional também apresenta limitações relevantes. Existe uma boa rede de atuação favorável à política, porém, há uma pressão contrária considerada algumas vezes muito maior. Os mecanismos de participação social precisam ser otimizados, bem como a atuação dos órgãos de controle, no sentido de pressionarem pelo cumprimento dos objetivos da política.

Destarte, não houve avanço efetivo no alcance de nenhum dos objetivos relacionados às ações selecionadas. Apenas algumas tentativas e casos isolados com pouca repercussão para efetividade da política (como exemplo, normativos e pareceres internos do Incra e MDA, aprovação da “PEC do Trabalho Escravo”, obtenção da Fazenda Cabaceiras, iniciativas de fiscalização cadastral e desapropriação para fins de reforma agrária frustradas, etc.).

Entre as chamadas barreiras de implementação típicas, definidas por Wu et al. (2014), apenas duas não foram identificadas: “fracos incentivos ao implementador” e a “viabilidade desigual”. As outras nove barreiras típicas foram identificadas. As maiores delas são as chamadas barreiras operacionais (21), com destaque para as relacionadas à “Limitação de fundos” (9) e à “Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede” (10), embora as barreiras políticas (11) e de competência analítica (10) não possam ser desconsideradas.

Como limitação metodológica, em razão do corte feito, indica-se a ausência de investigação mais aprofundada junto a atores locais, a exemplo de Superintendências do Incra e da Regionais do Trabalho, de modo a entender melhor a dinâmica da política. Apesar disso, entre os entrevistados, havia um servidor da Superintendência Regional do Incra em Goiás (E16) e muitos participantes do Grupo Focal tinham passado anteriormente por Regionais antes de serem lotados na Sede da Autarquia. Outra limitação, ainda em decorrência do corte de pesquisa indicado no método, foi o não aprofundamento da investigação sobre a atuação entes político-partidários.

Na realização do grupo focal, não foi possível contar a participação de servidores do Incra da área de obtenção de terras e implantação de projetos de assentamento. Por outro lado,



servidor da referida área concedeu posteriormente entrevista em profundidade (E1). Na realização do Grupo Focal, só foi possível a participação de um servidor que atuou na coordenação da Conatrae, enquanto que os outros seis participantes eram do Inca. Na realização das entrevistas, buscou-se superar essa limitação, entrevistando-se mais dois ex-coordenadores e o coordenador atual da Conatrae. Também não foi possível gravar todas as entrevistas.

Como a investigação buscou cobrir um período de pouco mais de dez anos de processo de implementação, houve dificuldade em contemplar todas as pessoas que já foram envolvidas na execução da política e hoje não mais. Além disso, não foi possível entrevistar todas as pessoas indicadas pelos entrevistados, motivo pelo qual a aplicação do método bola de neve não se efetivou por completo.

Como agenda de pesquisa, pode-se indicar uma investigação junto às Superintendências Regionais do Inca que possuem competência territorial que abarca municípios considerados estratégicos para a política de combate ao trabalho escravo e, assim, verificar se de fato houve ou não aumento na criação de projetos de assentamento nesses municípios e/ou de prestação de assistência técnica aos beneficiários da política e, ainda, se tal fato redundou na redução da vulnerabilidade dos habitantes dessa localidade. O estudo sobre a implementação da política em caráter mais local também poderia abranger as SRTE's e Coetrae's e os possíveis relacionamentos com as unidades regionais do Inca, considerando o contexto do movimento Ação Integrada, citado por diversos entrevistados.

Seria interessante investigar as relações de poder, abarcando melhor a atuação dos atores políticos, inclusive para compreender melhor por que o problema do trabalho escravo contemporâneo entrou na agenda formalmente, mas de fato não se tornou uma prioridade do Estado brasileiro. Nesse contexto, caberia buscar uma melhor compreensão sobre o que levou a reforma agrária a deixar de fazer parte da agenda do Estado brasileiro e se esse fato tem relação com a mudança de perspectiva sobre a política: primeiramente considerada como forma de promover o desenvolvimento do setor produtivo nacional, ela para passar a ser vista exclusivamente como política social.

Outros temas que se revelaram pertinentes para uma agenda futura de investigação: a importância da gestão da informação e do conhecimento para efetividade da política e a relevância do envolvimento do setor privado na execução da política, seja em razão da responsabilidade social exigida hoje das empresas, inclusive pelos consumidores, seja por razões econômicas, porque o trabalho escravo consiste em falha de mercado que cria uma

concorrência desleal entre os produtores e o seu não combate acaba caracterizando uma punição aos bons empregadores.

## REFERÊNCIAS

- Antero, S. A. (2008). Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. *Revista de Administração Pública*, 42(5), 791-828.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições, 70.
- Bicudo, H. (2008). Reflexões sobre trabalho escravo no Brasil. In G. C. Cerqueira et al. (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Bispo, F. & Santos Junior, A. (2017). Redes e políticas públicas: reflexões teóricas e desafios futuros. *Anais do Encontro Nacional da ANPAD*, São Paulo, SP, Brasil, 41.
- Bonafont, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon □ On the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76(2), 253-273.
- Brito Filho, J. C. M. (2010). *Trabalho decente*. São Paulo: LTr.
- Collis, J., & Hussey, R. (2005). *Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. Porto Alegre: Bookman.
- Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE. *Regimento Interno*. Recuperado de <https://docplayer.com.br/8362970-Regimento-interno-da-comissao-nacional-para-a-erradicacao-do-trabalho-escravo-da-comissao-nacional-de-erradicacao-do-trabalho-escravo-conatrae.html>.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2016). *Métodos de Pesquisa em Administração*. McGraw Hill Brasil.
- Costa, H. (2006). Retomada de terras públicas: a situação do Estado de Rondônia. *Revista de Direito Agrário*, 19(8), 133-139.
- Creswell, J. W. (2010) *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo e quantitativo*. Porto Alegre: Artmed.
- Decreto nº 2.250 de 11 de junho de 1997*. (1997). Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado a reforma agrária e dá outras providências. Diário Oficial da União de 12 de junho de 1997. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2250.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2250.htm)
- Decreto-Lei nº 1.110 de 09 de julho de 1970*. (1970). Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Diário Oficial da União de 10 de julho de 1970. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm)

- Delgado, A. L. D. M., Gatto, C. I., Reis, M. S., & Alves, P. A. (2016). *Gestão de políticas públicas de direitos humanos: coletânea*. Brasília: ENAP.
- Faria, C. A. P. (2012). Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?. *Revista Debates*, 6(2), 13.
- Fiani, R. (2014). Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In A. A. Gomide & R. R. Pires (Eds.), *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- Fideles, J. D. (2014). *A justa indenização nas desapropriações agrárias e como se formam as superindenizações*. Pará de Minas, MG: Virtual Books Editora.
- Figueira, R. R. (2004). *Pisando fora da própria sombra: a escravidão por dívida no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Fleury, S. & Ouverney, A. M. (2007). *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- Fleury, S. (2005). Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Revista Administração em Diálogo*, 7(1), 77-89.
- Frey, K., Penna, M. C. & Czajkowski Jr. (2005). Redes de políticas públicas e sua análise. *Anais do Encontro Anual ANPOCS*, Caxambu, Brasil, 29.
- Genoino, R. K., & Siqueira, J. P. L. (2016). Gestão pública em redes e a nova governança pública: a implementação de parcerias entre o poder público e o terceiro setor. *Revista Capital Científico*, 14(3), 132-143.
- Gomide, A. A. & Pires, R. R. (Eds.). (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- Hair, J., Babin, B., Money, A., & Samouel, P. (2005). *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman.
- Hannemann, R. C. A. P. (2017). Os termos de ajustamento de conduta no enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo no Pará. In R. R. Figueira, A. A. Prado, & E. M. Galvão (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo: estudos sobre ações e atores* (pp. 97-114). Rio de Janeiro: Mauad.
- Kaipper, C. H. (2008). Políticas Públicas do Poder Executivo para a Erradicação do Trabalho Escravo. In G. C. Cerqueira et al. (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Koppenjan, J. F. M. & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Londres: Routledge.
- Lakatos & Marconi (2011). *Fundamentos da metodologia científica*. São Paulo: Editora Atlas.
- Lazzari, M. C. (2016). Direitos humanos e trabalho escravo contemporâneo. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, 8(1), 62-82.

- Lei Complementar nº 76 de 06 de julho de 1993.* (1993). Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Diário Oficial da União de 07 de julho de 1993. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LCP/Lcp76.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm)
- Lei nº 4.504/64, de 30 de novembro de 1964.* (1964). Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Diário Oficial da União de 30 de novembro de 1964. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm)
- Lei nº 6.378 de 07 de dezembro de 1976.* (1976). Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Diário Oficial da União de 09 de dezembro de 1976. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6383.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm)
- Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993.* (1993). Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Diário Oficial da União de 26 de fevereiro de 1993. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm)
- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101-110.
- Maciel, E. R. H. & Sturm, J. P. N. (2018). Dificuldades Institucionais no combate ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil. In L. M. M. Miraglia, A. A. M. Souza, & J. E. R. Chaves Júnior (Eds), *Trabalho escravo contemporâneo – desafios e perspectivas* (pp. 95-99). São Paulo: LTr.
- Marques, B. F. (2009). *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: Editora Atlas.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2005). *Plano MDA/Incra para Erradicação do Trabalho Escravo*. Brasília: NEAD.
- Ministério do Trabalho e Emprego. (2012). *Trabalho escravo no Brasil em retrospectiva: referências para estudos e pesquisas*. Brasília: MTE.
- Monteiro, L. A., & Fleury, S. (2014). Elos que libertam: redes de políticas para erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 21(69), 255-273.
- Nota Técnica Smartlab nº 1/2017. (2017). *Principais achados*. Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil Versão 1.0 (31/05/2017).
- Ollaik, L. G., & Medeiros, J. J. (2011). Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1943-1967.
- Organização das Nações Unidas – ONU (2016). *Trabalho escravo*. Paper das Nações Unidas no Brasil. Brasília: Organização das Nações Unidas. Recuperado de <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-paper-trabalho-escravo.pdf>
- Organização Internacional do Trabalho – OIT (2005). *O Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI*. Brasília: OIT. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_227551.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227551.pdf).

- Organização Internacional do Trabalho – OIT (2011). *Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil*. Brasília: OIT. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_227533.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227533.pdf).
- Pires, R. R. (2016a). Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In J. Macedo, F. H. S. Xerez, & R. Lofrano (Eds.), *Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa Família*. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n. 26, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. 67-80.
- Pires, R. R. (2016b). Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos. In A. L. D. M. Delgado, C. I. Gatto, M. S. Reis, & P. A. Alves. *Gestão de políticas públicas de direitos humanos: coletânea*, Brasília: ENAP.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2015). Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 195-226.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143.
- Plassat, X. (2008). Abolida a escravidão. In G. C. Cerqueira et al. (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Portaria nº 1.129, de 13 de outubro de 2017*. (2017). 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 n 7998, de 11 de janeiro de 1990; bem como altera dispositivos da PI MTPS/MMIRDH Nº 4, de 11 de maio de 2016. Diário Oficial da União, 16 de outubro de 2017, pp. 82-83, 2017.
- Portaria nº 1.293, de 28 de dezembro de 2017*. (2017). 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 n 7998, de 11 de janeiro de 1990; bem como altera dispositivos da PI MTPS/MMIRDH Nº 4, de 11 de maio de 2016. Diário Oficial da União, 29 de dezembro de 2017.
- Ramos, M. P., & Schabbach, L. M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 46(5), 1271-1294.
- Richardson, R. J. et al. (1985). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas.
- Sakamoto, L. (2018). Por que o Brasil está desistindo de combater o trabalho escravo?. In L. M. M. Miraglia, A. A. M. Souza, & J. E. R. Chaves Júnior (Eds), *Trabalho escravo contemporâneo – desafios e perspectivas* (pp. 30-34). São Paulo: LTr.
- Salamon, L. M. (Ed.) (2002). *The tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

- Schneider, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 5(1).
- Secretaria Especial dos Direitos Humanos. (2003). *Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo*. Organização Internacional do Trabalho. Brasília: OIT.
- Secretaria Especial dos Direitos Humanos. (2008). *Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo*. Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2.
- Silva, S. S., & Coto, G. C. (2015). Redes públicas de cooperação e o desenvolvimento Local: a experiência do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) no Alto Vale do Itajaí. *Revista de Ciências da Administração*, 1(3), 165-182.
- Silva, P. L. B. & M. A. B. Melo (2000). O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno de Pesquisa NEPP-Unicamp*, 48, 1-16.
- Soares, M. & Pacheco, P. (2017). Avanço do neoconservadorismo e recuo das políticas de combate ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil. In R. R. Figueira, A. A. Prado, & E. M. Galvão (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo: estudos sobre ações e atores* (pp. 393-408). Rio de Janeiro: Mauad.
- Souza, C. (2003). "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 15-20.
- Souza, C. (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques (Eds.), *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 65-86.
- Suzuki, N. S. (2017). A mobilização dos atores políticos para a luta contra o trabalho escravo: um caso de ativismo jurídico transnacional. In R. R. Figueira, A. A. Prado, & E. M. Galvão (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo: estudos sobre ações e atores* (pp. 64-84). Rio de Janeiro: Mauad.
- Treccani, G. D., Rocha, I., Benatti, J. H., Haber, L. M., & Chaves, R. A. F. (2010). *Manual de Direito Agrário Constitucional—Lições de Direito Agroambiental*. Belo Horizonte: Editora Forum.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. & Fritzen, S. (2014) *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: ENAP.
- Yin, R. K. (2003). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman.
- Zani, F. B., & Costa, F. L. (2014). Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar—novas perspectivas de análise. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 889-912.
- Zeron, C. A. M. R. (2017). Um fio que não se rompe: a escravidão na época moderna e contemporânea. In R. R. Figueira, A. A. Prado, & E. M. Galvão (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo: estudos sobre ações e atores* (pp. 373-392). Rio de Janeiro: Mauad.

## APÊNDICE A

### Roteiro para grupo focal

Público-alvo: servidores e gestores do Incra/Sede que trabalham na área de obtenção de terras, de criação e desenvolvimento de projetos de assentamento e de fiscalização e cadastro rural, um representante da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra e representantes da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo - CONATRAE.

Objetivo da moderação: Obter informações e coletar a opinião/percepção dos participantes sobre o desenvolvimento da reforma agrária enquanto instrumento da política pública para erradicação do trabalho escravo, conforme ações previstas no II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, e sobre as relações entre os atores envolvidos responsáveis pela execução dessas ações.

Ação	Descrição da ação	Responsáveis	Parceiros	Prazo
32	Implementar uma política de reinserção social de forma a assegurar que os trabalhadores libertados não voltem a ser escravizados, com ações específicas voltadas a geração de emprego e renda, reforma agrária, educação profissionalizante e reintegração do trabalhador.	PR, MTE MJ, MDS, Incra/MDA, Governos Estaduais e Municipais e MEC	SEDH e sociedade civil	Contínuo
33	Priorizar a reforma agrária em municípios de origem, de aliciamento, e de resgate de trabalhadores escravizados	INCRA/MDA	PR e MPF	Contínuo
64	Sensibilizar o Supremo Tribunal Federal para a relevância dos critérios trabalhista e ambiental, além da produtividade, na apreciação do cumprimento da função social da propriedade, como medida para contribuir com a erradicação do trabalho escravo.	MDA e Conatrae	PR	Curto prazo
65	Investigar sistematicamente, e divulgar os resultados a cada seis meses, da cadeia dominial de imóveis flagrados com trabalho escravo e, eventualmente, retomar as terras públicas e destiná-las à reforma agrária.	Incra/MDA	MPF	Contínuo
66	Desenvolver propostas normativas, rotinas e estratégias administrativas conjuntas para aprimorar a ação fiscalizatória sobre os imóveis com suspeita de trabalho escravo e para desapropriá-los para a reforma agrária e quando caracterizado o descumprimento da função social, em razão da violação grave das normas trabalhistas.	Presidência da República, MTE, Ibama/MMA e Incra/MDA	MPF e MPT	Curto prazo

Tabela 1: ações selecionadas. Reprodução parcial do II PNETE.

Objetivos específicos:



- Colher a percepção dos participantes acerca da relevância da reforma agrária para a política de erradicação do trabalho escravo no Brasil.
- Obter informações sobre as ações desenvolvidas pelo Inca e pela CONATRAE para a promoção de reforma agrária como instrumento da política pública para erradicação do trabalho escravo.
- Levantar as principais dificuldades e os principais facilitadores para a execução da política de reforma agrária como instrumento de combate ao trabalho escravo.
- Descobrir se há articulação do Inca e da CONATRAE com outros atores da sociedade em geral (e entre eles mesmos) para a execução das ações do II PNETE relacionadas à reforma agrária.
- Identificar as formas de relacionamento entre os atores responsáveis pela implementação das ações e a percepção/opinião dos participantes do grupo focal sobre essas articulações.

Roteiro:

**Raepport:**

I - Apresentação das moderadoras: Cecília Braz e Paula Renata Moura.

II - Agradecer a presença.

III - Apresentar a pesquisa em grupo focal: captar percepções e opiniões, não há certo ou errado.

IV - Explicar porque precisa gravar (esclarecer que não serão identificados os nomes quando da utilização das informações coletadas).

V – Explicar a dinâmica da moderação (não é debate, cada um deve respeitar a fala do outro e cada um é livre para se manifestar quando e se quiser).

**Aquecimento**

I – Apresentação do grupo: nome, lotação, tempo de empresa, rotina de trabalho, hobbies.

**Introdução ao tema:**

Informar o tema: Reforma agrária como instrumento para erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil e relação entre os atores responsáveis pela implementação das ações relacionadas à promoção de reforma agrária como instrumento do II PNETE.

A reforma agrária é prevista no II Plano Nacional - II PNETE como um instrumento para a erradicação do trabalho escravo. O Plano indica o desenvolvimento de cinco ações

referentes à política de reforma agrária por meio de uma rede de atores. Então, para começarmos, gostaríamos de saber...

**Pergunta de abertura: Você acredita que a reforma agrária pode contribuir para a erradicação do trabalho escravo? Por que?**

**Questões:**

1- De que maneira as ações relacionadas à reforma agrária podem contribuir com o desenvolvimento da política para erradicação do trabalho escravo?

*(Buscar informações sobre fiscalização da função social e fiscalização cadastral – desapropriação e também destinação de terras públicas e de áreas obtidas por outras formas: compra e venda, retomada de terras públicas etc).*

2- Como o Incra e a CONATRAE têm atuado para implementar as medidas previstas no II PNETE relacionadas à reforma agrária?

3- Há problemas enfrentados na implementação das medidas previstas no II PNETE relacionadas à reforma agrária, na sua percepção? Quais? Que Fatores que criam barreiras/dificuldades?

*(buscar informações detalhadas).*

4- Existem fatores de incentivo, por outro lado?

5- Existe articulação entre Incra e CONATRAE para a execução dessas ações? E com outros atores da sociedade em geral?

6- Quem são esses atores? Como ocorrem essas articulações?

7- Quais as contribuições desses atores para a execução dessas ações, na sua opinião?

8- Acredita que outros atores poderiam se envolver na execução dessas ações e atualmente não se envolvem?

9- Em uma frase, como você resumiria a articulação entre os atores responsáveis pela execução dessas ações do II PNETE?

**Encerramento:**

I – Vocês gostariam de tecer mais alguma consideração para finalizarmos?

II - AGRADECER A PARTICIPAÇÃO DE TODOS.

## APÊNDICE B

### **ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTAS INDIVIDUAIS EM PROFUNDIDADE**

1. Como você vê a utilização dos instrumentos de reforma agrária no combate ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil? (Buscar saber a opinião do entrevistado quanto à relevância e à efetividade dos instrumentos).

2. Quais as ações executadas pelo (a) \_\_\_\_\_ para implementação da política de combate ao trabalho escravo contemporâneo?

1. Quais dessas ações foram/são desenvolvidas em conjunto ou em parceria/apoio com outros órgãos ou entidades da administração pública (diversas esferas) e da sociedade civil? Quais os atores?

2. Como ocorreram/ocorrem essas interações? Como você as avalia?

3. Há mecanismos de coordenação, de monitoramento, de avaliação e/ou de controle (social e burocrático) quanto ao desenvolvimento dessas ações?

4. Existem apoio político e corpo de funcionários adequado (capacitados e em número suficiente) para a execução das ações?

5. Quais os resultados alcançados?

6. Quais as dificuldades enfrentadas?

7. Você teria outras ponderações sobre a política ou sugestões para melhorar sua efetividade?