

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

DAYANA CARVALHO COELHO

O SAIR DO PAPEL: uma avaliação da formulação e implementação do II Plano Estadual
para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão

São Luís

2020

DAYANA CARVALHO COELHO

**O SAIR DO PAPEL: uma avaliação da formulação e implementação do II Plano Estadual
para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas: Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa.

São Luís

2020

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a)
autor(a).

Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Carvalho Coelho, Dayana.

O SAIR DO PAPEL : uma avaliação da formulação e
implementação do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho
Escravo no Maranhão / Dayana Carvalho Coelho. - 2020.

238 p.

Orientador(a): Salviana de Maria Pastor Santos Sousa.
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em

Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís-
MA, 2020.

1. Eficácia. 2. Eficiência (técnica e social). 3. Escravidão
Contemporânea. 4. Formulação, Implementação e Avaliação. 5. Plano
Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão. I. Pastor
Santos Sousa, Salviana de Maria. II. Título.

DAYANA CARVALHO COELHO

O SAIR DO PAPEL: uma avaliação da formulação e implementação do II Plano Estadual
para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Salviana Pastor Santos Sousa (Orientadora)

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Professora Doutora Flávia de Almeida Moura

Doutora em Comunicação
Universidade Federal do Maranhão

Professora Doutora Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

A José Pereira, Marinaldo, Gilza,
Gildásio, Leandro e a todos e todas
maranhenses sobreviventes do trabalho
escravo contemporâneo; que as políticas
públicas possam sair do papel e alcançar
vocês, mudando suas vidas.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo privilégio do aprendizado que nos concede todos os dias, com o auxílio de espíritos grandiosos, que decerto acompanharam a concepção deste trabalho, inspirando paciência e confiança para sempre seguir em frente.

Aos meus pais, Raqueula e Urandir, por sempre acreditarem e incentivarem meus sonhos, nunca medindo esforços para apoiarem meus projetos. Aos meus sogros, Gilda e Alciones, que me adotaram durante o processo de escrita, dando todo apoio necessário para que pudesse me dedicar integralmente a esse projeto.

À minha esposa, Priscila, sopro que infla minhas velas e me faz acreditar que posso chegar a qualquer lugar, agradeço pelo incentivo, paciência, horas de sono perdidas, sorrisos e ideias compartilhados e, principalmente, pela oportunidade de aprendizado que tenho todos os dias ao seu lado.

Aos meus irmãos, Andressa, Luana e Ruan, pelos cuidados e incentivos. E também ao sobrinho, João Lucas, pelas preciosas horas que me fez limpar a cabeça e recomeçar.

À Ângela, a maior incentivadora para que eu não desistisse do sonho do Mestrado, seu exemplo de dedicação e de luta foram sempre um farol para mim. Agradeço, em especial, por todas as vezes que tirou os óculos do meu rosto, quando eu caía no sono entre as leituras, e por todos os cuidados compartilhados.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), onde realizei o sonho de cursar Mestrado em uma instituição pública e tão bem conceituada, ao lado de valorosos professores e colegas pesquisadores. Em especial à Talita e Mariana, pela companhia constante durante esses anos.

À minha orientadora, professora Salviana Sousa, pela disposição, paciência, inspiração e exemplo de pessoa e profissional que levo para a vida.

À minha banca de qualificação, professoras Valéria Lima e Flávia Moura, que me lançaram o desafio de sair de minha zona de conforto e entregar muito mais do que eu havia intencionado. E, ainda, à professora Cleonice Correia, pelas valiosas contribuições de última hora.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro concedido, com o desejo de que a pesquisa e as instituições públicas continuem a receber os incentivos necessários para realizar tão relevantes trabalhos no Brasil.

À Coetrae Maranhão, pela confiança, pelas trocas e pelo aprendizado constantes em tão salutar espaço. Em especial ao MPT, na pessoa da Dra. Virgínia, as Secretarias do Estado do Maranhão, pela disposição e trabalho, e ao Dr. Veloso, fonte de inesgotável dedicação.

Ao Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán (CDVDH/CB), à Comissão Pastoral da Terra no Maranhão CPT/MA e à Repórter Brasil, agradeço pelos subsídios e pelo exemplo de luta e persistência pela erradicação do trabalho escravo. Em especial à Mariana de La Fuente, Brígida Rocha, Toinha e Natália Suzuki, por tão pacientemente responderem aos questionamentos levantados por esta pesquisa.

À Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular do Maranhão (Sedihpop/MA), pela missão que me confiou, e em cujo espaço despertei para o presente objeto de estudo e recebi muito incentivo e compreensão para que que a ele me dedicasse. Em especial ao Secretário Francisco Gonçalves, a Jonata Galvão, Amanda Costa e Pedro Maciel. Meu abraço à toda a valorosa equipe desta Secretaria, incansáveis na defesa, proteção e promoção de direitos humanos.

À Jorge Serejo e Nonnato Masson, meus mestres, que me ensinaram tudo sobre trabalho escravo e, ainda, a ser preta, a lutar e a sorrir.

Aos meus colegas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Luís Fujiwara, Erik Ferraz e Fernanda Carvalho, pela acolhida e generosidade dos saberes compartilhados.

À Márcio Cruz, que mesmo sem me conhecer, não mediu esforços para digitalizar e enviar seu trabalho sobre o Fórum de Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão (Forem), fundamental para enriquecer as análises propostas por esta pesquisa.

Aos meus amigos, que em diferentes momentos incentivaram essa caminhada. À Camila, Yasmin, Bruna, Antônio e Carlos por toda força, incentivo, companheirismo, e leveza que trouxeram a todo o processo. E, agradeço especialmente a Micael, que não mediu esforços para me ajudar em um dos momentos de maior necessidade.

À Suelen e Dr. Cláudio, pela compreensão e incentivo que sempre me concederam para a conclusão deste trabalho.

E, em tempo, a minha psicóloga, Adrienne Carvalho, que me ajudou a manter a sanidade mental durante esses turbulentos anos.

Geralmente a gente almoçava debaixo dos tratores de pneus. Teve um dia, fiquei sabendo de um rapaz que morreu, era da turma nossa. Ele tava almoçando debaixo do trator, aí chamaram lá, que tinha atolado uma máquina. Aí chamaram o rapaz do trator, e o outro que tava almoçando embaixo do que saiu e quebrou ele. Nossa, quebrou muito. Aí pro ônibus chegar lá foi duas horas depois. E isso era vários casos, de gente jogando cana em cima da carreta, pro plantio, e gente que caía de cima, e não podia parar o plantio, eles falavam que não podia parar, não podia atrasar. Esses cursos que estão oferecendo para a gente, eu gostaria de agradecer, a gente quer das autoridades que se faça cumprir, que saiam realmente o papel, porque o melhor de tudo é se capacitar para não estar sujeito, e os parentes da gente, a acontecer esse tipo de coisa. E aconteceu com a gente, num passado não tão distante.

Leandro, trabalhador maranhense resgatado do trabalho escravo contemporâneo, durante o 6º Encontro de Trabalhadores(as) Resgatados(as) do Trabalho Escravo

RESUMO

Avaliação de formulação e implementação do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão (II Pete-MA). Avalia a eficácia e a eficiência (técnica e social) do II Pete-MA, identificando os avanços e barreiras gerados durante a sua execução. Conceitua e contextualiza a escravidão contemporânea e o processo de construção das políticas de combate ao trabalho escravo no Brasil e no Maranhão. Explícita as matrizes político-institucionais de cooperação ou conflito que permeiam a formulação e implementação dessas políticas em nível nacional e estadual, diferenciando os sujeitos estratégicos, os grupos de interesses, parceiros e às redes de apoio, discutindo como se relacionam e articulam para definir sua execução. Enquanto pesquisa avaliativa, utiliza procedimentos próprios da pesquisa social, orientada por uma perspectiva crítico dialética, amparada nas categorias marxianas da história, contradição e totalidade. Metodologicamente utiliza revisão de literatura, levantamento bibliográfico, análise de documentos e dados sobre a formulação e implementação do II Pete-MA, complementados com entrevistas semiestruturadas e observação sistemática dos fóruns e processo de construção e execução da política avaliada. Identifica e avalia a estratégia de implementação do II Pete-MA, a partir dos seus sistemas e processos componentes, analisando em que medida alcançaram os objetivos previstos e satisfizeram implementadores e beneficiários. Discute os avanços e barreiras resultantes da implementação da II Pete-MA, recomendando mudanças para alcançar maior eficácia e eficiência com a implementação local de políticas de combate a escravidão contemporânea. Busca contribuir com o levantamento quanti-qualitativo de informações que possibilitem a tomada de decisões por parte de gestores e o controle social sobre as ações desenvolvidas no Maranhão para a erradicação do trabalho escravo.

Palavras-chave: Escravidão Contemporânea; Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão; Formulação, Implementação e Avaliação; Eficácia; Eficiência (técnica e social).

ABSTRACT

Evaluation of the formulation and implementation of the II State Plan for the Eradication of Slave Labor in Maranhão (II Pete-MA). It assesses the effectiveness and efficiency (technical and social) of the II Pete-MA, identifying the advances and barriers generated during its execution. It conceptualizes and contextualizes contemporary slavery and the process of constructing policies to fight slave labor in Brazil and Maranhão. The political and institutional cooperation or matrixes conflicts that permeate the formulation and implementation of these policies at the national and state levels are explicit, differentiating strategic subjects, interest groups, partners and support networks, discussing how they relate and articulate to define their execution. As an evaluative research, it uses specific procedures to social research, guided by a critical dialectical perspective, supported by the Marxian categories of history, contradiction and totality. Methodologically, it uses literature review, bibliographic survey, analysis of documents and data on the formulation and implementation of the II Pete-MA, complemented with semi-structured interviews and systematic observation of the forums and the process of construction and execution of the evaluated policy. It identifies and evaluates the II Pete-MA's implementation strategy, based on its component systems and processes, analyzing the extent to which they achieved the planned goals and satisfied implementers and beneficiaries. It discusses the advances and barriers resulting from the implementation of II Pete-MA, recommending changes to achieve greater effectiveness and efficiency with the local implementation of policies to combat contemporary slavery. It seeks to contribute to the quantitative and qualitative survey of information that enables decision making by managers and social control over the actions developed in Maranhão to eradicate slave labor.

Keywords: Contemporary Slavery; State Plan for the Eradication of Slave Labor in Maranhão; Formulation, Implementation and Evaluation, Effectiveness; Efficiency (technical and social).

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro metodológico de variáveis e procedimentos desta pesquisa	27
Quadro 2 – Comparativo entre Escravidão Antiga e Escravidão Contemporânea	38
Quadro 3 – Quadro Comparativo entre a Composição do Forem e da Coetrae-MA	92
Quadro 4 – Barreiras de Implementação Típicas segundo Wu et. al (2014)	128
Quadro 5 – Responsáveis pela execução do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão	135
Quadro 6 – Ações não monitoradas devido a dificuldades de formular indicadores	138
Quadro 7 – Barreiras gerais a Implementação do II Pete-MA	190

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Quantidade de Trabalhadores Resgatados em Condições Análogas à Trabalho Escravo no Maranhão (1998-2019)	87
Figura 2 – Ações do II Pete-MA de apoio à participação e iniciativas da sociedade civil	95
Figura 3 – Linha do Tempo de Ações para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão (2011-2020)	99
Figura 4 – Resposta da SRT-MA ao indicador “Número de fiscalizações realizadas pela Equipe de Auditores da SIT/SRTE ou pelo GEFM da DATRAE, da SIT	142
Figura 5 – Resposta da SEDES a indicador do eixo de Ações de Inserção e Assistência as Vítimas	154
Figura 6 – Proposição do II Pete-MA indicando a Coordenação Executiva como órgão operacional para implementação do Plano	160
Figura 7 – Proposição do II Pete-MA indicando divulgação do Plano	163
Figura 8 – Resposta inserida pela FAMEM na Plataforma Monitora	164
Figura 9 – Informação como Ação de Prevenção	165
Figura 10 – Indicador da Plataforma Monitora 8.7 relativo a informes sobre ações implementadas pelos responsáveis por ações do Eixo de Repressão	167
Figura 11 – Sistemas Logísticos e Operacionais do II Pete-MA	176

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ABRAINCC	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
AJUFE	Associação dos Juizes Federais do Brasil
ANAMATRA	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
ANPT	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
CCN	Centro de Cultura Negra
CDVDH/CB	Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNA	Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária no Brasil
CNBB	Conselho Nacional dos Bispos do Brasil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COETRAE	Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo
CONAETE	Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
CONATRAE	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CPB	Código Penal Brasileiro
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DETRAE	Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
ENP	Programa Escravo Nem Pensar
GEFM	Grupo Especial de Fiscalização Móvel
GETRAF	Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado
GPETEC	Grupo de Pesquisa sobre o Trabalho Escravo Contemporâneo
FETAEMA	Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras do Estado do Maranhão

FEPETIMA	Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil no Estado do Maranhão
FOREM	Fórum de Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão
IBAMA	Inst. Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICC	Instituto Carvão Cidadão
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA	Ministério da Agricultura
MIRAD	Ministério do Desenvolvimento e da Reforma Agrária
MPF	Ministério Público Federal
MPE	Ministério Público do Estado
MPT	Ministério Público do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PETE – MA	Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo do Maranhão
PERFOR	Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores
PF	Polícia Federal
PPGPP	Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNETE	Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo
PPA	Plano Plurianual
PRF	Polícia Rodoviária Federal
RAICE	Rede de Ação Integrada de Combate à Escravidão
RB	Repórter Brasil

SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
SEDES	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDIHC	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Ass. Social e Cidadania
SEDIHPOP	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
SETRES	Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
SMDH	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UFMA	Universidade Federal do Maranhão

APOIO DE FINANCIAMENTO CAPES

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código 001.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 A ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA: conceitos e dimensões	32
2.1 Escravidão antiga e contemporânea: aproximações e diferenciações	33
2.2 Dimensões conceituais da Escravidão Contemporânea	40
2.3 Dimensões contextuais da persistência da escravidão	54
3 AS POLÍTICAS DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL E NO MARANHÃO	63
3.1 Os sujeitos, interesses e as políticas públicas de combate ao trabalho escravo	76
3.2 Políticas públicas de combate ao trabalho escravo no Maranhão	85
3.3 O papel do Estado na construção e implementação das políticas de combate ao trabalho escravo	108
4. AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO II PLANO ESTADUAL PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO DO MARANHÃO	125
4.1 O desenho e as estratégias de implementação II Pete-MA	130
4.2 Dados Gerais sobre a Implementação do II Pete-MA: o que e como saiu do papel?	137
4.3 Anatomia geral de implementação do II Pete-MA	159
4.3.1 Sistema Gerencial e Decisório do Pete-MA	159
4.3.2 Processos de Divulgação e Informação	163
4.3.3 Sistemas de Seleção e Capacitação de Implementadores e Público-Alvo do Pete-MA	166
4.3.4 Sistemas Internos de Monitoramento e Avaliação	171
4.3.5 Sistemas Logísticos e Operacionais	175
4.4 Síntese dos avanços e das barreiras gerais a implementação do II Pete-MA	184
CONCLUSÃO	193
REFERÊNCIAS	203
APÊNDICE 1 – Roteiro de Entrevistas	219
APÊNDICE 2 – Comparativo de Proposições I PNETE, II PNETE e II PETE-MA	221
APÊNDICE 3 – Síntese de avaliação do I PNETE e II PETE	231

1 INTRODUÇÃO

O presente documento consiste em dissertação elaborada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Tem como objeto de estudo o processo de formulação e implementação do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo do Maranhão (II Pete - MA). Resulta de pesquisa avaliativa que aferiu a eficácia e eficiência das ações públicas em nível estadual, em termos de promoção de ações para o enfrentamento dos fatores determinantes para a manutenção de maranhenses em condições de escravidão contemporânea.

Duas motivações centrais, articuladas, iluminaram a escolha desse objeto de estudo em particular. A primeira é a minha atuação acadêmica e profissional, que se fez em sintonia com a temática. Ainda na graduação, estagiei junto ao Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán (CDVDH/CB)¹ em 2011, quando acompanhei de perto o trabalho da organização junto as vítimas de trabalho escravo e na rearticulação do Fórum de Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão (Forem). Anos depois, tive a oportunidade de atuar como Coordenadora de Ações para o Combate ao Tráfico de Pessoas e ao Trabalho Escravo da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (Sedihpop) e como Secretária Executiva da Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo do Maranhão (Coetrae-MA), entre 2017 e 2018. Nos últimos anos, tenho atuado como consultora da Organização Internacional do Trabalho (OIT), auxiliando a Coetrae-MA na avaliação e atualização do II Pete-MA e na construção do III Plano Estadual.

A segunda motivação é a permanência, na contemporaneidade, de uma forma de exercício laboral que ainda se desenvolve em condições análogas à escravidão, a despeito das lutas sociais, das legislações e dos acordos e tratados internacionais que regulam o exercício do trabalho. Particularmente no Maranhão, estado brasileiro em que se desenvolveu a pesquisa que originou a presente dissertação, os dados² sobre os resgates oficiais de pessoas em atividades

¹ A partir de 2010, o CDVDH de Açailândia passa a se chamar Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán (CDVDH/CB), em homenagem à membra fundadora da organização, após votação em Assembleia Geral (SILVA, 2013b, p.58). Doravante passaremos a nos referir a entidade pela sua sigla atual: CDVDH/CB.

² Os dados a seguir foram extraídos do Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo, que compõe a Plataforma SmartLab, uma iniciativa conjunta do Ministério Público do Trabalho (MPT) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que surgiu para construir dados públicos e conhecimento relevante para políticas públicas de promoção do trabalho decente, enquanto um fórum multidisciplinar de fomento da gestão transparente de políticas públicas. O Observatório está disponível em: <https://smartlabbr.org/>.

laborais análogas à escravidão são alarmantes. Considerando o período entre 2003 e 2018³, das 45.028 pessoas resgatadas, 8.119 eram naturais desse estado subnacional e 6.486 declararam nele residir (SMARTLAB et. al, 2020). Da mesma forma, a pesquisa “Mensurando o Trabalho Escravo Contemporâneo no Maranhão” (2018)⁴ demonstrou que a estimativa média para o ano de 2017 é de que 12,61% dos domicílios do Maranhão possuíam pelo menos um indivíduo, de 18 anos ou mais, submetido à condição de trabalho escravo (OIT; CRISP/UFMG; IPEAD, 2018, p.81).

Nesse contexto, desde as primeiras alternativas formuladas para o enfrentamento da questão em nível nacional, o Maranhão se destacou como uma localidade de incidência e aliciamento para o trabalho escravo. Em grande parte, o acontecido na vida de maranhenses aliciados e submetidos à exploração em condições análogas à escravidão foi, com a ajuda da sociedade civil, das autoridades públicas e da mídia, evidenciando práticas atemporais de exploração do trabalho, e o problema foi ganhando relevância na agenda pública do Estado brasileiro.

As organizações da sociedade civil no Maranhão também tiveram grande relevância para a construção das políticas em nível nacional. Sua atuação, desde o recebimento de denúncias ao acompanhamento de vítimas, familiares e comunidades atingidas pelo trabalho escravo, além da construção de fóruns de discussão sobre as melhores alternativas para o enfrentamento da questão, contribuíram diretamente para a formulação dos Planos de Ações nacionais e estaduais.

As políticas públicas nacionais formuladas para o enfrentamento da questão, em um primeiro momento, visaram principalmente as ações de repressão, buscando articular diferentes sujeitos do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, organismos internacionais, mídia e sociedade civil para efetivar soluções para o complexo problema do trabalho escravo contemporâneo, denunciado nacional e internacionalmente pelo menos desde

³ Adotaremos para este trabalho o mesmo critério do Observatório, que contabiliza os dados a partir do ano de 2003, ano do lançamento do I Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (I Pnete) e também quando se iniciou o pagamento do benefício do seguro-desemprego para as pessoas resgatadas. No entanto, é preciso ressaltar que o número de resgatados, e consequentemente a proporção de maranhenses, é bem maior. A CPT monitora e sistematiza esses dados desde 1995 e contabiliza que até 2018 o número total de pessoas resgatadas foi de 51201. Em 2019 esse número saltou para 52169 (CPT, 2020).

⁴ Trata-se de pesquisa de campo realizada no Maranhão para mensurar a prevalência de Trabalho Forçado e Trabalho Escravo no estado. A pesquisa buscou analisar de forma quantitativa e qualitativa as múltiplas dimensões envolvidas no fenômeno, como o número estimado de vítimas e vulneráveis ao aliciamento e características específicas de como se expressa no Maranhão. Foi desenvolvida a partir de uma adaptação da metodologia “Hard To See, Harder To Count”, desenvolvida e já utilizada pela OIT em outros países, em parceria com grupos de estudos da Universidade Federal de Minas Gerais e da Universidade Federal do Maranhão. A íntegra da pesquisa pode ser consultada em: https://drive.google.com/open?id=1v_ZTotEUHfJGR_M3sYOtMt68qcYfwT3V

a década de 1960. Assim, foram criadas estrutura estatais para reprimir o trabalho escravo, com destaque para o papel das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) - mais tarde transformadas em Superintendências Regionais do Trabalho (SRTs) -, do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e do Cadastro de Empregados Flagrados na Exploração de Trabalho em Condições Análogas às de Escravo (“Lista Suja”), além da criação de espaços e instrumentos interinstitucionais de combate a prática - como a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) e os Planos Nacionais para a Erradicação do Trabalho Escravo - e diversas iniciativas da sociedade civil no âmbito da prevenção, capacitação, repressão econômica e assistência às vítimas.

Com a evolução do problema e a interação de diferentes sujeitos em torno dessa política, novas soluções foram propostas e implementadas, requerendo maior envolvimento e atuação dos governos estaduais e municipais, principalmente no que tange às ações de prevenção, assistência e reinserção de vítimas e pessoas vulneráveis ao aliciamento para o trabalho escravo.

Os crescentes registros oficiais de trabalho escravo, aliados à atuação da sociedade civil no encaminhamento de denúncias e assistência às vítimas, notadamente da CPT, do CDVDH/CB e da Repórter Brasil, pressionaram também o Estado maranhense a formular proposições locais para dirimir essa prática, incompatível com a defesa da dignidade humana que inspirou os códigos modernos criados para regular o trabalho.

A construção da agenda pública em torno do enfrentamento ao trabalho escravo no Maranhão se deve, em grande parte, à atuação da sociedade civil e da Delegacia Regional do Trabalho no Maranhão (DRT-MA), que fomentaram a criação, em 2004, do Forem, com o objetivo de denunciar e tornar público o problema da escravidão no estado e no Brasil, além de contribuir com a erradicação dessa mazela.

As mobilizações em torno do tema, seja pelas atividades e campanhas empreendidas pelo Forem, seja pelos subsídios colhidos durante as Conferências Inter-Participativas sobre Trabalho Escravo e Super-Exploração em Fazendas e Carvoarias, culminaram na construção do I Pete-MA e da Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo (Coetrae-MA), responsável por elaborar e acompanhar as ações constantes no Plano, articulando as primeiras políticas públicas estatais em nível estadual para erradicação do trabalho escravo, em 2007.

A política estadual de enfrentamento ao trabalho escravo no Maranhão, buscou institucionalizar no âmbito estadual as soluções implementadas no nível nacional, envolvendo sujeitos locais na busca por soluções conjuntas e integradas para enfrentar as causas determinantes da manutenção de maranhenses explorados em condições de escravidão

contemporânea. Embora o I Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão tenha sido formalmente instituído em 2004, por meio do Decreto 20.369, de 26 março de 2004, no Governo José Reinaldo Tavares (2002-2007) como um dos primeiro Planos estaduais lançados no Brasil (OIT, 2006, p.13), o documento técnico com Plano de Ações, dividido em eixos de atuação só foi lançado em 2007, no Governo Jackson Lago (2007-2009).

As proposições desse I Plano foram em parte resultado daquelas elencadas na Carta de Açailândia, anexa ao Plano, elaborada pelos fóruns de discussão impulsionados pelas organizações da sociedade civil. O documento é estruturado nos seguintes tópicos: Introdução, Contextualização, Diretrizes Gerais, Plano de Ações Intersetoriais (Ações Gerais, Ações de Repressão, Ações de Prevenção, Ações de Assistência as Vítimas), Fluxograma de Atendimento às Vítimas do Trabalho Escravo no Maranhão, Sistema de Gestão e Monitoramento do Plano, Recursos e Anexos

Em 2012 é elaborado o II Pete-MA, onde são repetidas a maioria das proposições do Plano de Ações, embora com uma importante mudança quanto ao eixo de Ações de Assistência, que incorpora a dimensão da Inserção. Quanto à estrutura dos documentos técnicos dos I e II Pete-MA, a segunda edição apresenta duas modificações importantes: a inclusão da discussão sobre Tráfico de Pessoas e a exclusão do tópico de Sistema de Gestão e Monitoramento do Plano e dos ricos instrumentais de monitoramento outrora anexados à primeira edição.

O II Pete-MA, conforme registrado na introdução do documento base, é resultado das discussões dos membros e parceiros da Coetrae, e busca a integração e a conjugação de medidas proativas de autoridades públicas e entidades da sociedade civil com vistas a prevenir, reprimir, assistir e (re) inserir as vítimas da escravidão contemporânea. Com o objetivo de enfrentar com maior destaque as causas para a persistência desse problema no Maranhão, propõe 76 ações, divididas entre os eixos de Ações Gerais (12), Ações de Repressão (26), Ações de Prevenção (17) e Ações de Inserção e Assistência às vítimas (24), vinculadas a cerca de 78 responsáveis, estabelecendo as diretrizes e responsabilidades a partir da legislação referente ao assunto para a execução dessas proposições (COETRAE-MA, 2012a).

Para tanto, o Plano parte de uma contextualização sobre o problema em nível local, com a definição conceitual do trabalho escravo contemporâneo, os dados gerais sobre resgates no Brasil e no Maranhão, a indicação dos principais municípios de incidência e aliciamento para o trabalho escravo; e, ainda, a reflexão sobre as causas fundamentais da configuração da escravidão contemporânea no Maranhão (a pobreza, o modelo econômico excludente e a impunidade), as quais pretende enfrentar com maior enfoque. Ainda, propõe uma discussão

sobre o Fluxograma de Atendimento às Vítimas do Trabalho Escravo no Maranhão e dos Recursos necessários para a efetivação das ações (COETRAE-MA, 2012a).

Em 2018, a Coetrae-MA, enquanto responsável pelo acompanhamento e atualização do Plano Estadual, promoveu o monitoramento e avaliação do II Pete-MA por meio da plataforma digital Monitora 8.7. A ferramenta, desenvolvida a partir de parceria entre o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a OIT, permite o monitoramento de planos nacionais, estaduais e municipais sobre temas correlatos com a Meta 8.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁵, a partir da cooperação entre todas as organizações responsáveis por formular, implementar, monitorar e avaliar ações de múltiplas finalidades (gerais, de repressão, de prevenção, de inserção e de assistência às vítimas, de monitoramento de legislação, e de capacitação, entre outras).

Desse processo resultou o Relatório de Monitoramento e Avaliação do II Pete/MA (2018), que apresentou os resultados gerais da implementação do Plano entre os anos 2013 e 2018, concluindo que 73% dos seus indicadores podem ser considerados cumpridos ou parcialmente cumpridos; atestando a necessidade de atuação sistêmica e integrada dos diversos sujeitos sociais envolvidos com a temática do combate ao trabalho escravo no Maranhão; recomendando a redefinição e especificação de ações, competências e responsabilidades junto aos implementadores do Plano e ações mais específicas para que o Plano possa cumprir o objetivo que se propôs, com a promoção do trabalho decente⁶, a redução das desigualdades e a superação da pobreza (COETRAE-MA, 2018).

Por tratar-se de um produto técnico, o Relatório tinha objetivos bastante específicos quanto a aferir o cumprimento ou não das ações elencadas no Plano e refletir sobre algumas condicionantes que poderiam ter contribuído para o resultado observado, apresentando recomendações à Coetrae para a correção das distorções identificadas. No entanto, não

⁵ O Objetivo 8 da Meta 8.7 do ODS, assim preconiza: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos. Meta 8.7: Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas.

⁶ Trata-se de conceito formalizado pela Organização Internacional do Trabalho em 1999, que “sintetiza a sua missão histórica de promover oportunidades para que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável.” (OIT, [s.d]). Segundo informa a Organização o conceito é o ponto de convergência de quatro dos seu objetivos estratégicos: “o respeito aos direitos no trabalho, especialmente aqueles definidos como fundamentais (liberdade sindical, direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação e erradicação de todas as formas de trabalho forçado e trabalho infantil); a promoção do emprego produtivo e de qualidade; a ampliação da proteção social; e o fortalecimento do diálogo social.” (IDEM)

aprofundou a análise dessas condicionantes que, de ordem institucional e/ou contextuais, facilitaram ou dificultaram a execução das ações previstas.

Foi então que elaboramos uma estratégia de avaliação (DRAIBE, 2001), orientada não apenas por uma dimensão técnica que identifica subsídios para decisões concretas sobre a elaboração ou redimensionamento de uma política pública, mas também por uma dimensão política e acadêmica, que por um lado fornece informações para segmentos sociais fomentarem lutas sociais por conquistas de direitos, e por outro constrói conhecimento crítico sobre o conteúdo e o processo das políticas públicas, desvendando contradições, contextos, disputas e interações que lhes são inerentes (SILVA, 2013a).

Para Draibe (2001), compõem a estratégia de avaliação as escolhas e preferências do avaliador quanto ao objeto, os objetivos, a natureza e o tipo de avaliação, bem como decisões metodológicas que conduziram a investigação.

Como já exposto, o objeto desta pesquisa é o processo de formulação e implementação do II Pete-MA, enquanto último documento de políticas estadual lançado sobre o tema no estado, em 2012. O aprofundamento das pesquisas e o amadurecimento das ideias permitiram que a pesquisa avaliativa se mostrasse como o caminho mais interessante para responder ao objetivo geral desta pesquisa, quanto a mensurar a eficiência e a eficácia da formulação e implementação do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão.

Para tanto, para o alcance dos objetivos específicos, conceituamos e contextualizamos a escravidão contemporânea e o processo de construção das políticas de combate ao trabalho escravo no Brasil e no Maranhão, explicitando as matrizes político-institucionais de cooperação ou conflito que permeiam a formulação e implementação dessas políticas, diferenciando os atores estratégicos, os grupos de interesses, parceiros e as redes de apoio que se relacionam com ela, determinando como essas interações se articulam e definem sua execução. E, ainda, como esses elementos se expressam no processo de formulação e na estratégia de implementação do II Pete-MA, identificando e discutindo as variáveis contextuais, instrucionais e estruturais que contribuíram para que as ações do Plano pudessem (ou não) sair do papel.

A escolha do tipo, dos métodos e dos procedimentos está condicionada ao objeto avaliado e aos objetivos da avaliação (SILVA, 2013a, p.48). Para evitar a concepção ingênua de avaliação que poderia nos conduzir a concluir pelo fracasso da operacionalização do II Pete-MA, uma vez que sempre há uma distância entre o desenho e os objetos pretendidos por uma política, plano, programa ou projeto, e o que de fato é executado (ARRETCHE, 2001, p.50), construímos uma estratégia de avaliação que nos permitisse aferir em que medida a estratégia

de implementação do II Pete-MA obteve êxito e, também, investigar “os diversos pontos de estrangulamento, alheios à vontade dos implementadores, que implicam que as metas e os objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados” (ARRETCHE, 2001, p. 50).

Na construção do objeto de estudo proposto partimos dos objetivos contidos no seu documento básico, acima especificados, tendo como pano de fundo as seguintes categorias teóricas: escravidão contemporânea, Estado e políticas públicas.

A escravidão contemporânea, compreendida como resultado da superexploração e da desigualdade impostas pela expansão da economia capitalista (ESTERCI, 2008 [1994]; RODRIGUES, 2016), que sujeita pessoas a condições de trabalho degradante e forçado, que suscita múltiplas designações (FIGUEIRA, 2004), é fruto não apenas de como essa violação se expressa no mundo, mas de motivações sociais e políticas que determinam seus conceitos, a definição estatal do problema e as ações públicas de enfrentamento.

Cabe ao Estado, enquanto condensação material das classes que organiza os interesses das classes dominantes no bloco no poder (POULANTZAS, 1977) e campo estratégico de luta política, arena para onde são canalizadas demandas representadas no nível político por diferentes sujeitos (LOBATO, 1997), por meio da seleção estrutural do Estado (OFFE, 1984), eleger as demandas que (e como) serão atendidas. Esta forma-Estado, bem como sua forma de Estado e as funções que vai exercer, é produto da história “em articulação orgânica com as formas assumidas pelo ser social na produção, na reprodução e na crise do capitalismo” (FARIAS, 2001), de modo que a criação e recriação das condições de acumulação econômica e o processo de legitimação da dominação de classes são os limites estruturais nos quais se inscreve o processo decisório de definição de políticas públicas ou de seleção da pauta pública.

Esta forma de regulação ou intervenção na sociedade, resultante da interação entre esta e o Estado, o qual articula diferentes sujeitos que apresentam interesses e expectativas diversas (SILVA, 2001) é a política pública. Composta por uma série de atividades processuais que configuram movimentos não lineares, mas articulados e independentes entre si (formulação, implementação e avaliação), que ocorrem no interior do sistema político (SILVA, 2013a), em que tomam parte diferentes sujeitos, guiados por diferentes (e até antagônicos) interesses. A interação entre os atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas (FARIA, 2003), molda seus processos de formulação, implementação e avaliação, que também podem ser influenciadas por outras variáveis, que conformam as condições necessárias para que os princípios, os objetivos e as metas de uma ação pública se tomem realidade (VIANA, 1996).

Como os enunciados de uma política, por mais abstratos que possam parecer, só podem ser postos em práticas através da sua operacionalização (COHEN; FRANCO, 2011, p.16), quando se desdobram em unidades menores, plano, programas e projetos (DRAIBE, 2001; TEIXEIRA, 2009), é fundamental medir os resultados das ações implementadas. Nesse sentido, comunga-se com Marta Arretche (2001) e Sonia Draibe (2001), para as quais, no processo de implementação de um Programa, é possível ocorrer transformações diversas que podem, inclusive, mudar o que era o escopo inicial da proposta, dependendo de conjuntura em que se operacionaliza a política, do projeto político hegemônico e da disposição dos diversos sujeitos responsáveis pela execução da política.

Lima e D'Ascenzi (2013) lembram, ainda, da disputa pelo poder entre organizações, dos recursos políticos e econômicos, do treinamento do setor administrativo responsável pela execução e dos apoios político disponíveis e que, falhas atribuídas à falta de recursos podem, na verdade, ser imputadas a erros da gestão. Tais elementos precisam ser considerados a partir dos novos padrões de relação entre Estado e sociedade civil, além das alterações internas à sua estrutura organizacional (como a proposta de descentralização), impostas pelos impasses colocados pela crise econômica e pelos desafios de reorganização do modo de produção capitalista a partir de uma nova perspectiva do papel do Estado neoliberal (FARAH, 2001).

A introdução do gerencialismo, que descentralizou e trouxe o setor público não estatal tarefas que antes eram exclusivas do Estado - inclusive a sociedade civil tornando-se um braço terceirizado da ação de governos na prestação de serviços (GÓMEZ, 2000) - além da redefinição do espaço público e privado, são tópicos importantes na discussão do processo de implementação de políticas públicas. A execução de uma política, assim, pode envolver distintos sujeitos, de diferentes níveis governamentais, com diferentes interesses, que assim vão requerer arranjos intra e interorganizacionais, além de estratégias de interação diferenciadas, que terão influência sobre os resultados previstos e executados.

Esses novos arranjos institucionais (GOMIDE; PIRES, 2014, p.19-20) são requeridos, particularmente, frente a problemas multifacetados - derivados da natureza dos problemas complexos, mas também das várias possibilidades de resposta pública a esses problemas (PIRES, 2016, p.69) -, como a escravidão contemporânea, requerendo do Estado capacidades técnico-administrativas e políticas para implementação de políticas para sua erradicação. Assim, podem ser apreendidos pela avaliação de políticas públicas: o modo particular como se articulam esses múltiplos sujeitos (e seus interesses) na implementação da política estadual de erradicação do trabalho escravo, as regras e procedimentos formais e informais pelos quais se

estabelecem, quais os contornos pode assumir e como estes podem repercutir na capacidade (técnica e política) do Estado cumprir os objetivos a que se propõe alcançar.

Este trabalho parte do pressuposto de que avaliar é estimar ou apreciar o objeto investigado, produzindo um julgamento valorativo a seu respeito a partir de determinados critérios. No contexto de políticas públicas, para atribuir valor é necessário interrogar-se a respeito da política, programa ou plano avaliado, sua finalidade, o modo como são produzidos seus resultados, e que práticas são articuladas e reforçadas a partir de sua concepção e execução.

Nesse sentido, a pesquisa avaliativa, enquanto forma de pesquisa social aplicada, orientada por procedimentos sistemáticos e planejados, se destina a desvendar o conceito, o desenho, a implementação e utilidade de uma política ou programa social (SILVA, 2013a, p. 43). Para tanto, pode desempenhar uma função técnica, produzindo informações que sirvam de base ou de guia para a tomada de decisão sobre a elaboração ou o redimensionamento de uma política; uma função política, enquanto mecanismo de mudança social a produzir subsídios para suas lutas, informando sujeitos e viabilizando o controle social; e uma função acadêmica, aprofundando no conteúdo e nos processos inerentes as políticas públicas, revelando sua superficialidade, contradições e significados (SILVA, 2013a, p. 44).

Nessa perspectiva, a avaliação pode ser considerada uma estratégia de construção da esfera pública, na medida que pode produzir informações, publicizar e dar visibilidade a uma questão que afeta a todos ou a maioria e, portanto, afeta a construção do bem-estar comum (do espaço público) (HABERMAS, 1984; ARENDT, 1983). Ao proporcionar um espaço de visibilidade de questões coletivas, onde os resultados das avaliações de políticas são publicados, proporcionando uma “adequada, autônoma e igualitária participação dos indivíduos na esfera pública” (LAFER, 1988, p.24), contribui-se, assim, para construção dos valores de igualdade e cidadania, essenciais nos processos de mudanças sociais que essa perspectiva de avaliação pode ensejar.

Esse aspecto cidadão/político da avaliação de políticas sociais não nega aspectos técnicos metodológicos (GOMES, 2001, p. 33). Na verdade, para que o julgamento sobre a política não seja arbitrário, a adoção de medidas e critérios analíticos é essencial (SILVA, 2013a, p.49). Esses aspectos metodológicos inerentes à pesquisa avaliativa são aqui compreendidos na perspectiva ampla definida por Silva (2013a), para além de um conjunto de técnicas e procedimentos, mas enquanto corpo teórico que compreende o método como raciocínio empregado para questionar um fato, e a técnica como instrumento de coleta de dados e informações para a análise pretendida (SILVA, 2013a, p.61). Para a autora, “a partir dessa

referência é que são considerados o processo, os sujeitos e os modelos utilizados na avaliação de políticas e dos programas sociais, bem como os métodos e as técnicas usuais” (Ibid).

Assim, dentro da estratégia de avaliação proposta, o esquema mais apropriado para reconstruir a dinâmica do processo de formulação e implementação do II Plano Estadual, explicitando os condicionantes que facilitaram ou entreveram a execução das ações ali previstas, é o da avaliação de processo, mais adequado a aferir questões atinentes ao funcionamento e aos serviços prestados (SILVA, 2013a, p.82) pela política avaliada. Esse tipo de avaliação tem como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas, e objetiva detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou dificultam que o programa atinja seus objetivos (DRAIBE, 2001, pp. 16-20).

Para reconstruir a dinâmica de implementação do II Pete_MA, identificamos sua anatomia geral de implementação, partindo da contextualização do processo de formulação do II Plano Estadual. Confrontamos as dinâmicas ali identificadas com os objetivos e o desenho de implementação da política de combate ao trabalho escravo no Maranhão consignados no documento base do Plano que definiu, também, seus implementadores/responsáveis. A seguir, comparamos as dinâmicas de formulação e o desenho institucional, consignados no documento base do Plano, com a prática que efetivamente se consolidou para a execução das ações ali elencadas, apreendida da análise de documentos, relatórios, atas de reuniões e entrevistas com sujeitos-chave desses processos de formulação e implementação.

Assim, os principais subprocessos ou sistemas (DRAIBE, 2001, p.31), identificados nessa anatomia geral de implementação foram:

- A) Sistema Gerencial e Decisório do Pete-MA, que diz respeito à estrutura organizacional que conduz ou dirige a implementação (DRAIBE, 2001), composto pela Coetrae-MA. A autoridade central para coordenar e monitorar a execução dos compromissos do Plano cabe a esta Comissão (COETRAE-MA, 2012a, p. 6 e p.14), órgão colegiado formado por órgãos públicos (do Executivo estadual e federal, do Legislativo estadual, do Sistema de Justiça estadual e federal) e organizações da sociedade civil, presidido pela Sedihpop.
- B) Processos de Divulgação e Informação: aferimos o nível de divulgação e circulação de informações entre aqueles elencados no Plano como responsáveis por implementar as ações listadas, bem como aqueles que delas deveriam se beneficiar, como as vítimas de trabalho escravo, seus familiares e os municípios de incidência de trabalho escravo e aliciamento. Nesse tópico, buscamos compreender se “as

informações básicas sobre o programa – seus objetivos, seus modos de operação, seus componentes, seus prazos, etc. – chegaram aos agentes executores e à população interessada nas quantidades, qualidades e com a antecipação necessária à sua realização” (DRAIBE, 2001, p.32).

- C) Sistemas de Seleção e Capacitação, o primeiro diz respeito aos critérios de seleção utilizados para escolher sujeitos implementadores e/ou público-alvo do programa, e o segundo identifica a capacidade técnica (e política) dos agentes para cumprirem as tarefas que lhe cabem na implementação e capacitação dos beneficiários, quando necessária (Ibid.).
- D) Sistemas Internos de Monitoramento e Avaliação: identificamos os procedimentos de acompanhamento ou supervisão inerentes às políticas públicas, analisando os critérios e efeitos desse momento na implementação do programa avaliado.
- E) Sistemas Logísticos e Operacionais, que se relacionam aos parâmetros de suficiência da quantidade de recursos materiais, humanos, financeiros e de tempo utilizados para a execução do Pete-MA.

Para explicitar essa anatomia, além de identificar os sujeitos envolvidos na formulação e implementação do Pete-MA, seguindo a metodologia proposta por Arretche (2001), questionamos se os agentes implementadores de fato conhecem o Programa. Buscamos caracterizar o envolvimento, a acomodação, a integração, e a convivência entre sujeitos e rotinas, especialmente nas funções estratégicas (NEPP/UNICAMP, 1993). Investigamos se os objetivos, as regras de efetivação do Plano e suas prioridades de execução são de fato eleitos pela Coetrae, pelos implementadores ou stakeholders. E, ainda, questionamos a capacidade institucional para implementação do Plano, considerando o modo sistêmico como se estruturam as políticas de combate ao trabalho escravo e a possibilidade de serem feitas adaptações no desenho originalmente previsto para a realização dos objetivos definidos (ROSSI; FREEMAN, 1993).

Para tanto, buscamos superar o método funcionalista clássico da pesquisa avaliativa, recusando a neutralidade científica positivista e o enfoque puramente quantitativo que busca apenas mensurar o cumprimento (ou não) de objetivos previamente definidos (SILVA, 2013a). Ao contrário, buscamos alcançar a complexidade da realidade social na qual a política pública (e o momento de avaliação) estão inseridos, através de uma orientação teórico-metodológica crítico dialético e da utilização de critérios e medidas de avaliação da pesquisa social.

O critério da eficácia diz respeito ao cumprimento dos objetivos e metas, considerando um determinado período de tempo e a população beneficiária (SILVA, 2013a). Já o da eficiência, para além da entre custos e resultados, como é frequentemente associado, foi utilizado para aferir se o Plano avaliado produziu aquilo para o qual tecnicamente se orientou (eficiência técnica) e se satisfaz os grupos de interesse envolvidos com a sua execução, possuindo capital social para implementar-se (eficiência social) (NEPP, 1999).

As variáveis, enquanto medidas de avaliação das características, qualidades ou dimensão do objeto avaliado (SILVA, 2013a), podem ser representadas pelo Plano ou Programa avaliado (variáveis independentes), pelas mudanças em pessoas grupos ou populações graças à intervenção (variáveis dependentes) e mudanças contextuais (variáveis intervenientes) que podem ou não contribuir para os resultados encontrados. Possuem relações complexas entre si, as quais a avaliação do processo de implementação aqui empreendida procurou captar (PEREZ, 2009).

Esses critérios e medidas foram utilizados para julgar a anatomia geral do processo de implementação do II Pete-MA com auxílio do modelo analítico proposto Gomide e Pires (2014) e Moura (2019), que sugerem o exame de 5 etapas para proceder à avaliação, as quais adaptamos para os objetivos aqui pretendidos a partir dos critérios acima definidos:

- 1) Identificação dos objetivos do Pete-MA;
- 2) Mapeamento da anatomia geral de implementação do Pete-MA;
- 3) Análise anatomia geral de implementação do Pete-MA (Capacidade Técnica e Política);
- 4) Identificação dos Resultados alcançados;
- 5) Identificação dos avanços e barreiras à implementação da política, tendo como recursos as dimensões quali-quantitativas organizadas no seguinte esboço metodológico:

Quadro 1 - Quadro metodológico e procedimentos desta pesquisa

	Variável Independente	Dimensão avaliada	Indicadores
Variáveis Intervenientes	Objetivos da Política	Clareza e assimilação dos objetivos, públicos-alvo, prazos e responsabilidades	Objetivos claros Definição de públicos-alvo e prazos Clareza das ações propostas Responsabilidades bem atribuídas e assimiladas

Mapeamento da anatomia geral de implementação do Pete-MA	<p>Tipo de arranjo institucional</p> <p>Identificação dos Sistemas e Processos</p> <p>Tipos e espaços/mecanismos de interações</p> <p>Experiência anterior da instituição com o tema do trabalho escravo</p>	Capacidade institucional preexistente
	<p>Mudanças nos arranjos institucionais</p> <p>Novos sujeitos ou interações/espacos/mecanismos</p> <p>Ajustes no processo de implementação</p>	Capacidade operacional instalada
Análise da anatomia geral de implementação do Pete-MA	<p>Divulgação/informação dos programas e serviços do Plano</p> <p>Definição de fluxos, processos e atribuições internos</p> <p>Funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental</p> <p>Capacitação profissional sobre o tema</p> <p>Existência de monitoramentos e avaliação do Pete-MA</p> <p>Ajustes no processo de implementação</p>	Eficiência técnica
	<p>Grau de adesão dos executores</p>	Eficiência social
	<p>Matrizes político-institucionais de cooperação ou conflito</p>	
	<p>Funcionamento de mecanismos de coordenação interinstitucional</p>	
	<p>Existência e funcionamento de mecanismos de participação social</p>	
Variável Dependente	Dimensão avaliada	Indicadores
Resultados Alcançados	<p>Coberturas; produção, regularidade e produtividade dos serviços prestados; qualidade das ações</p>	Objetivos do Plano alcançados
	<p>Orçamento para operacionalização das ações do II Plano</p>	Orçamento disponível
	<p>Alcance do público-alvo</p>	Públicos e Municípios atingidos
	<p>Identificação dos resultados</p> <p>Análise dos resultados obtidos</p>	Ações previstas em comparação a ações implementadas Eficiência do Plano
	<p>Divulgação/informação das ações implementadas</p>	Identificação e divulgação de resultados

		Identificação dos êxitos e barreiras existentes à efetivação das ações	Êxitos e Barreiras
Barreiras a Implementação		Apoio ou dificuldades impostas a implementação do Plano	Barreiras políticas
		Dificuldades de concepção, missões, prioridades e viabilidades	Barreiras de competência analítica
		Limitações de recursos, capacidade institucional ou operacional, clareza e viabilidade de planos operacionais	Barreiras de capacidade operacional
		Outras barreiras identificadas	Outras barreiras
Procedimentos de pesquisa utilizados			
Pesquisa bibliográfica	Foram reunidos os autores que melhor explanam os conceitos aqui trabalhados, notadamente as categorias teóricas acima elencadas. Os referenciais teóricos escolhidos ajudam a compreender a implementação do II Pete-MA a partir de variáveis contextuais, políticas e estruturais que influenciam nos êxitos e barreiras à execução dessa política.		
Pesquisa documental	Análise da legislação nacional e estadual atinente ao Planos Nacionais de Erradicação do Trabalho Escravo, Planos Estaduais de Combate ao Trabalho Escravo do Maranhão; da legislação que regulamenta a Coetrae- MA, bem como seu Regimento Interno; da legislação que organizou administrativamente a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (Sedihpop/MA), bem como a Coordenação de Ações para o Combate ao Tráfico de Pessoas e ao Trabalho Escravo.		
Análise de dados secundários	Relatórios de Avaliação da execução dos Planos Nacionais; Relatórios de Gestão disponibilizados pelos executores do Pete-MA; Atas de reuniões da COETRAE/MA entre o período de 2012 a 2019; Relatórios de atividades ou de monitoramento ou avaliação do II Pete-MA.		
Entrevistas semiestruturadas	Realizadas em complemento às informações disponibilizadas pelas organizações na Plataforma Monitora 8.7, com um representante dos segmentos mais estratégicos para execução do Plano no estado: um gestor público estadual da política, um representante do Ministério Público do Trabalho, um representantes de organizações da sociedade civil estadual e nacional, que assim estarão identificadas no texto para preservar a confidencialidade das mesmas ⁷ .		
Observação Sistemática	Realizadas durante as reuniões ordinárias e extraordinárias da COETRAE nos anos de 2018 e 2019 e no VI Encontro Inter-Regional de Trabalhadores Resgatados, em maio de 2019, em Pindaré-Mirim-MA.		

Fonte: elaborado pela autora.

Em adição, esses indicadores – aqui concebidos como “instrumentos-síntese de aspectos da realidade social, de processos executados ou de resultados alcançados pela política”

⁷ Os critérios de escolha para esses representantes foram baseados, inicialmente, na representação ou acompanhamento junto a Coetrae, notadamente aqueles que mais se envolveram com os processos de formulação e implementação aqui avaliados, além da disponibilidade desses sujeitos. Optamos por manter o sigilo das fontes, pois não se trata de representação institucional formal desses seguimentos, mas, dentro desses critérios estabelecidos, das pessoas que poderiam ter uma visão mais abrangente do objeto de estudo e tiveram disponibilidade para nos conceder a entrevista.

(JANUZZI, 2016, p. 626) – foram confrontados, também, com aqueles formulados por ocasião do Monitoramento e Avaliação empreendido pela Coetrae-MA (COETRAE-MA, 2018, p. 40-46), observando-se o alerta de Draibe (2001), de que os objetivos e recomendações da pesquisa avaliativa não são alcançados de forma automática, mas necessitam de exame sistemático e confronto de alternativas, entre os objetivos que foram elencados na pesquisa inicial e aqueles efetivamente alcançados ao final,

Assim, a operacionalização da pesquisa que permitiu a construção da presente dissertação teve como suporte a metodologia da pesquisa avaliativa, que utiliza procedimentos próprios da pesquisa social, a partir de uma perspectiva crítico-dialética. Para pôr em prática esse método, tem-se como premissa as categorias analíticas de totalidade, contradição e historicidade, construídas a partir da perspectiva marxiana de que a realidade é resultando de múltiplas determinações, interligadas e sistemáticas, que exigem uma dinâmica de pesquisa de sucessivas aproximações (do mais simples ao mais complexo, do abstrato ao concreto), que capte suas leis de transformação e desenvolvimento. Essa postura permite desvendar a essência do fenômeno estudado, desvelando suas íntimas e complexas determinações (BERING; BOSCHETTI, 2011), além de compreender o objeto como expressão contraditória de uma realidade dialética, que construída a partir do real, é regida por leis próprias e inerentes a cada período histórico.

Na prática, isso significa dizer que a formulação e implementação da política de combate ao trabalho escravo não pode ser estudada apenas a partir de seu desdobramento no nível estadual, em um Plano, no arranjo institucional concebido para sua execução, ou no alcance dos objetivos e nos recursos disponíveis, pois ela é também resultado do desenho dessa política em nível nacional e da interação dos sujeitos para que (e como) os objetivos sejam alcançados. E, além disso, essas estruturas organizacionais da política, as interações dos sujeitos para execução das ações previstas e o papel do Estado nesse contexto sofrem influências (ou são determinados) por variáveis contextuais, políticas e estruturais.

Assim, diante da necessidade de analisar e discutir o contexto sócio-político-institucional no qual essas interações se estabelecem; sua implicação para o maior ou menor cumprimento das metas formuladas; a maneira com que, ao mesmo tempo, todos esses elementos determinam a política e sua execução; como essas são tensionadas por cada um daqueles aspectos; e como a apreensão dessa contraditória e complexa realidade pode subsidiar mudanças, redimensionamentos, lutas e controle social, organizamos este documento em mais três capítulos, além desta introdução.

O segundo capítulo irá diferenciar a escravidão antiga da escravidão contemporânea, demonstrando como as discussões em torno do nome que se dá ao fenômeno vão, também, influenciando na elaboração de estratégias para o enfrentamento do problema, para seu reconhecimento enquanto tal e para a formulação de políticas públicas específicas. A preocupação nesse tópico foi, além de delimitar as dimensões conceituais do problema da escravidão contemporânea, também discutir os fatores contextuais e políticos que contribuem com a manutenção da escravidão até os dias atuais.

O terceiro capítulo apresenta o panorama de construção das políticas de combate ao trabalho escravo, em nível nacional e estadual, até a elaboração do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão, em 2012. Busca evidenciar as matrizes político-institucionais de cooperação ou conflito que permeiam a formulação e a implementação dessas políticas, e como tais políticas são resultado do contexto, dos sujeitos e interesses que interagem na arena estatal, que por sua vez também possui um papel específico, seja na manutenção ou na alteração das condições estruturais que dão causa ao trabalho escravo na contemporaneidade.

O quarto capítulo reconstrói a dinâmica de implementação do II Pete-MA, primeiro apresentando seu desenho, objetivos e a estrutura que agrega os sistemas ou subprocessos de execução das ações ali elencadas. A partir dos dados gerais dos monitoramentos de implementação realizados pela própria Coetrae-MA, foram realizadas análises que julgam a eficácia e eficiência do II Plano Estadual, com base no quadro metodológico anteriormente especificado, explicitando, ainda, as condicionantes que facilitaram ou dificultaram a sua execução e as propostas alternativas para corrigir ou redimensionar as barreiras identificadas.

Ao final, apresentamos as conclusões fruto das considerações feitas ao longo do desenvolvimento da pesquisa e da construção da dissertação, a fim de contribuir com a tomada de decisões por parte dos gestores, auxiliar no planejamento de ações, no aprendizado de experiências passadas, na correção de distorções e alocação de recursos, além de propiciar o controle social sobre os processos de formulação e implementação de políticas de combate ao trabalho escravo no Maranhão e fortalecer as lutas sociais.

2 A ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA: conceitos e dimensões

A escravidão contemporânea apresenta-se como uma das principais violações de direitos humanos na atualidade. Difere da escravidão antiga em relação às formas de submissão e aprisionamento, vez que o uso de chicotes e correntes foram substituídos por outras formas de coerção, como a ameaça e o endividamento, embora em muito se assemelhe quanto a jornada de trabalho intensiva e condições indignas de trabalho, mantendo a degradação do ser humano como vetor da acumulação de riquezas. Portanto, nesse caso, a exploração da força de trabalho, movimento central na lógica da acumulação do capital, é exacerbada, rompendo com todos os códigos definidos pelos organismos internacionais de respeito aos direitos do trabalho e da dignidade do ser humano.

Essas violações exigiram dos Estados Nacionais a criação de medidas: a) preventivas, incluindo a disseminação do valor social do trabalho e do respeito à dignidade humana como balizas para o desenvolvimento; b) de fiscalização das relações capital x trabalho à luz da legislação vigente; c) repressivas, com vistas à responsabilização administrativa, cível, criminal dos autores que praticaram os delitos; d) de reparação às vítimas por meio de ações que busquem sua assistência e (re)inserção no mercado de trabalho e na vida social.

Muito embora existam relatos desse tipo de prática desde os anos 1960 no Brasil (ESTERCI, 2008 [1994]), o reconhecimento de sua existência e a elaboração de políticas específicas para o enfrentamento ao trabalho escravo é recente. Ainda assim, é internacionalmente reconhecido que nos últimos 20 anos o Brasil tem avançado no enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo, principalmente no campo da repressão, com a criação dos Grupos Móveis de Fiscalização e o recrudescimento da legislação penal nesse campo.

Não obstante tais avanços, que tornaram o país referência internacional no combate a esse crime (OIT, 2005), muitas são as tentativas de esvaziamento do seu conceito legal e de flexibilização das ações de repressão. São iniciativas que partem de um setor conservador da sociedade brasileira que ainda reproduz velhas práticas de apropriação e exploração de riquezas, baseadas na negação e subjugação do outro, e que tentam sobrepor seus interesses na arena estatal, influenciando a elaboração e implementação de políticas propostas para combater as práticas escravistas subsistentes.

Ao mesmo tempo, vítimas, organizações da sociedade civil⁸ e autoridades públicas conjugam forças para explicitar o problema e pressionar o Estado a coibir essas práticas, discutindo e apresentando soluções para essa problemática, que vai ganhando relevância no cenário nacional a partir de denúncias, ações policiais de autuação da prática e resgate de indivíduos, ação dos grupos da sociedade civil organizada, além da pressão de organismos internacionais para que o Brasil cumpra tratados e acordos internacionais em que se comprometeu a eliminar o trabalho forçado e formas contemporâneas de escravidão⁹.

Este é o contexto no qual se inscreve o reconhecimento oficial do problema por parte do Estado brasileiro e a formulação de soluções para, além de reprimir e prevenir a prática, prestar assistências às vítimas, buscando sua reinserção na sociedade e no trabalho. Para esse reconhecimento, tem sido fundamental a discussão em torno da concepção de trabalho escravo, das práticas que podem ser enquadradas nesse conceito, como ela se diferencia de práticas escravistas do passado e, ainda, como as diferentes dimensões e concepções têm influenciado as ações públicas para coibir a prática.

A seguir, discute-se como as dimensões que compreendem a escravidão contemporânea vão determinando as práticas e políticas de combate ao trabalho escravo, a partir das interações entre diferentes sujeitos que tem reafirmado disputas e dissensos em torno do reconhecimento do problema dentro e fora da esfera estatal.

2.1 Escravidão antiga e contemporânea: aproximações e diferenciações

Como alerta Figueira (2004, p.48), a expressão escravidão antiga tem sido utilizada de maneira ambígua para designar a escravidão no Brasil do período colonial ou imperial, sem que fosse possível distinguir esse sistema escravocrata daquele praticado durante o período que se convencionou chamar de Antiguidade. Assim, considera-se neste trabalho, por Escravidão Antiga, aquela praticada na Grécia e Roma antigas, que embora com características distintas,

⁸ Doravante utilizaremos a expressão “organizações da sociedade civil” para nos referirmos às organizações não-governamentais, que, enquanto entidades não estatais, representam interesses distintos e pressionam o Estado a reconhecer e efetivar direitos. No contexto específico do enfrentamento ao trabalho escravo, diz respeito, *lato sensu*, a movimentos sociais ou Organizações Não Governamentais (ONGs) que atuam no combate ao trabalho escravo nas mais variadas frentes.

⁹ O Brasil é signatário dos seguintes instrumentos internacionais que coíbem essas práticas: Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), Convenção das Nações Unidas sobre Escravatura (1926) – emendada pelo Protocolo de 1953, Convenção Suplementar sobre Abolição da Escravatura (1956), Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos das Nações Unidas (1966), Convenção nº 29 da OIT sobre Trabalho Forçado ou Obrigatório (1930), Convenção nº 105 da OIT sobre Abolição do Trabalho Forçado (1957), além de outros instrumentos menos específicos no âmbito da OIT e instrumentos internacionais de direitos humanos. (CRUZ, 2013, pp. 68-71).

assumem diferentes expressões de acordo com as leis, as culturas e os modos de produção predominantes (CRUZ, 2013, p.21).

Desse período destacam-se duas características, comuns até os dias atuais: a coisificação do escravo, que enquanto propriedade de um senhor, pode ser submetido por este a castigos, venda, revenda ou compra (VASCONCELOS, 2012), tipo de comércio que, com o tempo, vai se mostrando bastante lucrativo; e a escravidão por dívida, surgida na Grécia Homérica, quando o próprio corpo era dado em garantia em caso de inadimplemento de dívida, sendo que na contemporaneidade, a prestação de serviço é dada em pagamento (CRUZ, 2013, p.,21).

Apesar da prática da escravidão acompanhar a história da humanidade, com autores acreditando que ela tenha surgido por volta do ano 6000 a.C, inicialmente no Oriente Médio banhado pelos rios Tigres, Eufrates, Nilo e Jordão, com o surgimento da agricultura, ou por volta do ano 3000 a.C, no Egito e no sul da Mesopotâmia (CRUZ, 2013, pp. 19-20), o que se observa é que, ao longo dos séculos, a exploração do trabalho humano foi ganhando variadas facetas. No entanto, é a partir da Antiguidade Clássica, principalmente em Roma e na Grécia, que se verifica como o regime de escravidão já era basilar a estrutura dos sistemas econômicos da época (Ibid.).

Foi na Grécia Antiga que surgiu a modalidade de escravidão por dívida, ainda no período homérico, a qual persiste até os dias atuais. Entretanto, o que se percebe é que ali os escravos ainda mantinham o status de seres humanos e muitas vezes estavam incluídos no sistema de trabalho familiar (CRUZ, 2013, p.22), de quem compartilhavam certa afeição. Já em Roma o processo de desumanização do escravo é mais evidente e conta com a chancela do Direito Civil Romano, já que “do ponto de vista jurídico este era visto como uma coisa, ou se se prefere, um animal” (LÉVY-BRUHL, 1934, apud VASCONCELOS, 2012, p.137)

Sobre o tema, ressalta José Carlos de Matos Peixoto:

a condição jurídica do escravo é denominada pelo princípio de que escravo é uma coisa (res), um animal de que o proprietário pode dispor à vontade, tendo sobre ele o poder de vida e morte (*vitae necisque potestas*). Sendo uma coisa, um animal, o escravo não tem personalidade: *servus nullum caput habet* (Gaius II, 16, *de capitis minutione*, 4). Em consequência, o escravo não podia ter família e a união entre escravos ou de escravo ou escrava com pessoa livre de outro sexo era puramente material (contubérnio). Não podia tampouco possuir patrimônio, não lhe sendo, pois lícito ser proprietário, credor ou devedor, nem deixar herança. Não podia igualmente ser parte em juízo, porque o processo somente era acessível aos homens livres. Se alguém causava ao escravo uma lesão corpórea, ele não tinha o direito de queixar-se à autoridade: este direito competia ao senhor, como se tratasse de um animal ferido ou de um objeto danificado. Como outras coisas, o escravo podia ser objeto de propriedade exclusiva ou de co-propriedade; e, se era abandonado, em por isso ficava

livre: tornava-se então uma coisa sem dono (*servus sini domino*), de que qualquer um podia se apropriar. (PEIXOTO, 1955, p. 255 apud VASCONCELOS, 2012, pp. 139-140)

Segundo Vasconcelos (2012), “a realidade da escravidão contemporânea no Brasil parece reatualizar no cotidiano essa condição de coisificada do trabalhador”. Para compreender essa realidade é preciso remontar ao período colonial, quando os europeus inicialmente capturaram indígenas para os venderem aos senhores de engenho e posteriormente transformaram o território brasileiro em uma das principais rotas do tráfico de escravos negros (BUENO, 1999).

As alterações econômicas e políticas nos países europeus a partir do século XV impulsionaram a expansão da exploração de espaços econômicos regionais além-mar (VITORINO, 2013, p.38), com a finalidade de fortalecer os Estados Modernos, culminando na construção de um sistema mundial de produção e consumo que tem a escravidão como um elemento determinante.

Segundo o historiador Fernando Novais, do mesmo modo que o nascente capitalismo introduziu a escravidão no Novo Mundo, ao mesmo tempo que era responsável pela formação do capital industrial europeu, a emergência da escravidão colonial do tráfico negreiro promove a acumulação primitiva do capital, essencial ao desenvolvimento e consolidação desse sistema mundial de produção (NOVAIS, 1986 apud VITORINO, 2013, p. 43).

Nessa mesma lógica, Artur Vitorino também expõe o pensamento de Carvalho Franco, que procura demonstrar como o trabalho escravo e o trabalho livre são duas faces do sistema de dominação social burguês. Para ele:

(...) é impensável trabalho livre sem escravo, visto que a escravidão era a condição para o desenvolvimento do trabalho livre na metrópole e negava o trabalho livre na colônia, nota-se que a partir de meados do século XVIII, intensificando-se durante todo o século XIX, a escravidão passa a ser a condição que entrava o trabalho livre na metrópole, e o trabalho livre passa a ser um fator que movimenta a determinação do trabalho escravo na colônia (VITORINO, 2013, pp. 49-50).

Essa lógica assegura que, pelo menos em nível internacional, a escravidão vá se tornando algo impensável e incompatível com o novo modo de produção mundial baseado no consentimento e na venda do trabalho livre entre empregados e empregadores. Por outro lado, não era possível abrir mão da lucratividade do tráfico e da venda de escravos, sendo necessárias justificativas para a manutenção da prática, pelo menos até certo período, sustentando o paradoxo entre trabalho livre na Europa e trabalho escravo além-mar.

A submissão de diferentes povos ao trabalho forçado, seja pela dominação política ou bélica, seja pela dominação fundamentalista da purificação da alma pelo trabalho, é característica do sistema escravocrata vigente no Brasil até 1888, bem como dos demais sistemas americanos pré-abolição que foram a base da lucrativa expansão ultramarina da Idade Moderna. Aqui, se denominará por Escravidão Moderna, para diferenciá-la da Antiga, anteriormente sintetizada.

Desse período destaca-se a justificação da escravidão a partir de uma fundamentação religiosa. Conforme descreve Claudia Cruz (2013), em 1442, D. Henrique conseguiu, além da concessão do monopólio do comércio com a África, a autorização do papa da época para fazer guerra contra os infiéis, tirar-lhes as terras e escravizá-los (CRUZ, 2013, p.31). A autora prossegue com o papel central que a Igreja Católica desempenhou como um dos principais promotores da escravidão, de modo que a expansão ultramarina de Portugal faz também o cristianismo se espalhar pela costa da África, uma vez que recusar a fé cristã era motivo para submissão a trabalhos forçados, o que garantiria a libertação das almas dos “infiéis”, nesse caso, os mouros e os negros africanos. E reforça que:

(...) quando os portugueses avançaram sobre o litoral da África, a escravidão dos africanos já era uma prática pelas próprias tribos do continente; muitas tribos vendiam seus escravos e trocavam por aguardente de cana, fumo, facões, tecidos, espelhos, etc., realidade que era muito bem-vista pelos conquistadores; na América portuguesa, esses escravos passaram a ser a base da mão de obra para atender às necessidades mercantis (tráfico negreiro) (CRUZ, 2013, p.35).

O mesmo discurso de “salvação pelo trabalho” foi exportado para o Brasil Colônia, justificando a submissão dos povos originários indígenas, que por não possuírem alma poderiam ser tratados como “coisas”, escravizados e explorados:

(...) no entender de alguns missionários, o trabalho escravo garantiria a libertação deles do pecado do paganismo, para serem merecedores da graça eterna, e da salvação de outra vida.” Para tanto, “necessitariam trabalhar arduamente para purificar seus corpos, visando a salvação. (CRUZ, 2013, p.37)¹⁰

Diversas outras dificuldades resultaram na opção do trabalho escravo africano no lugar do indígena: os entraves para a escravização desses povos, que como nativos tinham domínio sobre rotas, clima, fauna e flora local; cultura incompatível com o trabalho organizado e regular

¹⁰ Apesar do discurso, nem sempre as ordens religiosas eram favoráveis à escravização dos povos indígenas, sendo essa postura motivo de conflitos entre os colonos e os missionários, obrigando, por vezes, o governo português a intervir para administrar essas contendas (CRUZ, 2013, pp. 36-37).

requerido nos canaviais e engenhos; o próprio processo de resistência desses povos à escravização; e a intensificação do lucrativo comércio de escravos africanos, formalmente estimulada no Brasil, a partir de 1570, pela Coroa Portuguesa (CRUZ, 2013, p.41).

A respeito da capacidade produtiva e do retorno financeiro do escravo negro, a autora pontua:

Sua capacidade produtiva era muito superior à capacidade indígena. O historiador americano Stuart Schwartz argumenta que, na primeira metade do século XVII, durante o apogeu da economia açucareira, o custo para compra de um escravo negro era compensado entre treze e dezesseis meses de trabalho. Mesmo após a alta nos preços de compra de escravos, após o ano de 1700, era possível pagar um escravo em trinta meses. (CRUZ, 2013, p.41).

A exploração de terras no Brasil, o desenvolvimento da sua economia e exploração de riquezas, assim, pressupunham a exploração, inicialmente, dos indivíduos colonizados, ou seja, os povos indígenas e, *a posteriori*, dos povos africanos, trazidos de diversas partes deste continente para serem escravizados no Brasil.

Mesmo com a abolição oficial da escravidão a partir de 1888, resultado de diversas lutas abolicionistas que antecederam a Lei Áurea¹¹, a cultura de submissão dos trabalhadores aos grandes proprietários de terra se manteve. Nesse sentido, Martins (2010 [1979], p. 54), demonstra como os fazendeiros tratavam imigrantes europeus e japoneses que vieram para o Brasil substituir a mão-de-obra negra e escrava nos cafezais:

[...] o parceiro era onerado com várias despesas, a principal das quais era o pagamento do transporte e gastos de viagem, dele e de toda a sua família, além da sua manutenção até os primeiros resultados do seu trabalho. Diversos procedimentos agravavam os débitos, como a manipulação das taxas cambiais, juros sobre adiantamentos, preços excessivos cobrados no armazém pelos bens de consumo do colono (em comparação com preços das cidades próximas), além de vários abusos e restrições. [...] Aos olhos de um dos colonos, tais fatos significavam que “o colono europeu só vale mais do que os negros africanos pelo fato de proporcionar lucros maiores e de custar menos dinheiro”. [...] tendo feito despesas na importação da mão de obra, o fazendeiro sentia-se impelido a desenvolver mecanismos de retenção dos trabalhadores em suas terras, como se fosse seu dono: os patrões [...] quase não dão dinheiro aos seus colonos, a fim de prendê-los ainda mais a si ou às fazendas”. Deste modo, o trabalhador não entrava no mercado de trabalho como proprietário da sua força de trabalho, como homem verdadeiramente livre. Quando não estava satisfeito com um patrão, querendo mudar de fazenda, só poderia fazê-lo procurando “para si próprio um novo comprador e proprietário”, isto é, alguém que saldasse seus débitos com o fazendeiro (MARTINS, 2010 [1979], p. 54).

Desse trecho é possível extrair as principais características comuns do trabalho nesse período do colonato, e do que mais tarde vai ser denominado por trabalho escravo

¹¹ Lei nº 3.335, de 13 de maio de 1888 que declara extinta a escravidão no Brasil.

contemporâneo: a submissão e o aprisionamento do trabalhador. A submissão se dá por meio da dívida, da coação e da ameaça, as quais também contribuem para o cerceamento da liberdade do trabalhador, de modo que este se vê impedido de deixar o local da exploração.

Essa brevíssima excursão pelas sucessivas formas de escravidão praticadas no Brasil e no mundo demonstram algumas similitudes e diferenças entre o que convencionamos chamar escravidão antiga (*lato sensu*) e escravidão contemporânea. O pesquisador Kevin Bales se aprofundou sobre esses elementos, sintetizados no seguinte comparativo:

Quadro 2 - Comparativo entre Escravidão Antiga e Escravidão Contemporânea

Caracteres	Escravidão Antiga	Escravidão Contemporânea
Propriedade legal	Permitida	Proibida
Custo de aquisição de mão de obra	Alto. Quantidade de escravos era medida de riqueza	Muito baixo. Não há compra, no máximo gastos com transporte
Relacionamento	Longo período. Vida inteira do escravo e seus descendentes	Curto período. Terminado o serviço é descartado
Diferenças étnicas	Relevantes para a escravidão	Pouco relevantes, já que o determinante é a pobreza e a miserabilidade, independente da cor da pele
Manutenção da Ordem	Ameaças, violências psicológicas, coerção física, punições exemplares e até assassinato	Ameaças, violências psicológicas, coerção física, punições exemplares e até assassinato

Fonte: BALES (2001)

Assim, verifica-se que, independentemente do momento histórico em que se expressa, a escravidão tem a degradação do ser humano com elemento central, “de redução do ser humano a condição de mera força de trabalho, alienado de seus laços familiares, de seu espaço, de sua autonomia, de sua liberdade e de sua dignidade enquanto ente humano” (VASCONCELOS, 2012, p.31).

Ao longo dos séculos a prática vai ganhando distintas de denominações, como aquela consignada na Convenção de Genebra sobre a Escravatura (1926), que em seu artigo 1^a define a escravidão como “o estado ou condição de um indivíduo sobre o qual se exercem, total ou parcialmente, os atributos do direito de propriedade”, que segundo Cerqueira (2017, p. 29) remete ao nosso período colonial. Segundo o autor, com a proibição da submissão por meio da propriedade, outras formas de coação e cerceamento da liberdade do indivíduo passaram a ser combatidas, como o trabalho forçado, definido pela Convenção nº 29 da OIT como “todo

trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade".

No Brasil, a nomenclatura primeiro recepcionada foi a de trabalho forçado, conforme definido pela OIT, inclusive consignado nas estruturas públicas criadas para tratar o tema: o Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores (Perfor), de 1992 e o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (Gertraf), de 1995. A partir dos anos 2000, essa concepção vai mudar para a categoria trabalho escravo, fruto de motivações sociais e políticas, que vão reverberar, também, no entendimento conceitual do problema nas estruturas estatais.

Segundo Figueira (2012) a escravidão contemporânea, portanto, se distingue das anteriores “porque em geral é de curta duração, ilegal, não é fruto de uma guerra e nem sempre é motivada por um sequestro”. Por isso que para o autor, e outros como o próprio J. Bales e José de Sousa Martins, esta é “a melhor categoria para expressar essa realidade material de trabalho coercitivo contemporâneo por dívida. (FIGUEIRA, 2012, p. 02)”, razão pela qual também escolhemos para a discussão proposta neste trabalho.

A escolha da categoria também se justifica pela sua utilização do I Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, documento que sistematizou as políticas públicas nessa seara, e que utiliza essa expressão no seguinte contexto:

Passados mais de 100 anos da assinatura da Lei Áurea e nosso país ainda convive com as marcas deixadas pela exploração de mão de obra escrava. No Brasil, a escravidão contemporânea, manifesta-se na clandestinidade e é marcada pelo autoritarismo corrupção, segregação social, racismo, clientelismo e desrespeito aos direitos humanos (BRASIL, 2003, p.7)

Quanto ao conteúdo da categoria, para nós, na prática, a escravidão contemporânea compreende as situações em que as pessoas aliciadas são afastadas do seu lar através de falsas promessas e contratos de trabalhos simulados, que em razão da sua vulnerabilidade social apresentam-se como saídas para a garantia de seu sustento e de suas famílias, mas que acabam em jornadas exaustivas de trabalho, condições degradantes de trabalho, alimentação e alojamento, muitas vezes com prestação de serviços em locais geograficamente isolados e sob coação física ou moral, cuja a liberdade é condicionada ao suposto pagamento de uma dívida contraída com o patrão.

São esses elementos que se considerará na discussão da escravidão contemporânea neste trabalho, buscando-se demonstrar como seu conceito vai balizando as práticas e políticas de combate ao trabalho escravo no Brasil e no Maranhão.

2.2 Dimensões conceituais da Escravidão Contemporânea

Diversas são as instabilidades que cercam o conceito de trabalho escravo contemporâneo. Elas não se inscrevem apenas no campo da discussão conceitual propriamente dita, de atribuir um nome ou uma denominação a um fenômeno da realidade que se quer captar, mas dizem respeito, também, ao enraizamento do fenômeno social e suas metamorfoses ao longo do tempo (SILVA, 2019, p. 331). Além disso, a definição conceitual do problema é também um episódio relevante no processo de formação da agenda das políticas de erradicação do trabalho escravo (MONTEIRO, 2011, p.77).

Sobre o tema em discussão, Fávero Filho pontua que diversas expressões¹² tem sido utilizadas “para fazer referência àquela modalidade de exploração da força de trabalho humana ocorrente na atualidade, na qual a sua prestação se dá de forma involuntária, e que é advinda de coerção amparada em pretensa existência de dívida, predominantemente ocorrente no âmbito do trabalho rural” (FÁVERO FILHO, 2010, p. 260). Essa diversidade terminológica diz respeito às variadas formas de expressão do fenômeno, que suscita diversas abordagens, refletindo em uma gama de conceitos. Sobre essa diversidade, Ricardo Figueira (2004) ressalta:

Como não se trata exatamente da modalidade de escravidão que havia na Antiguidade greco-romana, ou da escravidão moderna de povos africanos nas Américas, em geral o termo escravidão veio acrescido de alguma complementação: "semi"; "branca", "contemporânea", "por dívida", ou, no meio jurídico e governamental, com certa regularidade se utilizou o termo "análoga", que é a forma como o artigo 149 do Código Penal Brasileiro (CPB) designa a relação. Também têm sido utilizadas outras categorias para designar o mesmo fenômeno, como "trabalho forçado", que é uma categoria mais ampla e envolve diversas modalidades de trabalhos involuntários, inclusive o escravo (FIGUEIRA, 2004, p.33).

Assim, buscamos sintetizar essa diversidade conceitual em dimensões, aqui denominadas de política, jurídica e acadêmica, em um esforço didático que não as compreende como estanques ou fixas, mas inter-relacionadas e complementares entre si. Nessa perspectiva, a análise orientou-se pela compreensão de Neide Esterici (2008), segundo a qual identificar os significados dos diferentes usos dos termos é muito mais do que lidar com nomes, é “desvendar as lutas que se escondem por detrás dos nomes” (ESTERCI, 2008 [1994], pp.4-5), perceber os

¹² O autor faz referência as seguintes expressões “Neo-escravidão”, “escravidão branca”, “trabalho forçado”, “trabalho escravo”, “semiescravidão”, “superexploração do trabalho”, “forma degradante de trabalho”, “trabalho escravo contemporâneo”, “trabalho em condições análogas a de escravo” (FÁVERO FILHO, 2010, p. 260).

diferentes critérios de classificação do fenômeno, em discussão no campo político-ideológico, na arena Estatal de reconhecimento de demandas e direitos.

Essas lutas e disputas de concepções que cercam a construção da categoria escravidão contemporânea (FIGUEIRA, 2012), são precisamente o que entendemos como dimensão política do conceito, que também determina a dimensão jurídica na qual o problema vai se expressando por meio de normativas ou ações públicas.

Para compreender as conformações e implicações mútuas dessas dimensões, recorreremos à teoria regional do político de Poulantzas (1977, p.15), que compreende que o Modo de Produção Capitalista (MPC) é composto por diversos níveis ou instâncias (o econômico, o político, o ideológico e o teórico), especificado por uma autonomia característica entre elas, ainda que o econômico tenha papel predominante. Nesse contexto o autor considera o político enquanto o lugar da estrutura jurídico-política no MPC (Ibid., pp. 4-15), o nível onde por meio do Direito, do Estado e da burocracia “a sociedade [é] institucionalmente estabelecida como não-dividida-em-classes (POULANTZAS, Ibid, p. 222).

Nesse sentido, o Estado, revestido de universalidade, separa os indivíduos de suas determinações concretas (despojamento dos agentes de produção do seu caráter econômico), transformando-os em “indivíduos-sujeitos” que formalmente livres e iguais podem participar da vida política. Esse efeito de isolamento entre sociedade civil e Estado, “conduz a mascarar todo uma série de problemas reais postos pelo Estado capitalista” (POULANTZAS, 1977, p.121).

Para Poulantzas, isso só é possível pela autonomia relativa do Estado em relação às classes ou frações do bloco no poder, sendo as lutas de classes reflexo daquela autonomia relativa entre as instâncias no modo MPC, de modo que “à medida que aparecem as estruturas políticas universalizantes do Estado moderno, este se dissocia da sociedade civil, que continua sendo o lugar das contradições entre os interesses privados” (MOTTA, 2010, p. 379). Em um primeiro momento, a luta e dominação política são concentrados na ossatura institucional do Estado (POULANTZAS, 1977) fazendo com que o poder político seja mais concentrado nessa estrutura. No entanto, com a democratização e o desenvolvimento da política, segundo Bresser-Pereira (2010), o poder da sociedade civil passa a aumentar em relação ao do Estado, tornando-o instrumento de ação coletiva da sociedade.

O autor detalha como se dá essa relação entre sociedade-civil, Estado e burocracia, dentro do contexto de autonomia relativa do Estado em relação a essas classes e aos níveis do MPC (POULANTZAS, 1977):

Primeiro, o Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da sociedade politicamente organizada; é através dele que a sociedade realiza seus objetivos políticos. Assim, a nação e a sociedade civil são os agentes, constituem a variável independente, enquanto que o Estado é o instrumento. Segundo, a ação social através da qual a nação ou a sociedade civil reforma permanentemente o Estado é a política; é através desta permanente reforma e da permanente discussão das normas e dos valores que cidadãos e cidadãos mudam a sociedade e promovem o progresso. Não cabe, portanto, se falar em "autonomia relativa do Estado", ou, em outras palavras, não se pode atribuir autonomia relativa à burocracia eleita e à não eleita. Os oficiais eleitos e os não eleitos detêm uma posição estratégica no aparelho do Estado, mas jamais logram autonomia em relação ao restante da sociedade. Podemos, entretanto, falar na autonomia relativa da política – uma autonomia não em relação às duas formas de sociedade politicamente organizada (como seria a autonomia relativa do Estado), mas em relação, de um lado, às restrições econômicas e políticas, e, de outro, ao poder da classe dominante. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 129)

É a partir dessas concepções que se compreende a política como ação através da qual a nação ou a sociedade civil reformam permanentemente o Estado, que precisa se metamorfosear para continuar a representar o interesse geral - a condensação material de uma relação de forças entre as classes as frações de classe (POULANTZAS, 1977, p.130) marcada pela disputa, pela correlação de forças e interesses, que são mais ou menos considerados a depender do caráter democrático do Estado.

Portanto, a dimensão política da escravidão contemporânea compreende as interações guiadas por variadas intencionalidades entre diferentes sujeitos, para a construção de uma concepção de um conceito que orientasse a atuação estatal na resolução dos problemas advindos dessa prática criminosa. Dessa forma, se expressa, portanto, na atuação dos diferentes órgãos estatais, do Executivo, Legislativo ou do Sistema de Justiça, tanto na legislação de repressão às práticas de escravidão contemporânea ou na elaboração de políticas públicas nessa seara, como na atuação da sociedade civil, enquanto sujeitos que repercutem as denúncias apresentadas pelos trabalhadores e procuram estabelecer uma rede de solidariedade, contribuindo com a visibilidade da violência a que são submetidos (SILVA, 2019, p.344).

Neide Esterici pontua o contexto político na qual essa categoria vai sendo construída no Brasil:

Se o Estado é um campo de forças em que projetos e posições se confrontam, com o regime militar e ditatorial a balança foi pendendo cada vez mais para o lado das forças dominantes, e as prerrogativas e margens de disputa dos trabalhadores e das forças progressistas foram-se tornando cada vez mais estreitas. Entretanto, enquanto houve disputa, alguém deve ter acreditado nas ações empreendidas contra os traficantes de mão-de-obra e empregadores criminosos. Tais ações foram estancadas sempre antes que proprietários fossem punidos pela lei. (ESTERCI, 2008 [1994], p. 17)

A autora destaca as estreitas prerrogativas e margens de disputas dos trabalhadores e forças progressistas durante o regime militar ditatorial, quando a estratégia governamental face às relações capital-trabalho sob condições escravas eram, em um primeiro momento, negacionistas e retóricas. Isso quer dizer que embora o Estado tenha estabelecido padrões contratuais na relações de trabalho, e o Brasil fosse signatário de convenções e tratados internacionais de combate ao trabalho forçado e abolição de todas as formas de escravidão, comércio de escravos e demais instituições e práticas similares, as situações de “trabalho escravo, escravidão, escravidão branca, aliciamento, venda de trabalhadores como mercadoria, tráfico e formação de quadrilha de traficantes” (ESTERCI, 2008 [1994], p.13) passavam a ser reconhecidas por autoridade policiais e divulgadas pela mídia.

A estratégia inicial do governo brasileiro era “deslocar para a esfera trabalhista questões concernentes a direitos humanos e ações criminais” (ESTERCI, 2008, p. 19), de modo que, perante a comunidade internacional, o Estado reconheça tão somente a existência de infrações trabalhistas, negando “a todo custo a ocorrência de formas violentas ou não de imobilização da mão-de-obra” (Ibid.).

No entanto, as informações produzidas, inclusive pelos próprios órgãos do governo, subsidiando denúncias de trabalhadores, parentes, equipes religiosas, passaram a ser um incômodo para instâncias superiores de governo, que pressionados internacionalmente a cumprir os acordos internacionais em que se comprometeu, foram obrigadas a tomar medidas, ainda que retóricas, como quando se conferiu à Polícia Federal o dever de reprimir “fazendeiros que se utilizam de escravos brancos seja qual for o responsável, ao mesmo tempo em que o ministro do Trabalho, senador Jarbas Passarinho, ordenava o estudo de providências a serem adotadas” (JORNAL DO BRASIL, 1968 apud ESTERCI, 2008, p. 14).

Não obstante a atuação dos membros da Polícia Federal, que cada vez mais desenvolviam ações e veiculavam informações que confirmavam essas denúncias, as ações de inibição a essas práticas só eram levadas a cabo até uma determinada instância do aparelho do Estado (ESTERCI, 2008, p. 16). Na prática, até havia autuação e prisão dos indivíduos flagrados utilizando esse tipo de trabalho, mas estes logo eram soltos, não sobrevivendo outras responsabilizações de natureza penal, e mesmo as cíveis e administrativas ainda não possuíam o condão de assegurar punição à prática.

Essas atitudes de negação e omissão subsistiram até 1985, quando foi criado o Ministério do Desenvolvimento e da Reforma Agrária (Mirad), surgindo o que se pode chamar, pela primeira vez, de uma "versão oficial" do trabalho escravo dentro do próprio Estado

(MOURA, 2009, p.18; ESTERCI, 2008 [1994], p.20). Através dos documentos da Coordenadoria de Conflitos Agrários, é admitida a existência oficial dessa prática na economia rural brasileira. Neide Esterci ressalta que embora esse tipo de postura não tenha durado muito tempo dentro do Estado, transforma o trabalho escravo numa categoria de luta. Ela ressalta:

Escravidão tornou-se, pode-se dizer, uma categoria eminentemente política; faz parte de um campo de lutas, e é utilizada para designar toda sorte de trabalho não-livre, de exacerbação da exploração e da desigualdade entre os homens. Muitas vezes, sob a designação de escravidão, o que se vê mais enfaticamente denunciado são maus-tratos, condições de trabalho, de remuneração, de transporte, de alimentação e de alojamento não condizentes com as leis e os costumes. (ESTERCI, 2008, p.31)

Para construção dessa dimensão política tem sido fundamental a atuação de diversos sujeitos, como já pontuado, como a mídia, as autoridades públicas, os organismos internacionais que constroem o Estado brasileiro¹³, além de organizações religiosas, com destaque ao papel da CPT. Esses sujeitos políticos são importantes para dar relevância ao tema no âmbito nacional e internacional, dando substância às denúncias, amparando e dando voz a homens e mulheres que denunciam a degradação humana e se engajam na busca por alteração das leis, até então insuficientes para coibir a prática, e pela atuação mais contundente dos agentes públicos para restabelecer a dignidade perdida para essa forma aviltante de (não)trabalho.

Além disso, a atuação do Estado, por meio do Mirad e mais tarde do Ministério do Trabalho¹⁴, no governo Itamar Franco (1992-1995), vai dando “legitimidade e status governamental à categoria escravidão, até então empregada, especialmente em textos literários, na imprensa, por agentes sociais e às vezes pelas ciências sociais” (FIGUEIRA et. Al, 2011, p.04), ainda que a dimensão jurídica do conceito já estivesse presente na legislação brasileira, como na Consolidação das leis Trabalhistas (1943), com normas gerais de proteção ao trabalhador, e no Código Penal Brasileiro (1940) que já previa como crime a escravidão ou

¹³ Sobre isso Shirley Andrade e Flávia de Ávila explicam: (...) desde 1987, a Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT, em monitoramento da Convenção nº 29, havia chamado o Brasil a prestar explicações, o que efetivamente ocorreu em sessões da Conferência Internacional do Trabalho de 1992, 1993, 1996 e 1997. Nas primeiras vezes em que o país se pronunciou, negou a existência de trabalho escravo em seu território. Posteriormente, em 1995, mudou essa atitude, notadamente porque, em 1993, a Central Latino Americana de Trabalhadores (Clat) apresentou reclamação contra o Brasil baseada no art. 24 da Constituição da OIT alegando a inobservância das Convenções nºs. 29 e 105. Essa mudança ocorreu também em razão da pressão gerada com o caso “Zé Pereira”. (ANDRADE; ÁVILA, 2017, p.145)

¹⁴ Através de suas Delegacias Regionais, conforme observado Maria José de Souza Moraes, assessora jurídica da CPT (ESTERCI, 2008 [1994], p. 21)

situação análoga a esta¹⁵, introduzidos pelos tratados e convenções internacionais de combate ao trabalho forçado e ao trabalho escravo (CRUZ,2013, p.71).

As mudanças nas elaborações de conteúdo nas categorias “escravidão” e “trabalho escravo”, entre os anos de 1960 e 1985, seja na imprensa brasileira, no meio acadêmico ou jurídico, conforme observa Neide Esterici (2008 [1994], p.22), são movimentos que compõem a dimensão política e jurídica do conceito, enquanto construção da categoria nas lutas sociais e reconhecimento institucional-legal da questão. Essas disputas vão também influenciando a conformação de uma categoria oficial do problema frente ao Estado, seja por meio de leis ou ações governamentais.

As ações estatais, durante a década de 1990, se aproximam mais da definição de trabalho forçado da OIT e da Convenção de 29¹⁶, quando da criação do Programa de Erradicação do **Trabalho Forçado** e do Aliciamento de Trabalhadores (Perfor) e do Grupo Executivo de Repressão ao **Trabalho Forçado** (Gertraf). Embora ineficientes para enfrentar a situação (FIGUEIRA et.al, 2011, p.5), a criação desses instrumentos foi importante em termos de institucionalidade e reconhecimento oficial do problema, principalmente considerando que em 1994 o Brasil é denunciado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) por violações de direitos humanos no caso José Pereira¹⁷.

Para evitar punições perante a comunidade internacional, em 2003 o Governo Federal faz acordo de solução amistosa junto a CIDH, assumindo perante a comunidade internacional uma série de compromissos para o combate ao trabalho escravo. O reconhecimento público da responsabilidade do Estado brasileiro ocorreu durante a solenidade de criação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) (CIDH, 2003). A partir dos anos 2000, os instrumentos e medidas criados tem maior aproximação com a categoria trabalho escravo e, oficialmente suas instituições passam a utilizar o conceito “condições análogas à escravidão”, que passa também a ter um novo conteúdo.

¹⁵ Antes da alteração pela Lei 10.803, de 11 de dezembro de 2003, a redação do artigo 149 era a seguinte: “Redução a condição análoga à de escravo. Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo. Pena – reclusão, de dois a oito anos”.

¹⁶ A OIT define, em sua Convenção nº 29, que trabalho forçado é "todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual ela não se tenha oferecido espontaneamente."

¹⁷ A denúncia descrevia a situação vivida por José Pereira, em 1989, quando contava com 17 anos de idade e fugiu do trabalho escravo em uma fazenda no sul do Pará. Ele e um colega foram capturados e baleados por funcionários da propriedade. José Pereira foi dado como morto e teve seu corpo jogado em um terreno próximo, mas ele conseguiu se salvar, embora tenha perdido um e a uma mão em virtude dos tiros que sofreu. O caso foi negligenciado pelas autoridades brasileiras, sem responsabilização dos culpados. Assim a CPT e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) apresentaram denúncia contra o Estado brasileiro por violar a Convenção e a Declaração de Direitos Humanos, quando não cumpriu sua obrigação em relação à proteção dos povos que sofrem condições análogas à condição de escravos e permitiu sua persistência por omissão ou cumplicidade. (FIRME, 2005)

Esses instrumentos institucionais, como o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), que até hoje é responsável pelas fiscalizações em todo país, os Planos Nacionais criados nas décadas seguintes e a Conatrae, também são resultado (e objeto) de disputas, características da dimensão política do conceito e do reconhecimento (ou não) de demandas perante o Estado. Uma vez reconhecidas, tais demandas se expressam na dimensão jurídica do conceito, ou seja, incidem na formulação de leis e regulamentações, mas que influenciadas pela dimensão política do conceito, resultam em normativas mais ou menos rigorosas e em políticas mais ou menos repressivas, amplas e participativas.

Dessa forma, compreendemos a dimensão jurídica de forma ampla, além do aspecto legislativo de repressão ao trabalho escravo, também abarcando os diferentes marcos institucionais das políticas governamentais de erradicação do trabalho escravo, que são perpassados pela dimensão política do conceito. Mesmo a conduta criminalizada no Código Penal Brasileiro (CPB), art. 149, que consiste em “reduzir alguém à condição análoga à de escravo”, não está alheia a essas disputas e tensões.

Hoje, o conceito jurídico de trabalho escravo no Brasil abarca situações que não se restringem apenas à lógica de restrição da locomoção, presente na Convenção de 29, da OIT¹⁸. As alterações no art. 149, promovidas em 2003¹⁹, buscaram apreender as diversas abordagens do fenômeno verificadas no país, em muito pelas pressões sociais e pela imposição da dimensão política, em momento diferenciado de correlação de forças. Assim, a legislação brasileira identifica quatro situações em que se caracteriza o delito descrito no artigo 149 do CPB: trabalho forçado, jornada exaustiva e restrição, por qualquer meio, da locomoção, em razão de dívida e condições degradantes de trabalho.

¹⁸ A falta de liberdade, inclusive, é um dos principais critérios utilizados pela OIT para conceituar trabalho escravo na atualidade: “No Brasil, há variadas formas e práticas de trabalho escravo. O conceito de trabalho escravo utilizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) é o seguinte: 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. Quando falamos de trabalho escravo, estamos nos referindo a muito mais do que o descumprimento da lei trabalhista. Estamos falando de homens, mulheres e crianças que não têm garantia da sua liberdade. Ficam presos a fazendas durante meses ou anos por três principais razões: acreditam que têm que pagar uma dívida ilegalmente atribuída a eles e por vezes instrumentos de trabalho, alimentação, transporte estão distantes da via de acesso mais próxima, o que faz com que seja impossível qualquer fuga, ou são constantemente ameaçados por guardas que, no limite, lhes tiram a vida na tentativa de uma fuga. Comum é que sejam escravizados pela servidão por dívida, pelo isolamento geográfico e pela ameaça às suas vidas. Isso é trabalho escravo” (OIT, 2006, p.11).

¹⁹ Em 11 de dezembro de 2003, o tipo penal descrito no Código Penal Brasileiro de 1940 foi alterado para expressamente indicar o que se entende como situação análoga à escravidão, que anteriormente só poderia ser aferida por analogia, já que equivalia a um típico específico de sequestro ou cárcere privado. Ou seja, apenas o elemento relativo a privação ou restrição da liberdade era levado em consideração para a conduta se enquadrar legalmente como trabalho em condições equiparadas à escravidão.

Há outras previsões legais, no próprio Código Penal, que fazem referência à criminalização do trabalho escravo, como os artigos 203 e 207. A Constituição Federal do Brasil (1988), a partir da Emenda Constitucional nº 81/2014, passou a prever, em seu art. 243, a expropriação de imóveis urbanos e rurais onde fosse constatada exploração de mão de obra escrava, os quais deveriam ser destinados para reforma agrária e programas de habitação popular (BRASIL, 1988).

A aprovação da referida Emenda Constitucional foi resultado de intensa mobilização de diversas organizações e órgãos ligados ao Sistema de Justiça, em especial a Justiça do Trabalho, os quais consideraram a aprovação uma “segunda abolição da escravatura” (BRITO, 2017), enfrentando ao mesmo tempo bastante resistência da bancada ruralista no Congresso. O processo legislativo de aprovação da referida emenda teve início em 1999 no Senado, e ainda hoje pende de regulamentação, o que compromete a efetividade dessa lei:

A PEC começou a tramitar em 1999 no Senado, onde foi aprovada de imediato. Na Câmara, foi aprovada em primeiro turno em 2004, mas o segundo turno da votação, necessário por se tratar de mudança à Constituição, só ocorreu em 2012. E dois anos depois, em 2014, teve sua apreciação concluída novamente pelo Senado.

A emenda, no entanto, deve ser regulamentada por lei complementar para ter validade prática. Para o vice-coordenador nacional da Coordenadoria de Erradicação do Trabalho Escravo (Conaete) da Procuradoria-Geral do Trabalho, Maurício Ferreira, o atraso na regulamentação se deve a divergências em torno do conceito de trabalho escravo.

“A ausência da regulamentação deixa muito a desejar porque ela não traz a efetividade desejada pela PEC. Ou seja, embora a Constituição tenha modificado os critérios para que haja a expropriação [das terras], na prática ela ainda não vem ocorrendo. A grande questão de fundo nisso aí é a modificação do conceito de trabalho escravo, que eles querem fazer um retrocesso na nossa legislação”, disse Ferreira. (BRITO, 2017)

Apesar da amplitude da definição legislativa brasileira sobre trabalho escravo ser referência internacional desde 2005, quando as ações brasileiras para o combate ao trabalho escravo contemporâneo foram assim reconhecidas pelo Relatório da OIT “Uma Aliança Global contra o Trabalho Escravo” (2005), muitas são as manifestações contrárias a esse arcabouço protetivo, de modo que se identificam muitas tentativas de flexibilização dessas medidas.

Para confederações patronais e parlamentares que representam interesses agropecuários na Câmara e no Senado, o conceito de “reduzir alguém à condição análoga à de escravo” inserto no Código Penal é bastante subjetivo e pode causar insegurança jurídica, por não definir exatamente o que se considera por jornada exaustiva e condições degradantes (CNA, 2012). Não por acaso, diversos Projetos de Lei (PLs) propõem a revisão do conceito, como o PL n. 2464/2015, o PL n. 3842/2012, o Projeto de Lei no Senado (PLS) n. 432/2013 (regulamentação

da Proposta de Emenda Constitucional [PEC] do Trabalho Escravo), o PLS n. 236/2012 (Reforma do Código Penal), o PSL n° 432/2013²⁰.

Essa ofensiva à criminalização de práticas escravistas não se reduz ao campo legislativo, mas pode também permear os processos de institucionalização e regulamentação das políticas públicas que vão sendo construídas para o enfrentamento da escravidão contemporânea no Brasil. Nesse sentido, Lilian Monteiro (2011) relata a atuação dividida e orientada por diferentes ideologias do Poder Executivo nacional no combate ao trabalho escravo, fazendo com que a atuação de Ministérios e Secretarias seja também permeada por pressões e disputas políticas (MONTEIRO, 2011, p.116). Portanto, a depender da correlação de forças que se estabelece entre os diferentes sujeitos articulados em torno da temática, esses processos podem ser conduzidos de forma mais ou menos eficiente, burocrática ou efetiva.

A dimensão jurídica do conceito delimita, também, a atuação das diferentes instituições incumbidas da aplicação dessas normativas e políticas. Shirley Silveira Andrade (2015) observa a diversidade de termos na legislação e como os diferentes sujeitos, no caso estudado por ela, os auditores fiscais do trabalho e os magistrados, tem diferentes entendimentos sobre o tema. Enquanto, para os auditores, “condições subumanas a que é submetido o trabalhador” se caracterizam como Trabalho Escravo Contemporâneo, na modalidade “trabalho degradante” (2015, p.218), grande parte dos magistrados vê essa indignidade como questão cultural, ou mera inobservância às leis trabalhistas, de modo que se limitam a analisar se na relação de trabalho houve limitação da liberdade de locomoção (ANDRADE, 2015).

Apesar do estudo da autora ter se limitado à análise da atuação desses grupos em Palmas - TO, essa é uma realidade bem presente na prática dos diferentes grupos que atuam na implementação das políticas de combate ao trabalho escravo. A esse respeito, a atuação dos auditores fiscais geralmente é questionada, principalmente judicialmente, pelos grupos que são flagrados utilizando de mão-de-obra escrava, haja vista que as fiscalizações realizadas pelos auditores podem resultar em autuação, multas, inclusão dos empregadores em cadastro de empregadores que utilizam mão-de-obra escrava (Lista Suja)²¹ e até subsidiar processos criminais.

²⁰ A esse respeito, a Câmara Criminal do Ministério Público Federal (2CCR/MPF) expediu nota técnica em que ressalta a inconveniência e inadequação da redução conceitual legislativa sobre trabalho escravo e como isso pode gerar retrocessos para a repressão às formas contemporâneas de trabalho escravo (MPF, 2017).

²¹ Trata-se de cadastro instituído pelo antigo Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Portaria n° 1234 de 17 de novembro de 2003, que semestralmente divulga a relação de empregadores (pessoas físicas ou jurídicas) flagrados pelas inspeções submetendo trabalhadores a condições análogas a escravidão. Para que os nomes sejam incluídos no cadastro (ou ‘lista suja’), os empregadores devem ter sido responsabilizados administrativamente

As divergências conceituais sobre que situações podem/devem ou não ser qualificadas como trabalho em condições análogas à escravidão influenciam também na eficiência das leis penais, cuja aplicação está condicionada aos entendimentos dos magistrados responsáveis pelo processamento e julgamento das ações que a eles são encaminhadas, resultantes da atividade de fiscalização.

Mesmo a eficácia de instrumentos administrativos, como o Cadastro de Empregadores, é cerceada por instrumentos jurídicos, que, na prática, fizeram com que a Lista Suja ficasse suspensa de 2014 a 2017 devido a decisões judiciais²². Além disso, o baixo número de condenações penais pelo crime evidencia que a mera existência de leis e regulamentações não assegura que os responsáveis sejam punidos e que as ações de prevenção e assistência sejam cumpridas.

A lei estabelece o procedimento para apuração, processamento e punição do crime de trabalho escravo e da infração trabalhista decorrente da mesma conduta, conforme explicita Nonnato Masson:

Ao tomar conhecimento da ocorrência de um fato criminoso a autoridade pública deve instaurar procedimento para apurar as circunstâncias que tenha ocorrido e individualizar as condutas com o objetivo de responsabilizar e punir quem tenha sido o autor do delito, e no caso de não ter competência para apurar deve encaminhar para a autoridade competente.

(...)

Os elementos que podem caracterizar um ilícito penal (crime) e um ilícito de natureza trabalhista devem ter a coleta de prova de forma diversa, cada uma pelo servidor habilitado. [De modo que a] polícia apura crime e [o] auditor fiscal apura a infração trabalhista, tendo em vista que a repercussão criminal é bem mais grave, podendo culminar até em cerceamento da liberdade (pena como consequência jurídica do delito), e todas as garantias do cidadão frente a possibilidade de atos arbitrários devem ser asseguradas. (SANTOS, 2017b, pp.58-59)

Dessa forma, a prática de submeter pessoas a condições análogas à escravidão pode gerar consequências administrativas e jurídicas (trabalhista, penais e cíveis²³), cuja eficácia depende também da eficiência dos procedimentos que lhes antecedem: de identificação da conduta, instrução de procedimentos e processos, garantia de defesa às pessoas investigadas/processadas²⁴. Por isso, “cada órgão público presente na fiscalização possui uma

pelas infrações à legislação trabalhista. (OIT, 2010, p.147) O Cadastro ficou conhecido como Lista Suja e doravante será assim chamado neste trabalho, ou ainda, “Cadastro de Empregadores”.

²² No ponto 2.1.2 explicitamos com maiores detalhes esse imbróglia jurídico que suspendeu a eficácia da Lista Suja.

²³ Trata-se, nesses casos, de indenizações decorrentes de danos materiais ou morais advindo da conduta de submeter alguém a condições análogas à escravidão, discutidos pela Justiça Comum (Estadual).

²⁴ Juridicamente, isso quer dizer assegurar os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

função específica e deve atuar no âmbito de sua competência para garantir o cumprimento da legislação em vigor e assegurar os direitos dos trabalhadores vítimas” (SANTOS, 2017b, p.58).

Pelo princípio constitucional da separação dos poderes²⁵, as condenações administrativas e penais são independentes e requerem procedimentos específicos, gerando anomalias como as detectadas pelo Atlas Político Jurídico do Trabalho Escravo Contemporâneo no Maranhão (2011): somente 40% dos relatórios de fiscalização do país que concluem pela existência de trabalho escravo resultaram em propositura de ação penal (no Maranhão esse índice é ainda menor, 25%) (FILHO et al, 2011, p. 154).

Autores como Antônio Filho (et al, 2011), Nonnato Masson Santos (2017), Shirley Andrade (2013), Rodrigo Schwarz (2014) e Valena Mesquita (2016) discutem de maneira mais pormenorizada as dificuldades da categoria trabalho escravo contemporâneo ser assimilada adequadamente nos termos normativos e na aplicação das leis, gerando absolvições, substituição ou extinção de penas. Muitas vezes, o elemento da degradância, constante na lei penal, não é considerado ou é flexibilizado, quando da sua aplicação pelos magistrados.

Valena Mesquita (2016) ressalta que na análise que fez, para os desembargadores do Tribunal Federal, a degradância só estaria configurada se comprovada a supressão da liberdade, ou seja, a sujeição total das vítimas à vontade do empregador, como a proibição de deixar o local de trabalho, se não fosse o caso, subentendia-se que as pessoas se submetiam a condições indignas de trabalho por livre e espontânea vontade (MESQUITA, 2016, p. 180).

Desta feita, em que pese ter sido comprovado em todos os processos ora analisados, por meio dos Relatórios de Fiscalização do Grupo Móvel do Ministério do Trabalho e Emprego, acompanhados de fotografias das cenas do crime: fornecimento de alimentação de péssima qualidade; a utilização de água imprópria para o consumo, geralmente retirada dos mesmos locais de banhos; ausência de instalações sanitárias, tendo os trabalhadores que realizarem suas necessidades fisiológicas a céu aberto e alojamentos improvisados no meio da mata, no entendimento dos julgados, as referidas condutas são censuráveis, mas não passam de meras irregularidades de ordem trabalhista e administrativa, sob o argumento de que não houve ofensa à estrutura da organização do trabalho, de forma a ferir os direitos e a dignidade da pessoa humana que, por sua vez, só estaria caracterizada com a completa sujeição do trabalhador ao poder do sujeito ativo do delito (MESQUITA, 2016, p. 181).

Para Nonnato Masson, a estrutura de casa grande e senzala ainda permanece no ideário dos membros das instituições responsáveis pelo controle social penal formal (SANTOS, 2017b, p.66), de modo que essas (in)compreensões acabam institucionalizadas pelo Sistema de Justiça. Shirley Andrade, ressalta que alguns magistrados chegam até a “absorver o discurso de que o

²⁵ A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2º, consagra este princípio ao dispor que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

crime seria praticado por ser um ‘traço cultural da região’ o que poderia ser o caso de despenalização com a absolvição” (ANDRADE, 2013, p. 125), o que contribui para que as penas previstas para o crime não saiam do papel e aumentem a sensação de impunidade, umas das causas da persistência da escravidão contemporânea.

Esses malabarismos jurídicos demonstram, também, os perigos de se considerar isoladamente apenas uma das dimensões da escravidão contemporânea, nesse caso a jurídica. Se levássemos em conta apenas a previsão legal da conduta e o cumprimento dos procedimentos para seu processamento e julgamento, bem como os critérios técnico-jurídicos para sua definição, apreenderíamos apenas uma parte do fenômeno, sem levarmos em consideração as peculiares das localidades onde o problema se expressa, as determinações de suas condições de extrema miséria e vulnerabilidade, as sofisticadas práticas de coação e cerceamento da liberdade pautadas em ameaças, honra e vergonha, além dos mecanismos particulares de funcionamento das instâncias estatais e judiciais na estrutura societária em que são concebidos.

São esses os caracteres que a dimensão acadêmica busca explicitar, para auxiliar na compreensão ampla da escravidão contemporânea e das ferramentas que podem ser utilizadas para seu enfrentamento. Desvelar essas determinantes é fundamental para que as instituições públicas tenham a percepção da complexidade do problema, sem restringi-lo a uma determinação específica como “uma infração trabalhista”, “um resquício de práticas retrógradas”.

Nesse sentido, reflete Figueira (2004) a respeito das interpretações formais e conservadoras do direito, atreladas ao critério da liberdade formal, quando pelas peculiaridades do fenômeno na atualidade, em contraste com os avanços em termos de proteção dos direitos humanos, o bem jurídico a ser protegido não era apenas a liberdade, mas principalmente a dignidade humana. Para o autor, nesses termos, portanto, “é preciso incluir na conceituação dos crimes as práticas que iam contra a dignidade da pessoa”, de modo a conformar um conceito mais amplo e mais apropriado à efetiva repressão das formas contemporâneas de escravidão” (FIGUEIRA: 2004, p.45).

Para Moisés Silva (2019), os avanços que foram conquistados, em termos de normativas e políticas públicas para o enfrentamento do trabalho escravo, foram criando uma falsa “convicção, especialmente a institucionalizada, de que a interdição normativa basta para encerrar um fenômeno” (SILVA, 2019, p.331). Embora o processo de institucionalização e reconhecimento oficial do problema no papel seja bastante relevante, ele por si só é insuficiente, inclusive para assegurar que ele saia do papel e tenha a efetividade, a eficácia e a eficiência a

que se propõe. Por isso, para o autor, essa postura “impõe, mais que em outros temas, a necessidade, aos que estudam o trabalho escravo contemporâneo, de explicar conceitualmente a matéria de que se ocupam” (Ibid.), desvendando as limitações e caminhos para a compreensão e enfrentamento do problema.

Compreendemos que a insuficiência da institucionalização do problema é escancarada pela dimensão que convencionamos chamar de acadêmica, que ora reflete sobre as condições peculiares de exploração de mão-de-obra escrava na atualidade, e em cada localidade do país onde se expressa também de maneira particular; ora reflete sobre a ineficiência (ou insuficiência) do arcabouço legal construído para reprimir a conduta e proteger os direitos das vítimas. Reflete, ainda, sobre a construção e o funcionamento de políticas públicas de enfrentamento à questão.

Assim buscamos sintetizar, a seguir, os principais discussões e pesquisas sobre o tema, fundamentais também para a construção das dimensões política e jurídica, do conceito. A esse respeito ressalta Figueira e Prado:

A definição da categoria trabalho escravo (por dívida ou por outra razão) não é apenas fruto de uma discussão a partir de categorias abstratas. Ela é fruto de motivações sociais e políticas, conseguindo aos poucos se impor pelas pressões, principalmente de órgãos de Direitos Humanos, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), e sindicais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (CONTAG) (FIGUEIRA; PRADO, 2011, p.2).

Nesse ensaio os autores discutem a categoria, diferenciando a escravidão moderna da escravidão clássica e apresentando algumas modalidades de escravidão na atualidade. Destaca a escravidão por dívida e o trabalho forçado, demonstrando que o emprego da categoria escravidão tem sido cada vez mais frequente pelo conjunto de organizações oficiais e não oficiais, como estratégia para tornar a problemática mais visível. Destaca, ainda, o pensamento da professora Neide Esterici, de que também compartilhamos:

A melhor forma de classificar essa relação de trabalho é de fato ir além de uma discussão “a partir de definições já estabelecidas nas convenções internacionais expressas em códigos legais nacionais ou elaboradas nos trabalhos de especialistas”. Para a antropóloga é necessário intensificar a pesquisa e o diálogo porque há muitas “questões em torno do tema”. Uma delas é “a das classificações, dos nomes” que se realizam segundo “o contexto, os critérios e as posições dos diversos atores envolvidos ou que se pronunciam em cada caso” (Ibid.).

Anteriormente discutiu-se como essas posições, critérios e contextos constroem as dimensões políticas e jurídica do conceito. Esses caracteres são também expressos na dimensão acadêmica, que busca apreender os diferentes significados da escravidão na

contemporaneidade, levando em conta diferentes contextos onde se expressam o fenômeno. Como, por exemplo, quando na década de 1980, Neide Esterci começa a estudar o tema a partir de uma provocação dos agentes da Comissão Pastoral da Terra Araguaia-Tocantins (SILVA, 2019, p. 332), destacando aspectos da peonagem, da escravidão por dívida, do aliciamento e da servidão.

Já na década seguinte, destacam-se os estudos de José de Sousa Martins sobre o tema, que também discute a peonagem, principalmente a partir das denúncias de Casaldáliga (1971). Entretanto, para Moisés Silva (2019), suas análises apresentam graves problemas, pois:

ele considera a peonagem consequência dos desafios à acumulação capitalista impostos pelo meio. No entanto, na década de 1970, período de maior difusão da escravidão contemporânea, as empresas escravistas encontravam terreno amplamente favorável tanto no que diz respeito à infraestrutura, com a abertura de estradas, quanto no que diz respeito a subsídio e concessão de crédito. Outro fator ignorado por ele é que a violência extrema não era o único caráter da peonagem. A economia moral, que constringia o trabalhador ao esforço de quitação da dívida, também funcionou como elemento imprescindível na estrutura do processo de peonagem (SILVA, 2019, p.332).

Mais contemporaneamente, destacam-se os estudos do professor Ricardo Resende Figueira, que identifica diversas categorias para designar o mesmo fenômeno, dando ênfase às diversas formas de coação, reconhecendo que a discussão em torno dessas categorias não é abstrata, mas fruto de motivações sociais e políticas, que aos poucos vai conseguindo se impor a partir da pressão de grupos específicos e uso frequente por organizações oficiais e não oficiais (FIGUEIRA, 2012). Destacamos, também, as vastas pesquisas etnográficas construídas pelo autor e o grupo de pesquisa que coordena na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo (GPTEC), a partir das experiências dos trabalhadores submetidos à escravidão contemporânea.

Mais especificamente no Maranhão, buscando discutir as realidades da escravidão por dívida, do processo de migração das vítimas e do contexto de extrema pobreza, miséria e precisão²⁶ que os empurram para a exploração em condições análogas à escravidão, bem como a lógica da complementação de renda de trabalhadores rurais, muitas vezes destituídos dos meios de subsistência no campo, destacam-se os trabalhos da professora Flávia Moura e dos professores Marcelo Carneiro, Sávio Rodrigues e Nonnato Masson, os quais são utilizados como referências neste trabalho.

²⁶ Termo identificado nas pesquisas da professora Flávia Moura, o qual é utilizado pelos próprios trabalhadores vulneráveis ou vítimas da escravidão, para indicar um contexto de necessidade (MOURA, 2009).

O que se percebe é que esses estudos, pesquisas e discussões vão captando diferentes aspectos de um fenômeno complexo, que assume diferentes facetas a depender da época, dos sujeitos envolvidos e da região. Esses posicionamentos vão também influenciando definições jurídicas e institucionais do problema, como aquela que culminou com a alteração do artigo 149 do Código Penal, ampliando o conceito legal de trabalho escravo para abranger situações que, mesmo denunciadas pela CPT há décadas, até então não dispunham de meios legais que as combatessem (SILVA, 2019. p.342).

A luta que desaguou nessa vitória importante, embora parcial, não foi a de um homem ou de uma organização apenas. A luta foi e é um processo, e nesse processo foi e é fundamental a articulação com diversos setores da sociedade organizada, comprometidos com a defesa da vida e da dignidade humanas. Além disso, tanto a CPT quanto os operadores do direito recorreram a instâncias internacionais. A CPT buscou, nos organismos internacionais, pressionar o governo brasileiro, especialmente nos casos de José Pereira e da Fazenda Brasil Verde; os operadores do direito buscaram, no direito internacional, referências legais para as ações relativas ao trabalho escravo. Essas posições convergiram, sobretudo no espaço do fórum, para que se avançasse na criminalização de condutas que, tipificadas como escravistas, atentavam contra a dignidade do trabalhador (SILVA, 2019 p. 341).

Nesse sentido, verifica-se como as contribuições acadêmicas tem subsidiado lutas para o reconhecimento do problema da escravidão contemporânea, não compreendendo apenas a determinação da categoria mais apropriada para definir o problema a partir de teorizações abstratas, mas descortinando e aprofundando sobre as determinantes e as modalidades do problema, muitas vezes a partir da percepção das próprias vítimas.

Assim, percebe-se como as dimensões política, jurídica e política estão imbricadas e são parte de um mesmo fenômeno, onde uma tem implicação e determina as outras. Por essa razão, não se pode restringir a escravidão contemporânea a um ou outro aspecto, mas compreendê-la como um fenômeno complexo, determinado por múltiplos aspectos, que também determinaram e determinam as legislações e políticas que visam o seu enfrentamento.

2.3 Dimensões contextuais da persistência da escravidão

A breve discussão apresentada sobre formas antigas e atuais da escravidão buscou destacar elementos que pudessem ser úteis para compreender a persistência da escravidão nos dias atuais e as características que foram subsistindo ou se transformando ao longo do tempo e diferentes sociedades até que a erradicação dessa prática passasse a ter relevância para o Estado, mobilizando diferentes sujeitos em torno de soluções para essa problemática. As diferentes dimensões em que compõe a categoria escravidão nos permitem verificar que não se trata

apenas de uma violação trabalhista, administrativa ou de uma prática criminosa que precisa ser abolida, mas uma prática persistente e funcional para a reprodução do socioeconômica das sociedades.

Conforme visto, ao longo da história da humanidade, a escravidão foi fundamental para o desenvolvimento econômico e político das nações, no sentido de dar sustentáculo à acumulação de riquezas, à reprodução material das sociedades e, inclusive, ao desenvolvimento político, permitindo o exercício político exclusivamente àqueles que não tinham obrigações com o trabalho. A escravidão, a depender do papel que foi desempenhando, foi também se tornando mais ou menos reprovável, de modo que a pessoa escravizada foi de coisa a membro da família, passando pelo status de pessoas que precisariam ser purificadas e, por fim, libertadas do jugo indigno da escravidão.

Essa aceitação (ou não) da escravidão não foi mudando ao longo dos séculos apenas a partir da mudança de mentalidade da humanidade, mas conforme o papel que ela desempenhava para a consolidação dos modos de produção e para a manutenção das ordens política e econômica vigentes. O modo de produção capitalista impôs um movimento de expansão territorial do capital para criação de condições para a sua reprodução, que teve início com a expansão ultramarina e se consolidou com o imperialismo.

O ciclo de produção e reprodução do capital²⁷, a partir da relação entre capital e trabalho imposta pelo capitalismo, pressupõe a separação do trabalhador dos seus meios de produção, criando a necessidade do assalariamento, que é conseguido a partir da negociação consentida entre o “trabalhador livre” – por isso é tão importante que esse trabalhador não seja submetido a nenhuma condição de trabalho forçado – e o detentor dos meios de produção, o proprietário. A liberdade do indivíduo permite a exploração da sua força de trabalho, de modo que tudo o que produz é apropriado por aquele que assegurou a produção, o proprietário dos meios, inclusive da força de trabalho.

Essa premissa levaria a crer que a exploração de mão de obra em condições de escravidão seria incompatível com o desenvolvimento do capitalismo (SEVERO, 2016). No entanto, muitos autores ressaltam que a escravidão não só se manteve após a consolidação do capitalismo como modo de produção hegemônico, mas foi reinventada e intensificada em países periféricos, onde a exploração de trabalhadores em condições semelhantes à escravidão coexiste

²⁷ Para Marx, o capital compreende, além das terras, máquinas, instrumentos, fábricas, matérias primas e moedas. Ou seja, corresponde a propriedade privada de alguém. (MARX, 2005, p.33).

(e se retroalimenta) com a acumulação capitalista moderna (idem, p. 238; SAKAMOTO, 2011; RODRIGUES, 2016).

Para Sakamoto (2011), a produção capitalista necessita de regiões não-capitalistas para se desenvolver. A partir de sua natureza e de sua própria forma de existência não admite limitações nem mesmo em relação a utilização de formas não capitalistas de produzir capital. É uma condição histórica do capitalismo, não sendo apenas uma situação pontual e localizada. A função da acumulação primitiva é reproduzida nesses espaços, se imbricando nas situações de produção e contribuindo para a reprodução ampliada de capital. No processo de apropriação e reprodução do capital deixando de “[...] ser apenas o capital inicial necessário ao desenvolvimento do processo de reprodução e torna-se um elemento concomitante a ele” (SAKAMOTO, 2011, p. 389). (RODRIGUES, 2016, p. 73)

O desenvolvimento das forças produtivas se apropria das situações pré-capitalistas que podem beneficiá-lo, recriando condições para sua expansão (SAKAMOTO, 2007, p. 57), em um processo de privatização de terras, expulsão de camponeses e superexploração da mão-de-obra dos espoliados, que conformam um ciclo de reprodução da miséria, parte do desenvolvimento desigual do capitalismo nos países centrais e nos países periféricos, como o Brasil.

Nas franjas do sistema, dentro de situações-limites, o uso de relações não capitalistas, como a exploração do trabalho escravo se torna recorrente, sobretudo porque indica um dispêndio pequeno de capital. As correntes migratórias, de espaços subalternizados, disponibilizam mão de obra vulnerável ao aliciamento. Isso pode levar a outra reflexão, o capitalista precisa dessa mão de obra sã, em boas condições de trabalho, o que muitas vezes contradiz com as situações em que esses trabalhadores são encontrados. De certa forma, a legislação tem tido esse papel, de manter a mão de obra em condições de participar do processo produtivo, punindo essas atividades que transgridem o corpo do trabalhador para além do seu limite. Mas a sanidade, para o modo de produção, pode ser apenas um conceito relativo quando colocado pareado com as possibilidades de acumulação (RODRIGUES, 2016, pp. 75-76).

Essas características podem ser identificadas na prática quando analisamos o processo de acumulação capitalista no Brasil, principalmente a partir da modernização dos meios e das relações de produção, denominada modernização conservadora²⁸, que condiciona à economia brasileira características próprias que combinam o arcaico e o moderno, seja na expansão do

²⁸ No sentido demarcado por Guimarães (1977, p. 3): (...) assim chamada, porque, diferentemente da reforma agrária, tem por objetivo o crescimento da produção agropecuária mediante a renovação tecnológica, sem que seja tocada ou grandemente alterada a estrutura agrária. Assegurava essa estratégia a manutenção do monopólio da terra e dos privilégios políticos da oligarquia rural, que trazia como consequência a exclusão política dos setores subalternos do campo, da expropriação do campesinato e da sua proletarização irremediável (GUIMARÃES, 1977, p.3 apud AZEVÊDO, 1982, p. 28). Por isso, para Nascimento, a modernização conservadora “nos direcionou ao imperialismo, desigualdades regionais e concentração da propriedade e renda. (NASCIMENTO, 2016, p.28).

uso de tecnologias na produção, seja nas relações do poder político, assentadas no coronelismo oligárquico e patrimonialista.

A despeito das impropriedades na utilização do termo “modernização conservadora”, de Moore Junior (1975), pelos pensadores brasileiros (PIRES, 2009), as características centrais do fenômeno – em especial o pacto político entre as elites dominantes para o desenvolvimento do capitalismo, mantendo uma estrutura de dominação onde os interesses de classe dos proprietários rurais permanecem enraizados – se mantém no caso brasileiro, com algumas peculiaridades. Houve modernização das grandes e médias unidades de exploração agrícola a partir da sua associação com as cadeias produtivas agroindustriais nacionais, de onde demandavam inovações mecânicas, biológicas e físico-químicas que asseguravam a reprodução ampliada das forças produtivas capitalistas (Ibid).

Murilo Pires (2009) explica que a concentração fundiária não foi um obstáculo para a industrialização nacional. Ao contrário, elas se retroalimentaram. A modernização da exploração agropecuária demandava produtos industriais e incrementava complexos agroindustriais, ao mesmo tempo que expulsava os pequenos agricultores que não conseguiam se modernizar, perdendo sua terra, seu trabalho e o acesso ao dinheiro (PIRES; RAMOS, 2009, p.419), transformando-se em mão-de-obra livre aos mercados de trabalho capitalistas²⁹ (AZEVEDO, 1982).

A transformação das médias e grandes propriedades rurais em complexos agroindustriais teve forte estímulo do Estado. Por meio de políticas agrícolas e tecnológicas, ele assegurava terras e insumos para garantir a transformação do setor agropecuário brasileiro em capitalista empresarial. E, diferente das revoluções burguesas analisadas por Moore Júnior, a burguesia brasileira não precisou incorporar ao sistema econômico-político capitalista as classes subalternas da estrutura social, vez que “o pacto tecido pela elite dominante criou fortes obstáculos para o acesso democrático das demais classes sociais aos mercados de terras, de capital, de trabalho e à democracia e à cidadania” (PIRES, 2009, p.).

O Estado não só permaneceu dominado pelos interesses da classe dos proprietários rurais, aliados aos grupos industriais emergentes e sem qualquer compromisso com a expansão da cidadania, como ditou os caminhos do desenvolvimento capitalista nacional por meio de políticas de incentivo. Ao mesmo tempo, os setores subalternos do campo eram excluídos da

²⁹ Pelo menos a parte dos que eram absorvidos como proletários das nascentes indústrias brasileiras. A grande maioria, segundo ressalta Graziano da Silva (1996), ou resistiram no campo, como parte da superpopulação relativa - enquanto membros não-remunerados da força de trabalho familiar nas pequenas propriedades, ou como mão de obra escrava nos empreendimentos agroindustriais - ou foram lançados nas zonas urbanas, enquanto o “rebotelho da sociedade” – o lumpesinato –, constituído pelos trombadinhas, prostitutas, mendigos e ladrões (1999, p. 103).

política e expropriados dos seus meios de produção e subsistência. Tais processos geraram consequências no sistema institucional brasileiro, que segundo Nunes (2003) é caracterizado por quatro gramáticas (clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismos de procedimentos), que se desenvolveram e se combinaram com a modernização capitalista a partir de dinâmicas próprias, institucionalizando práticas que persistem até os dias atuais.

Essas características, presentes no processo de aprofundamento capitalista no Brasil, têm sido fundamentais para permanência da escravidão no país, retroalimentadas pela cultura escravista presente desde o processo de colonização europeia do território que chamaram de brasileiro. A aliança entre a elite fundiária e a burguesia urbano-comercial consolida o fenômeno da concentração fundiária, cuja origem remete à transição do sistema colonial para o republicano. Com o fim do tráfico negreiro e a iminente abolição, as oligarquias rurais se pactuaram, articulando a promulgação da Lei de Terras (1850), que impediu o acesso à terra pelos trabalhadores libertos, que não tinham dinheiro para comprá-las, e assegurou o monopólio das elites agrárias. Nesse sentido, reflete Martins (2010):

A Lei de Terras, de 1850, e a legislação subsequente codificaram os interesses combinados de fazendeiros e comerciantes, instituindo as garantias legais e judiciais de continuidade do padrão de exploração da força de trabalho, mesmo que o cativo entrasse em colapso. Na iminência de transformações nas condições do regime escravista, que poderiam comprometer a sujeição do trabalhador, criavam as peculiares condições que garantissem, ao menos, a sujeição do trabalho na produção do café.⁵⁸ Importava menos a garantia de um monopólio de classe sobre a terra do que a garantia de uma oferta compulsória de força de trabalho à grande lavoura. De fato, porém, independentemente das intenções envolvidas, a criação de um instrumental legal e jurídico para efetivar esse monopólio, pondo o peso do Estado do lado dos interesses econômicos do grande fazendeiro, dificultava o acesso à terra aos trabalhadores sem recursos. Criava artificialmente a superpopulação relativa de que o café necessitava na real escassez relativa de mão de obra. (MARTINS, 2010, 52-53)

Neste trabalho o autor reflete, ainda, sobre a origem da escravidão por dívida, uma das principais modalidades deste fenômeno até os dias atuais. Os fazendeiros assumiam as despesas com a vinda dos imigrantes para suas fazendas, que só seriam saldadas à medida que o trabalhador fosse obtendo créditos com trabalhos prestados, o que eventualmente poderia libertá-lo do cativo da terra e da subjugação ao fazendeiro. Nesse sentido, a subjugação por dívida anulava a liberdade do colono, tal qual ocorria com o escravo cativo, com a diferença que o racismo não deu chance aos escravos libertos de “adquirirem terras pelo trabalho”, já que foram raras as situações em que estes permaneceram a trabalhar “livremente” para seus senhores.

A modernização da agricultura, enquanto parte do contexto da modernização conservadora, não modifica essa estrutura (arcaica) da propriedade rural, baseada na superexploração do indivíduo, mas a reproduz, inclusive, durante a expansão da fronteira agrícola brasileira entre 1964-1980, no processo de colonização dirigida pela área da Amazônia Legal (VIEIRA, 2003). Também mantém inalterada a cultura escravocrata como relação social institucionalizada no processo de formação da sociedade brasileira, legalmente rompida em 1888, mas que permaneceu arraigada nas relações sociais, reproduzida como forma de exploração, poder e dominação (CORREIA ARAUJO, 2020).

É, portanto, no contexto do velho desenvolvimentismo de industrialização da região Centro-Sul, concomitante ao Plano de Integração Nacional, financiado pelo capital financeiro internacional na Região Amazônica, que se observa a predominância da concentração fundiária e das relações de trabalho exploratórias na região norte-nordeste, de onde, até hoje, se originam a maioria das pessoas resgatadas da escravidão (OIT, 2010; SMARTLAB; MPT; OIT, 2020). Assim, o Estado brasileiro incentiva a associação das oligarquias fundiárias aos grandes empresários (MARTINS, 1994), concedendo grandes incentivos fiscais, por um lado, e mantendo-se omisso à violência daquele tipo de expansão (expulsão e escravização de camponeses, por exemplo) (FIGUEIRA, 2004), por outro.

Esse processo de acumulação primitiva estrutural expressa-se no Maranhão de maneira mais relevante e característica, posto que marcado pela exclusão, pela violência e pela expropriação dos meios de produção dos camponeses, potencializando a concentração fundiária no estado e intensificando o fluxo migratório dos espoliados em busca de condições mais dignas de vida e trabalho. Destacamos aqui dois momentos fundamentais que geraram aqueles fatores eleitos pelo II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo do Maranhão como causas da escravidão moderna no Maranhão (a impunidade, a pobreza e o modelo econômico concentrador de renda e gerador de exclusões sociais): a corrida às terras com objetivos pecuaristas e a implantação de complexos industriais do projeto de mineração promovido no estado.

Para tanto, remetemos ao estudo do professor Alberto Arcangeli (1987), que melhor sintetiza esses processos:

A corrida às terras com objetivos pecuaristas tem provocado a consolidação e difusão no Estado da propriedade privada deste meio de produção, que, até pouco tempo atrás, ainda se encontrava relativamente livre. A grilagem e a especulação fundiária que antecede a presença do gado nas terras lhe tem elevado sobremaneira os preços; a elevação dos preços da terra, resultado do surgimento da renda fundiária em terras

antes livres e hoje objeto de propriedade privada, discrimina o acesso a este meio de produção, em favor de agente econômicos detentores de capital-dinheiro e em detrimento dos pequenos produtores não capitalistas (ARCANGELI, 1987, p. 104).

A esses pequenos produtores espoliados não restava alternativa senão vender sua força de trabalho aos novos detentores de terra. Com o novo papel que o Maranhão passou a desempenhar na divisão nacional do trabalho, o de produtor de divisas, através da expansão da pecuária, da dinamização industrial e da modernização da lavoura, essas relações sociais produtivas se tornam ainda mais conflituosas e exploratórias.

Flávia Moura (2009) analisa como a expansão da agropecuária incentivada – via incentivos da SUDENE – na região dos Cocais, na década de 1970, expulsa os trabalhadores das suas terras, os quais em dificuldades de manter suas atividades agrícolas, que exigia o pagamento de renda aos proprietários, sem condições de assegurar sobrevivência e a de suas famílias, aceitam condições precárias de trabalho no mesmo município de moradia, o que a autora identifica como trabalho escravo regionalizado (MOURA, 2009, pp. 69-72).

Tendo a atividade agrícola como fundamental para a sua reprodução, mas transferindo boa parte dos recursos obtidos para o pagamento da renda da terra, esses trabalhadores acabam se envolvendo em outras atividades para complementar a renda familiar, como a realizada nas fazendas de gado, chamada por eles de *juquirá* ou *roço da juquirá*, isto é, a limpeza do campo onde já foi plantado capim para o gado. Nestas atividades, os trabalhadores retiram com a foice ervas daninhas, palmeiras jovens de babaçu, entre outros tipos de vegetação que começam a crescer novamente, após o período do inverno (chuva). A limpeza do pasto propicia a plantação posterior do capim para alimentar o gado das fazendas. (MOURA, 2009, p.71)

Para a autora, essa situação de trabalho escravo, com o roço da juquirá, pode ser apontada como uma estratégia de complementação de renda dos trabalhadores, para garantir o sustento básico da família (alimentação e manutenção da casa), e também como fonte de “investimento” para suas próprias lavouras, mas sempre guiada por uma situação de necessidade financeira diante da insuficiência para a manutenção do grupo familiar, o que os próprios trabalhadores chamam de precisão (MOURA, 2009, p. 78).

Os escravos da precisão, portanto, são as pessoas que se submetem a trabalho em condições análogas à escravidão para sua subsistência, e em caráter complementar as atividades que já exercem, normalmente na agricultura familiar, que sem os incentivos e insumos necessários para manutenção de suas lavouras acabam aceitando esse tipo de trabalho por precisão (necessidade).

A precisão é, assim, produto do quadro geral de pobreza e vulnerabilidade a que esses trabalhadores foram relegados devido à implantação de grandes projetos agroindustriais. Além de terem suas terras expropriadas, lhes é negada toda sorte de incentivos governamentais que poderiam ser direcionados para incentivar o desenvolvimento dessas lavouras de subsistência. As condições de vulnerabilidade vão se aprofundando ainda mais com a dinamização da indústria, imposta pelo projeto de mineração:

Em relação à indústria, os fatos relevantes dizem respeito à [...] implantação de unidades para o aproveitamento integral do coco babaçu, da região dos Cocais (Centro), também a partir de tecnologia avançada, e à implantação de grandes complexos industriais, de indústrias pesada, como consequência do projeto de mineração que fez do Maranhão área de escoamento do ferro e outros metais extraídos na Serra dos Carajás. Indústrias produtoras de alumínio e aço, sob controle multinacional, serão implantadas no Maranhão, de onde também sairão as exportações de minério. O impacto destas mudanças na organização produtiva e nas relações sociais de produção, da economia do Maranhão já se manifesta através dos conflitos existentes, relativos às mudanças nas tradicionais relações de trabalho dos setores extrativistas e de lavoura temporárias à concentração dos meios de produção e à geração da mercadoria força de trabalho, à especulação fundiária e imobiliária em geral, e às ameaças de poluição de terras, água e ar. (ARCANGELI, 1987, p. 106)

Como vimos, a modernização e a industrialização não eliminam formas “arcaicas” nas relações de trabalho. Pelo contrário, o capital se utiliza dessas formas para gerar ainda mais lucros em condições de superexploração. Por isso, as cadeias produtivas desses complexos industriais passam a ser os principais redutos da exploração em condições de escravidão no Maranhão, como a produção de ferro-gusa nas siderúrgicas e a produção de vegetal nas carvoarias de Açailândia (RODRIGUES, 2016, p.181).

A implantação desses empreendimentos tem aprofundado o estado geral de pobreza e vulnerabilidade social no território maranhense, obrigando os trabalhadores a migrarem por melhores condições de vida e trabalho.

A política de desenvolvimento praticada pelo estado nas últimas décadas e que vincula com os grandes empreendimentos, tem repercutido negativamente na vida do maranhense em vários aspectos. O não acesso a recursos naturais, meios de produção, bens sociais e infraestruturas de serviços, como escolas e postos de saúde, tem dado à população maranhense, condições de vida precárias e tem depredado a economia familiar que permanece na agricultura do estado, gerando ainda mais pobreza. (RODRIGUES, 2016, p. 152)

Vários autores têm refletido sobre as motivações do migrante maranhense que sai do seu local de origem por necessidades econômicas (CARNEIRO, 2013; MOURA 2009; RODRIGUES, 2016). Trata-se de uma complexa rede de fatores, que vão desde a busca por

oportunidades de trabalho, terra e/ou moradia, à necessidade imposta pela moral patriarcal ao homem de prover o sustento da família (Ibid.).

O processo de deslocamentos de sujeitos do campo ganha diferentes conotações. São sujeitos que saem das suas localidades de origem, que são tratados aqui como trabalhadores rurais, mas que as vezes saem das zonas urbanas das pequenas cidades. Muitas vezes, suas histórias de vida são marcadas com outros deslocamentos de comunidades para essas zonas rurais, fazendo com que eles se auto identifiquem como trabalhadores rurais. Migram para disputar vagas de emprego principalmente nas regiões de fronteira da moderna agricultura, nas agroindústrias também relacionadas, muitas vezes, à moderna agricultura, também na construção civil e secundariamente em outras atividades (RODRIGUES, 2016, p. 155).

Em breves notas, o desenvolvimento do capitalismo no Maranhão, dentro do quadro geral de desenvolvimento desigual e combinado do sistema no Brasil, com as características peculiares de exclusão de oportunidades de trabalho, de vida e sobrevivência, combina os fatores que têm contribuído para a persistência da escravidão no estado. Essa constatação se reflete nos índices que revelam que o maior número de pessoas, naturais ou residentes, resgatadas de atividades em condições análogas à escravidão, é do Maranhão.

Nesse cenário, o Estado segue o roteiro de ausência-presença que o capitalismo lhe impõe, ora incentivando o desenvolvimento econômico e a expansão do capitalismo, ora mediando os conflitos advindos desse processo, como indutor dos processos políticos gerados por esse contexto. O produto dessa mediação são as políticas públicas, concebidas para o enfrentamento do problema do trabalho escravo contemporâneo.

3 AS POLÍTICAS DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL E NO MARANHÃO

Partimos da compreensão de que política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade, resultante da interação entre esta e o Estado, o qual articula diferentes sujeitos que apresentam interesses e expectativas diversas (SILVA E SILVA, 2001, p. 37) para a definição das situações consideradas relevantes e seleção das estratégias de intervenção, ou seja “a forma, os conteúdos e os meios de intervenção” (GIOVANNI, 2009, p.04), para sua resolução.

Portanto, enquanto mecanismo de intervenção e mudança social, a política pública “se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente” (SILVA, 2013a, p. 20). Segundo Saraiva (2006, p.29) ela pode ser identificada como um sistema de decisões públicas (ações ou omissões, de caráter preventivo ou corretivo), mas que não se configura a partir de uma sequência linear de etapas, e sim enquanto processo em fluxo contínuo de decisões (CARVALHO, 2003, pp. 186).

Essa série de atividades processuais que ocorrem no interior do sistema político (SILVA, 2013a, p.22) compõe o que recorrentemente se denomina por ciclo de políticas públicas (*policy cycle*)³⁰, formado por diferentes e específicos momentos, cujo tratamento técnico do tema acabou por cristalizá-los em etapas convencionalmente denominadas por formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (CARVALHO; COSTA, 1986, pp. 6-7).

Para analisar a elaboração da agenda e a formulação de uma política pública, partimos dos estudos de Kingdon (2006), para quem a formulação de políticas públicas compreende, pelo menos, o estabelecimento de uma agenda, a especificação de alternativas para escolha final do Legislativo ou presidente e, por fim, a implementação da decisão resultante desta escolha (KINGDON, 2006, p.221).

Falando especificamente no processo de estabelecimento da agenda, o autor diferencia situação de problema, alertando que todos os dias toleramos diversas situações que nem sempre ocupam lugares prioritários na agenda política, a não ser que se passe a acreditar que algo

³⁰ Entre as diversas abordagens que se apresentam para análise das políticas públicas, o modelo de ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) tem se apresentado mais recorrentemente, propondo uma compreensão sistemática e abrangente do processo que compreende os diferentes momentos percorridos pelo seu processamento.

precisa ser feito para mudá-las. No momento em que passam a ser definidas como problemas, aumentam as chances de se tornarem prioridades. Por isso, para o autor a agenda:

(...) é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associada as autoridades. (...) Dentro dos possíveis temas ou problemas aos quais os governantes poderiam dedicar sua atenção, eles se concentram em alguns e não em outros. Assim, o processo de estabelecimento da agenda reduz o conjunto de temas possíveis a um conjunto menor, que de fato se torna foco da atenção (KINGDON, 2006, p.222).

O estabelecimento da agenda governamental de enfrentamento ao trabalho escravo verificou-se desde o momento em que foi se conformando a crença que de que algo deveria ser feito para modificar a situação das pessoas que eram traficadas, vendidas com escravas ou submetidas a condições de escravidão. Embora comum em determinadas partes do país, a questão foi ganhando visibilidade e chamando a atenção de autoridades nacionais e internacionais para o abismo entre a realidade social e as normativas e tratados internacionais sobre o tema, exigindo ações estatais para coibir essas práticas vergonhosas.

O reconhecimento oficial do problema, sua inserção na agenda governamental e a formulação de políticas específicas para seu enfrentamento envolvem, desde as disputas pelo conceito mais adequado do problema e as articulações de diversos sujeitos a nível nacional e/ou internacional, as diferentes posturas do Estado diante do problema, tudo em meio a contextos políticos específicos, que também vão dando a tônica de construção da agenda e das políticas públicas (ainda que não estatais) de combate à escravidão contemporânea no Brasil e, mais especificamente, no estado do Maranhão.

Como visto, a escravidão sempre fez parte da história da humanidade, sendo, também, a mola propulsora do desenvolvimento econômico da nação brasileira. Não obstante a abolição oficial da escravidão, a cultura de submissão dos trabalhadores aos grandes proprietários de terra se manteve por meio da dívida, da coação e da ameaça, as quais também contribuem para o cerceamento da liberdade do trabalhador, de modo que este se vê impedido de deixar o local da exploração.

Estas situações passaram a ser denunciadas, principalmente nas áreas de fronteira agrícola do Nordeste e da Amazônia brasileira, entre meados de 1960 e a década de 1970, e corroboradas pela mídia e por autoridades da Polícia Federal (ESTERCI, 2008 [1994], p.13). No entanto, o tema veio ganhar relevância pública com a divulgação da carta de D. Pedro Casaldáliga ("Uma Igreja em conflito com o latifúndio e a marginalização social"), que destaca a situação de peões aliciados para trabalhar em regime de empreitada nas empresas

agropecuárias da Amazônia em precárias condições, submetendo-se a doenças, ameaças e endividamento forçado.

O processo de redemocratização do Brasil, do qual resultou a Constituição Federal, buscava apresentar soluções (pelo menos no plano formal) às crescentes lutas por igualdade, participação, melhores condições de vida e de trabalho. Serviu para evidenciar situações de concentração de renda e desigualdade social que contribuem para a vulnerabilidade das pessoas ao aliciamento e à exploração em condições de escravidão. Foi também nesse contexto que a escravidão contemporânea foi escancarada no Brasil e no plano internacional, pressionando o país a se “enquadrar” na ordem capitalista moderna que impõe padrões mínimos de proteção de direitos e mediação estatal nas relações trabalhistas.

No contexto de relativa liberdade de expressão conquistada no período pós-ditatorial (PRADO, 1967, p.58), ampliaram-se as denúncias sobre violência rural e formas consideradas extintas de exploração do trabalho. As novas organizações da sociedade civil surgidas nesse contexto passaram a se organizar em redes nacionais e internacionais, contribuindo para ressignificar o conceito de escravidão contemporânea e tornar o problema público, no sentido de ser reconhecido pelas autoridades governamentais, com a criação do Mirad, em 1985, quando o tema passa de uma situação a um problema.

Além da problematização do tema no interior da estrutura do Estado, o processo de formação de agenda das políticas de combate ao trabalho escravo foi marcado por dissensos e disputas em torno da definição conceitual do problema e pelo fortalecimento das organizações sociais durante a transição democrática (MONTEIRO, 2011, p.77).

Segundo ressalta Gomes (2009), a pluralidade na caracterização do problema gerava consequências negativas nas ações de combate à prática, sobretudo porque não deixava clara a natureza do crime que se buscava combater e punir (MONTEIRO, 2011, p. 79). O autor, assim, corrobora com Kingdon (2006) sobre a definição do conceito e do seu significado ser fundamental para que uma situação passe a ser tratada como problema, e, assim, estratégico para requerer políticas públicas.

Nesse sentido, assevera Monteiro (2011, p. 79), que o processo de escolha da terminologia “trabalho análogo ao de escravo” foi permeado por diversos atores e interesses pela questão, havendo uma espécie de campanha por parte do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para divulgar essa denominação como a mais adequada à realidade brasileira.

Além do MTE, destaca-se o papel da OIT que, inclusive, praticava (e pratica) outra denominação (trabalho forçado), mas aderiu à nomenclatura definida pelos sujeitos nacionais,

definida como a mais adequada devido à sua capacidade de gerar avanço nas ações das políticas. O apoio do organismo internacional foi fundamental para exercer pressão sobre o governo brasileiro, posto que que incitava o país a cumprir as convenções internacionais, sob pena de algum tipo de sanção.

A partir de então, o problema já passou a ser encarado como uma violação à dignidade humana, possuindo características específicas, no contexto brasileiro, como a escravidão por dívida, a peonagem, formas servis de trabalho, trabalho forçado na sociedade contemporânea, formas de sujeição pessoal, formas degradantes de trabalho (quanto ao ambiente, alimentação, alojamento, meios e ferramentas de trabalho). A consideração dessas características varia de sujeito a sujeito, contribuindo para a eficácia das soluções formuladas e implementadas, que também precisam partir de um referencial teórico (as dimensões e características) do problema.

Além da questão conceitual, Kingdon (2006) aponta, ainda, a importância de recuperar as transformações no cenário nacional e internacional que se inserem no processo de formação da agenda de combate ao trabalho escravo (o fluxo da política). Nesse contexto, ressalta-se o fortalecimento das organizações sociais durante a transição democrática, com destaque para o papel fundamental que a CPT desempenhou na realização de denúncias de situações de trabalho escravo, servindo de exemplo para que outras organizações não-governamentais se articulassem para denunciar o problema (MOURA, 2009, p.18).

Foi nesse contexto que em 1996 surgiu o CDVDH, um dos principais sujeitos a influenciar para que a situação de diversos trabalhadores e trabalhadoras escravizados se tornasse um problema merecedor da inclusão na agenda do governo nacional e estadual, no Maranhão.

Estudos recentes apontam que desde a fundação do CDVDH/CB em Açailândia, muitas pessoas começaram a denunciar as violações de Direitos Humanos em especial à violação de direitos trabalhistas com destaque para denúncias de trabalho escravo. Conforme relatórios da organização, no período de 2000 a 2011, o CDVDH/CB encaminhou 231 (duzentas e trinta e uma) denúncias de trabalho escravo o que resultou na realização de 99 (noventa e nove) fiscalizações realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego/MTE (SANTOS; SILVA; NASCIMENTO, 2015, p. 77).

A atuação dessas diversas organizações da sociedade civil pressionou o Estado brasileiro a aprofundar o processo de institucionalização do reconhecimento e enfrentamento ao trabalho escravo:

Graças a esse fortalecimento a CPT pôde denunciar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/ OEA), em 1994, o emblemático caso do trabalhador José Pereira, ocorrido em 1989, contribuindo fortemente para que as primeiras medidas por parte do governo nacional para combater o fenômeno fossem tomadas, dando maior visibilidade ao tema. O

tratamento do problema como uma violação dos direitos humanos, ao invés de uma infração trabalhista, também foi importante para que o tema passasse de situação a problema, criando maiores chances de entrar na agenda, conforme argumenta Kingdon (2006). (MONTEIRO, 2011, p.81)

Essa nova percepção do problema colocou em cheque a posição do próprio governo, que à época negava a amplitude da violação da lei, muito em razão dos empreendimentos alvo dessas denúncias estarem ligados a projetos governamentais na Amazônia e à construção de grandes obras (ESTERCI, 2008, pp. 15-16). O projeto de modernização da economia e consolidação do capitalismo no Brasil não impunha apenas a intervenção estatal desenvolvimentista no campo econômico, mas também no político, adaptando a estrutura política aos preceitos universalizantes do Estado liberal de liberdade e igualdade. Por isso a necessária regulamentação do trabalho e do mercado, sintetizada nas legislações implantadas no primeiro governo Vargas (1930-1945), fundamental à construção de um ideário de Estado acima de interesses particulares, com mecanismos para dirimir conflitos e incorporar demandas.

Como resultado, ao menos no plano formal, o Estado foi ajustando a posição governamental de negacionismo da escravidão contemporânea. Durante o longo processo gestacional da inserção do tema do combate ao trabalho escravo na agenda governamental, houve a criação do Mirad no primeiro governo civil (1985), o fortalecimento das organizações sociais durante a transição democrática e a definição legal do problema, a partir de então encarado como uma questão de violação de direitos humanos, e não meramente uma infração trabalhista. Sua culminância se deu com a formulação de ações, programas e planos específicos de políticas públicas, como o Perfor, o Gertraf, o GEFM, e os Planos Nacionais de Erradicação do Trabalho Escravo (2003 e 2008).

O Perfor³¹, que pode ser considerado a primeira política nacional (formal) de combate ao trabalho escravo (MONTEIRO, 2011, p.82), tinha por objetivo erradicar, em todo o território nacional, qualquer tipo de trabalho que pudesse ser considerado forçado - como tal entendido aquele em que o trabalhador fosse constrangido a realizá-lo mediante violência ou grave ameaça, ou em que fosse reduzido à condição análoga à de escravo – e o aliciamento de trabalhador com o fim de levá-lo de uma para outra localidade do território nacional.

³¹ Ressalte-se que o Perfor era composto somente por sujeitos estatais, uma comissão interministerial presidida pelo Secretário Nacional do Trabalho e composta por Diretores do Departamento Nacional de Fiscalização do Trabalho e do Departamento Nacional de Relações de Trabalho; por representantes do Ministério Público Federal; do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; da Secretaria de Polícia Federal e do Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária, mas havia incentivos para que ela recorresse também aos atores não-governamentais a fim de fazer cumprir os objetivos do programa (BRASIL, 1992).

No entanto, conforme ressalta Monteiro, a criação do Perfor se mostrou mais uma resposta às pressões nacionais, resultado das investidas de vários sujeitos por uma ação eficiente para combater o problema, mas que não chegou a sair do papel, sendo extinto em 1995, com a criação do Gertraf, o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (ibid.).

Se em 1992 os representantes do Governo Brasileiro negavam a existência do trabalho escravo no país (negacionismo institucional), a partir de 1995 essa postura começa a mudar (OIT, 2010, p. 31). Dez anos após a criação do Mirad, como resultado do aumento de denúncias e da atuação do próprio Estado na repressão às práticas escravocratas contemporâneas, o governo brasileiro reconheceu internacionalmente a existência de trabalho escravo no país e criou o Gertraf, juntamente com o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM).

O Gertraf procurava implementar e supervisionar um programa integrado de repressão ao trabalho forçado, coordenando a ação dos órgãos competentes para este combate na busca por ações mais sistêmicas e articuladas entre as diversas áreas do Estado. Buscava integrar outras dimensões à questão trabalhista, tais como sociais, econômicas, ambientais e criminais. Entre suas competências estavam, ainda, articular-se com a OIT e com os Ministérios Públicos da União e dos Estados visando o cumprimento da legislação e a proposição de atos normativos quando se fizessem necessários (BRASIL, 1995).

Já o GEFM passou a funcionar como grupo operacional das ações elaboradas pelo Gertraf e como canal de articulação de outros sujeitos governamentais no processo que compreende a denúncia, a fiscalização e o resgate das vítimas de trabalho em condições análogas à escravidão. Trata-se de um grupo de auditores fiscais do trabalho que, com o apoio do Ministério Público do Trabalho (MPT), da Polícia Federal (PF) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF), realiza inspeções e resgates de trabalhadores em situações em que se constata trabalho análogo a escravidão. Conformou-se, assim, na principal política de repressão a essa prática criminosa e hoje funciona como o eixo da implementação da política de repressão ao trabalho escravo, centrada na fiscalização (VILLELA, 2008).

A atuação desses grupos foi dando ainda mais relevância pública ao problema, que já na agenda governamental suscitava a construção de soluções e alternativas (policymakers), estatais e não estatais para enfrentamento do problema, conforme sintetiza Rodrigo Baptista:

- a) Fortalecimento de parcerias CPT, CONAETE, MPT, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, CONTAG, OIT, MPF, DPF, PRF;
- b) nova redação do artigo 149 dando força jurídica à justiça;
- c) Assinatura de uma portaria interministerial (MTE e SEDH) do Cadastro de empregadores (lista suja);
- d) Metas individuais para os AFT;

- e) Cooperação financeira e técnica da OIT ao MTE e a ONG's (caminhonetes, celulares, rádios, máquinas fotográficas, filmadoras, laptops e impressoras);
- f) articulações e parcerias da iniciativa privada com o Tribunal Superior do Trabalho e com membros do Legislativo. (BAPTISTA, 2012, p.59)

Dessas, destacamos aqui algumas que podem ter relevância para delinear a execução dessa política no Maranhão, no que tange às estratégias prioritárias elencadas no Plano Estadual e aos sujeitos indicados como responsáveis pelas ações. São elas: a criação da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conaete), a nova redação do artigo 149 do Código Penal Brasileiro, que fortaleceu o conceito jurídico de trabalho escravo; algumas ações no âmbito do MTE, como a criação da Lista Suja e das metas individuais para os Auditores Fiscais do Trabalho (AFTS)³², a formulação, monitoramento e avaliação dos Planos Nacionais para Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil e as iniciativas da sociedade civil e do setor produtivo para que ações previstas pudessem sair do papel.

A criação da Conaete também é relevante nesse processo de formulação de alternativas para um problema que vai ganhando cada vez mais relevância e requerendo ações das mais variadas. Uma delas, a promoção da efetividade das garantias constitucionais e trabalhistas às vítimas de escravidão contemporânea, é em parte competência institucional do MPT, que pode se valer de diversos mecanismos judiciais e extrajudiciais para assegurar esses direitos, como o Inquérito Civil Público, a Ação Civil Pública, a Ação Anulatória, o Termo de Ajuste de Conduta (TAC).

Em face dessas competências, em 2002 o MPT definiu o combate à situação análoga à de escravo como uma de suas prioridades. Criou a Conaete, com os objetivos de erradicar o trabalho escravo, coibir o trabalho degradante, resguardar o direito à liberdade e à igualdade, zelar pelas garantias decorrentes da relação de trabalho e traçar planos uniformes de ação do MPT em todo território nacional.

A partir de 2003, as operações do GEFM foram potencializadas pelo I Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, que, segundo avaliação do governo, converteu oficialmente o tema em política pública de Estado (LAZZARI, 2016, p.69). O Plano nasceu a partir do compromisso assumido pelo Estado Brasileiro, perante a comunidade internacional, em decorrência de solução amistosa proposta no Caso Zé Pereira, com o Brasil assumindo responsabilidade quanto às violações de direitos decorrentes da escravidão contemporânea praticadas em seu território, e se comprometendo a tomar medidas para erradicar a prática.

³² Estas contemplavam, por exemplo, o número de trabalhadores registrados por mês e a participação em inspeções individuais e territorialmente circunscritas, que podiam ser em grande parte cumpridas pela participação no GEFM e serviam como incentivo funcional (OIT, 2010, p. 24).

Carlos Nascimento (2016, p.16) ressalta que, a partir desse momento, a política antiescravista contemporânea no país mudou o foco de combate para erradicação, passando a prever ações de prevenção e reinserção, a serem implementadas por diversos sujeitos, governamentais e não governamentais.

Ainda em 2003, o Gertraf deu lugar à Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae)³³, uma alteração do processo de institucionalização da agenda de combate ao trabalho escravo que visou incorporar diferentes sujeitos na implementação da política, além de propor responsabilidade compartilhada de execução entre os órgãos do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, entidades da sociedade civil e organismos internacionais (MONTEIRO, 2011, p.85).

Essa incorporação fez parte de um contexto político específico de maior priorização da agenda de direitos humanos e ampliação dos espaços de participação social, vivenciado a partir de 2003, com o aumento do número de Conselhos e Comissões Nacionais, bem como a realização massiva de Conferências (BARBOZA; FUJIWARA, 2019).

O I Plano Nacional, lançado em março de 2003 no início do Governo Lula, incluiu o tema “nas chamadas ‘metas presidenciais’, que relacionam os programas considerados prioritários pela Presidência da República” (ANTERO, 2008, p. 798). Segundo o autor, a relevância do Plano foi consubstanciada, ainda, no programa “Erradicação do Trabalho Escravo”, integrante do Plano Plurianual 2004-07, cuja coordenação coube à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), do MTE (Ibid.).

O Plano continha 76 ações, com a previsão de responsáveis e de prazos de cumprimento (curto, médio ou longo), agrupadas em seis grandes áreas: a) ações gerais; b) melhoria na estrutura administrativa do Grupo de Fiscalização Móvel; c) melhoria na estrutura administrativa da Ação Policial; d) melhoria na estrutura administrativa do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho; e) ações específicas de promoção da cidadania e combate à impunidade e f) ações específicas de conscientização, capacitação e sensibilização (BRASIL, 2003).

Em dezembro daquele mesmo ano, a eficácia do combate ao trabalho escravo no âmbito penal ganhou força com a alteração do artigo 149 do Código Penal Brasileiro (CPB). Tratava-se de mais um importante mecanismo contra a impunidade, que segundo Silva (2004), fez com que a legislação brasileira se esquivasse de uma definição genérica de trabalho escravo, passando a especificar o crime a partir das condutas de trabalho forçado, jornada exaustiva ou

³³ Criada pelo Decreto de 31 de julho de 2003.

condições degradantes de trabalho, e ainda, qualquer restrição de locomoção em razão de dívida contraída ou para reter no local de trabalho, como os casos de vigilância ostensiva no local de trabalho ou retenção de documentos ou objetos pessoais do trabalhador.

Ainda como resultado desse fluxo de condições e políticas favoráveis, em 2004 o MTE editou a Portaria nº 540, que instituiu o Cadastro de Empregadores Flagrados na Exploração de Trabalho em Condições Análogas à de Escravo, mais popularmente conhecida como “Lista Suja”. A lista reunia, à época, os nomes de empregadores, pessoas físicas ou jurídicas, que fossem flagradas pelos auditores fiscais praticando a exploração de trabalhadores em condições análogas a de escravo. Para que o nome fosse incluído na lista, os autos de infração gerados no flagrante formavam processos administrativos, que depois de garantidos a ampla defesa e o contraditório, se resultassem em condenação, autorizavam o órgão a incluir o nome daquele empregador condenado no Cadastro, por dois anos.

A atualização e divulgação semestral da Lista podem ter consequências para a imagem e para os negócios desses empreendimentos, pois Ministérios, governos subnacionais e até instituições financeiras impedem o acesso a recursos e financiamentos àqueles que constam na Lista, tornado este um dos instrumentos mais relevantes para o acompanhamento e repressão da escravidão contemporânea (OIT, 2010).

Outra importante alternativa, formulada no âmbito da sociedade civil, foi a assinatura do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, em 19 de maio de 2005. O Pacto foi resultado de estudo desenvolvido pela ONG Repórter Brasil em parceria com o Instituto Ethos e a OIT, que tinha por objetivo identificar as cadeias produtivas em que estavam inseridas as fazendas registradas da Lista Suja do trabalho escravo. O estudo apontou que as empresas que utilizavam de mão-de-obra escrava, sem o pagamento das devidas contribuições, impostos e muito menos de salários, praticavam concorrência desleal e cometiam crime contra os direitos humanos (OIT, 2008). Nesse sentido, destaca Baptista (2012):

O Pacto celebra planos e políticas para evitar e erradicar a escravidão entre empresas privadas que são responsáveis pela fiscalização e monitoramento de sua cadeia produtiva junto aos seus fornecedores. (...) Os atores sociais envolvidos com a escravidão estabelecem estratégias para que, antecipadamente, o problema não ocorra, ou para sua erradicação caso a escravidão na cadeia produtiva seja provada (REPÓRTER BRASIL, 2005) (BAPTISTA, 2012, pp. 75-76).

Mais de 160 empresas e associações comerciais aderiram ao Pacto (REPORTER BRASIL, 2008, p.13). Baptista (2012, p.71) informa que “o Pacto Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (com cerca de 185 signatários) se tornou uma referência internacional e

foi apresentado, em junho de 2011, na reunião da OIT em Washington” como boa prática envolvendo o setor produtivo no combate ao trabalho escravo.

Nesse contexto, levando em conta as diversas iniciativas em curso, propostas e implementadas por diversos sujeitos, o I Plano Nacional (2003) foi cumprindo o papel de fomentar a integração entre diversos sujeitos sociais importantes e a sinergia de iniciativas de combate ao trabalho escravo. Sobre o Plano, Antero destaca que “a política de implementação desse programa é sustentada em ações de fiscalização, inclusão de trabalhadores libertados em políticas públicas compensatórias” (ANTERO, 2008, p.798) cujo intuito é criar um cenário de estruturas públicas e da sociedade civil que impeçam a escravidão contemporânea. Para o autor, um grande marco do Plano é a proposta de articular órgãos e instituições do Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, organismos internacionais e sociedade civil.

No entanto, Monteiro chama a atenção para o fato de residir nessa articulação a principal falha do programa. Para a autora, “em algumas áreas há o envolvimento de um grande número de órgãos/atores que possuem naturezas diversas e por vezes ideologias e racionalidades distintas, quando não contrárias, o que pode trazer conflitos e tensões na condução das ações e na proposta de integração que o plano, como um todo, visa” (MONTEIRO, 2011, p.87).

A autora pontua, ainda, que o desafio de coordenar esses diversos sujeitos envolvidos no I Plano coube à Conatrae, espaço que reunia os envolvidos, tanto na formulação quanto na implementação das políticas para erradicação do trabalho escravo. À Comissão caberia monitorar as metas do primeiro plano, fiscalizando e implementando suas ações, além de acompanhar a tramitação de legislações pertinentes, propor e incentivar pesquisas e campanhas relacionadas ao tema.

Não obstante a existência desse importante espaço de diálogo entre os sujeitos envolvidos na formulação e implementação das ações do I Plano, a avaliação³⁴ do processo de erradicação do trabalho escravo no Brasil identificou a necessidade de criação de um núcleo coordenador da estrutura, ainda em vias de institucionalização, para o combate sistemático ao trabalho escravo, com a finalidade de assegurar maior engajamento de todos os atores envolvidos nesta luta (OIT, 2006, p.103). A recomendação do relatório para aprimorar a integração das entidades envolvidas aponta:

A estrutura de combate carece da existência de um núcleo coordenador que possua respaldo político, chame para si responsabilidades e acompanhe a ação das entidades envolvidas. Sem isso o processo continuará em ritmo mais lento que o desejado.

³⁴ Avaliação publicada pela OIT no relatório Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI (2006), realizada com base nas metas do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo,

Essa integração poderia ser obtida mediante o fortalecimento das atribuições da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) (OIT, 2006, p 114).

Ao substituir o Gertraf, a Conatrae contribuiu para a ampliação do caráter democrático da política, estimulando a participação social capaz de exercer maior pressão no poder público, em termos de execução das políticas de enfrentamento. Entretanto, a Comissão tinha um caráter limitado, conforme ressalta Monteiro (2011, p.89):

A Conatrae acabou por institucionalizar uma rede social que havia se formado muito antes de sua formação, nos anos 70, formada essencialmente por organizações de defesa dos direitos humanos, representações da Igreja Católica e do sindicalismo rural. Aos poucos, essa rede foi abarcando membros da burocracia pública e da academia, compartilhando ideologias políticas e objetivos estratégicos, tais como reforma agrária, justiça social no campo, respeito aos direitos humanos, dentre outros. Contudo, com a criação da comissão, essa rede foi se aproximando cada vez mais de uma atuação estatal, muito embora tenha considerável porosidade às entidades sociais, na medida em que é presidida por um representante estatal e em que há limite para a participação de atores não-governamentais e para a inserção de novos atores na rede (LIMA, 2011) (MONTEIRO, 2011, p. 89).

Esse contexto levou Rodrigo Garcia Schwarz a concluir que “as políticas de combate à escravidão contemporânea no Brasil são ainda pouco públicas e muito estatais” (SCHWARZ, 2014, p.280), de modo que Bruna Feitosa Araújo depreende que faltou efetividade e eficácia ao Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo de 2003:

Além da falta de enfrentamento da questão agrária, verifica-se que ao conjunto de políticas reunidas sob a denominação de Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo entre 2003 e 2008 faltou efetividade, pois apenas 22, 4% das suas metas foram, de fato, cumpridas, e faltou eficácia, pois a neoescravatura ainda é um fenômeno real e significativo no Brasil, verificando-se a reincidência de infratores e vítimas, bem como a manutenção, em linhas gerais, das condições de impunidade e da pobreza em que se fundamenta o sistema servil contemporâneo (ARAÚJO, 2017, pp. 120-121).

A percentagem a que a autora se refere consta no relatório da OIT (2006). Nele, é apresentada uma avaliação “nem otimista, nem pessimista”, demonstrada numa quantidade considerável de metas em andamento ou parcialmente cumpridas. São também destacados os avanços mais expressivos em algumas áreas, como na sensibilização e na capacitação de atores envolvidos no combate ao trabalho escravo, bem como na conscientização de trabalhadores por seus direitos.

Embora a avaliação do cumprimento das metas do I Plano tenha apontado para a melhoria no número de fiscalizações, libertados e ações civis públicas ajuizadas, ela não deixa

de pontuar os desafios para pôr em prática ações contra a impunidade, como as mudanças necessárias na legislação que ainda não haviam avançado até aquele momento, a definição da justiça competente para o julgamento de trabalho escravo, a falta de recursos humanos, seja nos grupos de fiscalização, seja nas polícias ou Ministério Público da União, e materiais, com déficit de infraestrutura e material de consumo (OIT, 2006).

Por fim, o relatório busca pôr em relevo as boas práticas adotadas que precisam ser encorajadas, mas também reforça o consenso geral de que é preciso direcionar esforços nas causas dos problemas, buscar garantir o acesso à terra e gerar emprego e renda para impedir o êxodo de trabalhadores em busca de melhores condições de vida e trabalho. Partindo dessa análise, em 17 de abril de 2008 é elaborado o II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, buscando-se concentrar esforços nas medidas para a diminuição da impunidade e garantia de emprego e reforma agrária nas regiões fornecedoras de mão-de-obra escrava (BRASIL, 2008, p.08).

A propósito, antes do lançamento do II Plano, em 2005, a questão da reforma agrária ganhou instrumento próprio, elaborado pelo Grupo de Trabalho do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que formularam propostas em sua área de atuação para “diminuir a vulnerabilidade do cidadão ao aliciamento, acelerar o resgate da cidadania e a reinserção sociolaborativa dos trabalhadores libertos” (BRASIL, 2005, p. 03).

Quanto ao II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, suas 65 ações foram divididas em cinco eixos, tentando-se organizar as políticas para além do caráter de repressão em que inicialmente foram formuladas: a) ações gerais; b) ações de enfrentamento e repressão; c) ações de reinserção e prevenção; d) ações de informação e capacitação e e) ações específicas de repressão econômica. Monteiro (2011) destaca algumas diferenças dessa versão em relação ao I Plano:

O documento traz algumas diferenças em relação ao primeiro por apresentar, além dos responsáveis pelas ações, atores parceiros que podem auxiliar no cumprimento das medidas. Em função disto, a quantidade de responsáveis por cada ação diminuiu consideravelmente, exceto em alguns casos. Também envolve o setor empresarial dando-lhe status de responsável por algumas ações e introduz a noção de contínuo para os prazos de algumas medidas, reforçando a ideia de que algumas ações precisam ser desenvolvidas em caráter permanente (MONTEIRO, 2011, p. 90).

Outro ponto importante a ser destacado é o fato do Plano buscar envolver outros sujeitos estatais e também os estados subnacionais na implementação de políticas de combate ao trabalho escravo (BRASIL, 2008, p.13). Nesse ponto, cabe ressaltar que, desde a criação da

Contra e mesmo o lançamento do I Plano, já existia a preocupação em envolver os governos dos estados mais afetados pelas ações de repressão, para que promovessem em suas localidades as políticas descentralizadas de assistência social, educação, desenvolvimento rural (BARBOZA; FUJIWARA, 2019, p.56).

Nesse mesmo sentido, e considerando o caráter descentralizado da política de combate ao trabalho escravo, bem como a importância estratégica da institucionalização de estruturas estaduais para sua erradicação, foi instituído o Pacto Federativo para Erradicação do Trabalho Escravo com o objetivo de promover a articulação entre os entes federados nas ações de erradicação do trabalho escravo (BRASIL, 2017). A Portaria nº 110, do Ministério da Justiça e Cidadania, ressalta, ainda, a necessidade permanente de esforço político conjunto para a defesa dos institutos jurídicos e dos instrumentos institucionais essenciais para a atuação dos diversos órgãos estatais envolvidos na política de combate ao trabalho análogo ao de escravo.

Os 20 estados que aderiram ao Pacto (PIOVESAN; CARVALHO, 2017) assumiram o compromisso de instituir Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Escravo e seus respectivos planos de ação; dar apoio logístico permanente às operações de fiscalização do Ministério do Trabalho a estabelecimentos que se utilizam de mão de obra escrava em seus processos produtivos; além de apoiar à defesa do atual conceito de trabalho escravo, tal como definido no art. 149 do Código Penal (BRASIL, 2017).

As ações aqui pontuadas, apesar de não exaurirem todas as iniciativas já formuladas e implementadas para o combate ao trabalho escravo no Brasil, demonstram que o país possui um robusto arcabouço normativo e de políticas públicas que buscam erradicar o trabalho escravo no território brasileiro. A efetividade, a eficiência e a eficácia desse arcabouço, por outro lado, dependem de uma série de fatores contextuais e políticos que representam as disputas de interesses características da forma (de) Estado da atual sociedade, que transforma demandas em políticas, planos, programas e ações que precisam ser constantemente avaliados no sentido de aferir se (como e por que) estão alcançando os objetivos traçados.

As políticas de erradicação ao trabalho escravo, em nível nacional, já foram objeto de alguns momentos de monitoramento e avaliação das ações executadas, seja por iniciativa da sociedade civil, que em seus fóruns avaliavam o quanto essas políticas avançaram ou precisavam avançar - como as Conferências Inter-Participativas sobre Trabalho Escravo e Super-exploração em Fazendas e Carvoarias de Açailândia (2002-2007) – , seja por proposição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sintetizando a avaliação dos Planos Nacionais em relatórios elaborados com seu apoio técnico.

O II Plano Nacional foi objeto de três ciclos de monitoramentos, realizados em 2010, 2012 e 2014³⁵ (CONATRAE, [s.d.]). Segundo o Relatório Síntese do monitoramento realizado em 2014, em 10 anos de implementação de políticas de combate ao trabalho escravo (desde o I Plano até àquela data) o percentual de cumprimento das ações listadas no Plano sofreu pouca variação, revelando o longo caminho a ser trilhado para a erradicação do trabalho escravo no Brasil (Ibid).

No apêndice 2, sintetizamos alguns dados coletados sobre a implementação do II Plano Nacional, com ênfase àqueles que podem ter relação com a implementação das políticas em nível estadual. O aprofundamento e estudo sobre os graus de cumprimento dessas ações é fundamental para entender o percurso, desde o momento em que o enfrentamento ao trabalho escravo se torna parte da agenda governamental nacional e estaduais até os avanços e dificuldades que as soluções formuladas tem para sair do papel. Para os objetivos perseguidos neste trabalho, destacamos a articulação em rede necessária para a implementação desse tipo de política e os diversos sujeitos e interesses responsáveis pela sua formulação e implementação, com destaque para o papel do Estado no ciclo dessas políticas públicas e para o contexto maranhense que culminou na elaboração e implementação do II Pete-MA.

3.1 Os sujeitos, interesses e as políticas públicas de combate ao trabalho escravo

Por sujeitos, compreende-se tal qual Viana (1996, p.19), os atores governamentais e não governamentais que influenciam os movimentos que compõem a política pública, orientados por diferentes interesses. São, portanto, “aqueles que, mesmo por frações reduzidas de tempo, constituem potenciais envolvidos no processo das políticas públicas, quer como formuladores, implementadores, ou até mesmo beneficiários das mais diversas” (HOSSOÉ, 2014, p. 271). São

³⁵ Para este último ciclo, a ONG Repórter Brasil, em parceria com ao OIT e com colaboração ativa de outros membros da Conatrae, desenvolveu uma plataforma digital para monitoramento regular do Plano. Segundo a metodologia proposta pela plataforma, os monitoramentos anteriores (2010 e 2012) foram o ponto de partida para a construção dos indicadores ali monitorados, sendo cada um deles traduzido em perguntas, as quais eram enviadas às organizações responsáveis, que foram previamente convidadas a contribuir com o monitoramento e indicar um representante para alimentar o sistema (Plataforma de Monitoramento do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo). A ideia era que, após o monitoramento piloto de 2014, a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) assumisse a gestão do sistema, como parte das atribuições da secretaria-executiva da Conatrae, assegurando a avaliação das informações recebidas, produzindo análises sobre os avanços e obstáculos que marcaram cada ciclo monitorado, de modo que as informações assim concebidas servissem de subsídio para uma ação cada vez mais integrada e estratégica das organizações que compõem a Comissão e suas parceiras (CONATRAE, [s.d.]). As informações se referem ao ciclo 2014 e 2015 constam na Plataforma, que mais tarde serve de modelo para a Monitora 8.7, utilizada no Maranhão para monitoramento do Plano Estadual e, atualmente, monitora também o Plano Nacional.

os indivíduos ou instituições, governamentais (burocratas, juízes, políticos e outros) ou não governamentais (grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas, organizações do terceiro setor, organismos internacionais, pesquisadores, especialistas, associações de classe e outros), que influenciam, direcionam ou modificam os movimentos das políticas públicas.

Estes sujeitos podem ser enumerados, conforme Silva (2013) em:

Grupos de pressão, movimentos sociais e outras **organizações da sociedade**, potenciais beneficiários dos programas sociais, responsáveis pela transformação de problemas em questões sociais que integrarão ou não as agendas públicas, sendo orientados pela lógica das necessidades e dos resultados.

Partidos políticos ou **políticos** individualmente, que propõem e aprovam políticas, responsáveis por tomar decisões e fixar prioridades e grandes objetivos delas. Orientados pela lógica política, centram-se mais nas demandas do que nas necessidades, sendo sensíveis a pressões de grupos organizados para defender seus interesses.

Administradores e burocratas, responsáveis pela administração dos programas sociais, orientados por uma racionalidade baseada nos procedimentos, na aplicação de normas e na competência legal que se expressam pela lógica legal.

Técnicos, planejadores e avaliadores responsáveis pela formulação de alternativas de políticas e execução de programas, orientados pela lógica dos fins ou resultados. (SILVA et al., 2013, p. 28-29, grifo da autora)

A autora destaca, ainda, a mídia e o Judiciário como sujeitos do processo das políticas públicas, compreendendo esse último como o responsável por garantir os direitos dos cidadãos. Aqui, preferimos a expressão sistema de justiça, por considerá-la mais ampla que “poder judiciário”, normalmente associada à figura do juiz. O sistema de justiça envolve os juízes (de todas as instâncias), o promotor público, o advogado, os defensores públicos, os delegados de polícia e os cartórios, abrangendo, portanto, organizações judiciais, do Ministério Público, Defensoria Pública e, parcialmente, as Delegacia de Polícia e Cartórios (SADEK, 2010), que contribuem das mais variadas formas nesse movimento contraditório e não linear em que se inscreve a política pública.

Como visto, a articulação entre diferentes sujeitos tem pautado e sido a tônica das ações desenvolvidas no âmbito nacional do combate ao trabalho escravo, desde as primeiras tentativas de enfrentamento à questão (OIT, 2010, p.125). Isso decorre da complexidade do fenômeno, que envolve aspectos sociais, econômicos, políticos, ambientais, todos ao mesmo tempo, requerendo a articulação de diferentes atores. Assim, a própria Conatrae e a dinâmica que se estabeleceu para seu funcionamento são resultado da evolução das soluções apresentadas para enfrentamento da questão, que cada vez mais foi requerendo uma atuação sistêmica. A Comissão representa a “primeira rede oficial a incluir formalmente os atores não

governamentais, sejam da sociedade civil, sejam de organismos internacionais” (MONTEIRO, 2011, p.135).

Diante desse contexto de evolução das políticas públicas para erradicação do trabalho escravo podemos observar que, inicialmente, elas contavam não só com poucos atores, mas também somente com representantes do Estado. Aos poucos, contudo, foram sendo incorporados atores não-estatais, tanto representantes da sociedade civil quanto de organismos internacionais. Além disto, o nível de institucionalidade das políticas foi, aos poucos, passando de comissões interministeriais para a formulação de planos e de um colegiado mais plural em termos de tipos de atores (MONTEIRO, 2011, p.91)

Assim vejamos, entre as décadas de 1960 e 1970, os sujeitos que se destacaram nesse processo de agenda sistêmica (KINGDON, 2006) foram as organizações não governamentais, dentre as quais destacam-se a mídia³⁶, com a divulgação de notícias sobre trabalho escravo, a CPT, que começa a ganhar evidência a partir da denúncia pública feita por Dom Pedro Casaldáliga, bispo da prelazia de São Félix do Araguaia - MT (CERQUEIRA *et al.*, 2008, p. 17) e a denúncia perante a corte do CIDH, e o CDVDH/CB, como organização de apoio às vítimas no estado de maior incidência do trabalho escravo .

Inicialmente ligada à Igreja Católica e vinculada à CNBB, a partir de 1975 a pastoral passou a desenvolver um trabalho ecumênico mais amplo, aliando-se a outras igrejas cristãs não católicas, apoiando trabalhadores rurais para além do âmbito religioso, promovendo a conscientização dos seus direitos enquanto cidadãos e encaminhando denúncias e demandas ao governo (MONTEIRO, 2011, p. 99). Monteiro destaca a atuação da CPT no combate ao trabalho escravo nessa época:

Desde o início havia preocupação em registrar os acontecimentos por meio dos depoimentos dos trabalhadores que chegavam à CPT, fugidos das fazendas, para denunciar o trabalho escravo e pedir ajuda e proteção, já que a Igreja era a única instituição em que confiavam. Assim, além da preocupação com a vida desses trabalhadores, havia em paralelo o entendimento do registro como uma estratégia importante de sua ação (MONTEIRO, 2011, p. 100).

No final da década de 1980, pastorais de outros estados de origem das vítimas atendidas, como Tocantins, Piauí e Maranhão se juntaram à CPT do Pará, o que fortaleceu a sua atuação no campo da conscientização, que:

³⁶ Nesse ponto importa destacar que, conforme ressalta Esterici (2008 [1994], p. 25), os jornais brasileiros baseavam-se em informações produzidas pela *Anti-Slavery International* (ASI), entidade inglesa de defesa dos direitos humanos e combate à escravidão que recolhe informações em todos os continentes, as divulga e utiliza na tentativa de pressionar os governos a tomarem medidas para coibir quaisquer formas de trabalho escravo, articulando-se com entidades nacionais e organismos internacionais.

foi paulatinamente ganhando força e constituindo as bases para uma atuação de combate mais pautada pela organização, que culminou em um movimento mais articulado, coordenado e específico para o combate ao trabalho escravo, denominado de Campanha Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, dado que a CPT desenvolve atividades de apoio aos trabalhadores rurais de modo geral. (MONTEIRO, 2011, p. 101)

O CDVDH/CB surgiu em 1996, a partir das articulações estaduais promovidas pela CPT, “com o propósito de combater as mais diversas expressões da questão social (...) no município de Açailândia-MA e com base na defesa e garantia dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais” (SILVA, 2013b, p. 63), em especial dos bairros mais periféricos de Açailândia, onde a ausência de políticas públicas gerava graves situações de vulnerabilidades identificadas pelo grupo. A partir das denúncias que colhia de trabalhadores que fugiam de fazendas onde eram escravizados, o “ CDVDH/CB passou a priorizar o enfrentamento ao trabalho escravo como uma forma de combater as graves situações de violações aos direitos humanos identificadas na região” (Ibid., p.60), transformando-se em importante ponto de apoio para recebimento de denúncias e atendimento às vítimas e comunidades vulneráveis no Maranhão.

A relevância do CDVDH/CB é destacada por Carneiro (2008, p. 328) ao ressaltar que “o CDVDH/CB tornou-se referência no encaminhamento de denúncias de trabalho escravo na Amazônia Oriental”. Plassat (apud BASCARAN; MOURA; TEIXEIRA, 2007, p.13) destaca a contribuição do CDVDH/CB para o monitoramento das políticas públicas estaduais voltadas para o combate ao trabalho escravo, além da articulação com as entidades nacionais e internacionais.

Ainda no contexto das primeiras denúncias e do consenso que foi se formando a respeito da demanda social que precisava ser incluída na relação de prioridades do governo (KINGDON, 2006), Esterci (2008 [1994]) destaca ainda o papel da Polícia Federal, que identifica essas práticas em vários relatórios, e do Ministério das Relações Exteriores, pressionado internacionalmente para que o Brasil cumprisse os acordos internacionais de combate a instituições similares à prática de escravidão (ESTERCI, 2008 [1994], p. 14), principalmente por parte da OIT, outro sujeito importante nesse contexto.

Essa pressão inicial da OIT, no âmbito internacional, é que fez com que o governo brasileiro reconhecesse a situação como um problema, quer dizer, como algo que precisa ser mudado (KINGDON, 2006b), já que, embora houvesse o Perfor desde 92, a situação não era efetivamente reconhecida como um problema, dado que este primeiro programa era meramente simbólico e não lhe dava a devida importância.

Assim, a pressão da OIT, feita em função da dimensão do problema no Brasil, que caracterizava a ausência do cumprimento às suas convenções, ratificadas pelo país, foi um grande impulsionador para o reconhecimento do problema (MONTEIRO, 2011, p. 141).

Pressões externas, por meio de organismos internacionais, e internas, por meio das denúncias e atuação organizada da sociedade civil, possibilitaram o surgimento das primeiras políticas de combate ao trabalho escravo, quando passam a se destacar os sujeitos estatais: em 1985, o Mirad, órgão oficial designado para receber denúncias; e dez anos depois, o Ministério do Trabalho (MTb)³⁷, que cria e coordena as equipes do GEFM, formadas por auditores-fiscais do trabalho do Ministério, delegados e agentes da Polícia Federal, procuradores do Ministério Público do Trabalho, e em alguns casos, membros da Procuradoria-Geral da República, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Inbra³⁸. Destacamos, também, no apoio a essas operações, o papel das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs)³⁹, vinculadas ao MTE.

As fiscalizações promovidas pelo Grupo Móvel de Fiscalização passaram a constituir, ao lado dos dados colhidos pela Comissão Pastoral da Terra, uma das principais fontes para mensuração do trabalho escravo no Brasil. Girard, Mello-Théry, Théry e Hato (2014) sintetizam o trabalho do Grupo Móvel⁴⁰:

O Grupo Móvel, com o auxílio da Polícia Federal, realiza inspeções em locais onde há denúncia de trabalho escravo. Nesse caso, os trabalhadores são libertados, são aplicadas multas ao empregador e é efetuado o pagamento dos salários e encargos, o que permite ao trabalhador o recebimento do seguro desemprego. Em seguida os trabalhadores são assistidos e encaminhados aos seus locais de origem, sendo de responsabilidade do empregador os recursos destinados ao transporte (GIRARDI et al., 2014, p. 5).

Enquanto eixo da implementação da política de repressão ao trabalho escravo centrado na fiscalização (VILLELA, 2008), o Grupo surge da necessidade de um comando mais centralizado para diagnosticar o problema no local de sua ocorrência, reduzir as pressões e/ou

³⁷ Mais tarde, em 1999, passa a se chamar Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Atualmente, é uma seção dentro do Ministério da Economia.

³⁸ Portarias nos 549 e 550, de 14 de junho de 1995 (BRASIL, 1995a; BRASIL, 1995b).

³⁹ Transformadas em Superintendências por meio do Decreto Federal n. [6.341/2008](#). Hoje faz parte da estrutura do Ministério da Economia.

⁴⁰ Entre 1995 e 2015, o Ministério do Trabalho, aponta que 49.816 pessoas foram resgatadas e 4303 estabelecimentos inspecionados. Em 2016, no entanto, verifica-se uma queda brusca no número de fiscalizações, 108 ao total, e de trabalhadores resgatados, apenas 667. Ou seja, são os menores números registrados desde 2001. Em 2017, registrou-se uma situação ainda mais dramática, com 88 fiscalizações realizadas e 341 pessoas resgatadas de situações análogas à de escravos. A queda dos números, no entanto, não significa a diminuição da prática, mas tão somente o de fiscalizações, essas sempre aquém do número de denúncias. (BRASIL, [s.d.])

ameaças sobre a fiscalização local, além de assegurar o sigilo absoluto na apuração das denúncias recebidas e a padronização dos procedimentos, supervisionando diretamente as operações (MONTEIRO, 2011 p.83).

Nesse ponto, verifica-se uma série de tensões entre os sujeitos que atuavam na política de repressão mais efetiva e aqueles que se beneficiavam da exploração do trabalho escravo. As operações do GEFM – realizadas de acordo com as demandas de denúncias, libertando os trabalhadores do local onde se encontravam, assegurando-lhes o recebimentos das verbas trabalhistas devidas e a responsabilização dos empregadores flagrados utilizando mão de obra escrava – sempre sofreram reações opostas do poderio local, que chegaram ao seu ápice com o assassinato três AFTs e um motorista da equipe do MTE, mortos em uma emboscada enquanto apuravam denúncia de trabalho escravo na região de Unaí, Minas Gerais (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

A esse respeito ressalta Monteiro (2011, p. 142) que:

a pressão pela formação desta política, isto é, dos grupos móveis, foi permeada pela tentativa de contornar os problemas que a força e resistência do poder local traziam para a atuação dos atores que lutavam contra o trabalho escravo. Essa troca de interesses entre o poder estadual e o poder privado dos latifundiários, que Leal (1997) denominou coronelismo, era o que fazia com que os proprietários de terra submetessem o poder público, além dos trabalhadores, aos seus interesses, pautando suas relações com o poder público local por princípios de patronagem e clientelismo.

Isso quer dizer que aqueles que se utilizavam da exploração em condições análogas à escravidão submetiam o poder público local aos seus interesses, como relata Casaldáliga (1971), que observou que “a própria polícia local é utilizada com frequência para manter ainda mais escravizados os peões” (1971, p.20). Influência que se fazia sentir, também, na Câmara e no Senado, onde os interesses de latifundiários escravistas eram ferrenhamente defendidos pela bancada ruralista, seja questionando a atuação do GEFM, acusada muitas vezes de abuso de poder, desqualificando os laudos da fiscalização em fazendas que tipificavam o trabalho degradante (BAPTISTA, 2012 p. 63), se contrapondo à mudança legislativa do artigo 149, questionando a legitimidade da Lista Suja, ou atrasando e se contrapondo à aprovação da PEC 438.

Sobre o tema a OIT (2010) destaca:

A impunidade relativa à utilização de trabalho escravo e aos desmatamentos, entre outros crimes, deve-se à articulação dos fazendeiros com os poderes federal, estaduais e municipais. Muitos fazendeiros exercem domínio e influência em diferentes instâncias do poder nacional, seja de forma direta, ocupando efetivamente

cargos políticos em Prefeituras, Câmaras Legislativas Municipais, Governos Estaduais e no Congresso Nacional, ou, de forma indireta, por possuir estreitos laços com representantes dos seus interesses nos referidos cargos (OIT, 2010, p. 68).

Esses sujeitos, as elites agrárias e agroindustriais, representam os empregadores muitas vezes flagrados utilizando esse tipo de mão de obra, normalmente associados a empreendimentos agropecuários de bastante rentabilidade, que ora negam a existência desse tipo de prática, ora a justificam como “costume da região”. Como grupos de enorme representatividade junto ao Estado, conseguem barganhar seus interesses com certa facilidade, sendo, também, os principais opositores do fortalecimento da política de combate ao trabalho escravo.

Apesar da atuação ostensiva desses sujeitos, que exercem diferentes níveis de influência no Executivo, Legislativo e junto aos órgãos do Sistema de Justiça, a partir da década de 2000 uma nova agenda começou a ganhar força no âmbito do combate ao trabalho escravo, culminando na elaboração dos Planos Nacionais (2003, 2008), e no contexto da Conatrae, que apenas institucionaliza uma rede muito maior de sujeitos que já vinha se mobilizando em torno de um objetivo comum de combate ao trabalho escravo. Na Comissão, o interesse desses grupos de resistência ao enfrentamento efetivo do trabalho escravo é representado pela Confederação Nacional de Agricultura (CNA).

Monteiro (2011) ressalta que o convite à Confederação para compor a Conatrae vinha da expectativa de maior diálogo entre a entidade e os demais atores-membros que há muito se mobilizavam no combate ao trabalho escravo. A intenção era viabilizar algum tipo de acordo que trouxesse o setor patronal para o combate ao trabalho escravo, o que de fato só veio a acontecer muito tempo depois, no âmbito da construção e implementação do Pacto Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (2005). A autora ainda ressalta que, além de estruturar estratégias de ação e mobilização junto aos produtores rurais, a CNA se articula junto ao Executivo, Legislativo e Judiciário (MONTEIRO, 2011, p. 126).

Quanto ao papel específico do Sistema de Justiça na eficácia das ações de repressão, Monteiro (2011) chama atenção para a discrepância entre a atuação dos procuradores do trabalho através do MPT e da Conaete e, noutra ponta, a apuração e julgamento do crime de escravidão e daqueles que lhes são correlatos ou decorrentes. Para a autora, a análise que se faz da atuação do poder Judiciário no combate ao problema é de que faltam decisões e resultados mais práticos (MONTEIRO, 2011, p.121).

Conforme visto, quando da análise da dimensão jurídica do conceito de trabalho escravo, as divergências em torno do entendimento do problema também afetam a atuação dos

diversos sujeitos do Sistema de Justiça. A aplicação da lei não se restringe ao processamento e julgamento do crime de escravidão, que induzem comportamentos por meio da coerção (aplicação de penas, multas ou outros mecanismos que coíbam a prática criminosa), mas inclui a fiscalização do cumprimento das leis de regulamentação do trabalho, além de processos de conscientização e apelo moral para proteção ao valor social do trabalho.

Trata-se de um campo que, apesar do véu de neutralidade que busca se revestir, não está isento de disputas de interesses, como já vimos, quanto à interpretação e ao alcance da normativa de combate ao trabalho escravo. Disso trataremos mais profundamente durante a discussão do papel do Estado na construção e implementação de políticas públicas sobre o tema.

No Sistema de Justiça destacamos, ainda, a atuação do MPT, do MPF, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal e das associações ligadas a esses sujeitos, tais como a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) e Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), essas últimas especialmente no campo da articulação de seus sujeitos e fomento das mais diversas ações de prevenção.

Monteiro (2011) destaca outros sujeitos importantes que compunham essa rede, institucionalizada na Conatrae, dos quais ressaltamos, ainda, o escritório nacional da OIT, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a ONG Agência de Notícias Repórter Brasil e o Grupo de Pesquisa em Trabalho Escravo Contemporâneo (GPTEC). Destacamos ainda as instituições ligadas aos empregadores: Instituto Ethos de Responsabilidade Social, Instituto Carvão Cidadão (ICC), CNA e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) (CONATRAE, 20-?).

Outros sujeitos relevantes no processo de formulação e implementação da política nacional de combate ao trabalho escravo são, em nível nacional a Secretaria Especial de Direitos Humanos. A SEDH preside a Conatrae, sendo responsável para articulação dos demais ministérios em torno da execução da política no Executivo e deste poder com o Legislativo e o Sistema de Justiça (MONTEIRO, 2011, p.88). Em nível estatal, as Secretarias de Direitos Humanos, Cidadania ou Desenvolvimento Social são normalmente o ponto de apoio da Conatrae com os Executivos Estaduais e responsáveis, no plano local, pela coordenação das Comissões Estaduais para Erradicação do Trabalho Escravo.

A análise dos sujeitos relevantes no processo de formulação e implementação das políticas públicas revela como interesses pelo fortalecimento de medidas de enfrentamento ao trabalho escravo, em muitos momentos, se chocam com os interesses de setores que, historicamente, utilizam a escravidão para gerar lucros e riquezas. Esse choque vai delimitando

a atuação de órgãos e instituição, a eficácia de normativas e planos de ações e vai causando maior ou menor institucionalização e/ou efetividade dessas medidas.

Silva (2019, p.342) identifica que certo esforço retroativo encampado pelo setor do agronegócio tem avançado, ameaçando a eficácia das políticas até agora construídas nesse campo. Aponta desde as constantes movimentações para revisão do artigo 149 do CPB, seja por meio de Portaria do MTE, como a de 2017, que criava novos critérios para a identificação de trabalho escravo, seja por meio de articulações legislativas, como a própria aprovação da reforma trabalhista. Ainda, o desmantelamento das estruturas que até então eram responsáveis pela política, como a desestruturação dos Grupos Móveis e a extinção do MTE, relegado a mais um setor dentro do Ministério da Economia (SILVA, 2019).

Dentre esses esforços, podemos também citar a reformulação da Conatrae, em junho de 2019, por meio do Decreto nº 9.887. Extinta, juntamente com outros órgãos colegiados da administração pública, pelo Decreto 9.759/2019, de 11 de abril daquele ano, a Comissão foi recriada com algumas alterações. Seu número de participantes foi reduzido, inclusive da sociedade civil, passando de 9 para 4 representantes. Não existe mais menção à participação de outros órgãos na condição de observadores e foram estabelecidas regras para duração das reuniões e participação de integrantes que não se encontrem no Distrito Federal (que participarão das reuniões por videoconferência). Ainda, foram excluídas das competências da Comissão as providências para atuação integrada da fiscalização e repressão ao trabalho escravo, o acompanhamento da tramitação de projetos de lei e a proposição de atos normativos.

Assim, se em algum momento a Conatrae estimulou uma maior participação da sociedade no processo de formulação e implementação das políticas de combate ao trabalho escravo e buscou agregar percepções e experiências dos sujeitos ao momento do processo decisório, como com a elaboração e, em parte, a implementação, do II Plano, que poderia conferir ao poder público maior pressão em termos de execução das políticas (MONTEIRO, 2011); com sua atual composição e o processo de involução dessas políticas, compreendemos que, atualmente, essa construção está ameaçada, e muitas das conquistas que consolidaram soluções para o enfrentamento ao trabalho escravo correm sérios riscos de serem esquecidas ou extintas, não subsistindo sequer no papel.

3.2 Políticas públicas de combate ao trabalho escravo no Maranhão

A atuação da Conatrae e a elaboração do I Plano Nacional geraram mobilização e sensibilização da sociedade sobre a existência do trabalho escravo contemporâneo, o que evidenciou também a necessidade de engajar os governos estaduais e municipais, principalmente nas ações de prevenção e reinserção social no pós-resgate, culminando com a implementação das primeiras Comissões Estaduais para a Erradicação do Trabalho Escravo (Coetraes), a partir de 2007 (OIT, 2020, p.10).

Antes disso, porém, outras organizações, como entidades da sociedade civil, o MPT, a Delegacia Regional do Trabalho no Maranhão (DRT-MA) e a Justiça do Trabalho já se mobilizavam a partir das denúncias e da própria atuação dos Grupos Móveis no território maranhense. Foram essas operações de fiscalização, que a cada ano resgatavam mais pessoas naturais e/ou residentes no estado de situações análogas à escravidão, bem como o papel da sociedade civil em torno da mobilização e sensibilização sobre o tema e na assistência às vítimas e no encaminhamento de denúncias, que marcaram o fluxo da política de combate ao trabalho escravo no Maranhão.

Nesse contexto, a atuação do CDVDH/CB se mostrou de relevância fundamental. A abrangência do trabalho da entidade vai além do recebimento e encaminhamento de denúncias às autoridades responsáveis pela fiscalização de situações análogas à escravidão. Estende-se ao atendimento comunitário em bairros e à prestação de assessoria sócio-jurídica a vítimas de violações, em especial pessoas vítimas de trabalho escravo que tenham ou não sido resgatadas por autoridades oficiais, através de uma metodologia própria, subdividida em três eixos de intervenção que se relacionam na execução de suas ações e projetos: prevenção, repressão de violações de Direitos Humanos. A entidade atua, ainda, na inserção de vítimas de violações de direitos (SILVA, 2013b pp. 63-64). A autora detalha melhor esses eixos de intervenção:

Prevenção – realização de atividades voltadas para a conscientização e capacitação profissional de adolescentes, jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social, e também considerados em risco de aliciamento para o trabalho escravo. As atividades realizadas neste eixo se relacionam a atividades socioculturais (teatro, dança, capoeira e percussão), desenvolvidas, principalmente com crianças, adolescentes e jovens de famílias em situação de vulnerabilidade, trabalhando a conscientização popular por meio da formação cidadã.

Repressão – neste eixo, a ONG realiza atendimentos às vítimas de Trabalho escravo e outras violações de direitos Humanos, com atendimento, encaminhamento de denúncia aos órgãos competentes, ajuizamento de Ações Judiciais, acompanhamentos de assistência sócio-jurídica, de forma gratuita para os casos complexos de violações de Direitos Humanos, em especial as vítimas do crime de trabalho escravo.

Inserção – este eixo é desenvolvido através da capacitação profissional em teatro, dança, capoeira e comunicação, que possibilita capacitação profissional e abertura de novos espaços de trabalho complementares da renda das pessoas atendidas pelo CDVDH/CB nestas atividades (SILVA, 2013b, p. 65).

Outra característica marcante na atuação do CDVDH/CB é a sua articulação em rede para execução de suas ações, seja junto a organizações públicas ou privadas. Influenciou decisivamente na criação de Centros de Defesas nas regiões próximas, como em Bom Jesus das Selvas e Santa Luzia, do Fórum Estadual de Entidades pela Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão (Forem) e da Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo do Maranhão (Coetrae-MA). Realizou as Conferências Interparticipativas sobre Trabalho Escravo e Superexploração em Fazendas e Carvoarias, ricos espaços de discussão sobre o tema que originaram propostas, tanto para os Planos Nacionais quanto Estaduais de Erradicação do Trabalho Escravo.

Nesse sentido, conforme relata Carmen Bascarán (2007), as ações discutidas durante a 2ª Conferência Interparticipativa de Açailândia (2006)⁴¹, sistematizadas no documento “Carta de Açailândia” (disponibilizada como anexo nos I e II Plano), também foram apresentadas junto à Conatrae, influenciado na elaboração do II Plano Nacional:

Outro encaminhamento ocorrido dias após à realização da 2ª Conferência, ainda em meados de dezembro de 2006, Xavier Plassat (CPT) e Carmen Bascarán (CDVDH/CB), em nome dos participantes da 2ª Conferência de Açailândia, participaram da reunião da CONATRAE levando as conclusões, recolhidas na “Carta de Açailândia”, e solicitando que estas fossem contempladas na revisão do 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. Logo depois, os representantes foram recebidos pelo então Ministro de Desenvolvimento Agrário, Miguel Rosseto, que ratificou seu compromisso através do Plano Nacional do MDA para a erradicação do Trabalho Escravo (BASCARÁN; MOURA, TEIXEIRA, 2007, p.205)

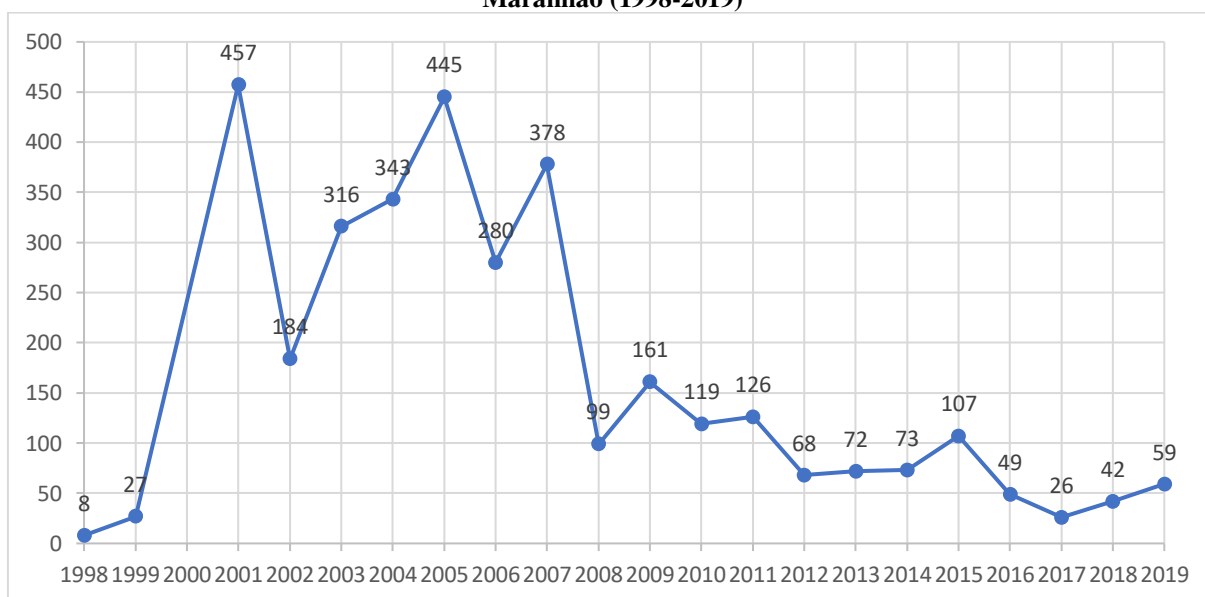
Ainda que a demanda social pelo combate ao trabalho escravo tenha sido incluída na agenda do governo nacional (com a crescente atuação dos Grupos Móveis a partir de 2003, além da elaboração dos Planos Nacionais e a criação e atuação da Conatrae,), a inserção desse problema na pauta do governo estadual só ganhou destaque a partir de 2004, com o lançamento (formal) do I Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo e a criação da Coetrae-MA, por meio do Decreto nº 20369/2004, do Governador José Reinaldo Tavares (2002-2007),

⁴¹ Nela, foram pontuadas diversas ações em curso, em nível nacional e estadual, como a alteração do conceito legal de trabalho escravo, lançamento de Campanha Nacional e da Lista Suja, lançamento do Plano e Forem no Maranhão, criação de Varas Itinerantes da Justiça do Trabalho, o Estudo da Cadeia produtiva e o Pacto Nacional, lançamento do Plano MDA/INCRA contra Trabalho Escravo, Criação do Instituto Carvão Cidadão – ICC, Bolsa Família para trabalhadores escravos, sugestão da Febran aos Bancos de restrição de créditos às empresas constantes na Lista Suja (TEIXEIRA, 2007, pp. 89-91).

publicado em 26 de março daquele ano. No entanto, não há registro desse Plano nos arquivos do Estado ou das organizações da sociedade civil. Não por acaso, o plano lançado em 2007 é intitulado de I Plano Estadual⁴².

Antes que a política se institucionalizasse em nível estadual, o problema ganhava destaque nacional com o Maranhão, se sobressaindo negativamente no que diz respeito aos números de resgatados e de resgates no seu território:

Figura 1: Quantidade de Trabalhadores Resgatados em Condições Análogas à Trabalho Escravo no Maranhão (1998-2019)



Fonte: Painel da Secretaria de Inspeção do Trabalho/Ministério da Economia

Os dados de resgates demonstram que esses números caíram, consideravelmente, a partir de 2007, ano do I Plano Estadual. No entanto, essa queda não pode ser arbitrariamente atribuída a existência desse documento, uma vez que no âmbito nacional, a política de repressão responsável por esses resgates passa a sofrer significativas perdas, que alteram o número de operações e de pessoas resgatadas.

Antes da institucionalização estadual da política de erradicação do trabalho escravo, se destaca a atuação da sociedade civil pelo encaminhamento de denúncias e atendimento às vítimas, em articulação com organizações governamentais e não-governamentais em nível nacional e local, e pela execução de projetos e campanhas de prevenção. Destaque à Campanha Nacional de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo da CPT (“De Olho Aberto para não

⁴² Durante o processo de elaboração deste trabalho apenas conseguimos localizar uma cópia deste Plano nos arquivos do CDVDH/CB. Esta foi digitalizada e pode ser consultada no link: <https://drive.google.com/drive/folders/1YE27zM1sVIFfS5KLI5SDFs40JnvCutW?usp=sharing>

Virar Escravo”) e para o Projeto Escravo Nem Pensar, executado pela ONG Repórter Brasil. A representante da ONG, entrevistada para esta pesquisa, esclarece:

O Escravo Nem Pensar trabalha com processos formativos. Ele é um programa educacional voltado à prevenção do trabalho escravo em áreas vulneráveis, como o interior do Maranhão. Então basicamente a gente trabalha com a rede pública de educação. No começo, quando a gente começou a trabalhar lá no Maranhão, o processo acontecia por meio das secretarias municipais, com os municípios mais vulneráveis. (...) A Repórter está no Maranhão (...) antes do ENP. Quando ela começou, ela já fazia reportagens, matérias, antes de 2004, que é quando o Escravo Nem Pensar começou a atuar lá na região. Aí, entre 2006 e 2007, se não me engano, foram as primeiras formações do Escravo Nem Pensar, lá na região de Açailândia, Pindaré, então essa região que hoje a gente está atuando com os municípios foi também um dos primeiros locais onde a Repórter Brasil começou a trabalhar, e muito por causa das carvoarias. A Repórter Brasil acompanhava a cadeia produtiva do carvão, primeiro por causa das carvoarias do Pará, e que acabava desembocando lá na região de Açailândia, e aí começou a conexão com o Centro de Defesa, então é uma parceria bastante longa que a gente tem com o Centro de Defesa. E da lista de municípios vulneráveis, um dos principais, que estavam no topo dessa lista, eram esses municípios que até hoje são muito vulneráveis, que é por aquela região lá que a gente conhece. A Repórter Brasil começa a trabalhar lá com mais afinco nos contatos formativos a partir de 2006 e 2007. (SOCIEDADE CIVIL NACIONAL, 2020, p. 01)

Se em nível nacional, a atuação de sujeitos como a OIT, CPT, Repórter Brasil, CDVDH/CB, MTE/SRT/GEFM, MPT, Instituto Carvão Cidadão (ICC), OAB, foi decisiva para a consolidação do processo de políticas públicas que veio transformar o Brasil em referência internacional no combate ao trabalho escravo, a influência desses sujeitos no estado do Maranhão também foi importante. Por exemplo, ressaltou-se a experiência desenvolvida pelo ICC-MA, desde 2004, “criado pelos empresários do setor siderúrgico com o objetivo principal de auxiliar as Siderúrgicas do Polo Carajás no cumprimento do termo de ajuste de conduta da carta-compromisso firmada em agosto/2004 e da legislação trabalhista em geral” (CARNEIRO in BASCARAN; MOURA; TEIXEIRA, 2007, p.82).

Na carta, vários setores produtivos se comprometem a eliminar o trabalho escravo na produção do carvão vegetal, normalmente adquirido de pequenas e médias empresas que se utilizam desse tipo de mão-de-obra, repassando o carvão às siderurgias. Nesse contexto, o Instituto orienta, fiscaliza e exige que os fornecedores de carvão vegetal obedeçam a todas as normativas de regulamentação do trabalho (Ibid.) Além disso, Ornedson Carneiro informa a diminuição do número de resgatados oriundos de carvoarias, o rompimento de contatos de fornecimento de carvão com produtores que não cumprem as orientações e a criação de um programa de cadastramento de trabalhadores resgatados sua inserção no mercado de trabalho formal junto às siderúrgicas associadas, com a contratação de pelo menos 56 pessoas (id., pp.83-84).

A experiência da Conatrae, ao articular diferentes sujeitos e iniciativas no combate ao trabalho escravo e exercer pressão nos governos das localidades de maior incidência para que compartilhem responsabilidades com o governo federal, incentivou a movimentação e articulação local desses sujeitos para discussão de soluções locais para o problema. No Maranhão, um movimento símbolo do início desse processo de descentralização dessas políticas foi a criação do Fórum Estadual de Entidades pela Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão (Forem), conforme destaca Márcio Cruz (2007):

(...) a criação do Fórum Estadual de Entidades pela Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão representa, também, uma descentralização das ações em âmbito nacional. Ao incorporar as metas do projeto da OIT[Trata-se do Projeto Combate ao Trabalho Escravo no Brasil o qual possui dentre suas metas a “realização de campanha de conscientização pública, de mobilização da sociedade de prevenção do trabalho escravo entre os trabalhadores rurais”] e Governo Federal e construir sua própria campanha no Maranhão, o FOREM passa a desenvolver diversas estratégias de sensibilização da sociedade, difundidas em ações como os seminários no interior do Estado. (CRUZ, 2007, p. 40)

Esses seminários foram fundamentais para sensibilizar a sociedade maranhense e pressionar o Governo Estadual a abordar o trabalho escravo como uma demanda social que merecia ser priorizada na agenda governamental, como vinha acontecendo em nível nacional, além de consistirem em importantes espaços de articulação de vítimas e da sociedade civil, conforme destaca Cruz (2007):

Em 2005, foram realizados 6 (seis) destes seminários nas cidades de Bacabal, Caxias, Chapadinha, Codó, Pinheiro e Presidente Dutra. Como a própria assessoria informa, o objetivo é “alertar os trabalhadores para não caírem nas armadilhas da escravidão contemporânea e informar maneiras de denunciar esta mazela que fere a dignidade humana em nosso país.

Os seminários são potencializadores da Campanha pela Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão do FOREM, pois se tornam espaços estratégicos para a distribuição das peças produzidas para a campanha, tais como a cartilha, folhetos, cartazes e camisetas. Além disso, elas acontecem em diferentes regiões do Estado: Região Tocantina, Sul do Estado, Baixada Maranhense, Médio Mearim, Região dos Cocais e Sertão do Maranhão. Isso permite que as informações transitem em diversos pólos e alcancem o universo dos trabalhadores rurais mais vulneráveis à redução a condição análoga a de escravo.

Na campanha, o alcance dos trabalhadores é fundamental. Eles são representados nos seminários por lideranças sindicais e demais movimentos populares, que tem a missão de difundir as informações obtidas nos eventos. (CRUZ, 2007, p.42)

O Forem passou a ser reconhecido como espaço de diálogo legítimo para enfrentar a escravidão no Maranhão (Ibid., p.50), por conseguir reunir diversos sujeitos sociais envolvidos com a temática, agregando sociedade civil organizada e poder público. Sua coordenação cabia à Delegacia Regional do Trabalho, que na época tinha à frente Ubirajara do Pindaré, cuja “figura

representa neste contexto a aglutinação de diferentes níveis discursivos, pois além de representar o poder público, sua trajetória política no Partido dos Trabalhadores (PT/MA), movimento sindical, juventude católica, graduação em Direito e mestrado em políticas públicas propiciam uma maior interação com os diversos públicos” (CRUZ, 2007, p. 44).

A mediação feita pelo Forem com os diversos sujeitos sociais envolvidos localmente com o tema, além da atuação da sociedade civil em projetos de prevenção e assistência às vítimas, como aquelas executadas pelo CDVDH/CB, foram dando a tônica de como as primeiras ações de combate ao trabalho escravo se formularam e implementaram no Maranhão: por fora do Estado, a partir de uma construção coletiva que envolvia diferentes sujeitos na busca de soluções para o problema no Maranhão e se expressando a partir de características próprias.

Sobre isso, destaca-se a constatação das organizações reunidas na 2ª Conferência Inter-Participativa sobre trabalho escravo e super-exploração em fazendas e carvoarias, realizada em 2007: “a Igreja e entidades dos movimentos sociais precisaram tomar para si a responsabilidade de não somente serem organismos propositivos, mas executores de ações voltadas à erradicação deste crime” (2007, p. 63).

A sociedade civil toma para si o papel de executor das ações de enfrentamento ao trabalho escravo, em grande parte pela omissão do Estado do Maranhão, influenciado politicamente pelos empregadores flagrados com mão de obra escrava, financiadores e apoiadores do grupo político que perdurou no poder por mais de quatro décadas. Essa é, na verdade, uma tendência presente também na dinâmica nacional da política, conforme reflete a representante da Repórter Brasil entrevistada, sobre o papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil:

Elas atuam no vácuo, numa lacuna do Estado! Porque elas tem uma missão de atuação, uma missão pública, de atendimento, e são elas que fazem, na falta de ação do Estado. O Escravo, Nem Pensar, a mesma coisa. A Repórter Brasil atua numa lacuna do Estado. E também acho que é importante ter uma memória histórica, que a política pública nacional foi instituída em 1995. De lá para cá, se construiu tudo isso. Só que o problema do trabalho escravo existe desde sempre. A primeira denúncia pública, você deve saber, é de 1970! O Casaldáliga, que não por acaso, era da CPT. **Então, a sociedade civil ensinou para o Estado o que era trabalho escravo, e no começo, como se combatia. Não foi o contrário. A sociedade civil teve que convencer o Estado de que esse problema existia.** Foram mais de vinte anos batendo na porta do MPF, do MPT, da PGR, mandando carta para presidente, para dizer que havia um problema no arco do desmatamento, porque tinha trabalhador sendo escravizado e morto. Teve uma reunião das Coetraes que eu realmente fiquei bastante brava. Acho que foi na Bahia, em 2018. Colocaram lá para fazer uma abertura de nivelamento sobre o que é trabalho escravo. Aí deram a palavra para o MPT, pro MPF, para a Polícia Federal, acho que teve Justiça, enfim. Colocaram vários atores e não colocaram um órgão da sociedade civil para falar sobre o que era trabalho escravo. E isso é uma coisa que não dá para perder a memória história desse problema no país. Porque por muito tempo foi a sociedade civil que lidou com essa temática. Então, se

hoje ainda a sociedade civil está envolvida e executa a política pública a respeito de trabalho escravo, é porque a sociedade civil sempre fez isso. O Estado é que é novo, entende? A relação é contrária. E o Estado, como ele perde essa memória institucional, ele acha que sempre esteve colocado na agenda dele, e não é verdade (SOCIEDADE CIVIL NACIONAL, 2020, p.9, grifo nosso).

No contexto maranhense, percebemos que precede à institucionalização da política pública no estado um forte papel articulador da sociedade civil, o que demonstra a perspicácia do argumento acima. A 1ª Conferência Interparticipativa de Açailândia, por exemplo, realizada no final de 2002, gerou propostas que acabaram sendo inseridas nos processos de institucionalização da política nacional em 2003 (PLASSAT, 2007, p.21), e local, em 2004/2007 (I Pete-MA).

Por outro lado, a postura do sujeito Governo do Estado, representado pelo Executivo Estadual, aparenta ter sido a de “não decisão” sobre a situação de trabalho escravo que ocorria no estado e vitimava maranhenses dentro e fora do território local. Essa situação ocorre quando “indivíduos ou grupos de influência política ou o próprio sistema político trabalham para deixar de fora das decisões e da própria agenda determinados problemas (issues) da arena política” (SILVA, 2013a p.24).

É esse o cenário que leva a sociedade civil a assumir o papel de executora de ações voltadas à erradicação do trabalho escravo, que com o tempo e a institucionalização da política no âmbito estadual as transforma em executoras, também, de políticas estaduais de combate ao trabalho escravo, sendo as responsáveis diretas pela formulação dos Planos Estaduais e por sua implementação.

O I Plano Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo (2007), portanto, é resultado desse processo de mobilização que articulou os sujeitos presentes na composição do FOREM. As ações previstas no Plano pretendiam combater as principais causas da problemática, quais sejam, a impunidade, a pobreza e o modelo econômico excludente. O texto, no entanto, ressalta que não tem a pretensão de esgotar as possibilidades de enfrentamento à questão (COETRAE-MA, 2007, p. 5).

A institucionalização do Plano, no entanto, só foi possível diante da alternância no poder local, com a eleição de Jackson Lago, que disputou as eleições com Roseana Sarney. O cenário tornou possível que o tema do trabalho escravo passasse à agenda pública de prioridades do governo estadual, de modo que em fevereiro daquele ano foi promulgada a Lei Estadual nº 8.566/2007, estabelecendo a suspensão de quaisquer benefícios fiscais e a proibição de contratação, pela Administração Pública Estadual, de empregadores, pessoas físicas ou

jurídicas, incluídos na Lista Suja. Em março, a sociedade civil apresentou a proposta do Plano Estadual e de criação da Coetrae:

Já no dia 1º março (...) celebrou-se uma audiência com o Governador, na qual estavam presentes Sálvio Dino, Secretário Extraordinário de Direitos Humanos, Allan Kardec Ayres Ferreira, delegado regional da DRT no Maranhão e coordenador-geral do FOREM, juntamente com Ubirajara do Pindaré, coordenador-executivo do FOREM e assessor especial do governador e Flávia Moura, assessora de comunicação do FOREM, além de um representante da CPT do Maranhão, uma representante da CRS-Brasil e uma representante do CDVDH de Açailândia.

Nesta audiência foi requerida a confirmação do compromisso assumido pelo governador quando assinou a “Carta-Compromisso para Erradicação do Trabalho Escravo” formulada e encaminhada pela ONG Repórter Brasil e assinalada por Lago, dias antes das eleições (...)

Ratificado isto, foi apresentado ao governador do Maranhão uma minuta para a criação da COETRAE-MA (Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Escravo); petição que foi acolhida imediatamente e enviada à assessoria jurídica do governador para ser assinada posteriormente. Foi da mesma forma, assumido o compromisso por todos os presentes, os encaminhamentos para a construção coletiva do novo Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão, tendo como base as propostas da “Carta de Açailândia” (...) e sinalizando uma data simbólica para seu lançamento: o dia 21 de junho de 2007 (BASCARAN, 2007, p. 205).

Acolhendo-se integralmente as propostas construídas pela sociedade civil e autoridades públicas em seus fóruns de discussão, foram aprovadas as propostas de criação da Coetrae-MA e do II Pete-MA, este aprovado em maio de 2007, por meio da Resolução 02/2007 da Coetrae-MA (COETRAE, 2007).

A composição da Coetrae guarda muita semelhança com a composição do Forem, com o adendo da representação das Secretarias de Estado, conforme se percebe no quadro comparativo a seguir:

Quadro 3 – Quadro Comparativo entre a Composição do Forem e da Coetrae-MA

Composição do Forem		Composição da Coetrae-MA	
Sujeitos Governamentais	Sujeitos Não-Governamentais	Sujeitos Governamentais	Sujeitos Não-Governamentais
Delegacia Regional do Trabalho no Estado do Maranhão	Centro de Defesa as Vida e dos Direitos Humanos de Açailândia	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania	Centro de Defesa as Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascaran (CDVDH/CB)
Secretaria do Estado de Desenvolvimento Social	Centro de Cultura Negra	Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária	Centro de Cultura Negra (CCN)

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – São Luís e Imperatriz	Comissão Pastoral da Terra	Secretaria de Estado da Segurança Pública	Comissão Pastoral da Terra (CPT)
Instituto Nacional	Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Maranhão	Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca	Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras do Estado do Maranhão (FETAEMA)
Superintendência do INCRA no Maranhão	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH)
Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)	Ordem dos Advogados do Brasil	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar	Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Maranhão (OAB-MA)
Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no Estado do Maranhão	Fórum Carajás	Secretaria de Estado da Educação	Fórum Carajás
	Instituto Carvão Cidadão	Secretaria de Estado da Igualdade Racial	Instituto Carvão Cidadão
	Conselho Estadual do Trabalho – CONSET/MA	Secretaria de Estado da Cultura	Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil no Estado do Maranhão (FEPETIMA)
	Deputada Estadual Helena Heluy	Superintendência Regional do Trabalho	
	Instituto Capacitação Comunitária - ICC	Secretaria de Estado da Juventude	
	Escola Agrotécnica Federal de São Luís-MA	Assessoria Especial do Governador	
	Catholic Relief Service – Projeto Trilhas da Liberdade		
	Instituto Trabalho Vivo		
Sujeitos do Sistema de Justiça		Sujeitos do Sistema de Justiça	
Procuradoria da República no Maranhão		Defensoria Pública do Estado (DPE)	
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão		Ministério Público do Trabalho (MPT)	
Procuradoria do Trabalho da 16ª Região		Ministério Público do Estado (MPE)	
Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região		Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região	
Superintendência da Polícia Federal no Maranhão		Polícia Federal	
Superintendência da Polícia Rodoviária Federal no Maranhão		Ministério Público Federal	
Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão		Delegacia Federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário	

Fonte: Composição do FOREM (BASCARÁN; MOURA; TEIXEIRA, 2007, p. 226) e Regimento Interno da Coetrae (MARANHÃO, 2012a, p.32)

As funções da Coetrae são definidas no Decreto nº 22.996/2007, a saber: elaborar e acompanhar o cumprimento das ações constantes do Plano Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo; acompanhar a tramitação de projetos de lei relacionados com o combate e erradicação do trabalho escravo na Assembleia Legislativa, bem como propor atos normativos que se fizerem necessários à implementação do Plano Estadual instituído; acompanhar e avaliar os projetos de cooperação técnica firmados entre o Governo maranhense e os organismos nacionais e internacionais; propor a elaboração de estudos e pesquisas e incentivar a realização de campanhas relacionadas à erradicação do trabalho escravo (MARANHÃO, 2007).

Coube à Coetrae, portanto, aquele mesmo papel articulador da Conatrae, no sentido de envolver e coordenar os diversos sujeitos envolvidos, tanto na formulação quanto na implementação, nas políticas para erradicação do trabalho escravo em nível local. Em especial, ressalte-se a articulação das Secretarias de Estado, que, juntamente com a Comissão, passam a ser parte responsável pela execução de políticas de combate ao trabalho Escravo no estado.

A Comissão então, passa a ser a principal arena de articulação dos sujeitos locais em torno da política de combate ao trabalho no Maranhão. Um fórum, que parte de outra configuração (agora estatal), mas com grande presença ainda da sociedade civil, o que, de certa forma, mantém o tema na agenda governamental mesmo após a mudança de governo, em 2009, com a cassação de Jackson Lago e a posse de Roseana Sarney, que, a propósito, não assinou a carta compromisso.

Esse gesto da governadora já demonstrava que o tema não seria prioridade em sua agenda governamental. Com a institucionalização da Coetrae por meio de lei e, mais tarde, o lançamento do II Plano, basicamente a mesma estrutura do primeiro foi replicada, com algumas alterações significativas que serão tratadas adiante, levando a crer que a estratégia adotada tenha sido a de proteção dos avanços que se conseguira até então.

Assim, as primeiras políticas públicas estaduais de combate ao trabalho escravo foram resultado dessas dinâmicas particulares na política maranhense. À medida que o tema do trabalho escravo contemporâneo chamava a atenção da sociedade, era oferecida uma resposta pela sociedade civil e pelos fóruns que discutiam a problemática, encontrando amparo em uma mudança de contexto político e de governo para que se fosse, enfim, definido o combate ao trabalho escravo como um problema na agenda governamental.

A propósito, o II Plano⁴³ só foi lançado em 2012, buscando consolidar muitas das iniciativas que eram executadas no estado, em grande parte pela sociedade civil, a partir de uma diretriz de Participação Democrática, propondo uma gestão democrática e transparente que proporcionasse a ampliação da consciência popular e valorizasse o protagonismo da sociedade civil, através do apoio a suas iniciativas (MARANHÃO, 2012a, p.12). Algumas ações do Plano fazem referência específica a esse apoio:

Figura 02 – Ações do II Pete-MA de apoio à participação e iniciativas da sociedade civil

Realizar audiências públicas e seminários de divulgação do Plano, mobilização e sensibilização, priorizando as áreas de risco, com a participação das organizações da Sociedade Civil e de Autoridades Públicas envolvidas na repressão do trabalho escravo	COETRAE	Permanente
Manter projetos, a exemplo do “escravo nem pensar”, visando à capacitação de professores e lideranças comunitárias em torno do tema em parceria com entidades da Sociedade Civil	SEDUC, FOREM e Municípios	Permanente
Apoiar serviços de atendimento às vítimas do trabalho escravo através de firmamento de parcerias com a sociedade civil organizada nas áreas de maior incidência	SEDIHC, Casa Civil	Permanente
Informar os trabalhadores sobre seus direitos e sobre os riscos de se tornarem escravos, por intermédio de campanhas de informação promovidas pelo Poder Público e Sociedade Civil, que atinjam diretamente a população em risco, com ênfase nos veículos de comunicação locais e comunitários	Assessoria de comunicação das entidades que compõem a COETRAE, ABRAÇO/MA e SECOM	Permanente

Fonte: II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo do Maranhão

O Plano também reconhece a importância da atuação da sociedade civil no atendimento às vítimas de trabalho escravo, em especial a do CDVDH/CB, que assim tornou-se um “Centro de Referência no atendimento aos trabalhadores denunciadores e ou resgatados” (MARANHÃO, 2012a, p. 23). A seguir, destacamos alguns projetos desenvolvidos pelo CDVDH/CB que foram fundamentais para a construção desse status.

⁴³ Disponível na íntegra no link: http://escravonempensar.org.br/wp-content/uploads/2019/04/Plano-Estadual_MA_2012.pdf

Em 2007, foi criada pelo CDVDH/CB a Cooperativa para a Dignidade do Maranhão (Codigma), visando a produção de artefatos de origem vegetal e mineral recicláveis com o objetivo de gerar renda a pessoas oriundas do trabalho escravo ou que se encontrassem em situação de vulnerabilidade social, consideradas alvo fácil de aliciamento (SILVA; ZAPAROLI, 2015, p.97). É relatado que mais de 100 indivíduos, entre oriundos do trabalho escravo que se encontravam à margem da linha da pobreza e desempregados, já foram beneficiados diretamente pelos projetos desenvolvidos no âmbito da cooperativa (SILVA; ZAPAROLI, 2015, p.98). Os autores chamam atenção para a necessidade de que Estado assuma a responsabilidade pela efetivação de políticas públicas nessa seara:

A criação de Políticas Públicas nesta área e o apoio governamental pode contribuir fundamentalmente para a abrangência destas ações, fazendo com que o Estado assuma de vez a sua responsabilidade de garantidor da efetivação de políticas que visem contribuir para redução da pobreza e das desigualdades sociais (ZAPAROLI; SILVA, 2015, p.100).

Outra iniciativa que merece destaque é a implantação do Centro de Referência em Direitos Humanos de Açailândia-MA (2013), que teve como antecessor o projeto Balcão de Direitos, parceria entre o CDVDH/CB e o Ministério da Justiça, em 2005, para promover postos fixos ou itinerantes voltados “ao atendimento de segmentos de baixa renda, levando aos mesmos os serviços essenciais – assistência jurídica e documentação civil básica – a fim de promover o exercício da cidadania” (SANTOS; SILVA; NASCIMENTO, 2015, p.78).

As autoras descrevem essa estratégia de intervenção sociojurídica executada pelo CDVDH/CB no âmbito do Centro de Referência, prática que o II Pete-MA previa:

As práticas de Atendimento às Vítimas do Trabalho Escravo realizadas pelo Centro de referência através de militantes, educadores sociais e agentes da cidadania tem o objetivo de mostrar o papel estratégico de articuladores e mobilizadores das demais organizações e movimentos sociais para potencializar os atendimentos de denúncias de trabalho escravo (SANTOS; SILVA; NASCIMENTO, 2015, p.81).

Outra importante iniciativa desenvolvida pelo Centro de Defesa de Açailândia são os Encontros Inter-regionais de Trabalhadores/as Resgatados/as do Trabalho Escravo Contemporâneo, realizados desde 2014, proporcionando “o compartilhamento de informações e experiências entre esses trabalhadores/ras, comunidade, entidades da sociedade civil organizada e instituições governamentais, para a discussão de diferentes formas de prevenção e repressão ao trabalho escravo e inserção sócio-laboral (SOARES, 2019, p. 474).

Os encontros nasceram da ideia de reunir as pessoas atendidas pelo CDVDH/CB que tiveram relação com a escravidão, a fim de monitorar a sua situação após o retorno a seus lugares de origem. O IV Encontro, em 2017, consolidou uma nova estratégia da sociedade civil de ampliar de enfrentamento ao trabalho escravo e a inserção de suas vítimas, sobreviventes, resgatados/as e pessoas em situação de grave vulnerabilidade: o projeto RAICE - Rede de Ação Integrada para Combater a Escravidão:

No IV Encontro de nós trabalhadores/as, em maio de 2017, iniciamos uma reflexão sobre os fatores chave que mais incidem na nossa vulnerabilidade diante à migração forçada, o tráfico de pessoas e a escravidão sistemática que em geral hoje sentimos tomando como referência nossas próprias histórias de vida através das quais identificamos as novas formas que a escravização está adotando e quais seriam as melhores alternativas de enfrentamento partindo da base comunitária e o princípio de direito ao desenvolvimento pleno em nossos lugares de origem ou aí onde decidir migrar sem que a condição de sobrevivência seja determinante na nossa tomada de decisões.

Foi a partir deste encontro que o projeto RAICE - Rede de Ação Integrada para Combater a Escravidão terminou de se configurar como uma possibilidade real que servisse de modelo de atuação a nível estadual e incidência comunitária para o enfrentamento ao trabalho escravo através da criação de sinergias entre as políticas públicas estaduais, municipais e a atuação da sociedade civil, bem como mediante o aprimoramento de novos mecanismos de enfrentamento e erradicação do Trabalho Escravo (RESGATADOS, 2019, p. 01).

A Rede tem entre seus objetivos criar sinergias e potencializar iniciativas e trabalhos de diferentes sujeitos para o combate ao trabalho escravo, criando um cenário de oportunidades e alternativas de desenvolvimento local, através do “empoderamento e protagonismo de comunidades tradicionalmente vulneráveis e vítimas da escravização e a miséria” (CDVDH/CB, 2017, p.10). Desde 2017, a Raice vem buscando articular as demandas das comunidades acompanhadas da promoção de políticas estaduais e municipais que transformem o cenário de vulnerabilidade e miséria a que estão submetidas, o que vem acontecendo por meio da Coetrae-MA⁴⁴.

Pelo menos desde 2011, a Comissão tem sido rearticulada enquanto espaço de convergência e coordenação das diversas iniciativas e dos diversos sujeitos envolvidos, tanto na formulação quanto na implementação das políticas para erradicação do trabalho escravo no estado.

A Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania iniciou assim o processo de organização, sensibilização e rearticulação da COETRAE/MA em 2011 e, desde então, tem desenvolvido o suporte técnico, administrativo e

⁴⁴ Conforme se extraiu das atas das reuniões da Comissão entre 2017 a 2019, nas quais o projeto da Rede foi apresentado, dali em diante diversas ações foram articuladas no espaço da Comissão.

financeiro para a qualificação e efetivação das ações contínuas dessa Comissão, proporcionando a democratização dos espaços de diálogo e debates quanto aos mecanismos estratégicos e desafiadores no combate às violações de direitos humanos que reúne a prática do trabalho análogo à escravidão no Estado do Maranhão. (MARANHÃO, 2012a, p. 4)

Essa função foi atribuída à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania (SEDIHC) pelo Decreto nº 27.749 de 25 de outubro de 2011, que altera a composição da Coetrae, incluindo a SEDIHC como membro e dando-lhe a função de presidir a Comissão. Com a nova estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão, instituída pela Lei Estadual nº 10.213, de 9 de março de 2015, essa função passa a ser da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), que torna a exercê-la por meio da Coordenadoria de Ações para Combate ao Tráfico de Pessoas e ao Trabalho Escravo⁴⁵ criando-se, pela primeira vez, uma estrutura formal dentro do Estado para tratar do tema.

Com base nos registros institucionais da Coetrae-MA, verificou-se que desde a rearticulação da Coetrae, em 2011, a Comissão passou a coordenar e impulsionar diversas ações de combate ao trabalho escravo no Maranhão, que a seguir sintetizamos:

⁴⁵ A Coordenadoria foi instituída pelo Decreto nº 30.655, de 20 de fevereiro de 2015. Analisando a normativa que regulamenta a SEDIHC, a saber, o Decreto nº 28.124, de 23 de abril de 2012, que dispõe sobre a reorganização da Secretaria, e o Decreto nº 30.156, de 26 de junho de 2014, que altera o dispositivo de abril, não foi localizada essa estrutura (MARANHÃO, 2019?).

Figura 03 – Linha do Tempo de Ações para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão (2011-2020)



Elaborado pela autora. Fontes: MARANHÃO, 2012b; MTE, 2018; O TEMPO, 2008; AGÊNCIA BRASIL, 2008.

Compreendemos que essa dinâmica de fluxo contínuo que se estabeleceu, de ações para o enfrentamento ao trabalho escravo no Maranhão, só foi alcançada graças ao processo de participação social construído pela sociedade civil por meio do Forem, das Conferências Interparticipativas, seminários, audiências públicas, articulações nacionais e internacionais, que foram abrindo fissuras no Estado brasileiro e maranhense para reconhecimento do problema e formulação de alternativas. Sobre esse papel determinante da sociedade civil para avançar a pauta no estado, a representante da sociedade civil maranhense entrevistada destaca:

Os integrantes do FOREN, muitos participavam da Coetrae, porque, por exemplo, o Fórum Carajás, o Centro de Defesa, o CPT, já estavam nesse processo, as ações que eles discutiam, era muito a partir das provocações da sociedade civil... Inclusive eu lembro de vários momentos colocavam pra gente que a Coetrae avançava porque eles estavam provocando, e que precisava ampliar o número de participantes também da sociedade civil, que hoje a gente ainda não conseguiu avançar muito nisso (SOCIEDADE CIVIL ESTADUAL, 2019,p. 01).

Embora a estrutura da Coetrae previsse a participação de até 9 organizações da sociedade civil, ao analisarmos as atas da Comissão, desde a sua rearticulação, em 2011, percebemos que a participação dessas organizações era bastante difusa. O regimento interno, publicado em 2012, informa que os representantes da sociedade civil eram 7 organizações, a saber: Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán (CDVDH/CB), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Maranhão (OAB-MA), Fórum Carajás, Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), Centro de Cultura Negra (CCN), Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras do Estado do Maranhão (FETAEMA), Instituto Carvão Cidadão, Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil no Estado do Maranhão (FEPETIMA), os quais tiveram uma participação mais frequente entre 2012 e 2014. A partir de 2015, há pouca participação da FETAEMA, CCN, FEPETIMA e quase nenhuma da SMDH, Instituto Carvão Cidadão, OAB e, em contrapartida, verifica-se maior participação das Secretarias de Estado. A esse respeito, observa a representante da sociedade civil entrevistada:

Por um lado, isso é importante porque o Estado, de certa forma, está sendo provocado mais, atribuir as secretarias faz que elas conheçam mais sobre o tema, estão despertando pra fazer alguma ação, mas também, enquanto sociedade civil, a gente percebe que a gente fica com menos possibilidade de cobrar mais, de intervir mais, de dar nossas contribuições, já que a gente é um número pequeno, hoje a gente vê mais três organizações (SOCIEDADE CIVIL ESTADUAL, 2019,p. 01).

Ela se refere ao CDVDH/CB, à CPT e, ocasionalmente nos últimos anos, OAB ou FEPETIMA, mas com pouca regularidade nas reuniões. Por outro lado, como ela observa, há uma maior participação das secretarias de Estado, mas que não necessariamente se converte em políticas estatais para erradicação do trabalho escravo. É ainda um despertar, como colocado no depoimento, que vai se desenvolver a depender do envolvimento dos seus representantes na Coetrae e da abertura que esses representantes terão para impulsionar certas iniciativas dentro da instituição representada. Durante as observações sistemáticas das reuniões da Coetrae, era comum os técnicos indicados pelas Secretarias justificarem o não comprometimento com alguma ação devido à necessidade que teriam de consultar o Secretário ou de verificar o orçamento disponível.

Para nós, essas situações atestam a falta de institucionalização do tema junto a alguns sujeitos, bem como o caráter personalizado dos sujeitos que atuam com a temática, ressaltado por Monteiro (2011) quando analisou a atuação destes na Conatrae e na articulação das políticas em nível nacional:

Outra questão apontada sobre a articulação entre os atores é o caráter personalizado de suas atuações, o que revela que estas **não foram ainda institucionalizadas como uma função**, um papel a ser cumprido pelas organizações. Esta falta de consolidação nas instituições faz com que o combate ao trabalho escravo seja pautado e dependente das pessoas que estão mais envolvidas com o tema, principalmente já há algum tempo, como é o caso de vários dos entrevistados. Isso, contudo, não significa que a atuação seja direta, no sentido de não ser mediada pelas instituições. Há o respaldo e o apoio das instituições sim, mas a presença não vem delas, mas de uma iniciativa pessoal. Naturalmente, **nestas instituições há no plano formal um desenho de atuação para combater o trabalho escravo** e que deve ser desempenhado independentemente por quem seja. Todavia, podemos perceber que as lideranças pessoais é que têm feito diferença em termos de resultados, uma vez que se comprometem mais ou menos com o tema. (MONTEIRO, 2011, p.138, grifo nosso)

Na dinâmica específica do Maranhão, esse desenho de atuação para combater o trabalho escravo, embora exista no Plano formal pelo menos desde a elaboração do II Pete-MA e a partir da própria composição da Coetrae-MA, ainda não é bem assimilado pelos sujeitos estatais, seja por sua pouca ou nenhuma aproximação com o tema, seja porque a personalização na representação desses sujeitos pode gerar maior ou menor envolvimento ou continuidade das ações pactuadas no Plano e na Comissão. Sobre o comprometimento, a representante da sociedade civil ressalta essa característica como essencial para avançar na implementação das ações do II Plano:

Eu acho que isso avança de acordo com quem está na equipe executiva, por exemplo, na época estava a Gardenia, acho que Gardenia Pinto, Pinheiro, algo assim. Era ela a secretária executiva e tinha uma dinâmica bem interessante, de provocar, questionar, pedir a ajuda dos outros, então avançou em algumas coisas. Esse processo que eu acompanhei, mas que foi enquanto era governo da SEDIHC, antes de ser SEDIHPOP, eu vejo que muitas coisas são muito parecidas, que é uma continuidade, só que as vezes a gente percebe que há uma certa negação, de querer colocar que não tinha antes e agora tem, sabe? Mas quando a gente faz uma retrospectiva de como se davam as reuniões anteriores, algumas articulações, a gente vê que muita coisa se mantém. Por exemplo, essas reuniões das Coetraes, em que o Maranhão está sempre participando. (...) a gente estava lá para fazer falas, participar dessas coisas, a nível de Maranhão, discutir casos, fazer alinhamentos, articular alguma instituição, algum apoio para aquele atendimento. Eu lembro de alguns casos em que teve denúncia, teve situação de precisar fazer manifestação com órgão da delegacia em relação ao homicídio dos trabalhadores, ou a falecimento de trabalhador em outra cidade que precisava vir para o Maranhão. E essas articulações também aconteceram, então às vezes a gente percebe uma certa negação, como se essas práticas fossem novas, e não são! Porque também tinha, mas é uma das coisas que partem das pessoas sensibilizadas e interessadas em fazer, dentro da instituição. Não é uma responsabilidade que é dita e assumida por todos da instituição. Aí é divulgado como institucional, é dado como institucional depois, só que a gente sabe que aquilo depende da pessoa, daquele que está a executar a atividade. Então a gente, quando sai, sente aquelas mudanças. Por isso que a gente diz que “fulano parecia ser mais ativo do que sicrano”. (SOCIEDADE CIVIL ESTADUAL, 2019,p. 02).

A entrevistada chama atenção, também, para a continuidade das políticas de uma gestão para outra. E para o fato de que a dinâmica tanto de reuniões, participação em eventos nacionais e articulações com outros órgãos para denúncias e atendimentos tem se mantido, embora exista uma postura do executivo de querer demarcar avanços nessa gestão, como se não fossem continuidade de processos que já estavam em curso. De fato, ao analisar as atas das reuniões da Coetrae na gestão 2011-2014, é possível constatar que o problema passa para a agenda governamental com a prioridade de rearticular a Coetrae-MA e de elaborar II Pete-MA. Já no final da gestão, verifica-se uma preocupação em implementar as ações elencadas no Plano, a partir de convênios com a sociedade civil para execução de ações e do monitoramento do seu cumprimento nas reuniões e Grupos de Trabalho (GTs) da Comissão.

A gestão 2015-2018 colhe esse legado, mas já apresenta uma outra postura de execução planejada da política pública, de rearticulação de integrantes da Coetrae e de conexão das políticas em nível local com aquelas desenvolvidas nacionalmente, conforme relata o gestor entrevistado:

Porque, na verdade, toda essa política de combate ao trabalho escravo, ela passa a ser integrada depois de 2003, quando muda o conceito legal, é criada a CONATRAE, os estados passam a replicar essa política de ação integrada dos órgãos. Então não era uma coisa essencialmente nova. A novidade era como que fomos lidar com isso no Maranhão, porque **havia uma preocupação muito grande com a profissionalização da gestão da política de direitos humanos**. O que a gente encontrou no governo, quando a gente chegou, era meio que uma "terra arrasada", não tinha uma execução

planejada da política pública. Tanto que quando eu cheguei, eu fui conversar com a servidora à qual eu sucedi, e a gente fazendo as reuniões técnicas de transição, ela dizia assim: "trabalho escravo é com Brígida, é com Fabrícia", que eram da sociedade civil lá de Açailândia, do centro de defesa. E eu me perguntava per aí, se é uma coisa tem instituído por meio de uma comissão que ele preside, como é que eu vou ter que acionar uma pessoa da sociedade civil... não tinha registro nenhum. Então eu lembro que as primeiras preocupações que a gente tinha em reunião de gestão da secretaria era sobre **como registrar isso, como fazer esse compilado da memória institucional. Como essa memória vai incidir na historicidade das políticas de direitos humanos. E ao mesmo tempo a gente sentia que os órgãos não estavam engajados naquilo**, então o grande desafio, ao mesmo tempo era entender como se deu aquela construção ali, por isso que fomos chamar todos os parceiros: o Centro de Defesa, a Flávia Moura, o Masson, que tavam ali desde o começo, ainda da implementação do Foren, desde o primeiro plano, como que isso se deu, e pra onde a gente ia naquele contexto, e como amarrar aquelas políticas ali. (GESTOR PÚBLICO ESTADUAL, 2019, p. 01, grifo nosso).

A terra arrasada, a que o gestor entrevistado se refere, diz respeito à ausência de registro institucional da temática e de profissionalização da gestão, o que em seu entender também influenciava no engajamento dos órgãos para execução das ações consignadas no Plano:

Então, de plano, chamamos todos os órgãos que estavam implicados no plano, alguns órgãos disseram que nunca tiveram nem conhecimento, então esses a gente deixou de mão. E a ideia era repactuar esse plano, era atualizar o plano, e repactuá-lo entre os órgãos que compunham a comissão estadual. Essa era a ideia central, inicial (pp. 01-02) (...) a gente manda pros órgãos a tabela e eles não devolvem, não tem devolutiva dos órgãos, "...saber o que eles podem fazer, o que não podem"... Porque são muitos órgãos, e muitas pessoas que representam os órgãos, e que fazem muitas coisas ao mesmo tempo. E também as dificuldades estruturais dentro do próprio governo, por exemplo, uma secretaria que se implica no colegiado, e como que isso reverbera politicamente dentro da secretaria, pra ter uma devolutiva. Então a gente pensou, mas a gente não conseguia dar uma liga. Os órgãos não devolviam, a gente mandava comunicado novamente, institucionalmente, ofício, ligava, constrangia nas reuniões. Mas a gente entendia também que não dependia das pessoas que estavam ali representando, sabe? E aí foi que surgiu a ideia da gente se aproximar da OIT, a partir da experiência de monitoramento que eles já vinham fazendo numa ação integrada no Mato Grosso e outros estados (GESTOR PÚBLICO ESTADUAL, 2019, p. 03).

Ainda sobre a dificuldade de articular os diversos sujeitos estatais para repactuação das ações do Plano, o gestor chama a atenção para a oportunidade gerada a partir da discussão que se passou a fazer entre o Governo do Estado e o Ministério Público do Trabalho para firmar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em que o Estado se comprometeria a implementar um Programa Estadual para Erradicação do Trabalho Análogo a escravidão. O gestor relata uma resistência inicial ao TAC:

o MPT veio com uma proposta (...) tinha uma procuradora que eu gosto muito, tenho uma boa relação com ela (...). É bem aguerrida, só que ela já vinha de uma longa trajetória também, de muitos anos. Mas ela sacava que era um novo momento. Então ela veio com a proposta de um termo de ajustamento de conduta, logo em 2015. Esse termo havia sido proposto antes, foi arquivado por ela, e foi proposto em 2015, logo

a gente já recebe a notificação desse TAC. Aí, idas e vindas, negociações, a gente foi mostrando. Porque o nosso entendimento, inclusive o meu hoje, é que, vou usar um termo bem genérico, não se faz política pública por decreto, por decisão judicial, canetada. Não é assim. Envolve muita articulação. E você imagina que gerir uma política pública de direitos humanos de maneira profissional, integrada e interligada, envolvia começar do zero. Então a gente achou que era o papel dela, claro, mas foi muito apressado da parte dela. Não é assim, ainda mais uma secretaria que não tinha dinheiro. Direitos Humanos é a secretaria que menos tem dinheiro, e ainda estava amarrado ao orçamento do governo anterior (GESTOR PÚBLICO ESTADUAL, 2019, p. 11).

A representante do Ministério Público do Trabalho esclareceu que a escolha do momento de propositura do TAC não foi política, mas uma estratégia para assegurar sua execução pelo gestor que estivesse disposto a cumprir o que fosse acordado:

(...) eu comecei a participar mais da Coetrae, intensamente, (...) na gestão anterior, da Secretária Luiza; o que acontecia, havia uma intenção e um envolvimento da Secretaria, muito claro, (...) mas do Governo não; então da parte dela [da Secretária] havia toda a boa intenção, ela participava, se envolvia na questão de direitos humanos, fortemente; a pessoa da Secretária era uma pessoa ligada e interessada no tema; onde a gente se esbarrava para, no meu entendimento, e isso até vira uma questão política, mas não tem como dissociar uma coisa da outra; onde a gente esbarrava para não avançar? Não tinha orçamento. Porque que eu pensei no TAC (...) eu achei que tinha que ter um passo maior, porque até a representação das Secretarias não tinha uma continuidade; chegavam umas pessoas, haviam trocas, não tinham assim uma continuidade (...) começamos então uma nova gestão, eu me lembro muito bem, acho que foi (...) na primeira reunião, ou na segunda reunião falei desse TAC, pois quando teve essa luz, até para esclarecer porque foi em um governo e em outro não, é porque foi assim no final de uma gestão (...) eu propus ainda, chamei o Estado pra fazer depois eu pensei “Como é que eu vou propor um TAC que eu não sei se esse governo vai continuar, então para eles vai ser ótimo, vão assinar e assumir qualquer obrigação, mas não vai ter (...) uma legitimidade, já que eu não sei se esse governo que vai estar!?” Ae veio o, acho que o Procurador do Estado, alguém falou “olha (...) acho que tem que esperar o novo governo, e eu falei, realmente, eu já tava com essa coisa na cabeça, falei assim, vou esperar, por isso, exatamente por isso, independente de quem fosse eu iria continuar (...) pelo efeito prático, a questão assim o que acontece quando a gente assina, não é que o estado é a pessoa de fulano de tal (...) mais seria muito mais razoável você ta discutindo, porque o TAC é um acordo, não é uma imposição, não é uma sentença, então eu tinha que ta discutindo com alguém que ta disposto a cumprir então foi isso (MPT NO MARANHÃO, 2019, p. 01).

A intenção da Procuradora, portanto, partia da mesma percepção identificada pela nova gestão, e pela sociedade civil, sobre a dificuldade de envolver os parceiros, dar continuidade às ações e garantir orçamento para operacionalização do enfrentamento ao trabalho escravo. Para tanto, usando das suas atribuições constitucionais para atuar, também como agente na defesa dos direitos coletivos e individuais indisponíveis dos trabalhadores, propôs o TAC ao Governo do Maranhão, com a intenção de impulsionar as ações do Estado no combate ao trabalho

escravo. Entretanto, este foi também um processo permeado de discussões e de tensionamentos, conforme esclarece a representante do MPT:

Então logo no começo da gestão do atual governador eu (...) comecei, falei, na primeira ou segunda reunião da Coetrae e o Secretário falou que tinha toda disposição de assinar e tal, me lembro bem que alguém questionou, "mas porque só esse governo?", (...) aí ficou aquela questão política que não tinha nada a ver, mas da primeira reunião até o final foram dois anos, dois anos discutindo, vírgulas e mais vírgulas, tive que ir pessoalmente falar com o Governador duas vezes (...) esse é o primeiro TAC de política pública de trabalho escravo no Brasil, então os colegas souberam, (...) lá da CONAETE, nossa Coordenadoria de Combate ao Trabalho Escravo, (...) quiseram entender o que era esse TAC e tal, aí veio o Coordenador Nacional Institucional, (...) veio a OIT (...) veio o Ministro, o Lelio Bentz, veio um grupo de pessoas para falar com o Governador na época para sensibilizar da necessidade do trabalho escravo, então foi um primeiro momento; e, em um segundo momento, eu pessoalmente fui lá, expliquei, até esclareci a questão política, que não tem nada a ver, é uma questão centenária o problema do trabalho escravo, ele não é responsável pela questão que existe hoje, mas que o estado precisava dar um avanço maior, né!? E que a gente precisaria de uma garantia, até porque ainda que o governo fizesse tudo que a gente estava propondo a gente queria que isso fosse contínuo, que fosse um projeto, um programa, que tivesse continuidade e fosse independente do governo (...) e o governador se sensibilizou (...) e passamos a discutir direto com o Secretário (...) de Assuntos Políticos, depois com o Secretário Francisco [Secretário da SEDIHPOP] (...) e finalmente chegamos a assinatura do TAC, o que pra gente realmente foi, eu sinto, a partir da assinatura do TAC, que (...) houve uma mudança, o governo realmente levou muito a sério aquele compromisso, aquele acordo e tanto que nas reuniões da Coetrae nossa a gente fala do TAC todo tempo, todo tempo tá se falando "ah a gente tem que cumprir o TAC, a gente tem que fazer isso, a gente fazia assim.." Então o que acontece, esses últimos dois anos eu não estava aqui direto (...), mas todas as vezes que eu vi, que eu participei, tinha seminário, estado faz reunião, faz seminários, faz isso, então uma série de ações que não aconteciam, que não se tratava sobre o tema, claro que o trabalho escravo precisa avançar, claro que a gente precisa ampliar muito as ações, ainda falta várias coisas para serem, muitas coisas, (...) pra que a gente consiga mudar essa realidade, mas eu entendo que o TAC realmente (...) impulsionou as ações do Estado sim, nessa questão, e o nosso grande desafio, (...) que a gente tem que pensar é que não seja uma situação pontual, "ah vamos cumprir aqui, depois esquece isso (MPT NO MARANHÃO, 2019, p. 02).

Apesar do longo período de negociação que envolveu a construção do TAC, com a interação de sujeitos locais e nacionais, da equipe de gestão estadual e do Sistema de Justiça, ao final a equipe de gestão da SEDIHPOP acabou concluindo que o TAC foi uma oportunidade. Diante do insucesso na articulação e repactuação do Plano, quando não era obtido empenho dos órgãos no processo de formalização dos novos compromissos de cada um deles a partir das indicações no II Pete-MA, o TAC veio como uma oportunidade de engajar as secretarias de estado com a temática. Nesse sentido ressalta o gestor entrevistado:

Mas o nosso desafio não era fazer com que os órgãos se implicassem meramente por conta da existência de um TAC, porque culminava uma multa por cada ação descumprida. Mas também porque era o momento dos órgãos se engajarem naquilo. (...) Porque o TAC assinado pelo governador não é uma coisa de uma comissão. (...)

E [o descumprimento] tem implicações administrativas para todo o estado. Eu acho que nenhuma secretaria vai querer ficar responsável [pela multa] Tinha uma moeda de troca nisso. Então a gente viu nisso uma oportunidade também, e aí que a gente fez uma reunião diretamente com os secretários de cada órgão, explicando. A gente já chegava com o material pronto: "tá aqui, é isso, o prazo é esse". Aí sim, nesse momento a gente sentiu. Também o secretário foi muito firme: "a secretaria que não colocar sua meta, a gente vai colocar". Ele foi muito firme nisso e no fim das contas, deu certo! Era isso ou nada (...). E eu lembro que esse TAC foi fruto de muitas idas e vindas. Porque nesse momento que o secretário deu o prazo, os órgãos ficaram assim: "como é que o cara dá um prazo pra gente... sendo de outra secretaria?" Aí abriu o diálogo. À medida que o prazo ia chegando, eles iam entregando o material, as ações. A dificuldade que eu reparei não era nem o estabelecimento de metas, era como vinculava o orçamento àquelas metas. Porque o programa é diferente de um plano, você tem um plano, um objetivo ou meta de curto, médio ou longo prazo, no programa, não. O programa que vem de um Termo de Ajustamento de Conduta e que tem que ser prévio à execução desse termo de ajustamento, claro, ele implica a destinação de orçamento. Essa era a discussão, como adequar o orçamento do próximo ano para a execução daquele programa. Foi bem interessante a construção desse programa, porque saiu no Diário Oficial. (GESTOR PÚBLICO ESTADUAL, 2019, p. 12).

A publicação do Programa, em novembro de 2018, significou um passo importante na institucionalização da política de combate ao trabalho escravo no Maranhão. Não existe outra iniciativa semelhante no Brasil, o que traz grandes expectativas de que com ele seja possível se converter oficialmente o tema em política pública de Estado (LAZZARI, 2016) em nível estadual, ainda que exista a percepção dos sujeitos envolvidos de que não é uma assinatura ou um documento que garantirá a formulação e a implementação das políticas públicas.

Enquanto se conformava o Programa, no entanto, a SEDIHPOP, por meio da Coordenação de Ações para o Combate ao Trabalho Escravo, continuava a fortalecer a política a partir da estratégia que o gestor entrevistado resumiu em 5 eixos:

1 - atualização do plano, do que já tinha; 2 - ações práticas, como retomar o projeto das caravanas da liberdade, que era um projeto da comissão sob a presidência do governo anterior, mas era um projeto bom, tinha que manter, e inclusive o projeto era de iniciativa do TRT; 3 - juntar dados dos órgãos e estabelecer um processo de monitoramento, de aferição das políticas; 4 - algumas ações pendentes, tocar pra frente, como esses projetos de lei, coisas dessa natureza, e 5 - como estruturar um projeto de repactuação desse plano, depois que todo mundo mandasse suas ações, e a maioria dos órgãos não mandou, como que a gente faria pra repactuar esse plano e, o secretário falava que pode ser um terceiro plano, mas a gente avalia se é necessário fazer um terceiro plano ou uma nova edição do segundo plano, e repactua os órgãos e estabelece novos prazos, porque afinal de contas aquele plano já estava todo vencido mesmo. A ideia central era a gente, nesses cinco eixos, gerar uma sinergia dos órgãos em torno da pauta do trabalho escravo, que apesar do Maranhão ser o estado que mais exporta mão-de-obra em condições análogas, era um tema que não tava na agenda, sabe. Tinha que trazer isso pra agenda novamente. (GESTOR PÚBLICO ESTADUAL, 2019, p. 05).

Um sexto eixo que o gestor destaca é a limitação orçamentária, inclusive porque no primeiro ano de gestão a equipe ainda se limitava ao Plano Plurianual aprovado na gestão anterior. A estratégia para contornar essa limitação, segundo o gestor, foi intensificar as parcerias e a mobilização:

(...) aliás um sexto desafio, que a gente também pensou, nesse primeiro momento. Como que a gente vai poder, dentro do orçamento para a pauta do trabalho escravo, pensar ações, com que dinheiro? Imagina, a gente chega e ainda tá no plano plurianual da gestão anterior. De onde que a gente ia tirar dinheiro pra fazer isso? Aí, nesse primeiro momento, foi fruto de muita parceria, de muita política, do engajamento, dos contatos. Uma coisa que não é dinheiro, é mobilização mesmo. E aí tudo isso vai convergindo para projetos que já estavam em curso. Como eu te falei, o Raice, um projeto que já tava em curso antes e que na verdade foi potencializado depois, que foi o Escravo, Nem Pensar. (Ibid.)

Entre tais parcerias, o gestor destaca a aproximação com a Superintendência Regional do Trabalho (SRT) no Maranhão, a fim de que, na oportunidade de resgates, as articulações entre os integrantes da Coetrae pudessem ser feitas mais rapidamente para assegurar o atendimento integral das vítimas. Com as próprias secretarias de estado, nesse processo de convencimento e envolvimento das mesmas com a temática. Com a OIT, para produção de conhecimento, dados oficiais sobre trabalho escravo e apoio técnico para o monitoramento e operacionalização do Plano, o que acabou culminando em um Projeto específico da Organização no estado, construído na Coetrae e com o apoio financeiro do MPT. E a manutenção das articulações junto à sociedade civil, com a manutenção dos convênios até 2016-2017 junto ao CDVDH/CB, apoio aos Encontros de Trabalhadores Resgatados e execução do Projeto Escravo Nem Pensar na Rede Estadual de Ensino.

Nesse contexto, com base na análise dos registros institucionais da Coetrae e da SEDIHPOP, foi possível perceber que a marca desse espaço sempre foi ampla discussão e participação social, ao mesmo tempo em que o maior desafio, além da discussão por políticas concretas, era a integração entre iniciativas dos diferentes atores, principalmente os estatais, incorporados nessa discussão a partir da criação da Coetrae, em 2007, mas efetivamente mesmo só a partir de 2012. A partir de 2015, há uma preocupação maior com o envolvimento desses sujeitos estatais e com a profissionalização da gestão das políticas de combate ao trabalho escravo.

A participação social foi institucionalizada como diretriz no II Pete-MA e na previsão legislativa da participação de até 9 (nove) organizações da sociedade civil, em uma perspectiva de paridade em relação aos representantes do Executivo estadual – o que comprovadamente tem contribuído para a qualificação do processo de discussão e construção de políticas de

combate ao trabalho escravo. Entretanto, este é um aspecto que tem se enfraquecido nos últimos anos, devido à pouca participação da sociedade civil na Coetrae e nas atividades que ela tem articulado, ficando mais restrita à atuação do CDVDH/CB e da CPT.

Ainda assim, as políticas públicas de enfrentamento ao trabalho escravo, principalmente as de prevenção e assistências às vítimas, para além daquelas executadas pelos sujeitos do Executivo nacional ou pelos atores do sistema de justiça, ainda são majoritariamente implementadas pela sociedade civil, seja por meio de parcerias com o Estado ou com outros parceiros-financiadores.

A institucionalização recente dessas políticas junto a outras Secretarias revela a necessidade de consolidação desse processo no estado. Há algumas iniciativas já nesse sentido desde 2015, quando muitas ações foram assumidas por outras Secretarias de Estado, como a Secretaria de Estado da Educação (Seduc) e a implementação do Escravo Nem Pensar, em parceria com a Repórter Brasil; a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedes), assumindo a capacitação e a articulação da rede de assistência para atendimento às vítimas e pessoas vulneráveis ao trabalho escravo e; mais recentemente a Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária (Setres), intermediando e direcionando cursos de capacitação profissional aos públicos atendidos pela Raice.

Parte da consolidação dessas iniciativas já foram produto do Programa Estadual de Enfrentamento ao Trabalho em Condições Análogas às de Escravo (2018) e, estão sendo incorporadas no processo de elaboração do III Pete-MA, processos que tive e tenho a oportunidade de acompanhar de perto, compondo as equipes de coordenação desses momentos. Nesses espaços é possível perceber como o processo de formulação e implementação dessas políticas não é apenas um movimento formal de institucionalização de iniciativas por meio de legislações, Planos, Programas e Projetos, mas sim o de colocar no papel as lutas e processos de sensibilização que já duram décadas no Maranhão, que a depender de uma série de fatores encontram (ou não) respaldo a partir da estrutura do Estado.

3.3 O papel do Estado na construção e implementação das políticas de combate ao trabalho escravo

Como visto, as dimensões que compreendem a realidade da escravidão contemporânea vão determinando as práticas e soluções que se apresentam para o combate ao trabalho escravo, reafirmando as disputas e dissensos em torno do reconhecimento do problema dentro e fora da esfera estatal. Essa diversa e heterogênea gama de sujeitos que influenciam o processo das

políticas públicas, movidos por diferentes interesses, é constituída por múltiplos elementos que interagem e definem a relação entre o Estado e a sociedade, ou seja, as regras ou os caminhos pelo qual o Estado administra os diferentes interesses dos sujeitos que intervêm no processo das políticas públicas.

Para a análise do processo de formulação de políticas públicas é necessário, portanto, o tratamento de condições específicas de uma dada formação social. A importância da representação de interesses reside em que essas condições, quando referidas ao processo político que inscreve uma determinada política pública, não estão previamente dadas. **Elas se manifestam através de diferentes atores sociais, que representam interesses diversos. Tanto as condições histórico-estruturais quanto as específicas que determinam direta e/ou indiretamente uma dada política pública**, se localizam no processo político que a circunscreve e se manifestam através de diferentes atores sociais. **Os interesses são, portanto, a representação, no nível político, daquelas condições.** A possibilidade de que se perpetuem ou sejam modificadas, é expressa na forma de demandas e através de grupos e/ou movimentos específicos da sociedade. (LOBATO, 1997, p. 40, grifo nosso).

Lobato (1997) discute o Estado enquanto arena, para onde são canalizadas demandas (é através do aparelho estatal que se concretizam determinadas políticas a nível institucional-legal), e enquanto ator (sujeito), no processo de construção de uma hegemonia dirigente e de uma hegemonia dominante (1997, p. 41). Compartilhamos dessa visão, por compreendermos o Estado como uma forma social que sofre variações temporais e espaciais, que no contexto do MPC, se apresenta para além de uma burocracia pública, composta por diferentes organismos e a serviço da classe dominante. Com a função precípua de garantir a produção e reprodução do capital (caráter funcionalista do Estado)⁴⁶, o Estado também atua como organismo e sujeito que precisa apresentar soluções para as camadas não beneficiadas pelo capitalismo, que lhe apresentam suas demandas e dele requerem a atuação como mediador dos diferentes interesses que lhe são demandados. Isso só é possível devido a autonomia relativa que possui em relação às classes sociais e ao nível econômico (POULANTZAS, 1977).

É assim que o Estado atua no plano da formulação e implementação de políticas: principalmente como representante do conjunto no bloco de poder (organizando seus interesses a longo prazo, materializando em sua estrutura jurídico-política e em suas instituições a luta de classes), mas também enquanto espaço de luta entre as diferentes camadas sociais, de modo que

⁴⁶ Sob esse aspecto é “(...) é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.” (HOFLING, 2001, p.31)

as influências e pressões desses diferentes grupos vão gerando fissuras nesse bloco nada monolítico, que também não se caracteriza enquanto sujeito autônomo e impermeável, mas representa, na verdade, uma condensação material de relações de forças (POULANTZAS, 1977).

Quando essa formulação/institucionalização se dá por meio de mecanismos internos do Estado⁴⁷, ocorre por meio da seletividade estrutural do Estado (POULANTZAS, 1984; OFFE, 1984)⁴⁸, ou seja, mecanismo de seleção antecipada de demandas canalizadas pelo aparelho estatal, a partir de critérios invisíveis de classe que definem as questões a serem priorizadas e solucionadas por suas instituições. Assim:

A política atual do Estado aparece como um *processo* da *resultante* dessas contradições interestatais, processo que, num nível e a *curto prazo*, aparece como prodigiosamente incoerente e caótico. Trata-se exatamente de um processo de *seletividade estrutural* por parte de um aparelho da informação dada, e das medidas tomadas por outros; de um processo contraditório de *decisões*, mas também de ‘*não-decisões*’ da parte dos ramos e aparelhos de Estado (POULANTZAS, 1984, p. 70).

Essa seletividade no processo decisório de definição de políticas públicas ou de seleção da pauta pública, para Offe (1975), é uma característica estrutural do Estado para criação e recriação das condições de acumulação econômica e para o processo de legitimação da dominação de classes. Essa concepção do autor é importante para compreender as ações públicas enquanto síntese de seu conteúdo e dos procedimentos formais que lhe são inerentes:

as regras formais que estruturam e dão continuidade à operação do aparato estatal não são meramente procedimentos instrumentais criados para executar ou implementar objetivos políticos ou para resolver problemas sociais. Eles próprios determinam, de uma forma oculta e implícita, que objetivo potenciais serão estes e que problemas terão chance de aparecer na agenda do sistema político. (Offe, 1975, p. 135 apud MARQUES, 1997, p. 74).

Dessa forma, para o autor, existem características intrínsecas ao Estado que também interferem no direcionamento e na atuação dos grupos que tem suas demandas e interesses

⁴⁷ Falamos aqui das políticas públicas estatais a partir da perspectiva de Bresser Pereira e Grau (1999), que compreendem que o Estado não monopoliza nem necessariamente realiza o interesse público, que assim poderia ser realizado, também, pela sociedade civil ou pelo mercado. Adiante aprofundaremos sobre o tema, mas por ora demarcamos a noção do público não estatal para a compressão de que as políticas públicas podem ser formuladas e executadas fora dos aparelhos estatais.

⁴⁸ Araujo e Tapia diferenciam o conceito na perspectiva desses dois autores. Para Poulantzas a “seletividade estrutural está associada à própria natureza capitalista da ossatura material do Estado. Para [ele], os mecanismos de seletividade estrutural são expressão das relações de dominação de classe inscritas no próprio “código genético” do Estado, enquanto para Offe eles exprimem um conjunto de regras institucionais intrínsecas ao Estado, entendido como aparelho burocrático administrativo” (ARAUJO; TAPIA, 2011, p. 32).

mediados por essa estrutura. Para Lobato (1997), essas características variam de acordo com a organização socioeconômica e as necessidades que nelas deverão ser preservadas, “fazendo com que, em diferentes períodos, determinadas políticas sejam privilegiadas, sendo os que as defendem mais "aceitos" pelo Estado, e mais "negados" os que as criticam ou a elas se opõem” (LOBATO, 1997, p.33).

Portanto, o Estado seleciona demandas, a ele conduzidas por diferentes grupos de interesse, para assegurar a sua estrutura de classes, garantindo a permanência e a reprodução do sistema econômico que o engendrou. “No limite, ele intervém na economia e produz políticas públicas” (AMANCIO, 2010, pp. 1274). Dessa forma, “a política social nada mais é do que uma parte da síntese possível das tensões e disputas econômicas, sociais e políticas, e, portanto, das contradições” (XAVIER e DEITOS, 2006, p. 69) inerentes à ordem socioeconômica estabelecida.

A intervenção estatal em forma de política significa uma necessidade dada pela impossibilidade de que essas demandas sejam canalizadas por outros mecanismos, sejam do Estado ou não. Assim, há um momento onde a intervenção é requerida e um movimento circunscribe esta intervenção, onde o Estado precisa "abrir-se" para a negociação de interesses diversos. É o processo político que circunscribe a política pública. É o momento frágil do Estado, e será tanto mais frágil quanto mais interesses estiverem envolvidos e quanto mais divergentes sejam (LOBATO, 1997, p.42).

Podemos identificar vários “momentos frágeis do Estado” no contexto da construção de políticas públicas de combate ao trabalho escravo. No entanto, essa trajetória demonstra que tal fragilidade, esse “abrir-se” do Estado para a demanda crescente por criminalização, repressão e prevenção ao trabalho escravo, nada mais é que resultado das fissuras que as lutas sociais vão gerando no bloco nada monolítico do aparelho estatal. Esse cenário só é compreendido a partir do contexto da formação do Estado brasileiro de tipo oligárquico e patrimonialista (OLIVEIRA, 2012, p.05), ancorado em uma cultura escravocrata que foi se metamorfoseando ao longo dos anos, para servir de base ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Foi Sérgio Buarque de Holanda quem introduziu o conceito de patrimonialismo para descrever como a política brasileira foi moldada, durante o processo colonizador, por modelos institucionais patriarcais de descaso à esfera pública e subordinação à autoridade privada (CARVALHO, 1997). O autor descreve o ambiente de formação do estado brasileiro:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade [...] compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário

“patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático (HOLANDA, 1995, pp. 145-146).

É no pensamento de Raymundo Faoro que o conceito ganha maior densidade, quando em sua obra, “Os Donos do Poder”, o autor reflete sobre a formação política do Estado Brasileiro, que herdou sua característica patrimonialista do passado de dominação portuguesa, por meio dos ditames de um estamento patrimonial para cá transposto. Faoro destaca a importância do caráter centralizador do patrimonialismo brasileiro enquanto elemento que reduziu a força e influência da sociedade civil em conter os mandos do Estado nacional.

Nesse quadro, a figura do povo brasileiro retratada pelo autor é de forte inatividade na ordem política, de quem não consegue se organizar na esfera pública e se contrapor à autoridade da chefia política (SANTOS, 2009, p.3). Para Santos (2009), esta leitura de Faoro, de ausência do indivíduo brasileiro na condução da vida política no Brasil, “revela importantes características dos sujeitos nacionais: a dependência da atuação estatal em sua vida privada e a ‘lentidão’ para com a reivindicação da honestidade e eficiência dos políticos com a esfera pública” (Ibid).

Jessé de Souza (2015) faz uma ressalva ao conceito de estamento de Faoro:

O “patrimonialismo estamental”, como sabemos, é, para Weber, o exemplo mais claro de “dominação do quadro administrativo” pela necessidade de delegação do poder, que a expansão dos grandes impérios com enorme extensão territorial cria, vinculada simultaneamente à carência dos instrumentos de controle deste mesmo poder fático pelo dominador ou líder. No caso brasileiro, só em meados do século XX se constitui uma verdadeira burocracia com os meios para atuação em todo o território nacional, mas já em um contexto de desenvolvimento capitalista intenso e rápido (SOUZA, 2015, p. 64).

Para Souza, as instituições não foram naturalmente transpostas ao território brasileiro pelos colonizadores, visto que, “a instituição mais importante do Brasil colonial desde seu início, a escravidão, não existia em Portugal, salvo em casos muito passageiros e tópicos” (SOUZA, 2015, p. 41), o que, para o autor, poderia determinar características distintas ao corpo institucional brasileiro, cuja dinâmica, principalmente a de caráter dominador, ditou o ritmo com que se desenvolveu a nação brasileira. Nesse sentido, discorre Maria José de Rezende:

O modo de controle, que se foi estabelecendo pelos grupos proponentes e condutores das várias modernizações que se sucederam no tempo, foi capaz de repelir intermitentemente a constituição de ações políticas capazes de engendrar caminhos por onde deveria fluir uma nação, de fato, moderna no que tange ao conjunto das relações sociais, econômica, políticas e jurídicas (REZENDE, 2006, p. 211).

É nesse contexto que se explica como as camadas senhoriais estavam empenhadas em implementar o liberalismo no Brasil, de modo a conquistar e garantir a liberdade de comércio e a autonomia administrativa e judiciária (liberdades econômicas), mas não estavam dispostas a renunciar ao latifúndio ou à propriedade escrava, de modo que “todo [o] período de construção do Brasil como Estado autônomo foi um ideário de fundo conservador; no caso, um complexo de normas jurídico-políticas capazes de garantir a propriedade fundiária e escrava até seu limite possível” (BOSI, 1988, p.4).

O avanço na construção do Estado brasileiro nacional e capitalista impôs que o país não apenas modernizasse seu processo de produção, mas compatibilizasse seu arcabouço institucional à lógica impessoal das modernas relações de mercado (NUNES, 2003, p. 17), o que ia de encontro à cultura escravocrata, que não apenas estava presente nas relações econômicas, mas também nas relações sociais e políticas no interior do Estado, ainda dominadas por relações clientelísticas e corporativistas.

Para Nunes o clientelismo é um tipo de troca política assimétrica dentro do processo de distribuição do poder político (NUNES, 2003, p.15). Monteiro explica que, apesar de originalmente o conceito ter sido associado às análises das sociedades rurais, nas quais significava uma relação pessoal específica entre camponeses e patrões, atualmente também compreende as relações entre o Estado e sociedade, seja enquanto mecanismos estatal para atender demandas específicas de grupos de interesse, integrando-os ao sistema político por meio da cooptação, seja enquanto relação específica (cultura do favor) entre grupos políticos e elites políticas ou econômicas (MONTEIRO, 2011, p. 56).

No contexto de modernização do Estado, é requerida não só a redefinição de padrões econômicos, mas também da estrutura burocrático-administrativa, para que aquele cumpra seu papel de dirigente e exerça sua particular autonomia. Draibe (1985) reflete sobre o campo no qual se funda essa autonomia e a capacidade dirigente do Estado no contexto brasileiro:

É nesse campo instável de relações que se funda, a meu ver, a **autonomia do Estado**. Uma autonomia que não era nem plena, nem absoluta: enraizava-se numa multiplicidade de forças políticas heterogêneas, mas que tinham um sentido social e expressavam relações de poder definidas na luta política. Assim, se a heterogeneidade e a incapacidade hegemônica das classes sociais fundaram a autonomia do Estado, as correlações instáveis de força definidas no campo da luta política demarcavam não

apenas os limites em que se exercia esta ação autônoma, como o sentido que ela haveria de ter. (DRAIBE, 1985, p. 43, grifo da autora.)

Assim, a autonomia estatal é definida e redefinida no campo de lutas sociais e políticas, e são essas lutas que definem os interesses fundamentais existentes na sociedade (interesse geral ou bem comum) e delineiam o conteúdo da ação estatal, bem como se materializam no próprio organismo burocrático e no funcionamento das instituições estatais (CORAZZA, 1986, p.168).

Essa autonomia é ampla o suficiente para conferir o caráter dirigente ao Estado no processo de modernização do Brasil a partir de 1930, que então teve que enfrentar algumas questões: a necessidade de reforçar o aparelho estatal, incrementar as alternativas de financiamento para o avanço da industrialização e a questão da estruturação do aparelho econômico e de desenvolvimento industrial (DRAIBE, 1985, p.90). Nesse sentido, Draibe (1985) analisa a transformação do Estado brasileiro em uma arena que precisa mediar os conflitos advindos desse processo:

De uma a outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados e tornou-se, ele próprio, produtor e empresário; através de seus gastos, investimentos coordenou o ritmo e os rumos da economia e, através de seus instrumentos, controlou e se imiscuiu até o âmago da acumulação capitalista. Do ponto de vista social e político, regulou as relações sociais, absorveu no interior de suas estruturas os interesses e os transformou numa arena de conflitos, todos eles “politizados”, mediados e arbitrados pelos seus agentes. Debilitou as instituições representativas e solapou as formas autônomas de aglutinação e expressão de interesses e conflitos. Manifestou-se como Executivo forte, como aparelho burocrático e administrativo moderno e complexo e passou a operar através de um corpo cada vez maior e mais sofisticado de funcionários, os novos burocratas, metamorfoseados, nestas circunstâncias, em aparente ‘tecnocracia’ (DRAIBE, 1985, p.20).

Esse processo diz respeito às novas gramáticas modernizantes do Estado, que buscavam a correção do clientelismo e do personalismo ainda presentes no aparelho burocrático e administrativo estatal, concretizando-se a partir de decisões políticas que impuseram o universalismo de procedimento, a normatização e regulamentação do emprego, inclusive no serviço público, estabeleceram o sistema de mérito para acesso a cargos públicos e a criação de uma burocracia insulada (NUNES, 2003, p. 32). No entanto, as novas gramáticas modernizantes, na verdade, não minaram os arranjos clientelistas, mas integraram essa característica “às instituições formais por meio de operações de um sistema político que beneficiavam grupos locais e estaduais remanescentes do período altamente descentralizado da República Velha (...)”, ocorrendo o que autor chama de institucionalização do clientelismo.

O autor prossegue, argumentando que, no Estado Novo (1937-1945), houve a persistência e o fortalecimento do clientelismo enquanto instrumento de engenharia política, astuciosamente manipulado por aqueles que se encontravam no poder (NUNES, 2003, p.68). Nesse sentido, “o clientelismo pôde oferecer, por meio de suas redes pessoais, instrumentos para que as classes mais populares pudessem expressar e representar suas demandas junto ao poder público” (MONTEIRO, 2011, p.58) enfatizando um padrão personalista e de uso da autoridade pessoal e dos laços pessoas e familiares na relação com o Estado.

O processo de construção institucional instituído a partir governo de Getúlio Vargas (1930-1937), foi mediado pelo Estado através dos seguintes mecanismos:

Primeiro, o universalismo de procedimentos foi perseguido pela reforma no serviço público e pelo estabelecimento do sistema de mérito, sob a supervisão do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP). Segundo, o insulamento burocrático foi conseguido com as recém-criadas autarquias, com as atividades do mesmo DASP – em seu papel de órgão consultivo da Presidência e da agência de formulação de políticas – e, mais tarde com a criação de empresas estatais. Terceiro, o clientelismo foi exercido através de um intrincado conjunto de relações com grupos municipais e estaduais, baseado numa hierarquia de vínculos e favores que incluíam emprego no governo, participação em conselhos consultivos especiais, além de redes estabelecidas pelos interventores nomeados para substituir todos os governadores – com exceção do de Minas Gerais. Finalmente, as práticas corporativas foram garantidas pelas novas provisões legais, pelo recém-criado Ministério do Trabalho, pela Justiça do Trabalho, pelos institutos de previdência social e mais tarde pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (NUNES, 2003, pp; 49-50).

Esse período de inovações institucionais legais é parte introdutória da consolidação institucional do que, para alguns autores, foi o Estado Social no Brasil, enquanto sistema estatalmente regulado e nacionalmente articulado de proteção social (DRIBE, 1993). O período de produção legal e inovações políticas entre 1930/1943 (com destaque para a criação de aposentadorias, pensões e consolidação de avanços em termos de legislação trabalhista) e 1966/1971, sob a égide de governos autoritários ditatoriais, consolida um sistema de proteção social público nas áreas de bens e serviços sociais (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), ainda seletivo, descontínuo e fragmentado, que tem por base uma perversa estrutura de emprego, salário e concentração de renda, com matizes do corporativismo e clientelismo (SILVA, 2015, p.18).

Mesmo durante o curto espaço progressista que se seguiu entre 1945 e 1964, com as inovações legais-institucionais que se seguiam nos campos da educação, saúde, assistência social, não houve grandes rupturas aos padrões do sistema de proteção social definidos no período anterior, ainda que Draibe (1993) verifique avanços nos processos de centralização

institucional e no de incorporação de novos grupos sociais no esquema de proteção (1993, p.20), mantendo-se as características do Estado centralizado e corporativista.

Coutinho (2000) chama atenção para o tipo de representação corporativistas de classes, inclusive da burguesa, no interior do aparelho do Estado, e para a inexistência de uma sociedade civil, em um cenário que excluía os trabalhadores rurais da representação corporativa da classe trabalhadora através de sindicatos atrelados à estrutura ministerial do Estado. O autor ressalta que, durante o período “populista” (1951-1964), ainda que mantidas as características autoritárias e corporativistas, tem lugar uma certa “hegemonia seletiva” (limitada, precária e instável, conforme frisa o próprio autor) do Estado:

(...) embora houvesse segmentos das classes subalternas do quais se tentava obter e realmente se obtinha consenso, inclusive através de concessões (direitos trabalhistas, aumentos salariais, etc.) tinha-se ao mesmo tempo a exclusão de outros setores importantes de tais classes como é o caso dos trabalhadores rurais, excluídos não só dos direitos sociais, mas também – graças à proibição do voto aos analfabetos – dos direitos políticos (COUTINHO, 2000, p. 124).

É nesse contexto que Draibe identifica um padrão seletivo de incorporação dos novos grupos sociais no esquema de proteção social, cujo sistema só se radicalizará a partir de 1964, no que tange à armação institucional e financeira, com a abertura de espaço para implementação de políticas de ampla cobertura, com tendências universalizantes de massificação do acesso à seguridade social e saúde:

E dessa forma, sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime que se instalou em 64, que se completa o sistema de "Welfare State" no Brasil: defini-se o núcleo duro da intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/exclusão social que marcam definitivamente o sistema. A expansão massiva que se verifica a partir de meados dos anos 70 far-se-á sob este padrão organizado desde 64 e que, já no final dos anos 70 apresenta indícios de esgotamento e crise (nos seus aspectos organizacionais, financeiros e sociais). (DRAIBE, 1993, p.21)

Draibe sublinha que o caráter clientelista é o que mais afeta a dinâmica do “Welfare State” brasileiro, juntamente com a conotação corporativista, meritocrática-particularista que privilegia relações entre determinados grupos de interesses e o sistema político, o que se faz sentir com o crescimento do espaço assistencial das políticas sociais no fim dos anos 1970, mas que também afetou a habitação, a educação e a saúde (DRAIBE, 1993, p.25).

Outra característica marcante desse período é a exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão. Marcados pela centralização de decisões e controle

financeiro no governo federal, estados e municípios foram desapropriados dos instrumentos de intervenção social, em um processo que multiplicava e fragmentava diferentes formas de organismos públicos, e a partir de estruturas burocráticas e autoritárias suprimia a participação de sindicatos, partidos e movimentos sociais (DRAIBE, 1993). O esforço consciente no intuito de eliminar a sociedade civil, no entanto, não obteve êxito durante a ditadura brasileira, sendo o período de maior florescimento desta. A emergente sociedade civil acabou promovendo o processo de abertura política, ampliando o campo de lutas sociais e dando expressão para novos sujeitos políticos, que embora tenham conseguido romper com a ditadura, não tão facilmente conseguiram se desvencilhar dos traços autoritários e excludentes que caracterizam a política brasileira (COUTINHO, 2000, pp. 132-133).

Entre esses novos sujeitos estão as vítimas de trabalho escravo e seus familiares, que ao ganhar voz por meio dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, vão colocando a escravidão contemporânea como uma questão a ser enfrentada pelo Estado bem antes do Brasil reconhecê-la como um problema que merecia ser incluído na agenda governamental. Nesse sentido, esclarece Nascimento (2016):

embora a escravidão colonial e a economia exportadora tenham preparado caminho para a revolução socioeconômica e política no Brasil, essa também se introduziu marginalmente no processo de reprodução do capital moderno. Assim emergiu um Estado que finda por restabelecer o poder das elites e que está a serviço destas, contribuindo para a manutenção de velhas estruturas sob nova perspectiva, como é o caso da escravidão contemporânea (NASCIMENTO, 2016, p. 166).

Se, por um lado, o próprio Estado incentiva o desenvolvimento do país por meio do processo conhecido como modernização conservadora, através de incentivos fiscais, subsídios ou mesmo franqueando aos agentes do capital várias possibilidades de apropriar-se de recursos fundiários (ESTERCI, 2008[1994], p.66), por outro, o regime autoritário impunha “constrangimentos ao exercício da exploração por parte dos empregadores” e, mais tarde, pressionado por organismos internacionais, passaria a reprimir as práticas escravocratas.

Já nesse momento verificam-se disputas em torno da concepção de trabalho escravo e das táticas de enfrentamento a essa problemática, ainda considerada como mera infração de caráter trabalhista. O que se verifica, até o aparecimento da ‘versão oficial’ do trabalho escravo dentro do Estado brasileiro (MOURA, 2009, p.18), é uma série de expansões e afunilamentos de opções às ações dos diversos sujeitos envolvidos na formação dessa política, inclusive do Estado (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

A partir da década de 1960, as denúncias de práticas escravistas começaram a pressionar o Estado por medidas de repressão às relações retrógradas de trabalho, que expunham como “o trabalhador escravizado contemporaneamente não possui garantias de direitos civis, políticos, sociais e sindicais, tanto que essa relação dominante/dominado ultrapassa a legalidade” (NASCIMENTO, 2016, p.167). A garantia a direitos sociais das pessoas escravizadas ou vulneráveis ao aliciamento choca-se com um sistema político dominado por grupos políticos que se beneficiam com a escravidão, desde muito, e colocam obstáculos à institucionalização e à eficácia das ações de combate ao trabalho escravo.

Por isso, para Carlos Nascimento, o espaço público em que se configuram essas demandas é marcado pelo desequilíbrio de forças opostas, que no caso do Brasil é permeado pelo clientelismo e *lobby* político, estratégicos para o interesse dominante e que vão permeando as trocas políticas na montagem da agenda e elaboração da política pública (NASCIMENTO, 2016, p.168).

Para o autor, “a luta social de enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo no Brasil vem sendo marcada pelo *lobby* dos grupos econômicos que dominam nossa política, com o intuito de fazer prevalecer a lógica capitalista”, de modo que o fenômeno social da escravidão contemporânea, nascido dentro dessa lógica, “provoca, tanto no aspecto político como econômico, transformações na natureza do Estado, frente à pressão das lutas dos trabalhadores e suas demandas por direitos sociais versus crescimento econômico” (NASCIMENTO, 2016, pp.167-168).

Não obstante o desequilíbrio de forças no espaço público brasileiro, vez que aqueles que se beneficiam de trabalho escravo tem seus interesses amplamente representados nos espaços políticos (são detentores ou financiadores de mandatos legislativos e executivos, os quais se elegem com doações de grandes empresas, banqueiros e produtores do agronegócio) (NASCIMENTO, 2016, p.168), fissuras foram sendo geradas pela articulação nacional e internacional de organizações da sociedade civil, pela atuação de órgãos como as Polícias Federal e Rodoviária Federal e iniciativas de outros sujeitos do Sistema de Justiça. Além disso, destaca-se o papel da mídia e da academia em escancarar o problema da escravidão contemporânea no Brasil, o negacionismo oficial e a omissão ou conivência do Estado brasileiro ao descumprir deliberadamente as normativas internacionais de proteção ao trabalho e abolição da escravidão (PLASSAT, 2007, p.20).

Essas fissuras geraram ações por parte do governo, como a criação do Mirad e do Pefor, que reforçavam o caráter formal e retórico da atuação estatal, em um primeiro momento. Na

prática, no entanto, as alternativas estatais para o problema na escravidão contemporânea, chocavam-se com o poder local dos proprietários que utilizavam mão de obra escrava em seus empreendimentos, e com a fragilidade institucional da identificação e combate ao problema. Neste contexto é criado o GEFM, em 1995. Monteiro destaca o contexto de criação dos grupos móveis a partir da fala de um dos entrevistados em sua pesquisa, representante da sociedade civil:

O grupo móvel não foi criado apenas (...) pra proteger o auditor fiscal, porque o auditor fiscal, então, não sendo da região, fica mais protegido, mas o problema era outro: os delegados regionais do trabalho eram nomeados pelo poder político do seu partido no governo, era a base de sustentação no governo; então, a base de sustentação principal no estado, de sustentação do governo, era que indicava o delegado regional do trabalho; isso, na prática, significava que os delegados regionais do trabalho eram representantes patronais e não dos trabalhadores, por isso era muito difícil, não adiantava denunciar; (...) as conclusões dessas fiscalizações eram sempre desfavoráveis aos trabalhadores. Qual a conclusão?, “Aqui não tem nenhum indício de trabalho escravo, porque esse é o jeito de trabalhar na região” (Sociedade Civil). (MONTEIRO, 2011, p. 142)

Isso acontecia devido à influência do poder local na desmobilização do combate ao trabalho escravo (CAVALCANTI, 2015, p.52-53). Exercido por meio do poder econômico e da força física, esse poder se traduz principalmente no âmbito político, através da organização do interesse de detentores de terras produtores agrícolas (os latifundiários) (NASCIMENTO, 2016, p. 169) ou outros proprietários e grupos econômicos que se utilizam de práticas escravistas em seus negócios.

Essa influência pode ter sido a causa da imobilidade do estado maranhense, em face dessa questão, por muito anos. Nesse sentido, Guilhon (2007) afirma que a história do Maranhão é caracterizada pelo surgimento de sucessivas oligarquias que buscaram tomar posse do Estado (compreendido como patrimônio, sinônimo de riqueza, prestígio e poder) através de relações clientelistas de distribuição de poder e recursos públicos.

As oligarquias locais, sustentadas num tipo de relação de dominação baseada na centralização de recursos financeiros e políticos por elas intermediados, exercem, ao mesmo tempo, e até por isso mesmo, a função de mediação entre poder local e poder central e entre interesses econômicos privados e o Estado, visando seu próprio fortalecimento. Oligarquia está sendo entendida aqui como um grupo atuante no âmbito político-administrativo, exercendo mediação entre grupos sociais de interesses e o (p.02) Estado, de forma relativamente autônoma. (GUILHON, 2007, p.03)

Nesse contexto, o jogo político que se estabelece institui uma dinâmica particular, na qual o Estado:

funciona como instância que, ocupada/apropriada por determinados grupos, chega até a estabelecer os limites e os critérios da inclusão ou exclusão dos demais grupos ou classes, no sistema. Tendo tido a capacidade de concentrar poder em suas mãos por

meio de sua inserção no aparato estatal, o sarnesmo vem mantendo, historicamente, mecanismos de subordinação e dependência face aos grupos aliados aos lhes favorecer a apropriação de funções, órgãos e rendas públicas. Em relação aos demais grupos, vem mantendo seu poder graças à sua capacidade de controlar os processos de articulação e de representação de interesses, recorrendo, quando acha necessário, a processos autoritários (Ibid., p. 19).

Essa dinâmica tem como resultado a omissão, por parte do Estado, quando este deveria empreender a responsabilização através de ações locais de combate à questão, vez que esse empenho se chocaria com os interesses da oligarquia maranhense que empregava esse tipo de mão-de-obra em seus empreendimentos econômicos. Por outro lado, tal cenário incentivava o protagonismo da sociedade civil na denúncia dessas situações, na luta pelo seu reconhecimento e por políticas públicas para seu enfrentamento.

Na fase de expansão e diversificação das forças produtivas no Maranhão, coube ao Estado garantir as condições de desenvolvimento do capitalismo no estado, aprovando projetos, subsídios e leis que institucionalizavam a espoliação e a nova lógica de exploração da terra e da força de trabalho. Este, no entanto, não é um processo que se dá sem resistência, conforme ressalta o autor:

As lutas camponesas contra a grilagem das terras constituem fatos que marcam de forma relevante a fase presente da formação econômico social do Estado do Maranhão. Organizações de base surgiram e estão a surgir, e ainda que não constituam manifestações anticapitalistas, tentam, a qualquer custo, barrar a ação expropriadora do capital, conseguindo, no mínimo, tornar sua penetração no campo mais problemática e lenta, ao mesmo tempo em que massas cada vez mais numerosas se politizam através das lutas que empreendem. (ARCANGELI, 1987, pp. 131-132)

O Estado seguia, dessa forma, a lógica desenvolvimentista do sistema capitalista internacional, que por natureza gera uma série de conflitos que ele mesmo precisa mediar. A mediação estatal não elimina a polaridade na resolução das contradições da produção (FARIAS, 2001) no caso, representadas pelos camponeses espoliados e os novos proprietários maranhenses representantes do capital, assumindo diferentes facetas a depender da correlação de forças que se estabelece entre esses grupos de interesses.

Apesar da capacidade estatal de controlar os processos de articulação e de representação de interesses dos grupos que não faziam parte do bloco dominante no poder, o fortalecimento das organizações da sociedade civil e sua articulação com autoridades públicas nacionais e internacionais foi alterando a correlação de forças entre esses grupos que já não podiam mais se esconder no negacionismo da questão ou na justificativa de “costumes locais”.

O fortalecimento da política nacional, a partir de 2003, com o lançamento do I Plano Nacional, o fortalecimento da estratégia de repressão por meio das fiscalizações do Grupo

Móvel e outras medidas e normativas de coerção colocam ao executivo estadual a necessidade de sair do campo da omissão, mas que só é concretizada em momentos de ruptura de alianças políticas e fortalecimento da oposição a lideranças das oligarquias tradicionais. Como evidencia o Decreto nº 20.369/2004, que instituiu o Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão, assinado pelo Governador José Reinaldo Tavares (2002-2007) no mesmo ano em que rompe politicamente com a oligarquia Sarney (FREITAS, 2004).

Neste tópico, vale mencionar o alerta de Wagner Cabral da Costa, segundo o qual a movimentação política do governador José Reinaldo Tavares consistiu em mais uma das “crises internas da oligarquia dominante” e se situou “numa lógica mais ampla de formação de dissidências da própria política patrimonialista” (COSTA, 2009, p.95-96). Para o pesquisador, o legado deste momento político foi a construção de uma tendência de aumento da competição política e da bipolarização das disputas eleitorais em torno de facções oligárquicas, uma antiga e uma nova, em formação (Ibid., p. 98). De fato, homologando seu desquite do grupo Sarney, José Reinaldo deu suporte à eleição de Jackson Lago ao governo do estado, em 2006, na qual foi bem-sucedido.

No final deste mesmo ano, realizava-se a 2º Conferência Interparticipativa de Açailândia, cujas proposições desta vez encontrariam maior eco dentro da estrutura estatal maranhense, fazendo com que houvesse a institucionalização das soluções discutidas naquele fórum, por meio da criação da Coetrae maranhense e do I Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão. Iniciava-se um momento político ligeiramente mais favorável, em que o novo governo faria diversos compromissos com a gestão participativa e com o fortalecimento da participação cidadã nas ações que diziam respeito à formulação e implementação de políticas públicas estaduais (ERICEIA, 2015, p.144)

Nacionalmente, a disputa de interesses entre aqueles que defendiam a aplicação de medidas mais eficazes para erradicação do trabalho escravo e aqueles que se utilizavam dessa forma de exploração motivou disputas por controle de posições no Executivo e em agências governamentais, uma vez que, num Estado federativo como o nosso, de sistema partidário⁴⁹ competitivo (NASCIMENTO, 2016, p. 169) “a responsabilidade pública pela gestão de

⁴⁹ Importante ressaltar a compressão de Costa (2008) para quem os partidos “em sua maioria, são constituídos, basicamente de um amontoado de oportunistas e fisiológicos (o chamado “baixo clero”) que se agrupam em determinadas legendas para poderem barganhar vantagens pessoais em certas (e às vezes decisivas) votações” (COSTA, 2008, p. 61). No contexto de dominação das oligarquias agrárias que estamos destacando, importa mencionar, também, quando o autor, citando Robert Michels (1911), pontua que “mesmo nos países democráticos, os partidos tornam-se ‘organizações oligárquicas’ passando a ser controlados por uma minoria, que estabelecia o que chamou de ‘lei de ferro’, ou seja, a lei de ferro das oligarquias” (COSTA, 2008, p. 97).

políticas sociais passou a ser um dos elementos da barganha federativa”(ARRETCHE (2011, p. 47).

O argumento de que as demandas das camadas latifundiárias se apresentam com mais força no que tange à intermediação e influência nas políticas de erradicação ao trabalho escravo é demonstrando por Monteiro (2011), a partir de exemplos práticos:

(...) além de formas de ação mais sutis, o setor latifundiário, representado principalmente pela CNA, conta com uma atuação mais incisiva, principalmente no Congresso, já que muitos deles são parlamentares ou têm forte associação a estes, fazendo com que seus interesses prevaleçam nos processos legislativos, como, por exemplo, na não aprovação de medidas como a PEC 438 e na abertura de uma ADIN contra a Lista Suja (MONTEIRO, 2011, p.150).

Depois de longa tramitação legislativa, tendo sido aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados, em 2004 e 2012, a PEC 438/2001 foi confirmada pelo Senado e transformada na Emenda Constitucional 81/2014, o que significou grande avanço para coibir a prática. No entanto, ainda hoje pende de regulamentação, ou seja, carece de aprovação, por esse mesmo legislativo dominado pelo setor agrário, uma legislação que dê prática ao conteúdo aprovado pela PEC, que trata de expropriação das terras onde sejam encontrados trabalhadores em condições de escravidão.

Por outro lado, a Ação de Inconstitucionalidade, a que se refere Monteiro, consiste na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5209, ajuizada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) contra a Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2, de 12 de maio de 2011 e a portaria MTE nº 540, de 19 de outubro de 2004, que regulamentavam a publicação semestral do Cadastro de Empregadores flagrados pela fiscalização utilizando mão-de-obra análoga de escravo.

Em dezembro de 2014, o Ministro Ricardo Lewandowski concedeu liminar, suspendendo a publicação da Lista até o julgamento final da ADI 5209. O Executivo, por pressão de diversos outros grupos, publicou, em 01 de abril de 2015, no Diário Oficial da União, uma nova portaria interministerial (n. 2), que revogava a portaria objeto da ADI, recriava a lista suja amparando-se legalmente na Lei de Acesso à Informação e criava novos critérios para entrada e saída do cadastro.

Em 11 de maio de 2016, essa portaria também seria revogada pela Portaria Interministerial n. 4, que acabou fundamentando a decisão da Ministra Camen Lúcia, que entendeu prejudicados os pedidos formulados na ADI 5209, uma vez que as normas

impugnadas pela ação deixaram de existir, e revogou a liminar que suspendia a publicação da Lista.

Ainda assim, a lista permaneceu sem publicação, sendo objeto de uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho, que denunciava a omissão do poder público ao esconder informações que poderiam ser utilizadas para restringir créditos e incentivos fiscais a empreendimentos que se utilizam de mão-de-obra escravo, e assim valorizar produtores que desenvolvem suas atividades em consonância às leis e sob a perspectiva do controle social.

No dia 19 de dezembro de 2016, a Justiça do Trabalho proferiu decisão liminar que obrigava o ministro e o governo federal a voltar a publicar, em até 30 dias, o cadastro. O governo recorreu e obteve do presidente do Tribunal Superior do Trabalho, Ives Gandra Martins Filho, a liminar garantindo a suspensão da obrigação de divulgar a Lista (SAKAMOTO, 2017).

A propósito, informa Nascimento (2016) que “como consequência da suspensão da ‘lista suja’ o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) e a Caixa Econômica Federal deixaram de usar as informações desse cadastro para formalização de novos contratos de empréstimos e financiamentos” (NASCIMENTO, 2016, p. 179), colocando em cheque a eficácia desse instrumento para coibir as práticas de trabalho escravo contemporâneo, pelo menos entre 2014 e 2017, período que durou a suspensão.

A lista só voltou a ser publicada em março de 2017, após três anos de disputas jurídicas e políticas envolvendo diferentes sujeitos, que ora se expressavam perante o Judiciários e seus tribunais, ora impunham seus interesses a partir do Executivo, que alternava posicionamentos em defesa do Cadastro e de sua publicação com outros em que atuava em defesa dos interesses daqueles que não queriam as informações da Lista em circulação. Ao passo que editava Portarias capazes de aprimorar o processo de inclusão e publicação da Lista, também agiu para retardá-lo o quanto possível, valendo-se, inclusive, de recursos judiciais para tentar se desobrigar da publicação do cadastro.

Ressalte-se que, nesse momento, o cenário político trazia as incertezas de um novo governo imposto pelo golpe que representou o impeachment da presidenta Dilma, ocorrido em 2016. Nesse novo cenário, o setor agrário, já bem representando no Legislativo, passa a ter ainda maior influência sobre o Executivo, o que já era comum nos estados da federação:

Além da representação no Legislativo, o setor agrário também tem bastante inserção no Executivo, tanto no âmbito federal, mas principalmente no nível local, sobre governos municipais e estaduais, influenciando politicamente o desenvolvimento de ações de combate, principalmente as de fiscalização. Isto pode se dar por meio da ocupação de cargos no governo por infratores ou pela indicação de delegados

regionais do trabalho, que representarão seus interesses, ao invés de se opor a eles, junto aos órgãos que atuam (MONTEIRO, 2011, p. 150).

A imposição dos interesses dominantes, seja para questionar a amplitude e o alcance do conceito jurídico de trabalho escravo, a legitimidade e atuação do Grupo Móvel, a efetividade nos processos e aplicação de penas que coíbam práticas escravistas, ou ainda a publicação da Lista Suja e sua utilização para fomentar outras medidas de repressão econômica, demonstram como o:

Estado é uma arena de conflitos não apenas entre as instituições, mas também internamente às mesmas. Isto significa dizer que as lutas não se reduzem apenas às travadas entre os distintos poderes (o judiciário, o legislativo e o executivo) ou entre os ministérios, secretarias e tribunais, de modo concorrente - mas se dão, sobretudo, nas estruturas internas a cada instituição e entre seus agentes (MOTTA, 2008, p. 11).

Fica claro, também, que o processo de formulação de políticas não se reduz à pressão de grupos em face de governos ou à absorção ou cooptação pura e simples desses grupos pelo aparelho estatal. Se “é através da representação de interesses que se desenvolve atualmente a dinâmica de relacionamento político nas sociedades industriais modernas” (LOBATO, 1997, p.35), este é um relacionamento marcado por barganhas que sofre limitações da própria estrutura estatal capitalista e dos momentos políticos em si, que podem ser mais ou menos favoráveis a que determinados interesses (em detrimento de outros) sejam sintetizados em política, planos e programas que, a seguir (ou ao mesmo tempo), podem ou não (e como) ser concretizadas.

Nessa perspectiva, o Estado em ação não apenas transforma demandas em problemas que ganham relevância pública a ponto de serem incluídas nas agendas governamentais, institucionalizando alternativas formuladas dentro e fora da sua estrutura por diferentes sujeitos, mas também assegura que estas soluções sigam uma marcha que não coloque em cheque elementos essenciais (a propriedade, privada, a expropriação da mais valia, a livre concorrência) ao modo de produção que concebeu o fenômeno estatal na forma que se tem hoje.

Por isso, a estrutura interna do Estado influi também sobre a formulação, a implementação e o desenho de uma política, razão pela qual não basta estudar seu conteúdo, os procedimentos formais que geram ações estatais (MARQUES, 1997), sua eficácia e eficiência para dirimir o problema identificado e priorizado na agenda pública, mas também os processos políticos que influenciam nessas ações e no seu nível sucesso.

4. AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO II PLANO ESTADUAL PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO DO MARANHÃO

A política de erradicação do trabalho escravo se estrutura de modo sistêmico, “envolvendo muitas atividades concomitantes, operados por muitos agentes, em contextos heterogêneos de gestão e oferta de serviço” (JANNUZI, 2016, p. 628). Essa estratégia de implementação foi transposta para a formulação das políticas estaduais, o que se reflete nas proposições dos Planos e nos arranjos institucionais previstos para sua execução, que exigem uma atuação de redes de sujeitos governamentais e não-governamentais no processo de implementação das políticas propostas (SILVA; MELO, 2000; ZANI; COSTA, 2014).

Desde a Constituição Federal de 1988, com a inclusão de novos mecanismos de controle e participação social, demanda-se do Estado capacidades para incluir e coordenar diversos sujeitos nos processos de formulação e gestão de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014). Para os autores, a coordenação de “burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil”, tem exigido do Estado novos arranjos institucionais que contemplem essa multiplicidade sujeitos, além da necessidade de uma burocracia profissional (Ibid., p. 14).

Esse contexto pós-reforma gerencial do Estado, portanto, impõe a necessidade de arranjos institucionais que deem sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação entre esses diversos sujeitos, face a complexidade evidenciada em agendas multifacetadas (MOURA, 2019), que impõe a superação dos desafios impostos pelas estruturas departamentais do setor público, com objetivo de obter-se uma atuação estatal transversal e intersetorial (DELGADO et al., 2016).

A fim de captar as transformações e potencialidades produzidas pelas reformas democráticas pós-1988, Pires e Gomide (2016), contemplando abordagens clássicas do “Estado em ação” ao mesmo tempo em que relacionam a capacidade estatal para produzir políticas públicas com o conceito de governança, propõem uma análise das capacidades estatais a partir de duas dimensões:

Deste modo, entende-se que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas 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; (ii) político-relacional, associadas 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. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções

de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 127).

Portanto, fundamental é considerar os contextos políticos e administrativos nos quais se inscrevem a execução de uma política pública, ainda mais quando esta requer arranjos institucionais complexos que implicam e são implicados por estes contextos. Silva e Melo (2000) chamam a atenção para especificidades importantes no contexto institucional e organizacional brasileiro, como sua complexidade e forte diferenciação funcional, além dos problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais.

Além disso, há o contexto específico da gestão de políticas de direitos humanos, um campo em construção ainda bastante recente e que é permeado por alguns desafios, uma vez que o desenho e a execução de ações governamentais nesse campo exigem uma modelagem organizacional e institucional que incorpore o princípio da transversalidade e do exercício de formas de articulação intragovernamental. Tudo isso no complexo contexto político institucional brasileiro, que com a consolidação de instrumentos de participação e controle social, demanda que os gestores públicos se relacionem, simultaneamente, com os sistemas institucionais representativo, participativo e de controles burocráticos (SÁ E SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010), que se reproduzem nos três níveis de governos (federal, estadual e municipal) (PIRES, 2016) e tem implicações para o processo de implementação de políticas públicas.

Apesar da constante retroalimentação entre os movimentos de formulação, implementação e avaliação, a execução de políticas públicas é também um processo condensado de todas as etapas concebidas a partir do *police cycle* (SANTOS, 2017a). De modo que julgar a implementação de uma política pública requer a assimilação da multiplicidade de fatores que podem interferir na sua execução, como o cenário sócio-político em que é formulada e executada, a complexidade do seu desenho e a prática de sua execução, o caráter mais rígido ou dinâmico com que é implementada, a existência de processos periódicos de monitoramento e avaliação e a influência que estes podem ter para corrigir o fluxo da implementação da política.

Conforme nos lembra Santos (2017a), a implementação é um processo dinâmico e próprio da conexão e/ou pressão de vários atores e da imprevisibilidade do cenário político. Enquanto processo multidisciplinar, é orientado por informações e planejamento técnico, “mas também permeado por processos de barganha, persuasão ou força de grupos de interesse diversos que promovem ou dificultam a reestruturação contínua da implementação” (SANTOS, 2017a, p. 07).

Por isso, no movimento de implementação da política, execução propriamente dita, segundo Santos (2017a, p.5), a interdependência com os demais movimentos é mais latente, posto que é um momento de ligação de todos os elos:

A formulação e a avaliação, partindo da perspectiva *policy cycle*, seriam etapas em que a interferência maior seria dos técnicos da política, mas a literatura vem revelando, que os processos de formulação, implementação e avaliação acontecem simultaneamente e interferem umas às outras, num movimento de constante retroalimentação, assim se inicia o trabalho olhando pro horizonte que procura enxergar a complexidade da arena de políticas públicas, sendo assim, a implementação não pode ser considerada um como elo perdido, a implementação é um processo condensado de todas as etapas concebidas na perspectiva de *policy cycle* acontecendo no local e o tempo inteiro, é o processo que liga todos os elos (SANTOS, 2017a, p. 5).

Além dessa interdependência com os demais momentos da *policy cycle*, reconhece-se também que o processo de implementação da política pública possui uma dimensão política, posto que "também repousa em orientações e preferências, envolvendo cálculos estratégicos, escolhas e decisões por parte dos agentes que o conduzem e o implementam ou dele se beneficiam" (DRAIBE, 2001, p.27). Nesse sentido, Xun Wu (et. al, 2014) ressalta:

O processo de implementação em si não só cria vencedores e perdedores, mas é também o estágio, no processo de políticas públicas, em que os riscos de ganhar ou perder começam a se manifestar de forma muito clara para muitos participantes, cujos interesses e desejos podem ter sido descartados nas etapas anteriores do processo. Órgãos, e até divisões dentro dos órgãos, podem continuar a competir por recursos e controle sobre as atividades de implementação, e podem surgir tensões entre público, organizações privadas e organizações sem fins lucrativos, que competem por influência e recursos para implementar programas de governo (WU, 2014, p. 98).

Wu (et. al, 2014) também nos oferece ferramentas analíticas importantes para identificar os potenciais obstáculos à implementação eficaz de políticas públicas, quando se busca a integração de múltiplos objetivos de políticas por meio de um programa em particular, através da atuação de diversos órgãos burocráticos, em diferentes níveis de governo (nacional, estadual ou provincial, e local), em contextos políticos e administrativos específicos.

Os autores sintetizam as barreiras, que eles denominam de implementação típicas no seguinte quadro:

Quadro 4 – Barreiras de Implementação Típicas segundo Wu et. al (2014)

Problema	Descrição
Barreiras políticas (de suporte e autorização)	
Autorização lenta	Planos e mobilização de recursos avançam muito lentamente, devido a existência de múltiplos pontos de veto entre os stakeholders em uma rede, tornando o progresso difícil.
Fraco apoio político	Os planos podem progredir e até mesmo atingir níveis moderados de sucesso na fase de projeto-piloto, enquanto “voam sob o radar” de políticos importantes com interesses opostos, até que o programa comece a ser “ampliado”.
Oposição burocrática	Figuras fundamentais na rede de órgãos encarregadas de implementar uma política pública
Fracos incentivos ao implementador	Os implementadores locais (executivos de coordenação do governo local ou o pessoal de linha de frente de órgão, que não foram consultados durante a fase de tomada de decisão, não tem adesão ou incentivos adequados para cumprir com as diretrizes a partir do seu nível de atuação.
Barreiras de competência analítica	
Missões vagas ou múltiplas	A natureza intersetorial dos planos e da implementação leva ao acobertamento dos objetivos conflitantes ou a não especificação clara das permutas em termos operacionais
Mudanças de prioridades	Trocas feitas durante a tomada de decisões da política pública – por exemplo, entre as dimensões ambientais e econômicas de um problema – poderão ter de ser reconsideradas em função de mudanças nas condições econômicas e políticas.
Má concepção	Programas sociais ou ambientais que provavelmente não vão funcionar como o esperado, devido a diversos obstáculos deixados sem solução na concepção do programa; a falha está mais do que determinada – ou seja, ela vai ocorrer se qualquer das barreiras for ignorada.
Viabilidade desigual	Diferentes componentes dos planos integrados podem estar operacionalmente ligados – um só pode avançar se todos estiverem juntamente presentes –, sujeito as operações ao “elo mais fraco”.
Barreiras de capacidade operacional	
Limitações de fundos	O envio dos fundos necessários para a implementação dos planos aprovados demora para ser concretizado, impedindo o progresso, enquanto os elementos-chave da situação mudam na prática e/ou os apoiadores iniciais desanimem e abandonam os esforços.
Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede	Precedentes de coordenação deficientes entre os principais órgãos – exacerbados no caso de parcerias intersetoriais – tornam as decisões de rotinas lentas e a implementação disfuncional.
Falta de clareza nos planos operacionais	Planos aprovados e financiados são mal administrados devido à má especificação de papéis, responsabilidades e prestação de contas. O problema é muitas vezes agravado por sistemas de supervisão e informação deficientes.

Fonte: (WU, et al, 2014, p. 109)

Para os autores, há ainda que se levar em consideração fatores contextuais, quando da avaliação desses obstáculos, que são: a) o grau de estabilidade política e de políticas públicas (o ambiente propício para implementação), b) o ritmo de mudança do ambiente político e econômico, c) a abertura do processo de políticas (o grau de influência dos diversos sujeitos), d) o grau de descentralização do setor público (WU, et. al., 2014, pp. 103-105).

O problema da escravidão contemporânea se inscreve nesse quadro de agendas multifacetadas que exigem a articulação de diversos atores sociais para o desenvolvimento das ações (SILVA; COTO, 2015) que compõem a política de erradicação do trabalho escravo. Nesse contexto a mobilização e associação entre os sujeitos que compõem essa rede é uma estratégia fundamental de implementação dessa política, razão pela qual o nível de informação, cooperação, interdependência e as relações que se estabelecem entre os agentes públicos e privados contribui para a execução mais ou menos eficiente das ações previstas.

A existência de uma política nacional de combate ao trabalho escravo que envolve a atuação de diferentes instituições, em diferentes níveis de competências, e de um correspondente em nível estadual – atualmente o II Pete-MA – que aglutina diferentes políticas públicas sob o guarda-chuva de uma política estadual de erradicação do trabalho escravo, refletem, portanto, seu caráter sistêmico (JANNUZI, 2016, p. 628), que assim requer uma complexa estratégia de implementação dessa política no Maranhão.

O desenho dessa estratégia foi formalizado no II Pete-MA, que a exemplo dos Planos Nacionais, propõe ações intersetoriais com múltiplos responsáveis. O documento base estabelece, ainda, as diretrizes para sua execução, bem como um fluxograma de atendimento às vítimas de trabalho escravo, buscando valorizar e apoiar as ações que até então eram realizadas majoritariamente pela sociedade civil.

A distância entre o formulado e o efetivamente implementado também se expressa na estratégia de implementação do Plano. Cada política ou programa possui, portanto, uma estratégia de implementação, que segundo Sônia Draibe, é constituída primordialmente por decisões acerca de características ou dimensões do processo (temporal, sujeitos a serem mobilizados, os diferentes estágios e subprocessos da implementação) (DRAIBE, 2001, p.27), as quais identificamos no que concerne à implementação da política de combate ao trabalho escravo no Maranhão conformada no II Pete-MA.

4.1 O desenho e as estratégias de implementação II Pete-MA

O desenho do II Pete-MA é inspirado na estrutura e nas proposições dos Planos Nacionais para Erradicação do Trabalho Escravo. Pode-se, inclusive, dizer o contrário, vez que as proposições que inspiraram o 2º Plano Nacional (2008) foram propostas e discutidas durante a 2ª Conferência Interparticipativa sobre Trabalho Escravo e Super-Exploração em Fazendas e Carvoarias (2006), sintetizados na Carta de Açailândia, e encaminhadas à CONATRAE, com a solicitação de que fossem contempladas no 2º Plano Nacional (BASCARÁN; MOURA; TEIXEIRA, 2007, p.184), como efetivamente aconteceu.

Praticamente as mesmas proposições também foram encaminhadas ao Governador eleito do Maranhão em 2006, em audiência realizada no dia 01 de março de 2007 (BASCARÁN, 2007, pp. 205-206). Diante da mudança de governo, em 2009, pouca coisa efetivamente saiu do papel, sendo a maioria das proposições incorporadas no documento do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão, discutido durante o ano de 2011 e lançado em 2012.

O quadro do Anexo 2 faz uma comparação entre as proposições do Planos Nacionais e do Plano Estadual do Maranhão. Nele é possível observar continuidades e discontinuidades na política de erradicação do trabalho escravo e as adaptações propostas em nível estadual. Dentre estas, destacamos as proposições de direcionamento (para municípios de incidência de trabalho escravo e para vítimas) de programas estaduais e municipais de assistência, incentivo à agricultura familiar, elevação do nível educacional, geração de renda, economia solidária e regularização fundiária. Além dessas, também as ações que buscavam estabelecer serviços de atendimento às vítimas do trabalho escravo, seja através dos CRAS como unidade de referência no atendimento, a implantação dos Centros de Atendimento de Vítimas de Violações em Direitos Humanos, capacitação trabalhadores da rede de serviços públicos e as parcerias com a sociedade civil para assegurar esse atendimento, inclusive dos familiares dessas vítimas e nos municípios de maior incidência de trabalho escravo.

A preocupação do 2º Plano Nacional com a reforma agrária nas regiões de maior incidência de trabalho escravo também foi expressa no 2º Plano Estadual do Maranhão. Foram 6 proposições nesse sentido⁵⁰, divididas entre os eixos de Ações de Repressão, Prevenção e Ações

⁵⁰ São elas: Informar semestralmente o andamento dos processos instaurados no INCRA de análise da cadeia dominial; Reordenamento fundiário: Estado e União recensear suas respectivas terras e disponibilizar áreas para realização de assentamentos e regularização de territórios de comunidades tradicionais nos municípios de maior incidência de aliciamento e prática de trabalho escravo priorizando os trabalhadores resgatados; Regularizar pequenas posses de famílias que vivem em terras públicas do Estado e da União priorizando os municípios com

de Inserção e Assistência às Vítimas. Priorizar a reforma agrária como meio de prevenir e reparar o trabalho escravo já era uma demanda antiga defendida pela sociedade civil, como consignado na Carta de Açailândia, anexa ao II Plano Estadual:

a) Afirmar a realização de uma ampla reforma agrária como base indispensável para a construção de um outro modelo de desenvolvimento no campo, incluído e sustentável. Priorizar a reforma agrária em municípios de origem, de aliciamento, e de resgate de trabalhadores escravizados (COETRAE-MA, 2012, pp. 28-29, grifo da autora).

No mais, o II Pete-MA é organizado a partir dos eixos de Ações Gerais, Ações de Repressão, Ações de Prevenção, Ações de Inserção e Assistência à vítima. Apresenta, também, uma contextualização de como o problema se expressa no Maranhão, os principais municípios com registro de trabalho escravo (onde pessoas foram resgatadas) e os principais municípios de origem de trabalhadores escravizados, além de uma discussão sobre os fatores fundamentais para a configuração da escravidão contemporânea no estado. Traz uma discussão sobre o trabalho escravo e correlação com o tráfico de pessoas, e em seguida lista as Ações Intersetoriais construídas durante o Grupo de Trabalho formado para construção do Plano, apresenta o Fluxograma de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo no Maranhão, bem como uma discussão sobre os Recursos para implementação do Plano e os Anexos (a Carta de Açailândia, elaborada durante a 2ª Conferência Interparticipativa sobre Trabalho Escravo e Super-Exploração em Fazendas e Carvoarias de Açailândia, o Regimento Interno da Coetrae-MA e a Lei nº 8.566 de 12 de janeiro de 2007).

Segundo o texto de apresentação do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo, o documento se propõe a ser um instrumento de orientação, que estabelece as responsabilidades dos entes estruturantes e as diretrizes, a partir das legislações referentes ao assunto, para sua atuação no âmbito estadual. Essa versão se propõe a “enfrentar, com maior enfoque, os desafios que persistem como fatores determinantes da manutenção de maranhenses em condições de escravidão contemporânea” (COETRAE-MA, 2012, p. 6).

Esses fatores, elencados como fundamentais para a configuração da escravidão contemporânea no Maranhão, são: a pobreza como ambiente propício ao aliciamento para a

maior incidência de trabalho escravo; Dar prioridade a regularização fundiária e/ou acesso à terra nos municípios de maior incidência de aliciamento e de expansão do agronegócio, garantindo a propriedade dos territórios das populações tradicionais e de expansão do agronegócio; Priorizar o acesso à terra (assentamentos e quilombos) nos municípios de origem, de aliciamento e de resgate de trabalhadores escravizados; Dar prioridade às vítimas de trabalho escravo nos programas de acesso à terra.

escravidão, o trabalho escravo fruto de um modelo econômico excludente, e a impunidade enquanto fator de injustiças sociais e econômicas (COETRAE-MA, 2012, pp. 9-10).

O Plano traz ainda uma contextualização sobre o problema no estado, destacando as principais características do trabalho escravo contemporâneo, destacando o aliciamento, a escravidão por dívida, as condições degradantes, o cerceamento da liberdade, o desrespeito e a violação de direitos humanos. Registra também as principais atividades econômicas em que pessoas são resgatadas de condições análogas à escravidão, como a pecuária, a agricultura e a produção de carvão para a indústria siderúrgica e os principais municípios com registro de trabalho escravo e de origem de pessoas escravizadas.

As diretrizes elencadas pelo Plano foram: o Enfrentamento às causas, a Transversalidade e a Participação Democrática (p.12), assim sintetizadas pelo Relatório de Monitoramento e Avaliação do Pete/MA (COETRAE-MA, 2018):

- a) o enfrentamento às causas: combate à impunidade, a pobreza e o modelo econômico concentrador de renda e gerador de exclusões sociais;
- b) transversalidade: fazer do enfrentamento ao trabalho escravo uma premissa na definição de políticas públicas e na priorização de ações, no âmbito do Estado, seja na esfera federal, estadual ou municipal, estabelecendo-se estratégias de atuação operacional que envolva órgãos do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público;
- c) participação democrática: gerir de forma democrática, visando à ampliação da consciência popular e a transparência administrativa, valorizando o protagonismo das organizações da sociedade civil, apoiando suas iniciativas, especialmente aquelas comprovadamente comprometidas com a bandeira da erradicação do trabalho escravo. (COETRAE-MA, 2018, pp. 6-7)

Portanto, para enfrentar as causas determinantes da manutenção de maranhenses em condições de escravidão contemporânea, foram elaborados Planos de Ações Intersetoriais, divididos nos seguintes eixos:

(1) Ações Gerais, com 12 ações de caráter mais abrangente e estratégico, com foco: na priorização da erradicação do trabalho escravo contemporâneo por parte do Estado do Maranhão, inclusive com a garantia de orçamento para executar as ações do Plano; em promover uma atuação operacional mais integrada entre os seus diversos órgãos – tanto do Executivo, quanto do Legislativo e do Judiciário – e deles com a sociedade civil; além da conformação de um banco de dados e diagnósticos sobre o tema para auxiliar em ações ou elaboração de leis.

(2) Ações de Repressão, elencando 26 ações, que segundo o Plano “visam à eficácia da Lei que reconhece como crime a conduta de reduzir alguém à condição análoga de escravo, atacando principalmente a impunidade como uma das causas principais” (COETRAE-MA,

2012, p. 13). O relatório de monitoramento e avaliação ressalta que a maioria dessas ações são ligadas ao trabalho da inspeção do trabalho, “com destaque para a Superintendência de Trabalho e Emprego do Estado do Maranhão, assim como para o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Federal, e outros órgãos públicos do sistema de justiça e cumprimento da lei” (COETRAE-MA, 2018, p.8).

(3) Ações de Prevenção, propondo 17 ações voltadas para o conhecimento da realidade, sensibilização e capacitação, como produção de material impresso e mídias publicitárias, envolvimento de mídias na disseminação de informações; e medidas estruturantes ou produtoras de alternativas econômicas, como o direcionamento de programas de alfabetização, qualificação profissional, regularização fundiária ou acesso à terra, apoio à agricultura familiar, apoio a empreendimentos de economia solidária (capacitação e/ou assistência técnica) e estruturação de escolas familiares rurais para os municípios de maior aliciamento e resgate de trabalho escravo. O Relatório de Monitoramento e Avaliação (2018) apresenta esse eixo como um desafio histórico, já que a prevenção do trabalho escravo e a reinserção dos trabalhadores resgatados foram as duas linhas de ação que ficaram mais vulneráveis na execução do I Plano, de 2007 (COETRAE-MA, 2018, p.8).

(4) Ações de inserção e assistência às vítimas, elencando 24 ações com foco no atendimento direto às vítimas e sobreviventes do trabalho escravo contemporâneo, contemplando dimensões sociais, econômica e jurídica com vistas à diminuição da vulnerabilidade socioeconômica que facilita o aliciamento pelo trabalho escravo. O Relatório de Monitoramento e Avaliação (2018) sintetizou as linhas gerais desse eixo:

Promover política de inserção social, com o CRAS como unidade de referência no atendimento às vítimas do trabalho escravo e com ações específicas voltadas à geração de emprego e renda, educação profissionalizante e reintegração do trabalhador; - Estabelecer os CRAS como unidade de referência no atendimento às vítimas do trabalho escravo; - Estabelecer parcerias com a sociedade civil para apoio a serviços de atendimento às vítimas do trabalho escravo nas áreas de maior incidência; - Promover mecanismos de priorização de processos e medidas referentes ao trabalho escravo (incluindo suas vítimas, de municípios de origem, [locais e] de aliciamento e resgate) - Viabilizar assistência jurídica aos trabalhadores em situação de risco ou libertados do trabalho escravo (COETRAE-MA, 2018, p. 9).

Cada eixo possui, também, a partir das proposições que reúne, uma estratégia própria de implementação, evidenciada pelo conjunto de proposições. Tais estratégias serão apresentadas em conjunto com os resultados do monitoramento e avaliação da execução do II Pete-MA, realizado em 2018, quando da análise dos sistemas logísticos e operacionais do II Plano Estadual.

Para auxiliar na execução dessas ações, o Plano também propôs a discussão do Fluxograma de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo, reconhecendo a importância da sociedade civil, com destaque ao CDVDH/CB, que tem atuado como Centro de Referência no atendimento aos trabalhadores denunciadores e/ou resgatados do trabalho escravo. Para potencializar essa atuação, o plano propõe, então, uma rede de apoio para recebimento de denúncias e atenção às vítimas em todas as regionais do Estado e a estruturação da rede de serviços públicos em cada município, com a qualificação de gestores, tanto para viabilizar o atendimento emergencial, como para garantir a inclusão dos trabalhadores em programas governamentais e evitar a reincidência (COETRAE-MA, 2012).

A estratégia de funcionamento desse fluxograma pressupõe, ainda, o (a) levantamento da rede de serviços públicos existentes em cada municípios e a articulação junto aos gestores para atendimento específico a vítimas de trabalho escravo; (b) capacitação dos serviços públicos nas esferas estadual e municipal; (c) articulação de diversos atores sociais nos vários municípios para atuação sistêmica, tanto recebendo as denúncias e as encaminhando às autoridades quanto no atendimento às pessoas resgatadas; (d) implantação de Centro de Referência da Assistência Social ou outros serviços equivalentes; e) atendimento integral às vítimas, para quebra do ciclo vicioso da superexploração, que considere as dimensões social, jurídica, econômica, cultural e cidadã.

O Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano (2018) ressaltou que o desafio seria a construção de Fluxograma de Atendimento às Vítimas do Trabalho Escravo, na busca por assegurar tanto o atendimento emergencial, no resgate, quanto o acompanhamento da pessoa resgatada ao longo do tempo, garantindo o acolhimento nesses âmbitos assim sintetizados pelo Relatório:

Dimensão social: baseada no reconhecimento da cidadania das vítimas, além de acesso à assistência médica e psicológica (quando necessário) e inclusão em programas específicos (conforme já discutido) levando em consideração as necessidades das vítimas.

Dimensão jurídica: segundo o Plano, “compete garantir o acesso à Justiça, através da prestação de assistência jurídica (...) com vistas a assegurar a reparação dos danos e o pagamento dos direitos trabalhistas” (Ibid, p.24).

Dimensão econômica: para inclusão dos trabalhadores em programas de geração de trabalho e renda para evitar a reincidência, além de viabilizar o acesso à terra. Conforme avaliado anteriormente, existe uma dificuldade em identificar esse público alvo e, conseqüentemente, incluí-los nesses programas.

Dimensão cultural e cidadã: é oferecida orientação, aos trabalhadores, acerca dos seus direitos enquanto cidadãos, por parte de organizações da sociedade civil, tendo em vista o perfil e o nível de vulnerabilidade das vítimas. (COETRAE-MA, 2018, pp. 28-29)

Ainda no campo correspondente à discussão do Fluxograma de Atendimento às Vítimas do Trabalho Escravo no Maranhão, o texto do Plano ressalta que sua execução “depende da atuação sistêmica dos diversos atores sociais relacionados à temática do combate e prevenção ao trabalho escravo, tanto do Poder Público, como da sociedade civil” (COETRAE-MA, 2012, p.23). A esse respeito, verifica-se que o Plano lista cerca de 78⁵¹ responsáveis pela as ações que elenca, sintetizadas no quadro a seguir:

Quadro 5 – Responsáveis pela execução do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão

Órgãos Estatais	Órgãos Federais	Órgãos do Sistema de Justiça	Sociedade Civil	Grupos Interinstitucionais	Academia	Outros
Governo do Maranhão	SRTE/MA	MPT	Sociedade Civil Organizada/ Entidades da Sociedade Civil	COETRAE	GPTEC/UF RJ	Assessoria de comunicação das entidades que compõem a COETRAE
CASA CIVIL						
SEDIHC	IBAMA	MPF	OAB	GAETE	UFMA	Municípios/ Prefeitura
SEPLAN	INCRA	DPF	CPT	FOREM	UEMA	Secretarias Municipais de Educação
SETRES			RB			
SEDES	Receita Federal	DPRF	FETAEMA		Institutos de Pesquisas	Secretarias Municipais de Ação Social
SSP			AMATRA			
SEMA	Marinha	TRT	AJUFE		Universidades	Comitê Gestor do Programa Luz para Todos
SEIR			CDVH/CB			
SEC	SIT/MTE	TRF	SMDH		Universidades particulares	OIT
SEJUV	Fundação Palmares	AGU	OAB/MA			
Órgãos do Governo Estadual	SINE (Marco Zero)	JF	ANPT			
PM	MDA	PRF	ABRAÇO/MA			
ITERMA	Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAÉ	PF/Polícia Federal	Fetraf			
FAPEMA		MPE	Fiema			
SECOM	SDH/PR	JT	Confederação dos Empregadores da Indústria			
SAGRIMA						

⁵¹ Foram listadas como responsáveis, para esta pesquisa, mesmo aquelas nomeadas com expressões genéricas (por exemplo “sociedade civil organizada” e “órgãos do Governo Estadual”), tais quais apresentadas no Plano, agrupando àquelas sinônimas, para chegarmos a número representativo da quantidade de envolvidos com a implementação das ações previstas no Plano.

Viva Cidadão		TJ	Confederação dos Empregadores do Comércio			
SECTEC						
SEDUC		DPE	FAMEM			
SES						

Fonte: II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo do Maranhão

Além dos órgãos estaduais, federais e municipais, foram listados como responsáveis por ações órgãos do sistema de justiça, grupos da academia, grupos interinstitucionais e sociedade civil, seja organizada ou não, e inclusive, representantes de empregadores. O Plano se propôs, então, a compartilhar responsabilidades segundo as prerrogativas das organizações envolvidas diretamente na sua execução (COETRAE-MA, 2012, p.13) tendo como diretriz, também, a Participação Democrática, ou seja, a gestão democrática, “visando à ampliação da consciência popular e a transparência administrativa, valorizando o protagonismo das organizações da sociedade civil, apoiando suas iniciativas” (COETRAE-MA, 2012, p.12).

O quadro ilustra, portanto, uma vasta rede de sujeitos envolvidos na operacionalização do Plano, que deve se articular por meio de um arranjo que compartilha responsabilidades a partir das prerrogativas de cada sujeito e se guiar por princípios de gestão democrática. Requer, assim que cada ente responsável tenha consciência das suas responsabilidades, além de um eixo articulador que tenha como diretriz a gestão democrática. Segundo se apreende do Plano, esse eixo seria a SEDICH, enquanto o órgão operacional da Coetrae ficaria a cargo da Coordenação Executiva, que pelo seu regimento é composta pelo presidente e vice-presidente da Comissão, além do secretário executivo e dois representantes de entidades não governamentais escolhidos entre seus pares (COETRAE-MA, 2012, p. 36).

Fica evidente o intuito de valorização das iniciativas da sociedade civil, da participação democrática, da transparência administrativa, do compartilhamento de responsabilidades, do atendimento amplo e integral as vítimas, mas também da promoção de ações de prevenção, com o direcionamento de programas estruturantes ou de alternativas econômicas e a inserção de vítimas e combate ao aliciamento e a reincidência, bem como da multiplicação de ações de conhecimento da realidade, sensibilização e capacitação e daquelas voltadas à repressão e combate à impunidade.

Não tão evidentes assim são os objetivos do II Plano. Na apresentação, é dado a entender que seria a “absoluta eliminação de práticas atemporais e históricas de escravidão contemporâneas no Estado brasileiro” (Ibid., p. 04). A seguir, o documento pontua que esta versão “surge com a necessidade de enfrentar, com maior enfoque, os desafios que persistem

como fatores determinantes da manutenção de maranhenses em condições de escravidão contemporânea” (COETRAE-MA, 2012, p. 04). Como o texto que se segue também chama a atenção para o fato de que as propostas do Plano foram estrategicamente definidas para combater as causas principais da problemática, podemos concluir que o objeto do II Pete-MA é combater a pobreza como ambiente propício ao aliciamento para a escravidão, o trabalho escravo fruto de um modelo econômico excludente, e a impunidade enquanto fator de injustiças sociais e econômicas, causas principais da escravidão contemporânea no Maranhão.

O fato desse objetivo não estar definido tão claramente no documento base do II Pete-MA já é um primeiro problema a ser destacado do processo de formulação, tendo implicações na definição de metas e ações para que esse objetivo seja alçado, no âmbito da implementação dessa política ou das políticas necessárias para atingir esses objetivos, que apresentam também um conteúdo demasiadamente amplo.

Outro ponto não definido taxativamente foi o período de vigência do Plano, bem como os prazos ou metodologias de monitoramento e avaliação. Quanto a prazos e vigência do Plano, tem-se que ações foram propostas com prazos permanentes ou até dezembro de 2012, 2013 e 2014, levando a crer que a vigência seria até dezembro de 2014. O Decreto Estadual nº. 22.996, de 20 de março de 2007, que cria a Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo, deu-lhe a atribuição de monitorar e atualizar os Planos da política, mas o documento base do II Plano Estadual silencia quanto aos procedimentos, exceto pela proposição “definir e monitorar indicadores de execução dos compromissos de combate ao trabalho escravo, como este Plano Estadual, e aqueles ligados aos órgãos dos 03 (três) Poderes, com periodicidade anual”. Vejamos a seguir a estrutura, a logística as estratégias que foram pensadas e executadas para que as propostas do Plano pudessem sair do papel.

4.2 Dados Gerais sobre a Implementação do II Pete-MA: o que e como saiu do papel?

Há sempre uma angústia por parte dos implementadores e beneficiários sobre a necessidade de que as proposições formalizadas em Planos, Programas e Projetos que têm como objetivo mudar uma dada realidade, saiam do papel, ou seja, se efetivem na prática, alcançando seus objetivos e público alvo. Buscamos, a seguir, responder não apenas o que saiu do papel em relação ao que foi pactuado no II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão, mas identificar sua estratégia de implementação quanto os arranjos institucionais, mecanismos e ações que efetivamente foram executados.

Para tanto, partiremos dos dados gerais disponíveis no Relatório Final de Monitoramento e Avaliação do II Pete-MA (2018), publicado na plataforma Monitora 8.7, doravante denominado apenas por Relatório de Monitoramento, e demais documentos reunidos, em relação a cada eixo de ação proposto no Plano, de modo a agrupar os elementos necessários para identificar e avaliar os subprocessos e Sistemas da Implementação do II Pete-MA.

O Relatório do Monitoramento e Avaliação do Plano realizado em 2018 concluiu que, considerando o período de 2013 a 2018, cerca de 73% dos indicadores monitorados foram consideradas cumpridos (32%) ou parcialmente cumpridos (41%) (COETRAE-MA, 2018, p.11). Não foram consideradas nesses dados aquelas ações que não puderam ser associadas a indicadores específicos e monitoradas devido à forma (ou muito específica ou muito abrangente) com que foram formuladas, são elas:

Quadro 6 – Ações não monitoradas devido a dificuldades de formular indicadores

Ações Gerais	1 - Submeter à apreciação da COETRAE, a destinação dos recursos oriundos dos Termos de Ajustamento de Condutas – TAC, firmados através do Ministério Público Estadual ou da União
	2 - Manter a Coordenação Executiva como órgão operacional vinculado a COETRAE, viabilizando o seu funcionamento
	3 - Dar prioridade aos processos e medidas referentes a trabalho escravo nos seguintes órgãos: SRTE/MA, MPT, TRT, DPF, MPF, TRF, SEDIHC, SSP, SAGRIMA, SEMA, SEDES, SEIR, SETRES
Ações de Repressão	4 - Fomentar e divulgar pesquisas que identifiquem lista de produtos dos empreendimentos incluídos na Lista Suja no Estado do Maranhão
	5 - Priorizar vítimas do trabalho escravo no Programa de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas - PROVITA, visando a elucidação e condenação nos casos mais graves
	6 - Exigir a apresentação da Certidão Liberatória no caso dos veículos que transportam trabalhadores para outros Estados e/ou municípios
	7 - Combater o aliciamento por parte de “gatos” ou empresas que atuam no transporte ilegal de trabalhadores
	8 - Incluir ações de combate ao tráfico de pessoas e o crime de aliciamento no Plano Estadual de Segurança Pública
	9 - Informar semestralmente o andamento dos processos instaurados no INCRA de análise da cadeia dominial
	10 - Desenvolver ações para suprimir a intermediação ilegal de mão-de-obra, principalmente a ação de contratadores “gatos” e de empresas prestadoras de serviços que desempenham a mesma função
	11 - Combater as fraudes em contrato de trabalho rural (falso arrendamento e pagamento de foro)
	12 - Investigar e reprimir as tentativas de intimidação aos trabalhadores denunciante ou egressos do trabalho escravo, aos agentes do movimento social e aos servidores públicos engajados no combate ao trabalho escravo
Ações de Prevenção	13 - Direcionar prioritariamente as escolas familiares rurais para regiões de maior aliciamento e incidência, apoiar a produção cultural juvenil (arte, desporto, lazer etc.) como alternativa de geração de trabalho e renda a partir da concepção da economia solidária da cultura
	14 - Informar os trabalhadores sobre seus direitos e sobre os riscos de se tornarem escravos, por intermédio de campanhas de informação promovidas pelo Poder Público e Sociedade Civil, que atinjam diretamente a população em risco, com ênfase nos veículos de comunicação locais e comunitários

Ações de Inserção e Assistências as Vítimas	15 - Criar a Defensoria Pública nos cinco municípios de maior aliciamento e resgate, bem como um núcleo especializado de combate ao trabalho escravo no âmbito da Defensoria
	16 - Destinar maior atenção às vítimas do trabalho escravo no programa Bolsa Família
	17 - Encaminhar para as prefeituras municipais relação nominal de trabalhadores vítimas de trabalho escravo, usando como fonte o cadastro do seguro desemprego, a fim de que sejam incluídos nos programas sociais da localidade
	18 - Ampliar o acesso das pessoas resgatadas do trabalho escravo ao Programa Bolsa-Família
	19 - Identificar programas governamentais nas áreas de saúde, educação e moradia e priorizar nesses programas os municípios reconhecidos como focos de aliciamento de mão de obra escrava

Fonte: II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo do Maranhão

São 19 as ações, correspondendo a cerca de 24% do Plano, que não foram monitoradas nesse ciclo, diante da imprecisão (maior ou menor descrição de detalhes) com que foram formuladas (COETRAE-MA, 2018, p. 10). Houve pelo menos mais 2 ações, incorporadas a indicadores mais genéricos, cujo monitoramento se tornou bastante complexo devido a formulação de múltiplos objetivos:

- Implementar uma política de inserção social de forma a assegurar que os trabalhadores libertados não voltem a ser escravizados, com ações específicas voltadas a geração de emprego e renda, educação profissionalizante e reintegração do trabalhador;
- Estabelecer convênio com Governo Federal para utilização de recursos do FAT para garantir uma bolsa de um salário mínimo para que cada trabalhador resgatado possa se dedicar a programas de qualificação profissional por um prazo de um ano e possibilitar a concessão de bolsas de estudo às crianças e adolescentes resgatados. (COETRAE-MA, 2012, p.20)

Nesse sentido, outras ações no Plano possuem essa mesma característica: ora possuem caráter mais estratégico, como a implementação da política de inserção social de vítimas libertadas, ora mais operacional, como o estabelecimento de convênio para concessão de bolsas. Essa proposição, especificamente, traz, ainda, detalhes quanto a uma articulação com o Governo Federal e o prazo da bolsa, a priorização de público, detalhes que acabaram por comprometer a sua viabilidade operacional.

Tanto o Relatório de Monitoramento de 2018 quanto o de 2017 concluíram que a erradicação do trabalho escravo contemporâneo tem sido mantida como prioridade do Estado do Maranhão, apontando como indicativos a criação de uma Coordenação própria para este fim, no âmbito da SEDIHPOP, e “o funcionamento permanente da Coetrae, com a disponibilização de recursos financeiros e humanos, para realização bimestral das reuniões ordinárias, além de outras atividades” (COETRAE-MA, 2018, p. 12).

No entanto, o Relatório também ressalta as dificuldades para implementação do II Pete-MA: Coordenação Executiva centralizada na SEDIHPOP, a dificuldade de envolver e articular sujeitos-implementadores, a ausência de conhecimento da existência do Plano e da Coetrae por instituições elencadas como responsáveis por ações no Plano e as limitações orçamentárias para operacionalização das ações pactuadas no II Pete-MA (COETRAE-MA, 2018, p.13).

O eixo em que foi identificado o maior número de indicadores considerados não cumpridos foi o eixo de Ações de Repressão. Da estratégia de implementação depreende-se que este eixo foi aquele que elencou maior número de ações, 26 no total, cuja implementação dependia de órgãos e estruturas nacionais, como as Equipes de Fiscalização Móvel, a Superintendência do Trabalho, além dos órgãos do Sistema de Justiça, como Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal, Departamento de Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal.

Conforme destacado pela OIT no Relatório “Combatendo o Trabalho Escravo Contemporâneo: o exemplo do Brasil” (2010), um dos mais relevantes instrumentos de repressão do país é o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), cujas ações:

promoveram mudanças significativas comportamento dos fazendeiros, obrigando-os a melhorar as condições de trabalho e a repensarem a lógica da impunidade e do lucro fácil vigente em algumas regiões do Brasil (Viana, 2007), e na relação destes com os trabalhadores, que passaram a conhecer mais seus direitos e a denunciarem situações de violações (OIT, 2010, p. 129).

No entanto, segundo consta no relatório, esta atuação é marcada por riscos e dificuldades, como as ameaças e ataques dos empregadores, que em aliança com os poderes públicos locais dificultam as operações de fiscalização, além da ausência de infraestrutura adequada, como equipamentos apropriados para apuração das denúncias em localidades longínquas (Ibid.).

A preocupação com a melhoria da estrutura administrativa do GEFM foi consignada no 1º Plano Nacional (2003), com a previsão de criação de 12 grupos móveis dotados de melhor estrutura logística, material de informática e de comunicação, para garantir maior agilidade às fiscalizações (BRASIL, 2003), bem como a realização de concursos para a carreira de auditores fiscais do trabalho. E também no II Plano Estadual para erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão (2012), com as seguintes proposições:

Ampliar as Equipes de Fiscalização Móvel Regional para atender as denúncias e demandas do planejamento anual da inspeção; Manter a disposição do Grupo Móvel de Fiscalização adequada estrutura logística com veículos e materiais de informática

e de comunicação, no intuito de garantir a execução das atividades (COETRAE-MA, 2012, p.20).


Em 2010, a avaliação era a de que ambas as proposições foram parcialmente cumpridas, com a criação de 9 Grupos Especiais Móveis de Fiscalização e a realização de concursos em números aquém da meta de composição dos grupos (OIT, 2010, p.135). Já sob vigência do 2º Plano Nacional, a avaliação deste documento constatou, em 2014, que as fiscalizações estavam deixando de ser uma responsabilidade exclusiva dos Grupos Móveis sediados em Brasília, pois verificara-se que 63,3% do total das fiscalizações realizadas em 2014 haviam sido executadas pelas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs).

A CPT demonstrou preocupação com esse fato, apontando para uma “asfixia gradual da fiscalização” e para uma redução brusca do número de resgatados, diante de uma rota de possíveis retrocessos no combate ao trabalho escravo, com a legalização da terceirização em atividades fins, revisão para baixo da definição legal da condição análoga à de escravo e extinção da Lista Suja (PLASSAT, 2015).

Como atestado no monitoramento do II Plano Estadual do Maranhão, essa tendência se confirmou. O Relatório concluiu pela baixa efetividade da repressão do trabalho escravo no Maranhão (COETRAE, 2018, p.14), resultado da tendência geral de queda do número de fiscalizações e resgatados, da falta de estrutura para que a equipe regional pudesse dar continuidade às operações em nível local, e fragilidade de mecanismos que atestem a eficácia das proposições legislativas (nacionais e locais).

O Relatório (2018) registra, ainda, que o número de fiscalizações em 2017 foi o menor desde 2003, com apenas 88 operações e 354 trabalhadores resgatados. No Maranhão foram 10 operações, com 20 resgatados (SIT, 2017), 17 maranhenses (com naturalidade declarada) resgatados de situações análogas à escravidão em todo Brasil e um quadro geral falta de estrutura para garantir fiscalizações via Superintendência (COETRAE, 2018, p. 14):

Figura 4 – Resposta da SRT-MA ao indicador “Número de fiscalizações realizadas pela Equipe de Auditores da SIT/SRTE ou pelo GEFM da DATRAE, da SIT

 <p>Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Maranhão Agente executora / Governo / Membro da COETRAE</p>	<p>43 - PREJUDICADO. REDUZIDO QUADRO DE ADITORES-FISCAIS DO TRABALHO, POUCOS RECURSOS FINANCEIROS E DENÚNCIAS POUCO FUNDAMENTADAS. REALIZAÇÃO DE 43 FISCALIZAÇÕES COM 370 TRABALHADORES RESGATADOS.</p>
	<p>Muitas denúncias são dirigidas diretamente à DETRAE e nem sempre são registradas no Sistema Federal de Inspeção do Trabalho - SFITWEB na SRTb-MA, ficando fora do controle desta Regional.</p> <p>Nos últimos 5 anos a SRTb-MA sofreu uma redução de mais de 50% de seu quadro de AFT, acompanhado de expressiva redução do seu orçamento para a Inspeção do Trabalho, o que fez extinguir a equipe que se destinava especificamente à fiscalização do trabalho no campo e combate ao trabalho escravo. Atualmente as ações de combate ao trabalho escravo são executados pelos mesmos 5 (cinco) AFTs que são também responsáveis por realizar todas as fiscalizações de prevenção de acidentes (urbanas e rurais) e todas as análises de acidentes e doenças do trabalho, em todo o Estado.</p> <p>Não cabe a esta SRTb-MA emitir opinião sobre ações realizadas pelas Equipes do GEFM da DETRAE, todavia, daquilo que conhecemos, tais operações resultam de criteriosa análise de denúncias recebidas e de esmerado planejamento e execução.</p>
	<p><i>Respondido 03/11/2018</i></p>

Fonte: Plataforma Monitora 8.7

Nesse sentido, o Relatório de Monitoramento (2018) atestou “a necessidade do Estado brasileiro adotar medidas para reestruturar as ações de fiscalização em nível nacional, bem como redistribuir auditores fiscais do trabalho (AFTs) para a regional do Maranhão a fim de recompor o déficit apresentado pela SRTb/MA.” (COETRAE-MA, 2018, p. 16). Ao mesmo tempo, verificou a inexistência, na Coetrae-MA, de ações integradas destinadas à atuação conjunta na repressão, e mesmo as ações previstas no Plano consideradas parcialmente cumpridas foram de iniciativas isoladas no âmbito da competência das autoridades policiais federais (Polícia Rodoviária Federal - PRF e Polícia Federal - PF) (COETRAE, 2018, p.15), sugeriu as seguintes medidas em nível local:

Tendo em vista o funcionamento ativo da Coetrae, a experiência em atuação conjunta na área da prevenção, vislumbra-se como possível a articulação de operações conjuntas de repressão, como fiscalizações coordenadas em rodovias e localidades de maior incidência de naturalidade de trabalhadores resgatados, em altas temporadas de migração de trabalhadores, com o apoio da Polícia Militar e da Polícia Rodoviária Estadual. Da mesma forma, a sugestão pode ser estudada para averiguação de denúncias de trabalho escravo no território maranhense. (COETRAE-MA, 2018, p. 16).

A ineficácia das ações de repressão no Maranhão, em relação à atuação do GEFM e a ausência de recursos materiais e orçamentários da SRT, se inscreve no contexto de barganha federativa por responsabilidade pública pela gestão de políticas (ARRETCHE, 2011, p.47) e nas pressões dos grupos dominantes que comprometem a mobilização de recursos e a

efetividade da política de fiscalização/resgate, como os vetos do judiciário à eficácia dos instrumentos normativos de repressão ao trabalho escravo. Assim, o cumprimento das ações desse eixo fica condicionado ao contexto e às condições políticas nacionais e estaduais, uma vez que:

o governo fica exposto às pressões de grupos dominantes, especificamente no tocante a uma coalisão de aliados que permita uma estabilidade política. Este tipo de projeção do interesse econômico em nosso legislativo e executivo tem imprimido obstáculos à aprovação de leis importantes no combate à escravidão contemporânea” (NASCIMENTO, 2016, p.168).

Nesse contexto, ainda que o Relatório de Monitoramento verifique a existência de legislação estadual para coibir o trabalho escravo, sua eficácia é vinculada ao funcionamento de instrumentos de repressão nacionais. Além disso, a efetividade de outros instrumentos de repressão previstos no Plano Estadual foi comprometida pela ausência de acompanhamento de fiscalizações, termos de ajustamento de conduta, processos judiciais e sentenças condenatórias, que deveriam ter sido feitos a partir de informações enviadas à Coetrae, com o objetivo de sensibilizar autoridades do Judiciário:

Com a obtenção desses dados, seria possível avaliar o indicador da proporção entre o número de fiscalizações, processos judiciais e condenações (penais e cíveis), a fim de analisar a eficácia concatenada e complementar desses instrumentos para a aplicabilidade das leis de combate ao trabalho escravo, com foco na efetividade desses meios para coibir essa conduta, por meio do combate à impunidade, contribuindo para a erradicação do trabalho escravo no Maranhão e para que os maranhenses não sejam submetidos a essa grave violação. (COETRAE-MA, 2018, p.15)

Ademais, quanto à política de repressão empreendida pelo GEFM, ou mesmo ao déficit local de AFTs, essas são ações que, embora consignadas no Plano Estadual, são de competência de estruturas federais, que também sofreram significativas perdas e tensionamentos entre o período de implementação do II Pete-MA (2014-2018), como a crise econômica, o impeachment da presidenta Dilma Rousseff (2016) e a reestruturação (inclusive orçamentária) do Ministério do Trabalho, que primeiro perdeu a pasta de Emprego e, mais recentemente, o status de Ministério, transformando-se em uma seção do Ministério da Economia e ficando vinculada ao orçamento desta.

Segundo o monitoramento da implementação do Plano, realizado em 2018, o eixo relativo à Ações de Prevenção foi avaliado com o maior número de indicadores cumpridos, especialmente no que tange às ações conhecimento da realidade, sensibilização, mobilização e capacitação, com destaque para as pesquisas desenvolvidas sobre o tema, produção de material

(físico e digital) de sensibilização e informação, promoção de campanhas, documentários, radionovelas, montagem e circulação de peças teatrais e trabalhos coreográficos sobre o tema do trabalho escravo, seminários, rodas de discussão, Caravanas da Liberdade, explorando diversos tipos de espaços de divulgação, como assessorias institucionais, mídias sociais e comunitárias e dirigidas a diversos públicos (COETRAE, 2018, p.18).

Apesar dos avanços destacados no Relatório, a representante da sociedade civil local entrevistada por esta pesquisa chama atenção para importância de se investir mais em comunicação, para se conseguir avançar ainda mais na eficácia do eixo de Ações de Prevenção:

Sempre teve a política de prevenção, essa questão da prevenção eu creio que sempre ela aconteceu. Não executada por todas as organizações e instituições como citado no plano, mas se comparando as quantidades, aconteceram. No eixo da prevenção, as que ficaram sempre muito falhas foram a questão do investimento nos meios de comunicação. A temática do trabalho escravo vem à tona quando tem algum resgate, e a imprensa registra, sendo articulado antes. Então, naquela semana do resgate você vê muitas notícias. Mas nunca houve, nesse tempo todo que eu acompanho, essa prioridade de se investir em comunicação sobre o tema, que seriam campanhas preventivas, contínuas para acontecer. E isso é importante porque a gente vê resultado de algumas campanhas que saíram, o pessoal ficou alerta, buscou informação a partir daquilo, mas é algo que a gente nunca avançou. (SOCIEDADE CIVIL ESTADUAL, 2019, p.3)

Outras fragilidades identificadas nas respostas aos indicadores ligados ao eixo de Ações de Prevenção dizem respeito à baixa utilização de mídias comunitárias para divulgação do tema, bem como dificuldades relatadas pela maioria das participantes quanto à guardar ou sistematizar o registro das ações realizadas nesse âmbito, havendo problemas em mensurar público, alcance, etc. As ações previstas para divulgação do Plano, como audiências públicas e seminários, não foram realizadas, o que comprometeu os processos de divulgação e informação do Plano, que não foi amplamente discutido entre os implementadores previstos, especialmente os municípios de maior incidência de trabalho escravo.

Segundo registrado no Relatório de Monitoramento, “as ações desenvolvidas tiveram o caráter de mobilização e sensibilização sobre o tema, principalmente os seminários, palestras em escolas, e as diversas ações e materiais desenvolvidos no âmbito do Escravo Nem Pensar (ENP)” (COETRAE, 2018, p. 19). O ENP é um dos projetos de prevenção e capacitação mais antigos em execução no Maranhão, e a representante da sociedade nacional explicou os objetivos e ações do Projeto:

Ele é um programa educacional voltado à prevenção do trabalho escravo em áreas vulneráveis, como o interior do Maranhão. Então basicamente a gente trabalha com a rede pública de educação. No começo, quando a gente começou a trabalhar lá no Maranhão, o processo acontecia por meio das secretarias municipais, com os

municípios mais vulneráveis. A partir de 2015, a gente começou a trabalhar em nível estadual, na verdade 2014 para 2015, e aí a gente muda de escala, a gente começa a trabalhar com o estado, trabalhando com mais de uma região ao mesmo tempo, com uma rede bem maior do que uma municipal, obviamente, para levar a temática numa escala mais ampla. E o Maranhão, no Escravo Nem Pensar, sempre foi muito estratégico, porque como você sabe, a maior parte dos trabalhadores resgatados em todo o Brasil são maranhenses, então faz sentido ter um trabalho preventivo lá, específico, no território maranhense. A gente trabalha com a rede pública de educadores porque a acredita que a gente não só prepara uma geração para o futuro, para que essa não venha a cair no trabalho escravo, apostando numa ação de médio a longo prazo, mas também olha para uma geração que está entrando agora no mercado de trabalho. (SOCIEDADE CIVIL NACIONAL, 2020, p.01)

Segundo a entrevistada, o ENP aposta não apenas no sentido da educação formal, mas no viés transformador da educação, porque é através dela que são formados cidadãos. Por isso, trabalham com jovens do ensino médio, que segundo verificam, tem entrado no mercado de trabalho cada vez mais cedo:

Então frequentemente a gente tem essa ideia de que o jovem, o aluno, vai encerrar o Ensino Médio e daí que ele vai começar a procurar trabalho, e não é assim. Principalmente quando a gente olha para a realidade de municípios e estados vulneráveis, em termos sócio econômicos, a gente vê que cada vez mais cedo os jovens começam a entrar no mercado de trabalho, muitas vezes crianças. (...) Lá na frente vão requerer seus direitos, lá na frente eles vão entender que tem um direito do trabalho que vai protegê-lo, que o piso mínimo para se trabalhar é parametrizado no salário mínimo, que é preciso ter informações na hora que vai aceitar um trabalho. Então é uma noção mínima de cidadania, e a educação tem essa capacidade, principalmente porque ela tem uma capilarização muito grande. (...) A educação, nesse sentido, tem um valor agregador de difusão de informação muito grande, então a gente aposta muito nisso, em como capilarizar a temática. Hoje o tema do trabalho escravo no Maranhão é muito falado, é muito conhecido, mas isso, imagina em 2006, há quase 20 anos, as pessoas não tinham noção do que era isso. Aliás, já sabiam que existia uma exploração, que havia trabalhos “difíceis”, que as pessoas migravam, que os maridos, que os seus filhos, cada vez mais cedo iam embora para o corte de cana, para a construção civil, para trabalhar no Pará em diversas atividades, mas essa percepção de que esses elementos estavam relacionados com o trabalho escravo é muito recente. E teve um trabalho muito grande no Maranhão de pressão, de pautar essa temática, pressionar a agenda pública, o poder público a pensar nessa agenda. Então o Escravo Nem Pensar vem não só com uma ação mais pontual dentro das redes públicas de educação, mas também como um ator que acredita ser importante pressionar governos e fazer articulações com atores locais para que essas demandas sejam sempre pautadas. Então o Escravo Nem Pensar tenta trabalhar sempre dessas duas formas. (SOCIEDADE CIVIL NACIONAL, 2020, p.02)

Como um dos principais projetos do eixo de ações de prevenção, o projeto tem contribuído para desnaturalização do problema e para pressionar o poder público a se comprometer com ações para erradicação do trabalho escravo. Nesse sentido, ressalta a entrevistada:

Quando a gente falava de trabalho escravo lá em 2007, 2006, era um negócio que parecia que se estava falando de extraterrestre! E o poder público era uma negação, de negar mesmo, de fingir que não estava acontecendo, e às vezes até dentro de municípios onde o poder local é mais forte, de ser hostil em relação à temática. Hoje, raramente, tirando algumas exceções, raramente a gente ouve negativas de poder público, todo mundo diz que tem, então sabe que tem. É feio falar que não existe no Maranhão, coisa que a gente ouvia no começo. E a própria população está muito mais informada sobre isso, é visível, a gente sente. O progresso que a temática teve na agenda pública do Maranhão é um negócio impressionante, em dez anos, de 2007 a 2017, e agora, 2020, é outra história. E isso, obviamente, reverberou no poder público, então quando é que eu imaginaria que o governo do estado se comprometeria com um plano estadual? Com a renovação de um plano estadual arejado como foi o que vocês aprovaram há pouco tempo? E não só isso, mas principalmente assumindo compromissos reais com a aceitação de um TAC, eu não consigo imaginar isso em outras épocas. Quando a gente entrou, em 2007, essa interlocução, essa possibilidade de comunicação, entre o MPT e o próprio governo do estado, nem estava colocada. Então, ainda que o governo do estado esteja sob a ação de um TAC, houve uma oportunidade de diálogo para que esse TAC fosse instituído. Acho que já começa, isso é muito emblemático. Mas eu acho que essas ações de prevenção, e aí os órgãos também trabalhando na repressão, a própria sociedade maranhense falando disso em municípios pequenos onde acontece trabalho escravo... Codó, por exemplo, eu fiz uma formação em 2013 lá, não estava colocado no horizonte delas, o que era o trabalho escravo. Hoje se você for pra Codó e falar sobre trabalho escravo, as pessoas, “sim, temos este problema e a gente precisa fazer algo em relação a isso”. Ninguém nega o problema no Maranhão. Coisa que não era visível no passado. (SOCIEDADE CIVIL NACIONAL, 2020, p.06)

Nesse sentido, as ações do projeto não apenas levam o tema do trabalho escravo para as escolas, mas difundem as informações entre as famílias e as comunidades e nos municípios, por meio da construção de processos formativos, divulgação de informação e promoção de debates sobre o tema. Com a execução do projeto entre 2015 e 2020, o Maranhão foi o primeiro estado do Brasil a realizar um projeto de prevenção ao trabalho escravo em toda a rede pública de ensino, alcançando todas as Unidade Regionais de Ensino (REPÓRTER BRASIL, 2019, p. 4).

A dimensão que o projeto ganhou, no nível estadual, trouxe algumas dificuldades de gestão, tanto para a executora direta, a Repórter Brasil, quanto para os gestores estaduais da SEDUC, que davam apoio à execução das ações, articulando-as junto às Unidades Regionais de Ensino, além de apoio financeiro para deslocamentos e diárias, que fez com que em 2017 o projeto tivesse uma pequena pausa, conforme relata a entrevistada:

Então, na verdade foi uma conjunção de fatores, teve uma questão de apoio, de recurso mesmo, ao Escravo Nem Pensar, e aí foi uma entressafra, entre preparação de projeto, aprovação, trâmite na Secretaria de Educação e acho que houve troca de gestão (...) frente. E eu acho que teve uma outra questão também que, pro Escravo Nem Pensar seria a primeira vez que a gente trabalharia numa sequência, numa segunda edição no mesmo estado, dando continuidade ao primeiro projeto estadual. Então a gente nunca tinha feito uma segunda versão de algum estado, esse foi o primeiro. E daí a gente também teve que reinventar umas capacidades nossas para dar conta. Agora a gente faz, tranquilamente, segundas versões de projetos estaduais, a gente vai fazer agora no Tocantins, normalmente agora isso corre de forma quase fluida. Mas na época isso era uma coisa nova para a gente também, então teve isso. E obviamente todas essas

coisas de articulação, de processos formais dentro de secretaria, conversa com um, conversa com outro, aí muda o ponto focal dentro da secretaria de educação com a gente, então tem uma espécie de mini rearticulação que faz sentido (...) (SOCIEDADE CIVIL NACIONAL, 2020, p.04)

As mudanças de gestão e pontos focais de articulação junto aos implementadores podem gerar dificuldades quanto aos planos e a mobilização para renovação de projetos em curso, que podem avançar lentamente, ainda mais quando o convencimento e a rearticulação dos gestores implementadores são travados e/ou retomados devido a alterações no comando na gestão ou do ponto focal de articulação, gerando novas rodadas de discussão para adesão ao Projeto, como no caso da demora para renovação do ENP para o ciclo de 2018 e, mais tarde, o de 2019-2020, já no segundo mandato do Governador Flávio Dino (2019 até a atualidade).

Os dados gerais sobre a implementação do eixo de Ações de Prevenção demonstram dificuldades para a assimilação e cumprimento das ações que propõem a priorização ou o direcionamento de programas de alfabetização, educação profissional, acesso à terra, apoio à agricultura familiar, geração de renda e incentivo a economia solidária aos municípios de maior incidência de aliciamento e resgate. Em geral, os indicadores associados a essas proposições foram considerados parcialmente cumpridos, tendo em vista terem sido informados programas desse tipo nos municípios de maior incidência de trabalho escravo. No entanto, o relatório ressalta que “pelas respostas inseridas, não é possível afirmar se esse direcionamento foi orientado pelo critério da vulnerabilidade dessas localidades ao aliciamento de trabalho escravo” (COETRAE, 2018, p. 19).

Essa estratégia de priorização de medidas referentes ao trabalho escravo é prevista desde o Eixo de Ações Gerais, na proposição “dar prioridade aos processos e medidas referentes a trabalho escravo nos seguintes órgãos: SRTE/MA, MPT, TRT, DPF, MPF, TRF, SEDIHC, SSP, SAGRIMA, SEMA, SEDES, SEIR, SETRES” (COETRAE-MA, 2012, p. 14). No restante do documento base, compilamos 22 ações que preveem o direcionamento de programas e medidas para os municípios de maior incidência, além da priorização das vítimas, conforme compilado no Anexo 3, o que corresponde a 27,8% do Plano.

A diretriz do Pete-MA relativa à transversalidade elenca que devem ser estabelecidas estratégias de atuação operacional que envolvam órgãos do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, de modo que o enfrentamento ao trabalho escravo seja uma premissa considerada na definição de políticas e na priorização de ações estatais nas esferas municipal, estadual ou federal (COETRAE-MA, 2012, p. 12). No entanto, ainda durante a concepção do Plano, essas estratégias não foram definidas e, conforme vimos, não foram estabelecidas

claramente ao longo da execução do Plano de Ações Intersetoriais, seja no nível estadual, âmbito de competência do Pete-MA, menos ainda no nacional, que também apresenta dificuldades para estabelecer essas estratégias para além das ações relativas ao eixo de repressão, como visto.

Dessa forma, o Plano estabelece apenas a priorização ou direcionamento de ações, sem necessariamente estabelecer como. Além disso, prevê a mesma estratégia para órgãos e programas federais, como o Bolsa Família, Luz para Todos, ações de regularização fundiária a cargo do INCRA e as iniciativas de geração de emprego e renda da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAE), o que implicaria no conhecimento e adesão de todos esses implementadores e demandaria apoio burocrático e político adequado à implementação de cada uma das ações previstas, que como vimos, pelas mudanças políticas no país, tem sido cada vez mais variáveis.

Portanto, a eficácia desse tipo de ação depende do nível de divulgação e circulação de informação entre aqueles que vão implementar a política, que, como já vimos, não é regular, uma vez que grande parte declarou não ter conhecimento do Plano e das ações que foram elencadas como responsáveis. As trocas entre gestores e representantes junto à Coetrae também comprometem o fluxo de informações, seja do que já está consignado no Plano, seja quanto ao que é acordado nas plenárias da Comissão, pois depende também do fluxo de informação entre representante na Coetrae e gestores da representada.

Um exemplo de como a eficiência do processo de divulgação e informação é importante para a execução desse tipo de ação diz respeito à resposta inserida pelo Instituto de Colonizações e Terras do Estado do Maranhão (Iterma) no monitoramento do II Pete-MA por meio da Plataforma Monitora 8.7. O órgão informou que emitiu Títulos de Domínio de Terras para pequenos agricultores em alguns dos municípios considerados de maior incidência, ressaltando que no órgão “não há processos em andamento para reordenamento agrário e tampouco títulos emitidos para este público alvo”, o que dá a entender que inexistem no órgão qualquer diretriz de direcionamento de suas ações para aquelas regiões em face da sua vulnerabilidade ao trabalho escravo.

Especificamente sobre os programas e ações estaduais que poderiam diminuir a vulnerabilidade das áreas de maior incidência de trabalho escravo e, assim, atuarem como ação preventiva ao aliciamento, o Relatório de Monitoramento (2018) identificou alguns programas educacionais de qualificação profissional, apoio à agricultura familiar e acesso à terra nos municípios indicados no Plano como prioritários. Mesmo com a participação desses

implementadores na Coetrae-MA, a execução desses projetos nessas localidades foi mais resultado de um quadro geral de vulnerabilidade do que do direcionamento orientado a partir da política prevista no Pete-MA.

Quanto ao eixo de Ações de Inserção e Assistências às Vítimas, o Monitoramento da implementação do II Pete-MA, realizado pela Coetrae-MA em 2018, identificou que este é o eixo onde concentra-se o mesmo número de indicadores não cumpridos do Eixo de Ações de Repressão, totalizando 4. São eles:

- a) Existência de política de inserção social, com o CRAS como unidade de referência no atendimento às vítimas do trabalho escravo e com ações específicas voltadas à geração de emprego e renda, educação profissionalizante e reintegração do trabalhador;
- b) Existência de mecanismos de priorização de processos e medidas referentes ao trabalho escravo (vítimas e/ou de municípios de origem, aliciamento e resgate) em programas sociais ou processos judiciais ou administrativos;
- c) Existência de convênio para concessão de bolsa de um salário mínimo para que cada trabalhador resgatado possa se dedicar a programas de qualificação profissional por um prazo de um ano e/ou bolsas de estudo às crianças e adolescentes resgatados
- d) Número de agências locais do Sistema Nacional de Emprego (SINE) nos municípios de aliciamento para o trabalho escravo e ações desenvolvidas por meio destas ou em parceria para intermediação de mão-de-obra

Novamente, nos deparamos com ações mal concebidas e de múltiplos objetivos, como a que prevê “implementar uma política de inserção social de forma a assegurar que os trabalhadores libertados não voltem a ser escravizados, com ações específicas voltadas a geração de emprego e renda, educação profissionalizante e reintegração do trabalhador”. Entendemos essa proposição como de caráter estratégico, que para nós seria o ponto perseguido por todo o eixo, uma vez que parte da análise de que, até o lançamento do Plano, o atendimento às vítimas era realizado apenas pelas organizações da sociedade civil, com destaque para o CDVDH/CB.

Segundo registrado na discussão do Fluxograma de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo no Maranhão, o CDVDH/CB referenciou-se no atendimento a denunciante e vítimas de trabalho escravo:

A ação do Centro vai desde o recebimento da denúncia, acolhimento, encaminhamentos aos programas e serviços públicos para acesso aos direitos básicos, mesmo enfrentando muitas dificuldades para a garantia do acesso dos trabalhadores a esses serviços, prestação de assistência jurídica e mobilização social, através da conscientização e articulação. (COETRAE-MA, 2012, p. 23)

A proposta do II Pete-MA era que estas ações pudessem ser potencializadas a partir da conformação de uma rede de apoio, com a articulação de diversos agentes sociais nos municípios, que em comunicação direta com o CDVDH/CB pudessem apoiar no encaminhamento e acompanhamento de denúncias e casos em cada localidade. Nesse fluxo, a inserção social seria resultado de uma provocação a diversos setores das políticas públicas, em especial ao Centro de Referência da Assistência Social, para garantir atendimento às vítimas de acordo com as suas necessidades.

Desse modo, entende-se que os Centros de Referência da Assistência Social ou outros serviços equivalentes devem assumir o papel de atender os trabalhadores encaminhados pelos Centros de Defesa, pela SRTE/MA ou outras organizações, fazendo os encaminhamentos necessários aos outros serviços públicos locais na perspectiva da sua inserção social. Esse atendimento deve considerar as várias dimensões que precisam ser articuladas para que o trabalhador possa sair do ciclo vicioso da superexploração, garantindo as condições necessárias à sua sobrevivência. Isso requer que o caso seja trabalhado no âmbito social, jurídico, econômico e cultural (COETRAE-MA, 2012, p.24).

Segundo o Relatório de Monitoramento (2018) essa proposição não foi efetivada, embora se tenha identificado algumas iniciativas isoladas que poderiam convergir nessa direção:

- a) capacitação da rede de assistência social;
- b) elaboração de propostas de fluxograma de atenção a saúde do trabalhador resgatado por parte da Secretaria de Estado de Educação, aguardando discussão no âmbito da Coetrae/MA para posterior capacitação da rede de saúde;
- c) rede de educação profissionalizante, seja por parte do Estado, seja por parte do setor produtivo;
- d) proposta de Rede Estadual de Proteção e Atendimento às Vítimas e Pessoas Vulneráveis ao Trabalho Análogo ao de Escravo no âmbito do Programa Estadual de Enfrentamento ao Trabalho em Condições Análogas a de Escravo; (COETRAE-MA, 2018, p.27)

Ainda que a pasta da assistência social estivesse dentro da estrutura da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania (Sedihc)⁵², por meio da

⁵² Constituída nos termos da Lei nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011 e nos termos da Lei nº 9.629, de 19 de junho de 2012 e reorganizada pelo Decreto nº 28.124 de 23 de abril de 2012. Regimento Interno aprovado por meio do Decreto nº 28.937, de 02 de abril de 2013.

Secretaria-Adjunta de Assistência Social, a proposta de incorporar essa política pública ao enfrentamento ao trabalho escravo é relativamente recente. As primeiras atividades com a rede que se tem notícia são de 2017, através de parceria da ONG Repórter Brasil com o Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascaran – CDVDH/CB e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES), no Seminário “Educação e Assistência Social: os desafios no combate ao trabalho escravo no Maranhão” (SEDIHPOP, 2018).

Esses foi um dos primeiros eventos que organizei na qualidade de Coordenadora de Ações para o Combate ao Tráfico de Pessoas e ao Trabalho Escravo. A ideia era promover a troca de experiência entre os gestores formados nos módulos do Escravo Nem Pensar e o público da rede de assistência social, a partir de um material específico para esse público produzido pela Repórter Brasil. No evento, a técnica representante da SEDES na mesa principal frisou que aquele era um tema novo para a Secretaria, que precisaria ser discutido junto às equipes das políticas de assistência, nos municípios.

Desde o I Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, essa foi uma das linhas de ação que ficaram mais vulneráveis em sua execução. Na avaliação do II Plano, as políticas de reinserção social de trabalhadores libertados e/ou em situação de vulnerabilidade e a quantidade de trabalhadores atendidos por elas restringiu-se à inclusão de pessoas resgatadas no Programa Bolsa Família (MDS, 2014). Portanto, inclusive no âmbito nacional, esse é um dos pontos em que a política precisa avançar, como observado pela representante da Repórter Brasil entrevistada:

Uma coisa que eu vejo que poderia melhorar expressivamente é a questão do atendimento às vítimas. E isso eu falo em nível nacional, pra tudo, há muito tempo eu falo que a gente não tem uma política pública de atendimento às vítimas, coordenada, universalizada para o Brasil. (...) Porque a gente precisa melhorar nisso, não é só o Maranhão. É que o Maranhão precisa mais ainda disso porque, de novo, a maior parte das vítimas são do Maranhão. Então, se eles retornam para aí depois do resgate, quem seria o órgão, qual seria a instituição que faria esse atendimento, ou uma execução de política pública que fosse voltada para o resgatado ou para a resgatada. Fica essa questão. Obviamente que a assistência social precisa estar nisso, pelo poder de capilarização dela. Da mesma forma que há sempre uma escola no município, você tem o órgão responsável pela assistência social. E a missão da assistência social coincide perfeitamente com as demandas do trabalhador resgatado, ou do trabalhador potencialmente vítima do trabalho escravo. Não tem como a assistência social fechar os olhos para isso, e ela é uma política nacionalizada, então essas coisas precisam estar envolvidas. Só que aí esbarra numa questão, que é como melhorar isso no Maranhão. Esbarra numa questão que é a da municipalização. Porque a assistência social é administrada pelos órgãos municipais, pelo nível municipal. Então, é necessário fazer um trabalho de municipalização. Agora, a questão é como fazer um trabalho de municipalização da política pública de trabalho escravo? Nacionalmente, as coisas estão resolvidas, a gente tem determinações, e casualmente, no caso do Maranhão, a gente tem também. Então, agora, cabe a quem e como vai ser feito esse

Essa municipalização deveria ser coordenada desde o nível federal, pelo proposto no próprio Plano Nacional⁵³. No entanto, como lembra Arretche (1999), “quando se trata de municipalizar atribuições de gestão, estratégias eficientemente implementadas por parte do governo federal são decisivas” (1999, p. 136). Isso porque, ao assumir funções de gestão de uma dada política, a administração local dos custos e benefícios implicados, que requerem capacidade fiscal e/ou administrativa para execução de ações específicas, quando bem-sucedidas em nível federal ou estadual “minimizam os custos prováveis que a assunção de tais atribuições tende a acarretar. Simetricamente, a ausência de tais políticas implica que cada administração municipal deverá arcar sozinha com tais custos” (ARRETCHE, 1999, p. 136).

Por isso, a autora sublinha a importância dos atributos institucionais das políticas que se pretende descentralizar, como os custos operacionais implicados em sua gestão, as dificuldades à transferência de atribuições derivadas do legado das políticas prévias e com as prerrogativas legais estabelecidas constitucionalmente (ARRETCHE, 1999, p. 135). No caso da política (ou das políticas) de enfrentamento ao trabalho escravo, esses atributos são frágeis. Enquanto parte da política de direitos humanos requer capacidades institucionais complexas,

a política federal de direitos humanos caracteriza-se por forte intersetorialidade e envolve a ação concertada das três esferas de governo, o que demanda o desenvolvimento de mecanismos robustos de coordenação e acompanhamento horizontal e vertical das ações descentralizadas, por parte do órgão federal de direitos humanos. Tais mecanismos, no entanto, são frágeis em sua versão atual (SANTOS, 2016, p. 217)

A necessidade desses arranjos institucionais perpassa, ainda, a incorporação do princípio da transversalidade e do exercício de formas de articulação intragovernamental que desafiem a divisão burocrático-departamental tradicional da gestão de políticas públicas (PIRES, 2016, p.196). No entanto, até então, o compartilhamento de responsabilidade e gestão das políticas de enfrentamento ao trabalho escravo com estados e municípios tem sido guiado a partir do critério da espontaneidade ou da coação, no sentido de que os estados precisam assumir, como fez o Estado brasileiro, que violam direitos humanos e precisam atuar no sentido de cessá-las e repará-las.

⁵³ 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. (BRASIL, 2008, p.18)

Nesse sentido, a descentralização dessas políticas não é baseada em estratégias de indução que compensem obstáculos à descentralização, derivados dos atributos estruturais de estados e municípios ou dos atributos institucionais das políticas (ARRETCHE, 1999, p. 135), como a ação política deliberada de níveis mais abrangentes de governo para compensar obstáculos de natureza econômica ou fiscal que possam alterar o desempenho de funções de gestão na área social (ARRETCHE, 1999, p. 133). Não se trata de um programa cuja estrutura de incentivos favoreça à adesão, pois tem custos e benefícios desconhecidos, cujos atributos institucionais, apesar de eficazes no campo da repressão, ainda são frágeis nos campos de prevenção e reinserção e deixam incertezas para as administrações estaduais e municipais quanto à “retaguarda” oferecida pelo governo federal para execução da política nos estados subnacionais.

Estratégias de indução que minimizem custos ou tragam benefícios ao nível de governo que assumirá ou compartilhará a gestão de uma dada política, para serem bem sucedidas, segundo Arretche (1999), requerem a disposição dos níveis de governo interessados, ou seja, que estes tomem decisões favoráveis a programas de descentralização, e, ainda, meios (recursos financeiros, políticos e administrativos) para implementar políticas cujo desenho institucional favoreça/induz a adesão dos demais níveis de governo (ARRETCHE, 1999, p. 136).

Nesses termos, a política de inserção prevista tanto no Plano Nacional quanto no II Pete-MA fica suscetível a atributos políticos e institucionais que também afetam o grau de adesão dessas políticas por estados e municípios. O apoio político à política em nível nacional tem sido variável, verificando-se também barreiras políticas de oposição burocrática e fracos incentivos ao implementador, na medida que o órgão central, em termos de política de assistência, não assumiu a execução da ação nos termos propostos, e os implementadores locais, nos estados ou municípios, além de não terem sido consultados durante a formulação, não tem adesão ou incentivos adequados para cumprir com as diretrizes a partir do seu nível de atuação.

Exemplo desse tipo de incentivo são aqueles formulados no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que conta com estratégias e recursos da implementação da Política de Assistência Social. Os recursos destinados às Ações Estratégicas do PETI têm a finalidade de viabilizar a implementação das ações estratégicas de prevenção e de erradicação do trabalho infantil nos municípios considerados de alta incidência. (BRASIL, 2015, p. 01). Além disso são elaboradas orientações técnicas para guiarem as estruturas da Política de Assistência na implementação das ações do PETI.

Durante o Monitoramento do II Pete-MA a Sedes registrou essas dificuldades:

Figura 5 - Resposta da SEDES a indicador do eixo de Ações de Inserção e Assistência as Vítimas



Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Maranhão
Agente executora / Governo / Membro da COETRAE

vale ressaltar que política de Assistência Social, em relação a ações de enfrentamento ao trabalho escravo ainda são bastante incipiente. Considerando que a nível nacional ainda não temos uma discussão nivelada e normativas técnicas seu papel da Assistência Social no combate ao trabalho escravo.

Apesar de constar na resolução 109/2009 - tipificação dos serviços socioassistenciais, famílias/indivíduos em situações análoga de trabalho escravo como público dos serviços executados pelo CREAS/CRAS, ainda precisamos avançar sobre a orientação técnica e metodológica as equipes, assim como garantir recursos - cofinanciamento aos estados e municípios para execução destas ações.

Respondido 05/11/2018

Fonte: Novo Monitora 8.7

Em parte, as dificuldades identificadas tem sido contornadas em nível estadual, muito pela necessidade, evidenciada pelo Monitoramento de 2018, de incorporar as estruturas da política de assistência social às ações de inserção e assistência as vítimas. Se em 2017 o setor reconhecia a pouca aproximação com o tema e a inexistência de ações concretas para atendimento a esse público de forma orientada, nos últimos anos houve a incorporação desse setor nas discussões da Coetrae e nas ações de resgate e acolhimento nos municípios, com a coordenação da SEDES.

Isso se deve ao comprometimento das técnicas responsáveis por representar a SEDES na Coetrae, como resultado da adesão dos gestores daquela Secretaria ao Plano e do apoio político crescente, em nível estadual, à política de combate ao trabalho escravo, materializado no Programa Estadual de Enfrentamento ao Trabalho em Condições Análogas à Escravidão. O programa prevê um tópico específico de assistência as vítimas, com a Sedes figurando como órgão articulador entre os níveis nacionais e municipais para assegurar o atendimento das vítimas por meio da política de assistência social.

Nos anos de 2018 e 2019 foram realizadas capacitações sobre o tema, junto à rede de assistência dos municípios de maior incidência de trabalho escravo. Houve troca de experiências entre a gestão da política de assistência do Maranhão e do estado da Bahia, ao se discutir a necessidade de nivelamento técnico e normativo sobre o papel da assistência social no atendimento às vítimas de trabalho escravo; articulações e encaminhamento de vítimas para atendimento por CREAS e CRAS de origem de pessoas resgatadas e; mais recentemente, a construção de um Guia de orientação para atendimento a vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas.

A referida orientação foi construída pela Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania, por meio da Divisão para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE) do Ministério da Economia, da Organização Internacional do Trabalho – OIT, de parceiros da rede de Assistência Social dos estados da Bahia e do Maranhão e da Sociedade Civil. O documento tem por objetivo orientar as equipes estaduais e municipais da Política de Assistência Social sobre as responsabilidades e atribuições do SUAS no atendimento e acompanhamento de pessoas vítimas de trabalho análogo ao de escravo e/ou tráfico de pessoas (BRASIL, 2020).

Apesar dos avanços, os desafios para descentralização dessa política para os municípios, adoção do guia e articulação dos demais serviços ainda persistem. Isso porque a proposição não busca assegurar apenas o referenciamento dos CRAS como unidade de atendimento das vítimas do trabalho escravo, mas implementar uma política de inserção social com ações específicas voltadas à geração de emprego e renda, educação profissionalizante e reintegração do trabalhador (COETRAE-MA, 2012, pp. 21-22), o que esbarrou em barreiras de competência analítica quanto à viabilidade desigual entre a existência de atendimento às vítimas, feito pela sociedade civil e a inexistência de serviços públicos, ou mecanismos de priorização em políticas existentes, para os quais essas pessoas pudessem ser encaminhadas.

Com o Guia, recém elaborado, parte dessas inquietações sobre o papel da assistência ficam mais abrandadas, mas o desafio da adesão dos procedimentos pelos municípios é uma tarefa prática para os próximos anos. Além disso, a rede de serviços e políticas públicas para a qual as pessoas atendidas poderão ser encaminhadas ainda precisa ser amadurecida.

Conforme avaliou-se no tópico de Ações de Prevenção, existem programas estaduais que podem fortalecer as políticas de combate ao trabalho escravo, mas ainda com pouco direcionamento aos municípios de maior incidência dessa prática. Da mesma forma, não se verificou, pelas informações apresentadas, o atendimento às vítimas no âmbito desses programas. (COETRAE-MA, 2018, p. 26)

Como registrado no documento base do II Pete-MA, esse atendimento era feito pela sociedade civil, principalmente pelo CDVDH/CB, que se tornou referência no acolhimento, atendimento e encaminhamento para serviços públicos de vítimas e/ou denunciantes. No entanto, esse atendimento era até certo ponto limitado, diferente do atendimento a longo prazo esperado pela rede da política de Assistência Social e, por outro lado, diferenciado, vez que agregava outras dimensões, como a educação em direitos humanos e cidadania.

A fala da representante ressalta as expectativas e limites da atuação da sociedade civil, que atuando no vácuo do Estado, é cada vez mais demandada, inclusive para além de suas

capacidades, a assumir funções não alcançadas pela atuação estatal, como a assistência a vítimas de trabalho escravo. Como vimos, embora as políticas de repressão sejam importantes, representando o sistema estabelecido nesse campo como um dos principais avanços no combate ao trabalho escravo no Brasil, elas são insuficientes para erradicar o problema (OIT, 2011, p. 86). Por isso a necessidade de que sejam articuladas às ações de prevenção e assistência à vítima, que funcionem de forma articulada a fim de atender a um problema complexo e multifacetado de forma holística, enquanto parte do arcabouço de políticas públicas para erradicação do trabalho escravo (SUZUKI, 2016, p.123).

Para Natália Suzuki, diante da incapacidade do Estado de institucionalizar e universalizar essas ações, elas vêm sendo empreendidas por entidades da sociedade civil, como a CPT e a Repórter Brasil, e por isso seu alcance ainda é pontual em termos geográficos e de quantidade de beneficiários (Ibid.). O mesmo aplicamos às ações de assistência e inserção às vítimas no Maranhão assumidas pelo CDVDH/CB e, assim limitadas aos municípios no campo de sua atuação, principalmente em Açailândia, Santa Luzia, Pindaré e Monção (CDVDH/CB, 2017, p.10), e às vítimas que consegue atender e articular.

O protagonismo dessas organizações tem explicações no surgimento mesmo das ONGs na América Latina, quando determinados grupos religiosos ou ideologicamente motivados puderam oferecer serviços sociais que consideravam especialmente valiosos ou quando “condições de repressão política ou exclusão social de certos grupos podem provocar a criação de ONGs como instrumento de organização capaz de representar um papel de refúgio político ou porta-voz de interesses subrepresentados no sistema regular de um sistema político” (NAVARRO, 1999, p.91). Esses dois contextos podem ser verificados quando avaliamos o papel da sociedade civil na construção das políticas de erradicação do trabalho escravo, enquanto instrumento de organização que dá voz aos trabalhadores escravizados em áreas isoladas do Brasil, excluídos de usufruírem de direitos sociais básicos e, ao mesmo tempo, assumindo a execução de serviços imediatos de atendimento a essas pessoas e seus familiares.

Por isso, diante da limitação dessa atuação e com vistas a combater a reincidência, é tão importante a estruturação de rede de serviços públicos estaduais e municipais que possam ser acessados não apenas pelas vítimas, mas seus familiares e suas comunidades, que são um público vulnerável. Novamente, essa rede depende do direcionamento de programas e projetos estaduais para esse público, bem como da adesão dos municípios com políticas específicas nessas localidades, além da qualificação dos técnicos desses serviços para priorização e atendimento desses públicos. Tais ações não conseguiram ser efetivadas com a implementação

do II Pete-MA, e tanto a sociedade civil quanto o Estado do Maranhão tem desenvolvido estratégias para implementar uma rede interligada de parceiros para o combate à escravidão.

A Rede De Ação Integrada de Combate a Escravidão (Raice-MA) é iniciativa impulsionada pela sociedade civil desde meados de 2015, promovida principalmente pelo Ministério Público do Trabalho – MPT/PA, o TRT da 8ª Região e o GAETE do Pará – Grupo Interinstitucional de Erradicação do Trabalho Escravo e coordenado pelo CDVDH/CB e pela CPT, com a assessoria da OIT (CDVDH/CB, 2017, p.09). Com a proposta de abranger quatro Estados (Pará, Tocantins, Piauí e Maranhão), diagnosticados, na primeira fase de implementação do Projeto, como tradicionalmente afetados pela alta ocorrência e gravidade do Trabalho Escravo e o Tráfico de Pessoas interestadual para a exploração laboral, e no Maranhão os municípios de Açailândia, Santa Luzia, Pindaré, Monção, Codó e Timbiras (CDVDH/CB, 2017, p.11). Trata-se de uma;

estratégia ampliada de enfrentamento ao Trabalho Escravo e inserção de suas vítimas, sobreviventes do Trabalho Escravo, resgatados/as e pessoas em situação de grave vulnerabilidade, com o objetivo fundamental de poder chegar a declarar estas comunidades como territórios livres de escravidão. (CDVDH/CB, 2017, p.10)

Segundo o documento da II Fase de Implantação do Projeto Raice/MA, o projeto propõe uma reflexão mais ampla sobre as causas, características e consequências do trabalho escravo em cada uma dessas localidades, enquanto problema estrutural “intimamente ligado com o tráfico interestadual de trabalhadores/as, a migração forçada e a necessidade de sobrevivência, cuja raiz tem como epicentro a falta de oportunidades e alternativas de desenvolvimento local” (CDVDH/CB, 2017, p.10). Assim, o projeto aposta no protagonismo de comunidades vulneráveis e vítimas da escravidão e da miséria, de modo que além de oferecer atendimento psicossocial e jurídico a esse público, utiliza, também, uma metodologia que emprega a arte, a cultura, a formação cidadã, a capacitação/profissional/vocacional e a mobilização social popular como ferramentas de organização e empoderamento individual, familiar e comunitário (Ibid.).

Nesse sentido, a estratégia se aproxima daquela proposta na formulação do II Pete-MA, implementada pela sociedade civil, muitas vezes por meio de convênios com o poder público, mas que tinha como barreiras a limitação geográfica, o alcance do público-alvo (restrito as vítimas, familiares e comunidades alcançadas por essas organizações da sociedade civil) e os recursos disponibilizados (humanos e orçamentários, restritos à capacidade das ONGs de captarem recursos, seja junto ao Estado, seja através de outras parcerias). No entanto, tende a

esbarrar na mesma barreira de competência analítica a viabilidade desigual, vez que a sua efetividade vai continuar a depender da estruturação de uma rede de serviços e programas que possam ser acessados pelas vítimas e públicos vulneráveis.

Nesse sentido, a estratégia do Estado do Maranhão de fomentar a construção da Rede Estadual de Proteção e Atendimento às Vítimas e Pessoas Vulneráveis ao Trabalho Escravo, composta por redes locais e regionais de combate ao trabalho escravo, pode ser complementar àquela desenvolvida pela sociedade civil, na medida em que se propõe a realizar:

mobilizações locais e/ou regionais para mapear e articular parceiros para contribuir no combate ao trabalho escravo, fortalecendo iniciativas locais e afinando suas ações às iniciativas da COETRAE e da CONATRAE, de modo que estas possam avançar para a criação e funcionamento de Comitês Municipais para Erradicação do Trabalho Escravo, nos moldes da COETRAE. (COETRAE-MA, 2018, p.28)

Além disso, o próprio Programa já traz uma série de ações para elevação do nível educacional, geração de renda e oportunidades de trabalho, incentivo à agricultura familiar e acesso à terra, na “perspectiva de (re)inserção para além do aspecto profissional, que leve em conta o resgate da dignidade do(a) trabalhador(a) e o fortalecimento de sua comunidade” (MARANHÃO, 2018, p.29). O fortalecimento da Rede de Proteção previsto requer o envolvimento de sujeitos sociais diversos, inclusive municipais, através de Caravanas da Liberdade, Seminários Regionais e articulações com gestores municipais e instituições públicas e privadas que possam contribuir para gerar novas e dignas oportunidades de renda e trabalho (Ibid.)

O desafio do próximo Plano (III Pete-MA), em nosso entender, será fazer essas duas iniciativas convergirem e se complementarem, o que pode ser viabilizado com a construção e fortalecimento prioritário da Rede nos município de atuação do Raice, o desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento de beneficiários para permitir o encaminhamento de beneficiários do Raice a programas estaduais e municipais mapeados na Rede Estadual de Proteção e Atendimento às Vítimas e Pessoas Vulneráveis ao Trabalho escravo, e com o monitoramento permanente dessas ações, utilizando dados para ajustar planos operacionais e fomentar a adesão de parcerias.

4.3 Anatomia geral de implementação do II Pete-MA

Além da estratégia de implementação formulada no documento técnico II Pete-MA, compreendemos que, como a política se articula nacionalmente, por meio das operações realizadas pelo Grupo Móvel, dos regates que realiza e dos autos de infração que encaminha (ou subsidia ações) aos órgãos do Sistema de Justiça, em articulação com ações de mobilização, sensibilização, atendimento, assistência e inserção de vítimas e localidades vulneráveis, sua anatomia geral é formada, também, pelos processos e subsistemas que se estabeleceram na prática, durante a implementação do Plano Estadual desde 2012 .

Para Draibe (2001), a forma inicial de uma política pode ser alterada de acordo com a configuração em que efetivamente foi implementada, razão pela qual, a seguir, aprofundaremos a análise dos principais subprocessos ou sistemas do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo. Identificamos, assim, seu sistema gerencial e decisório, os processos de divulgação, informação e capacitação que permearam sua execução, os processos de seleção, tanto de agentes implementadores ou de beneficiários, que ocorreram para sua implementação, além do sistemas logísticos e operacionais (atividade-fim) – financiamento, gasto e provisão de recursos materiais utilizados na execução das proposições do Plano, bem como a existência (e frequência) de processos de monitoramento e avaliação internos.

Os dados desta seção levam em consideração o período de implementação avaliado pela própria Coetrae-MA, por meio da Plataforma Monitora 8.7 e sintetizadas no Relatório de Monitoramento e Avaliação do II Pete-MA (2018). São usados os dados informados pelos participantes na Plataforma, os documentos disponíveis na Sedihpop, como atas das reuniões da Coetrae, relatórios de reuniões da Comissão Executiva e Relatórios de Gestão da Secretaria, além de entrevistas complementares com sujeitos-chave. De logo pontuamos a ausência de informações referentes ao período de 2012 a 2014. A não ser nas atas das reuniões da Coetrae e algumas poucas atas ou relatórios de reuniões da Executiva e dos Grupos de Trabalho, não havia na Secretaria memória institucional sobre a implementação do II Pete-MA durante esse período.

4.3.1 Sistema Gerencial e Decisório do Pete-MA

O Sistema Gerencial e Decisório de um dado programa diz respeito à estrutura organizacional que conduz ou dirige a implementação (DRAIBE, 2001). A autora ressalta as características a serem levadas em consideração na análise desse sistema, como “ a estrutura

hierárquica desse sistema, seus graus de centralização ou descentralização, de autonomia ou dependência das partes, de um lado, as características de gestão do tempo e da capacidade de implementar decisões de que dispõe os gerentes” (DRAIBE, 2001, p.31).

Compete à Coetrae-MA, enquanto instância paritária formada por órgãos governamentais estaduais e federais, instituições do Sistema de Justiça e da sociedade civil organizada e presidida pela SEDIHC, articular e fomentar ações plurais e integradas de prevenção, repressão e reinserção social das vítimas dessa prática nociva e degradante, visando promover a garantia dos direitos humanos e a manutenção do exercício da cidadania (COETRAE-MA, 2012, p.5). Entre as suas funções está a de coordenar o processo de elaboração e de futuras atualizações do Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAE-MA, 2012, p.6), por isso o seu funcionamento regular é fundamental para a execução das ações elencadas neste documento.

A presidente da Coetrae e Secretária de Estado da SEDIHC, no texto de apresentação do Plano (COETRAE-MA, 2012, p. 4), informa que desde 2011 a Secretaria tem desenvolvido o suporte técnico, administrativo e financeiro para a qualificação e efetivação das ações contínuas da Comissão, proporcionando a democratização dos espaços de diálogo e debates quanto aos mecanismos estratégicos e desafiadores no combate às violações de direitos humanos que congregam na prática do trabalho análogo à escravidão no Estado do Maranhão (Ibid.).

Essa democratização, na prática, também se daria por meio da gestão da política inserida no II Pete-MA, a partir de uma Coordenação Executiva composta pela presidente (SEDIHC), vice-presidente, secretário executivo e dois representantes de entidades não governamentais escolhidos entre seus pares, para mandato de 01 (um) ano (COETRAE-MA, 2012, p. 36):

Figura 6 - Proposição do II Pete-MA indicando a Coordenação Executiva como órgão operacional para implementação do Plano

Manter a Coordenação Executiva como órgão operacional vinculado a COETRAE, viabilizando o seu funcionamento	SEDIHC	Permanente
---	--------	------------

Fonte: II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo do Maranhão

Dessa proposição, e considerando as atribuições da Coetrae, conclui-se que o processo decisório do Pete-MA fica a cargo da Coetrae, por meio do Plenário, ao qual compete “elaborar e acompanhar o cumprimento das ações constantes do Plano Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo, propondo as adaptações que se fizerem necessárias”, conforme art. 16, I, do

Regimento Interno (COETRAE-MA, 2012, p.34). Nesse ponto, verifica-se que desde 2011 as reuniões ordinárias e extraordinárias da Coetrae vem sendo realizadas com registro de ampla participação e discussões.

A Coordenação Executiva, por seu turno, teria caráter mais gerencial, mediando as articulações necessárias junto a cada responsável elencado no Plano para a execução das prioridades decididas no Plenário da Coetrae. Cada responsável, por seu turno, com a intermediação da Coordenação Executiva, compõe também o Sistema Gerencial do Pete-MA, quanto aos procedimentos necessários para a operacionalização das ações do Plano que estão elencados como implementadores-responsáveis.

Assim, embora muitas organizações se comprometam no processo de formulação do Plano pela execução de determinadas ações, não há garantia de que o que ficou acordado saia do papel, uma vez que cada implementador-responsável tem a ação (ou omissão) vinculada às decisões da Coetrae-MA apenas no nível político.

Apesar da coordenação eficiente da Sedihipop, por meio da Coordenação de Ações para o Combate ao Tráfico de Pessoas e ao Trabalho Escravo, para viabilizar o funcionamento da Coetrae-MA, coordenar os sujeitos implementadores do II Pete-MA, especialmente os estatais, e monitorar e executar parte das ações do II Plano Estadual, o monitoramento de 2018 identificou que:

A SEDIHPOP assume a Coordenação Executiva da Comissão, não verificando-se o envolvimento das outras instituições que compõem a Comissão na operacionalização de suas atividades executivas, conforme proposto pelo Pete/MA no item 11, das Ações Gerais, e pelo próprio regimento interno da Comissão, em seu Artigo 27 (COETRAE-MA, 2018, p.12)

O apoio técnico e político da Sedihc/Sedihipop é importante para assegurar a vinculação dos implementadores estatais, mas a centralização das tarefas executivas por esse órgão engessa outros processos de adesão e acompanhamento de execução do que foi pactuado, pela falta de recursos humanos e orçamentários para alcançar os diversos executores previstos. Um exemplo do compartilhamento de atividades de gestão da política diz respeito ao próprio funcionamento da Executiva, até 2014, que era ocupada por distintos órgãos e possuía reuniões específicas, conforme se depreende de atas e relatórios de reunião desse grupo.

Sobre isso, durante o processo de discussão sobre a eleição do Secretário Executivo, em 30 de agosto de 2012, a então Secretária e Presidente da Coetrae destacou a importância de outro órgão ou entidade constituir a Coordenação Executiva da Coetrae, para além da SEDIHC, considerando a pluralidade das ações necessárias ao enfrentamento da questão (COETRAE-

MA, 2012b, p.02). Antes a Secretaria Executiva era ocupada pela coordenadora do Projeto Marco Zero, da SETRES⁵⁴.

Na nova gestão do executivo estadual do Governo Flávio Dino (2015-até os dias atuais), a nomeação da Secretaria Executiva passou a ocorrer apenas no âmbito da própria Sedihpop, que substituiu a SEDIHC na presidência da Coetrae. A Coordenação Executiva, embora eleita em março de 2017, não atua como órgão operacional, não havendo registro de sua articulação a partir de 2015. Existem atas e registros de reunião, também, dos Grupos de Trabalho relativos às Comissões elencadas no regimento da Coetrae (artigo 29) - Comissões temáticas referentes à Prevenção, Repressão, Reinserção e Comunicação – apenas no período anterior a 2015.

Assim, compreendemos que a eficiência do Sistema Gerencial e Decisório do II Petema depende do gerenciamento e fortalecimento interno da gestão compartilhada exigida por esse tipo de política pública, materializada no funcionamento da Coordenação Executiva. Brecancini reflete sobre o desafio de incluir a agenda de direitos humanos nas demais políticas públicas que impõem a quebra da racionalidade burocrática e institucional típica da configuração ministerial:

O espaço da gestão pactuada exige conhecimentos e habilidades voltados ao reconhecimento de sinergia entre pautas de diferentes ministérios, à identificação de atores e potenciais parceiros, à modelagem de relacionamento institucional e à comunicação orientada para a busca de consenso em ambientes caracterizados pela diversidade. Esse mesmo conjunto de requisitos atende à gestão compartilhada para implementar políticas de promoção e defesa de direitos humanos, que envolve as esferas federal, estadual e municipal de governo. (Brecancini, 2013 apud REIS et. al, 2016, p. 24).

Compreendemos que o funcionamento da Executiva da Coetrae pode fomentar maior eficácia para esse Sistema, com a definição e divisão de tarefas entre seus membros, bem como o melhoramento dos Processos de Divulgação/Informação e de Seleção/Capacitação de Implementadores, tendo em vista o precário nível de circulação de informações entre implementadores e público-alvo, descontinuidades devido a alterações no comando da gestão ou ponto focal de representação/articulação de implementadoras e ausências de capacitações e estratégias de adesão e acompanhamento de implementadores, conforme sintetizado a seguir.

⁵⁴ Conforme registrado na Ata de Reunião da Coetrae de 13 de abril de 2012 e na Portaria nº 008/2012 da Coetrae-MA, publicada no Diário Oficial do Estado do dia 20 de abril de 2012, pp. 48-49.

4.3.2 Processos de Divulgação e Informação

Para Draibe, é fundamental aferir o nível de divulgação e circulação de informação entre aqueles que vão implementar a política e aqueles que vão se beneficiar dela, buscando compreender se “as informações básicas sobre o programa – seus objetivos, seus modos de operação, seus componentes, seus prazos, etc. – chegaram aos agentes executores e à população interessada nas quantidades, qualidades e com a antecipação necessária à sua realização” (DRAIBE, 2001, p.32). Para Cohen e Franco (2011, p. 32), algumas vezes os serviços existentes no âmbito de uma política pública não são utilizados em razão de ignorar-se seu oferecimento, por isso a necessidade de melhoria no sistema de informação (2011, p.202).

Quanto aos agentes implementadores, o gestor entrevistado chama a atenção para o fato de que muitos dos órgãos indicados como responsáveis pela execução de ações do Plano sequer conheciam a existência deste e dos compromissos assumidos pela organização que está representando, o que também foi evidenciado no processo de monitoramento e avaliação empreendido em 2018 (COETRAE-MA, 2018, p.07):

Para a nossa surpresa, em 2015, o plano tinha a duração de 2012 a 2015, não só boa parte das ações ali previstas não estavam sendo executadas, como também muitos dos parceiros que formalmente foram acionados pela secretaria, sequer tinham tido conhecimento da existência do Plano. Por exemplo: a Capitania dos Portos, que foi colocada no Plano, e sequer a Capitania sabia da existência desse Plano, e também não sabiam a razão pela qual eles constavam nesse Plano. Tinha outros órgãos, não lembro agora de cabeça (GESTOR PÚBLICO ESTADUAL, 2019, p. 01).

Outro fator que contribui para desinformação, identificado nesta pesquisa, diz respeito à mudança na gestão durante a implementação do Plano, o que contribuiu para que o fluxo de informação entre os implementadores não fosse tão fluido quanto às ações que deveriam executar, os prazos, metas, entre outros. Outro fator identificado diz respeito à grande rotatividade nas representações junto à Coetrae, segundo ressaltado pela representante da sociedade civil entrevistada:

Uma das coisas que é destaque é que na sociedade civil não tem muita rotatividade, e no poder público isso é bem forte, e eu acho que isso às vezes prejudica, porque a cada momento, nova reunião, sempre tem que estar refazendo o processo de informações que já poderia se avançar, mas pelo não conhecimento, fica parecendo que o poder público não tinha ninguém para assumir, aí manda quem estava disponível naquele dia. (SOCIEDADE CIVIL ESTADUAL, 2019, p.07)

Para ela, essa rotatividade se alia ao personalismo, característico, também, do processo de execução dessas políticas de combate ao trabalho escravo (MONTEIRO, 2011), e faz com

que a política avance mais ou menos a depender do comprometimento pessoal do gestor ou do técnico que está representando o implementador responsável, atrapalhando a execução e continuidade do Plano:

Com certeza [atrapalha]. Primeiro: se que vem, não chega lá e faz o repasse da discussão que teve, então essa próxima pessoa que vier já ficará perdida. E muitas vezes, quando você faz o repasse, ainda tem dúvidas, então ficam sem fazer. E isso às vezes acontece. Aí não dá para fazer o monitoramento realmente, desse envolvimento daquela instituição, porque já que cada vez vem uma pessoa diferente, e ela vem sem conhecimento do que foi definido antes, ou da conjuntura que vem sendo dialogada para aquele período. (Ibid.)

Há ainda que se considerar o fato das estruturas municipais (executivo, secretarias de educação, assistência social) serem indicadas, pelo Plano, como responsáveis por ações, mas as articulações com esses executores municipais serem pontuais e quase incipientes, conforme se conseguiu extrair dos documentos e relatórios da Coetrae. Normalmente a articulação ocorre quando da execução de alguma ação específica, como reuniões itinerantes, Caravanas da Liberdade ou nos casos de resgates. A propósito, o Plano previu uma ação no sentido de assegurar a divulgação do Plano:

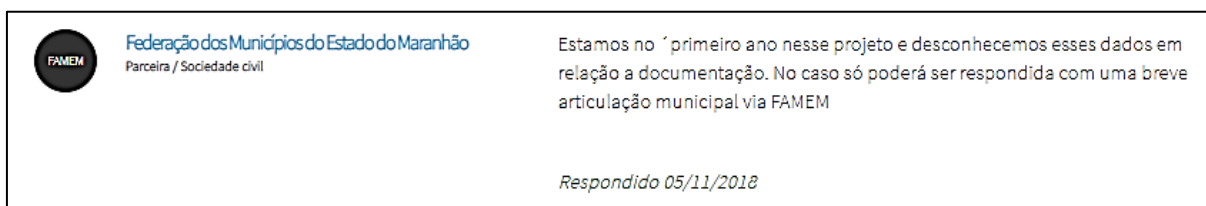
Figura 7 - Proposição do II Pete-MA indicando divulgação do Plano

Realizar audiências públicas e seminários de divulgação do Plano, mobilização e sensibilização, priorizando as áreas de risco, com a participação das organizações da Sociedade Civil e de Autoridades Públicas envolvidas na repressão do trabalho escravo	COETRAE	Permanente
---	---------	------------

Fonte: II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo do Maranhão

Essas ações não foram realizadas (COETRAE, 2018, p.19) e a Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (FAMEM), convidada ao ciclo de monitoramento do Plano realizado em 2018, também deixa claro que aquele era o primeiro ano que tomava conhecimento do Plano:

Figura 8 – Resposta inserida pela FAMEM na Plataforma Monitora



Fonte: Plataforma Monitora 8.7

Durante o monitoramento, do qual participei na função de coordenadora, no momento em que era realizado o contato com as organizações indicadas como responsáveis, muitas informavam que não tinham conhecimento, ora do Plano, ora do fato de estarem indicadas como responsáveis em ações dele. Além da FAMEM, foi o caso também do IBAMA, INCRA, FIEMA, FECOMÉRCIO, Receita Federal, AGU, Marinha, TRF, TJ e SES. Considerando que as estruturas municipais previstas como responsáveis no plano também não tiveram acesso às informações básicas do documento, identificamos que cerca de 17% dos implementadores sequer tinham conhecimento da existência do II Pete-MA.

A não realização de audiências públicas e seminários de divulgação do Plano, conforme previsto, tornou a divulgação e circulação de informações entre beneficiários ainda mais prejudicada. Como esse atendimento é feito prioritariamente pela sociedade civil, a divulgação ficou restrita ao âmbito das pessoas que acompanharam ou tomaram conhecimento durante os Encontros Inter-Regionais de Trabalhadores Resgatados.

Outro aspecto relativo ao campo de divulgação e informação diz respeito à seguinte proposição:

Figura 9 – Informação como Ação de Prevenção

Informar os trabalhadores sobre seus direitos e sobre os riscos de se tornarem escravos, por intermédio de campanhas de informação promovidas pelo Poder Público e Sociedade Civil, que atinjam diretamente a população em risco, com ênfase nos veículos de comunicação locais e comunitários	Assessoria de comunicação das entidades que compõem a COETRAE, ABRAÇO/MA e SECOM	Permanente
--	--	------------

Fonte: II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo do Maranhão

Conforme apurado durante o monitoramento, essas ações só foram realizadas pela sociedade civil, no âmbito de sua atuação e dos projetos que executa. Por isso, no monitoramento realizado pela Sedihpop, em 2017, a proposição foi considerada parcialmente cumprida, tendo em vista terem sido “realizados encontros inter-regionais com trabalhadores resgatados; formações para cidadania com público alvo e comunidades de risco realizadas por CDVDH/CB no âmbito do Projeto Construindo a Cidadania, apoiado pela Sedihpop” (SEDIHPOP, 2017, p.49).

Então, tem-se que as informações básicas sobre o II Pete-MA foram bastante restritas, alcançando apenas implementadores e beneficiários mais próximos. Apenas implementadores que participam da Coetrae-MA, e eventualmente tiveram contato com o Plano, demonstraram algum conhecimento sobre ele e as ações em que foram implicados, havendo problemas quanto

à transmissão de informações entre representantes da implementadora, em muitos casos. Entre os beneficiários, a informação ficou restrita àqueles que foram atingidos pelas ações da sociedade civil.

4.3.3 Sistemas de Seleção e Capacitação de Implementadores e Público-Alvo do Pete-MA

Os Sistemas de Seleção a que Draibe (2001) se refere dizem respeito aos critérios de seleção utilizados para escolher sujeitos implementadores e/ou público-alvo do programa. Aqui os analisaremos em conjunto com o Sistema de Capacitação, que diz respeito tanto à capacidade técnica (e política) dos agentes para cumprirem as tarefas que lhe cabem na implementação, quanto à capacitação dos beneficiários, quando necessária (DRAIBE, 2001).

Tendo em vista a quantidade de responsáveis indicados pelo Plano (79), os quais possuem diferentes competências e, assim, atuam em variadas frentes, esse sistema de seleção dos implementadores depende do nível de articulação do Sistema Gerencial e Decisório, ou seja, dos parceiros-implementadores que a Coetrae consegue aproximar e dos órgãos do executivo estadual que a Sedihpop consegue articular para implementação das ações previstas.

Portanto, compreende-se que os critérios utilizados no recrutamento dos implementadores do II Pete-MA estão intimamente ligados ao critério de informação e capacitação destes para executar as ações do Plano, bem como ao nível de articulação do Sistema Gerencial e Decisório e o Grau de adesão desses sujeitos ao Plano. Se eles tiverem conhecimento das ações nas quais foram implicados, isso não necessariamente se converte na execução automática destas, pois se depende também da capacidade técnica e política de pôr em prática o que está no Plano.

Na prática, a tendência que se observou no período de implementação do Plano é de que essa seleção seja feita de acordo com os parceiros que tivessem mais conhecimento do que foi consignando no Plano, aqueles que estivessem mais próximos (que continuassem a frequentar a Coetrae com certa regularidade e que não apresentassem muitas permutas de representantes) e que assumissem demandas concretas (normalmente associadas ao comprometimento e empenho pessoal de cada representante e a autoridade política que lhe era conferida pelo representado em assumir demandas) e, principalmente, com a capacidade da sociedade civil de assumir a implementação das ações do Plano.

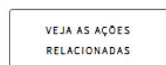
A maioria dos indicadores considerados não cumpridos no eixo de Ações de Repressão, durante o monitoramento e avaliação realizado em 2018, dizem respeito a implementadores ligados ao Sistema de Justiça (COETRAE-MA, 2018). A seleção desses implementadores,

nesse caso, teve relação com as competências desses órgãos em realizar fiscalizações, investigar e coibir o aliciamento, realizar fiscalizações prévias, realizar operações para exigir certidão liberatória, propor e acompanhar procedimentos administrativos e judiciais.

Não se questiona a capacidade técnica destes implementadores para realizar essas ações, diante das suas competências funcionais, mas sim a disponibilidade de recursos materiais e orçamentários para implementá-las, bem como as condições de natureza jurídico-política no que diz respeito à eficácia das ações e instrumentos ligados a esse eixo. Na análise das atas, não há registros informando sobre o andamento das ações previstas para repressão, o que também foi concluído durante o monitoramento de 2018, a partir das próprias informações inseridas pelos responsáveis:

Figura 10 – Indicador da Plataforma Monitora 8.7 relativo a informes sobre ações implementadas pelos responsáveis por ações do Eixo de Repressão

Número (e frequência) de informes à COETRAE sobre fiscalizações (inclusive ambientais), inspeções e processos judiciais ajuizados ou em tramitação nas quais tenham sido constatados indícios de trabalho escravo e quantos estão sendo monitorados



Quantas fiscalizações (inclusive ambientais), inspeções e processos judiciais ajuizados (ou em tramitação) nas quais tenham sido constatados indícios de trabalho escravo foram informados a COETRAE? Com que frequência foram informados? Quantos foram (ou estão sendo) monitorados?

Análise do gestor

Com exceção do Ministério Público Federal, as instituições não realizaram ou não souberam informar se houveram informes oficiais encaminhados a COETRAE em razão de sua atuação em situações que tenham sido constatados indícios de trabalho escravo.



Não cumprido

Fonte: Plataforma Monitora 8.7

Nesse eixo também contribuiu como implementadora a sociedade civil, por meio das redes que estabeleceu para recebimento e encaminhamento de denúncias, à qual está articulada a prestação de serviços de atenção às vítimas nas regionais do estado (COETRAE-MA, 2018, p. 25), e cuja eficiência depende da capacidade técnica e política dessas organizações. Estas, não obstante possuem corpo técnico normalmente capacitado quanto à temática, além de autoridade política construída para o recebimento e encaminhamento das vítimas e das denúncias às autoridades competentes, que utilizam essas denúncias como subsídios para sua atuação repressiva, têm limitações de recursos materiais e orçamentários para desenvolverem suas ações, no geral, necessitando estabelecer parcerias.

O desenho e a estratégia do Plano privilegiam a experiência da sociedade civil no enfrentamento ao problema, no atendimento direto ao público-alvo e na execução de ações de prevenção e capacitação, propondo o incentivo e valorização de parcerias, que na prática se fizeram por meio de convênios, conforme explica a representante da sociedade civil entrevistada:

No caso, começaram essas parcerias e convênios, acho que em 2012. Então ainda era SEDIHC. E nesse processo, tinha algumas atividades colocadas lá para serem feitas, mas essas atividades já eram executadas pela organização, aí teve os recursos que pagavam essas pessoas que antes a organização não estava com recurso para manter, ou precisava de apoio para conseguir manter essas pessoas trabalhando lá. Tem várias outras situações, como essas discussões de como fazer o trabalho de inserção, de prevenção dentro das comunidades, nessa dinâmica em que as organizações da sociedade civil estão referenciando, articulando as famílias e as comunidades para poder isso acontecer, se torna um trabalho de base da sociedade civil. (SOCIEDADE CIVIL ESTADUAL, 2019, p.06)

Na prática, isso se deu por meio de convênios financiados pelo Estado, como o Projeto Construindo a Cidadania, discutido e aprovado nas reuniões da Coetrae entre 2012 e 2013, com objetivo de promover capacitação, inserção social, apoio jurídico e familiar a adolescentes e jovens egressos/as do trabalho escravo ou em risco de aliciamento na cidade de Açailândia, Maranhão (Relatório Projeto Construindo a Cidadania, 2014); e a implementação dos Centros de Referência de Direitos Humanos (CRDH), como o implementado em Açailândia, executado pela sociedade civil.

O gestor público estadual a assumir a política em 2015 esclarece que a estratégia de parcerias com a sociedade civil, em um primeiro momento, foi mantida, diante da escassez de recursos e capacitação do corpo técnico do Estado:

Eram longa manus do Estado. Como a gente não tinha pernas pra fazer isso, e nem tinha técnica pra fazer isso (...) porque depois surgiu o Ceav, o Centro de Apoio às Vítimas, mas os Ceavs eram quatro servidoras, duas ou três, em parceria com o Tribunal de Justiça, mas aí não tinha abrangência pra atender a essa demanda do trabalho escravo. Fixou-se o Ceav só nessa pauta que envolvia violência de direitos humanos na ilha de São Luís. Nem tinha assistência à mulher, porque tinha a rede da mulher, mas tinha idoso, pessoa com deficiência, tráfico de pessoas, mas trabalho escravo não tinha como. Então a ideia de manter a parceria com a sociedade civil era isso: o governo dava o dinheiro e a sociedade civil era o longa manus, é como os programas de proteção, você tem o estado que financia e os programas executam. A questão que a gente via era o Centro iniciava esse debate, mas o foco deles também era na educação em direitos humanos. Eu acho muito curioso chegar em uma cidade como Açailândia, por exemplo, em que a própria prefeitura, os órgãos do Estado, o Ministério Público mandam os trabalhadores para serem atendidos no Centro de Defesa, no momento, inclusive, que eles não tinham a parceria com o estado. Mas eles continuaram sendo a referência de atendimento de trabalhadores, fazendo uma função que o Estado deve fazer, por isso que é muito importante essa parceria com a Secretaria da Assistência para capacitar os profissionais do Sistema Único da

Assistência, o Creas, o Cras, pra poder atuar nisso, porque é uma atribuição do Estado, mesmo. (GESTOR PÚBLICO ESTADUAL, 2019, p. 10)

A implementação de ações do Plano a partir dessa estratégia ficou limitada à capacidade de execução da sociedade civil, aos recursos disponibilizados e, de certa forma desobrigava o Estado de assumir outras ações, já que os recursos já estavam sendo empregados no âmbito da parceria⁵⁵. Isso também teve implicações na seleção do público-alvo, definido, portanto, pelo alcance das ações da sociedade civil, ainda que o Plano tenha definido diferentes públicos, como seus familiares, e as populações vulneráveis dos municípios de origem de resgatados e onde ocorrem os resgates, os quais só seriam alcançados de modo subsidiário e a partir de ações isoladas.

Além disso, essa estratégia de “terceirização” da implementação de ações listadas no Plano gera distintas expectativas para o Estado e para a sociedade civil, quanto à implementação do que foi consignado:

Uma das coisas que eu sei que tem no Plano seria a criação de novos espaços de referência para atendimento das vítimas. É uma das expectativas muito grandes que teve no governo anterior, e acho que nesse também iniciou, é de que a sociedade civil fosse ser esse espaço. Mas a dinâmica que a gente tem é bem diferente do que o Estado quer e precisa ter para fazer o trabalho. (SOCIEDADE CIVIL ESTADUAL, 2019, p.05)

A entrevistada explica a seguir, que o trabalho que fazem, enquanto organização da sociedade civil é o de articular e encaminhar os trabalhadores e trabalhadores atendidos a serviços de que necessitam, mas que não substitui a necessidade de políticas públicas de assistência, pois a sociedade civil busca resolver questões mais imediatas e promover formação social e política junto aos atendidos, mas não executam diretamente políticas de assistência, geração de renda, qualificação profissional, educação, por isso, segundo, ela, as políticas públicas desse tipo devem ser acessadas por essas pessoas (SOCIEDADE CIVIL ESTADUAL, 2019, p.05).

O nível de articulação junto aos implementadores municipais e seu baixo (na maioria das vezes inexistente) conhecimento sobre a temática e a existência do Plano fazem com que essas estruturas fiquem de fora dos Sistemas de Seleção e Capacitação o que, por sua vez, tem

⁵⁵ Como justificado pela Secretária da SEDIHC, na reunião da Coetrae de 21/01/2014, quando o CDVDH/CB apresenta um novo projeto a ser executado junto ao público alvo, em outra região (Bacabal), que existia uma impossibilidade jurídica para renovar o financiamento do projeto por já ter convênio com o CDVDH/CB para o mesmo objetivo, apesar de ainda ter uma disposição orçamentária até o momento (Ata da Reunião da Coetrae de 21/01/2012, Sala de reunião da Vice-Governadoria).

influência direta na não-implementação de ações que designam estruturas municipais como responsáveis por sua execução.

O Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano (2018) registra que existem iniciativas de capacitação de algumas instituições estratégicas, conforme definido pelo Plano, mas que tais iniciativas ainda estão circunscritas a setores específicos e nem sempre a partir de módulos diretamente desenvolvidos com o tema do trabalho escravo, mas de forma transversal, em temas de direitos humanos e legislação penal (COETRAE, 2018, p. 23), as quais assim resumiu:

- a) sujeitos que atuam na repressão ao trabalho escravo: verifica-se a presença de capacitações dentro das formações específicas de operadores da lei;
- b) capacitação de sujeitos que atuam no acolhimento às vítimas: verificadas iniciativas para formação da rede de assistência; quanto a rede de saúde, foi informado que não foram realizadas capacitações de profissionais da rede de atendimento do SUS com abordagem ao trabalho escravo uma vez que a Secretaria de Saúde não tinha assento definido na COETRAE para demandar o recebimento de capacitação;
- c) capacitação para identificação de trabalho escravo e recebimento de denúncias: capacitações gerais, de professores, lideranças comunitárias e, inclusive, gestores (esse último tópico não foi monitorado, mas incluído como dimensão a ser monitorada nos próximos ciclos). (COETRAE, 2018, p. 23)

Esse último tipo de capacitação é implementado, também, pela sociedade civil, por meio da Repórter Brasil, com o Projeto Escravo Nem Pensar, que em um primeiro momento atua junto aos governos municipais, e a partir de 2015 passa a desenvolver essas ações de capacitação na rede estadual de ensino. No entanto, o Projeto capacita não apenas professores, gestores educacionais, lideranças comunitárias, mas o próprio público alvo, como as populações vulneráveis nos municípios de maior incidência.

A sociedade civil vê como essencial esse tipo de capacitação junto ao público-alvo, posto que cidadãos bem informados são menos vulneráveis ao aliciamento e à exploração do trabalho em condições análogas à escravidão. A representante da sociedade civil estadual entrevistada registra a importância desse tipo de capacitação:

A gente está sempre pontuando isso, tentar ver realmente a realidade diferenciada que essas pessoas tem, porque é uma grande preocupação nossa. Eles não conhecem os seus direitos, algo que para nós são muito essenciais, não só a questão de fazer um curso técnico, que depois ele não vai ter estrutura para executar essas funções, ou fazer um curso para aprender a dirigir uma máquina para depois ser escravizado naquela empresa, porque ele não conhecia os seus direitos... Então é importante que ele tenha uma formação, capacitação profissional, mas essa questão dos direitos dele é muito maior, enquanto cidadão, de ter liberdade de escolha, de direcionar e pensar o que ele quer para a vida dele (SOCIEDADE CIVIL ESTADUAL, 2019, p.05) .

A capacitação do sistema gerencial e decisório também deixa a desejar. Não há registros de formação/capacitação interna da Coetrae, por exemplo, e com as mudanças constantes de representação, não é possível aferir os critérios de seleção interna de cada indivíduo para a representação junto à Comissão, seu nível de capacitação técnica quanto ao tema, ou ainda, sua capacidade de gestão e decisão quanto às ações que por eles podem ser implementadas. Não raro, os representantes precisam levar a discussão a seus superiores para então tomar uma decisão a respeito, demonstrando a insuficiência de capacidades (técnicas ou políticas) que possuem para colocar em prática as diretrizes do Plano.

4.3.4 Sistemas Internos de Monitoramento e Avaliação

Segundo Draibe, esse sistema diz respeito aos procedimentos de acompanhamento ou supervisão inerentes às políticas públicas, no qual se deve analisar os critérios e efeitos desse momento para implementação do programa avaliado, mediante os seguintes questionamentos:

Este procedimento é regular? Seus conteúdos e metodologias contribuíram para a melhorada implementação e para a maior efetividade do programa? Ocorreram correções de processos e procedimentos, como resultado das evidências coletadas no monitoramento? Seus resultados foram adequadamente sistematizados e socializados entre instituições e técnicos participantes? (DRAIBE, 2001, p. 34)

Conforme vimos na discussão do Sistema Gerencial e Decisório, cabe à Coetrae monitorar a implementação do II Pete-MA. Nesse sentido, o I Pete-MA dedicava um tópico específico ao Sistema de Monitoramento do Plano, prevendo prazos, metodologias e instrumentais para esses momentos. Acredita-se que isso se deve, em muito, à cultura das organizações da sociedade civil sempre realizarem o balanço das ações implementadas para o combate ao trabalho escravo, conforme se depreende dos anexos do livro que sistematizou os documentos da 2ª Conferência de Interparticipativa sobre Trabalho Escravo e super-exploração em fazendas e carvoarias (BASCARÁN; MOURA; TEIXEIRA, 2007).

Esses instrumentais e os prazos para os processos de monitoramento e avaliação não são especificados no II Pete-MA. O que se depreende da análise das atas das reuniões da Coetrae-MA é que até 2014 o acompanhamento do cumprimento do Plano era feito pelos Grupos de Trabalho (GTs)⁵⁶. Segundo relatado pela representante da sociedade civil local entrevistada,

⁵⁶ Segundo consta na Ata da Reunião da Coetrae de 30.08.2012: Dr. Nonnato Masson explicou que, de fato, todos os GT's são de monitoramento das ações pactuadas no Plano Estadual e que somente o GT quilombola tem uma função mais efetiva de oferecer resultados diante da temática.

essas Comissões ou Grupos de Trabalho eram também responsáveis por monitorar o plano e elencar ações mais imediatas:

Na Coetrae, por exemplo, foram divididos grupos que tinham que olhar para o Plano, ver as ações pendentes e as executadas, só que isso fluiu em alguns períodos, não foi uma coisa muito frequente, faltava(...)Era. Tinha o de comunicação, o de prevenção, o de repressão, o de inserção, que eram de grupos de pessoas que compunham a Coetrae, que se reuniam para olhar pra essas ações. Mas às vezes tinha reuniões que estavam três, quatro pessoas. Aí nessas discussões também saíam organizações de eventos, de algumas coisas que tinha que fazer, saíam ideias para serem discutidas no coletivo. Mas na maioria das reuniões mais antigas tinha muita discussão sobre como o Maranhão avançar no combate ao trabalho escravo, sonhando para poder lutar, para poder fazer, só que aos poucos isso foi acontecendo. Tem muita coisa que melhorou, tinha apresentação de projetos de lei, coisas que eram construídas (...). (SOCIEDADE CIVIL ESTADUAL, 2019, p.05).

A fala da representante das organizações da sociedade civil estadual demonstra que, embora tenha havido, em 2015, com a eleição de Flávio Dino, o rompimento com as oligarquias políticas que comandavam o executivo estadual, e ocorrido melhora na gestão pública estadual da política, a dinâmica de discussões, organizações de eventos e a preocupação com o monitoramento do Plano já existiam desde o processo de rearticulação da Coetrae e formulação do II Pete-MA em 2011/2012, os quais se mantiveram e foram fortalecidos, vez que a Coetrae sempre foi um espaço de discussão e construção coletiva.

O II Plano Estadual, portanto, se limita a delegar à Coetrae a tarefa de “definir e monitorar indicadores de execução dos compromissos de combate ao trabalho escravo, como este Plano Estadual, e aqueles ligados aos órgãos dos 03 (três) Poderes, com periodicidade anual” (COETRAE-MA, 2012, p.14), o que só corre na prática em 2018, quando a Comissão decide monitorar e avaliar o Plano por meio da plataforma digital Monitora 8.7, com o apoio técnico da Coetrae.

Segundo explica o gestor entrevistado, em 2015, a nova gestão estadual que assume também tenta fazer um levantamento do que estava sendo executado do Plano:

Quando a gente chega no governo, em 2015, já se sabia da existência do plano, que era o segundo plano, e que inclusive decorria de uma lei estadual, tinha a lei estadual que instituía a COETRAE, enfim, a perspectiva na lei, da criação de instrumentos de políticas de combate ao trabalho escravo, os eixos, e tudo o mais. E sabia que o plano vinha desse contexto. Porém, a nossa primeira iniciativa ali foi chamar as partes: chamar os parceiros que compunham a comissão e verificar o status do cumprimento daquele plano ali. Para a nossa surpresa, em 2015, o plano tinha a duração de 2012 a 2015, não só boa parte das ações ali previstas não estavam sendo executadas, como também muitos dos parceiros que formalmente foram acionados pela secretaria, sequer tinham tido conhecimento da existência do Plano. (GESTOR PÚBLICO ESTADUAL, 2019, p. 01)

Segundo explica o gestor, a ideia era repactuar o Plano entre os órgãos que compunham a Coetrae, reaproximando os responsáveis a partir de questões práticas, como Caravana da Liberdade, articulações para regulamentar legislações pendentes e estabelecimento de parcerias com a sociedade civil, mas logo de início não tiveram sucesso nessa estratégia. Ele explica que a repactuação e a formalização da atualização do Plano não foram possíveis, pois as Secretarias não devolviam os instrumentais enviados. Foi a aproximação com a OIT e o aproveitamento de sua expertise neste tipo de processo em nível nacional que tornaram esses espaços de monitoramento da política possíveis:

E aí foi que surgiu a ideia da gente se aproximar da OIT, a partir da experiência de monitoramento que eles já vinham fazendo numa ação integrada no Mato Grosso e outros estados. Aí a gente se aproximou deles, aí eles começaram a vir pro Maranhão e a estruturar o monitoramento mesmo, porque o nosso monitoramento era muito rudimentar, era em Excel, tabela do Word, e atualizava nas reuniões de acordo com o Word, lá na hora, então era bem rudimentar mesmo. Então, essa era a ideia, dar uma profissionalização na gestão da política pública de direitos humanos. A gente pensava assim, imaginando uma experiência de monitoramento de direitos humanos no Maranhão, como se fosse aqui um órgão de planejamento, de execução, porque até então o que a gente via era uma perspectiva muito panfletária, muito política e pouco técnica, então a OIT vem depois, dando esse suporte. (GESTOR PÚBLICO ESTADUAL, 2019, p. 03)

Já com esse apoio técnico, houve uma tentativa de monitoramento do Plano em 2017, com a reunião de informações iniciais para a repactuação de algumas ações elencadas, a manutenção dos projetos de prevenção e assistência em curso e a articulação de grupos móveis locais de repressão, segundo esclarece o gestor entrevistado:

O MPT vinha discutindo a possibilidade de criar grupos móveis locais. Até hoje eu não sei se essa discussão ainda existe, mas naquela ocasião o MPT tinha essa iniciativa, de criar grupos móveis. Tinha o TRT, com os projetos de educação em direitos humanos, tinha o Centro de Defesa, com as políticas de educação em direitos humanos lá em Açailândia, e em alguma medida a CPT, mas a CPT não tinha uma ação específica. É só depois que a CPT vai aderir ao Raice. Mas nesse primeiro momento, não. Aí a CPT depois vai se aproximar do Raice, que o Centro de Defesa já vinha discutindo alguma coisa de ação integrada. Quando a gente chega, a discussão era essa, integrar ações de combate ao trabalho escravo, mas não tinha algo sistemático. Foi só depois que surge o Raice. O Escravo Nem Pensar foi uma experiência que já tinha tido antes e retoma depois de 2015, por conta dessas novas articulações com a secretaria de educação (GESTOR PÚBLICO ESTADUAL, 2019, p. 07).

No entanto, como faltava a contribuição de muitos órgãos nesse processo de monitoramento, os dados e informações ainda não eram suficientes para permitir uma repactuação completa do Plano, embora algumas ações pudessem ser reforçadas, mantidas e

readequadas, como as citadas anteriormente. Além disso, havia a necessidade de aproximação da rede de assistência social, que também passa a ser uma prioridade a partir de 2017.

Convém destacar que, em 2019, a Coetrae discutiu os achados desse ciclo de monitoramento e avaliação junto aos seus membros, eixo por eixo, corrigindo alguns dos pontos fracos identificados, como a promoção de uma política de assistência e inserção com o CREAS como unidade de referência no atendimento às vítimas do trabalho escravo e com ações específicas voltadas à geração de emprego, renda e educação profissionalizante a trabalhadores resgatados, seus familiares ou membros vulneráveis de suas comunidades. O cumprimento dessa ação teve como referência a troca de experiência com a equipe de assistência da Bahia para discussão de: protocolos de atendimento às vítimas e metodologias de envolvimento dos equipamentos municipais nessas ações; a capacitação das equipes dos CREAS e CRAS dos municípios de maior incidência de trabalho escravo e trabalho infantil, a ligação entre essas violações de direitos com a atenção a esses públicos, que deveria ser articulada no atendimento e acompanhamento das famílias das vítimas; e a construção, junto com a Secretaria de Assistência da Bahia e o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), de um Guia de orientação para atendimento às vítimas de trabalho escravo⁵⁷, visando orientar demais localidades no Brasil para esse atendimento específico.

Os dados colhidos durante esse ciclo de monitoramento e avaliação também foram fundamentais para a manutenção do Projeto Escravo Nem Pensar, que com o ciclo realizado em 2019, atingiu, de forma inédita no país, toda a rede de ensino estadual com ações de prevenção ao trabalho escravo. No entanto, a renovação do Projeto foi tema de algumas reuniões da Coetrae⁵⁸, gerando certa tensão entre os participantes, uma vez que, em um primeiro momento a Secretaria de Estado da Educação, responsável pela articulação do Projeto em parceria com a ONG Repórter Brasil, manifestou a impossibilidade orçamentária de manutenção do Projeto.

Nesse contexto, os dados colhidos durante o processo de avaliação realizado por meio do Monitora 8.7 possibilitaram que as organizações que compõem a comissão exercessem o controle social da política de prevenção ao trabalho escravo no estado, fundamentando sua reivindicação pela necessidade de manutenção do Projeto, levando, ao final, à tomada de decisão pela sua manutenção.

⁵⁷ Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2020/06/Combate_Trabalho_Escravo_01.06.pdf

⁵⁸ Reuniões de julho e setembro de 2019, conforme registrados nas atas do arquivo digital da Coetrae-MA.

O monitoramento realizado em 2018 teve o apoio técnico da OIT, desde a fase da disponibilização da plataforma digital até o financiamento de profissional de consultoria que pudesse fomentar a participação dos responsáveis e sistematizar os dados colhidos, instrumento essencial para qualificar esse sistema interno de monitoramento e avaliação. Metodologicamente, o momento foi importante, ainda, para construir um quadro de indicadores que pudessem ser usados nos ciclos seguintes, e acenar para a necessidade de que estes momentos tivessem maior regularidade e adesão dos implementadores.

Como constatado no relatório de monitoramento e avaliação, a adesão a esses momentos ainda é um desafio. Embora o monitoramento tenha contado, formalmente, com a participação da maioria das instituições indicadas como responsáveis por ações do Plano, a qualidade das informações inseridas na plataforma ainda é precária, atestando que as organizações não possuem memória institucional sobre o tema, o que também depende da capacidade pessoal dos gestores e técnicos indicados para colherem as informações requeridas.

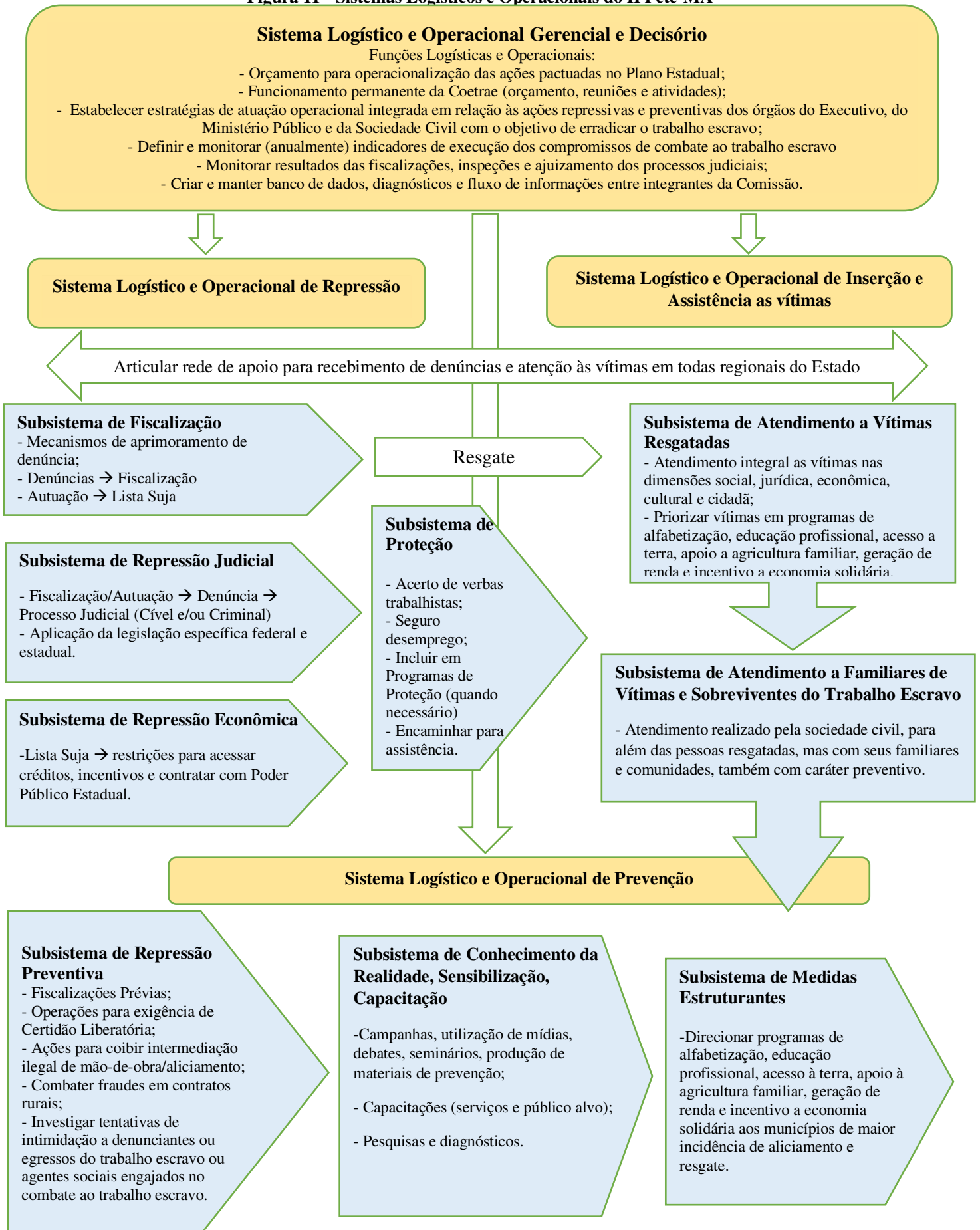
Por outro lado, é notável que as iniciativas realizadas nesse sentido tenham gerado subsídios para a tomada de decisões e discussões para a readequação ou manutenção de projetos prioritários elencados no Plano Estadual.

4.3.5 Sistemas Logísticos e Operacionais

Nesse sistema, Draibe (2001) recomenda analisar parâmetros de suficiência, ou seja, investigar se as quantidades de recursos materiais, humanos, financeiros e de tempo são suficientes para a execução do programa. Nesse sentido, compreendemos que, pelas propostas de cada eixo, é possível identificar Sistemas Logísticos e Operacionais dentro de cada um deles, os quais também são formados por subsistemas de acordo com os eixos de atuação definidos no II Pete-MA.

Esses Sistemas dialogam entre si, de modo que, em alguns casos, um mesmo subsistema está em mais de um Sistema Logístico e Operacional junto com os demais Sistemas e processos anteriormente analisados que compõem a anatomia geral de implementação do II Pete-MA. A seguir, exemplificamos como esses Sistemas e subsistemas se organizam, a partir das principais linhas de atuação extraídas do II Pete-MA e das competências dos sujeitos que os compõem:

Figura 11 - Sistemas Logísticos e Operacionais do II Pete-MA



a) Sistema Logístico e Operacional do Sistema gerencial e decisório;

Cabe ao Sistema Logístico e Operacional do Sistema Gerencial e Decisório as funções listadas no quadro, como aquelas atribuídas à Secretaria Executiva, sob responsabilidade da Coordenação de Ações para o Combate ao Tráfico de Pessoas e ao Trabalho Escravo da Sedihpop. Considerando os recursos materiais e humanos para implementação do II Plano Estadual do Maranhão, é possível observar que, relativamente, foram colocados à disposição da Coetrae os recursos necessários ao seu funcionamento desde o lançamento do Plano, em 2012, por meio do apoio técnico fornecido pela SEDIHC e, a partir de 2015, pela Sedihpop.

Pelo volume de ações executadas no âmbito do Plano, e a partir de nossa experiência prática à frente da Coordenação e da Secretaria Executiva e, ainda, consultando os relatórios de gestão da Coordenação de 2016 e 2017, percebemos que embora importante a criação de uma estrutura específica dentro da Secretaria para tratar do tema, os recursos humanos disponíveis ainda eram insuficientes para implementar as ações desse sistema logístico e operacional, posto que só contava com uma técnica responsável, apoiada pelo Superintendente e pelo Secretário Adjunto, que já acumulava outras funções.

Sobre isso o gestor entrevistado ressalta também que existiam outras pautas na Secretaria que acabavam absorvendo parte dos recursos materiais e humanos disponíveis:

A gente acumulava outras funções também, não era só isso. Então, eu, por exemplo, acumulava função de coordenador, mas também tinha outras pautas. Eu era coordenador de ações de combate ao trabalho escravo e tráfico de pessoas, era junto as duas demandas. Mas ao mesmo tempo começou a aparecer demanda de conflitos fundiários, que depois viria a ser a comissão COECV. E aí dominou a pauta, dominou tudo. Porque era uma pauta muito emergente e ao mesmo tempo, em volume, numa quantidade absurda. E acabou tomando muito da gente, e a gente trabalhava muito, tinha que dar conta dessas várias pautas e tinha pouca gente. Então tudo isso implica também, nos resultados (GESTOR PÚBLICO ESTADUAL, 2019, p. 05).

Os recursos orçamentários também eram limitados. Mas é importante pontuar o esforço empreendido para garantir a pactuação e renovação de convênios com a sociedade civil para execução de dois projetos, pelo menos até 2017. E ainda, recursos para o deslocamento dos representantes da sociedade civil participarem das reuniões da Coetrae, como passagens e ajuda de custo, que embora não fossem regulares, asseguraram a participação de integrantes que vinham de municípios distante da capital São Luís, onde normalmente ocorriam as reuniões.

Quanto ao tempo disponível para execução do Plano Estadual, este não define claramente, no documento base, o seu período de implementação. Como inexistiram processos

regulares de monitoramento, não foi possível verificar com exatidão o cumprimento desses prazos, embora a percepção geral é de que não havia muito cuidado com essa variável, especialmente a partir de 2015, quando esses prazos passam a ser completamente defasados, ainda que as proposições continuem a orientar a política.

b) Sistema Logístico e Operacional de Repressão

De acordo com as ações previstas no eixo de Ações de Repressão, identificamos subsistemas que compõem esse Sistema Logístico e Operacional de Repressão, a saber, Subsistema de Fiscalização, Subsistema de Repressão Judicial, Subsistema de Repressão Econômica, Subsistema de Repressão Preventiva (que compõe ao mesmo tempo o Sistema Logístico e Operacional de Prevenção) e o Subsistema de Proteção (que compõe ao mesmo tempo o Sistema Logístico e Operacional de Inserção e Assistência às vítimas).

Quando da análise dos dados gerais de implementação das ações desse eixo do II Pete-MA, verificamos as dificuldades quanto à disponibilidade e insuficiência de recursos materiais, humanos e financeiros para execução dessas ações. Nesse sentido, Moura (2019) destaca as seguintes barreiras de capacidade operacional, relativas às Limitações de Fundos, que em nosso entender também afetaram a execução da política em nível estadual, em conjunto com as demais barreiras já apontadas:

- Aumento das fiscalizações pelas SRTE,s não foi acompanhado do aumento de recursos financeiros e humanos no âmbito dessas SRTE's;
- Os recursos destinados à política são sistematicamente objeto de cortes;
- A limitação de verbas alcança todos os atores envolvidos, de todos os níveis e poderes (MPT, Polícia Rodoviária Federal etc).
- 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;
- Problemas na capacidade operacional do Estado brasileiro “ir atrás das denúncias que chegam” (recurso pessoal e tecnológicos);
- As pautas relacionadas aos direitos humanos nunca foram realmente intensivas em orçamento (MOURA, 2019, p.110).

Além dessas barreiras de capacidade operacional apontadas, verificamos que os implementadores locais, responsáveis pelos subsistemas de denúncia e fiscalização, não tem adesão ou incentivos adequados para cumprir as diretrizes elencadas no II Pete-MA a partir do seu nível de atuação, seja por limitações de recursos materiais e humanos, seja por limitações políticas. Não obstante, as ações relatadas evidenciam a atuação desses sujeitos, mesmo face a essas dificuldades, como as operações no âmbito das Polícias Federal e Rodoviária Federal e

as ações de competência do Ministério Público do Trabalho, relatadas na Plataforma Monitora 8.7.

Quanto à atuação do MPT, é importante destacar, além da ação institucional nos procedimentos judiciais e extra judiciais que exigem sua operação institucional, o direcionamento de recursos de TACs e acordos judiciais e extajudiciais para execução de ações do II Pete-MA, a elaboração da Iniciativa Smart Lab para promoção do trabalho decente guiada por dados (Observatórios Digitais, Plataforma de Monitoramento de Planos e Ações e Sistema Integrado de Monitoramento de Beneficiários) e , mais especificamente, a proposição do Termo de Ajustamento de Conduta que originou o Programa Estadual de Enfrentamento ao Trabalho em Condições Análogas à de Escravo do Maranhão, em 2018.

c) Sistema Logístico e Operacional de Prevenção

Como resume o Relatório de Monitoramento (2018) “as ações deste eixo foram concebidas para o conhecimento da realidade, sensibilização e capacitação sobre o tema, além de medidas estruturantes que reduzissem a vulnerabilidade dos trabalhadores ao aliciamento e à submissão a práticas de superexploração” (COETRAE-MA, 2018, p.15). Por isso, na anatomia geral de implementação do II Pete-MA identificamos, no Sistema Logístico e Operacional de Prevenção, os subsistemas de Conhecimento da Realidade, Sensibilização, Capacitação e de Medidas Estruturantes, além do Subsistema de Repressão Preventiva Subsistema, na medida em que operações e fiscalizações prévias, ações de inteligência e investigação, além de combater a impunidade, previnem contra a reprodução de práticas escravistas.

As ações do Subsistema de Medidas Estruturantes, que integra o Sistema Logístico e Operacional de Prevenção do II Pete-MA, demonstraram que os implementadores têm pouca (ou variada) compreensão das políticas que lhe foram imputadas pelo Plano, o que gera barreiras políticas de oposição burocrática, em que figuras fundamentais na rede de implementadores sequer tem conhecimento das ações que deveriam executar; bem como fracos incentivos ao implementador, uma vez que não existem mecanismos para gerar o conhecimento, a adesão e o incentivo adequado para implementar o que foi formulado. Ao mesmo tempo, barreiras de competência analítica, como a má concepção das ações ou missões vagas ou múltiplas também influenciam na assimilação e adesão dos implementadores à execução do Plano.

Ainda, assim, considerando que muitas ações relativas a Sistema foram executadas, tem-se que os recursos materiais, humanos, financeiros, são melhores empregados nesse eixo que nos demais. O fluxo de ações desse sistema é contínuo no tempo, posto que diferentes implementadores desenvolvem ações de mobilização, sensibilização e capacitação ao longo do período de implementação do II Pete-MA.

d) Sistema Logístico e Operacional de Inserção e Assistência as vítimas.

Compõem esse Sistema o Subsistema de Atendimento a Vítimas Resgatadas, com os principais processos de atendimento integral às vítimas nas dimensões social, jurídica, econômica, cultural e cidadã e encaminhamento e priorização desse público a programas de alfabetização, educação profissional, acesso à terra, apoio à agricultura familiar, geração de renda e incentivo à economia solidária; e o Subsistema de Atendimento a Familiares de Vítimas e Sobreviventes do Trabalho Escravo, cujo processo prioritário é o atendimento realizado para além das pessoas resgatadas, com seus familiares e comunidades, também com caráter preventivo.

Além disso, verifica-se que o Sistema Logístico e Operacional desse eixo também tangencia o Subsistema de Medidas Estruturantes do Sistema Logístico e Operacional de Prevenção, na medida em que vítimas e familiares encaminhados para ações, projetos e programas que visam diminuir sua vulnerabilidade, como programas educacionais, de qualificação profissional, incentivo à agricultura familiar, acesso à terra e captação de renda previnem o aliciamento e a reincidência.

Quanto ao Subsistema de Medidas Estruturantes, que tem como processo prioritário reduzir a vulnerabilidade dos trabalhadores ao aliciamento e à submissão a práticas de superexploração, verificou-se que o II Pete-MA não conseguiu criar oportunidades nos municípios de maior incidência de trabalho escravo e junto às vítimas dessa prática criminosa. A estratégia definida no Pete-MA de direcionamento de programas educacionais, de geração de renda e incentivo a economia solidária, acesso à terra, incentivo à agricultura familiar não previu nenhum mecanismo para a efetivação dessa proposta, que ficou limitada à discussão que poderá ser feita junto a cada implementador desse tipo de ação, sobrecarregando o Sistema Gerencial e Decisório do Plano.

Entendemos que o Programa Estadual de Enfrentamento ao Trabalho em Condições Análogas à Escravidão, lançado em novembro de 2018, já traçou algumas estratégias nesse

sentido, como a elaboração de diagnósticos nas localidades de maior incidência e a implementação de projetos e programas de acordo com a vocação dessas localidades. Desenvolver mecanismos de identificação, localização e acompanhamento de vítimas é essencial para traçar o perfil dos principais programas e serviços que possam ser de interesse desse público. No geral, resta o desafio de incluir a agenda do enfrentamento ao trabalho escravo e a defesa do trabalho decente na matriz de formulação das políticas estaduais.

Como grande parte das ações implementadas desse Sistema foram executadas pelas organizações da sociedade civil, verificou-se que os recursos materiais, humanos, financeiros são limitados também por essa atuação. Dessa forma, o fortalecimento e a eficácia desse Sistema Logístico e Operacional requer, além do incentivo financeiro à atuação e aos projetos dessas organizações, articulações políticas e de gestão para levantamento de serviços públicos de apoio ao atendimento realizados às vítimas e comunidades vulneráveis. Não se trata apenas do levantamento desses serviços, como um cardápio que possa ser acessado de acordo com o perfil das vítimas, mas essencialmente da adesão de gestores implementadores para priorizar esse público em políticas existentes ou desenvolver políticas específicas, de acordo com o perfil das vítimas.

A estratégia de implementar uma política de inserção social que assegure que os trabalhadores libertados não voltem a ser escravizados, com ações específicas voltadas à geração de emprego e renda, educação profissionalizante e reintegração do trabalhador, precisa ser melhor especificada em planos operacionais que sejam referenciados em um Fluxo de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo no Maranhão, a ser ratificado pelos diversos implementadores, que tenham definidas suas responsabilidades e competências para fazer essa inserção sair do papel e ser uma realidade das diversas vítimas maranhenses do trabalho escravo contemporâneo.

Nesse fluxo, a atuação do Centro de Referência da Assistência Social, na verdade, da rede de assistência social, é essencial, uma vez que é de competência da política de assistência o atendimento e acompanhamento dos públicos vulneráveis. Nesse sentido, o Maranhão tem uma curva de aprendizado bem interessante no que se refere à adesão dessas implementadoras à implementação do II Pete-MA, que acompanhamos de perto.

Em 2017, identificando o quanto esses implementadores eram importantes e o papel central que a SEDES poderia ter na articulação dessas estruturas a nível municipal, a equipe de gestão das políticas estaduais de combate ao trabalho escravo estabeleceu a parceria com a SEDES como uma prioridade. Em 2018, com o monitoramento da implementação do II Pete-

MA pela Coetrae-MA, essa demanda foi ainda mais evidenciada, e juntamente com a Secretaria Estadual, foram elaboradas ações para que as estratégias previstas no Plano fossem operacionalizadas, as quais acabaram compondo o Programa Estadual de Enfrentamento ao Trabalho em Condições Análogas à de Escravo, atualmente em implementação no estado.

Nos anos seguintes, foram construídos espaços de capacitação com a ajuda e apoio técnico da OIT e das organizações da sociedade civil, em trocas de experiências com a rede de assistência da Bahia, referência no atendimento às vítimas de trabalho escravo a partir da articulação de diversos sujeitos da rede de resgate e assistência. A atuação da Bahia nessa seara, junto com o Projeto Ação Integrada implementado no Mato Grosso, são experiências que saíram do papel no que diz respeito ao atendimento às vítimas de trabalho escravo.

Uma estratégia inteligente adotada pela SEDES para esses espaços de capacitação diz respeito à discussão do tema de trabalho escravo atrelado à discussão sobre trabalho infantil, uma vez que se identificou que muitas das vítimas de trabalho escravo já foram vítimas de trabalho infantil, e os filhos dessas vítimas também estariam mais vulneráveis ao trabalho infantil, pois na ausência dos pais precisariam assumir tarefas laborais muito cedo. Como a rede tem mais aproximação com o tema de trabalho infantil, a discussão foi bem recepcionada e avançou para a discussão de contribuições para o atendimento específico, pela rede de assistência, às vítimas de trabalho escravo e seus familiares, que acabaram sendo recepcionadas na construção do Guia de Orientação para atendimento a vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas, elaborado pelo MDS, com as contribuições da Secretaria de Assistência da Bahia e da OIT, para orientar o atendimento, em nível nacional, pela política de assistência.

O atendimento às vítimas é outro aprendizado legado pela sociedade civil, que por muitos anos fez o encaminhamento e acompanhamento dessas pessoas sem poder contar com a atuação estatal. Ademais, a sociedade civil sempre propôs um atendimento mais abrangente, que atingisse a família e a comunidade das vítimas de trabalho escravo (e não apenas as oficialmente resgatadas), interesses que foram consignados na formulação do II Pete-MA, que reconhece o papel de destaque da sociedade civil na prestação desse tipo de atendimento, especificando as dimensões a serem articuladas (âmbito social, jurídico, econômico e cultural) para a quebra do ciclo de escravidão e garantia de condições necessárias a sobrevivência dessas pessoas (COETRAE-MA, 2012, p. 24).

O papel de destaque da sociedade civil em todo o processo das políticas públicas para erradicação do trabalho escravo, desde de antes do reconhecimento do problema pelo Estado, até a implementação direta de muitas das ações pactuadas nos Planos Nacionais e Estaduais é,

sem dúvidas, o que contribuiu para o sistema brasileiro de combate ao trabalho escravo se tornasse um dos instrumentos de maior destaque internacional.

Como a aproximação do Estado com a temática é relativa recente, o grau de capacitação e adesão dos sujeitos estatais é variável e, como colocado pela representante da sociedade civil nacional entrevistada, essas organizações, atuando na omissão do Estado, ensinam para este o que é trabalho escravo, e como atuar para combatê-lo. A entrevistada dá outros exemplos de como se deu esse aprendizado:

Um exemplo de como a sociedade civil ensinou o Estado é, por exemplo, a coleta de denúncias, que a DETRAE usa para justificar o guia de grupo móvel é parametrada com os relatórios de depoimentos que a CPT fazia. Então onde fica a fazenda, como é a fazenda, como você chegou lá, esses dados que hoje a DETRAE tem muito claro que precisa para fazer uma investigação, uma inspeção, foi a CPT que ensinou! Então, a política pública foi construída com a sociedade civil. (SOCIEDADE CIVIL NACIONAL, p. 09)

Essa construção conjunta da política pública, atualmente, está comprometida. Segundo Carlos Nascimento, enquanto o corporativismo de interesse do capital ganha representatividade, com vetos no judiciário, legislativo e executivo, evidencia-se uma desmobilização dos movimentos sociais (NASCIMENTO, 2016, p. 169). Essa constatação, em nosso atender, compromete também a eficiência e a eficácia das políticas de erradicação ao trabalho escravo em geral, devido ao papel central da sociedade civil como articulador e implementador direito de muitas dessas políticas.

Em nível estadual, isso se reflete na ausência dessas organizações na construção da Coetrae, a partir de 2015. Apesar do II Pete-MA prever, especificamente, o firmamento de parcerias com a sociedade civil para apoiar serviços de atendimento às vítimas de trabalho escravo, o que ocorreu de 2014 a 2017, desde 2018 a parceria se restringe ao nível político e de articulações, com a suspensão de aportes financeiros por parte do Estado. A representante da sociedade civil local detalha como eram essas parcerias e como elas possibilitavam esses repasses orçamentários para ações que já eram executadas pela sociedade civil:

No caso, começaram essas parcerias e convênios, acho que em 2012. Então ainda era SEDIHC. E nesse processo, tinha algumas atividades colocadas lá para serem feitas, mas essas atividades já eram executadas pela organização, aí teve os recursos que pagavam essas pessoas que antes a organização não estava com recurso para manter, ou precisava de apoio para conseguir manter essas pessoas trabalhando lá. Tem várias outras situações, como essas discussões de como fazer o trabalho de inserção, de prevenção dentro das comunidades, nessa dinâmica em que as organizações da sociedade civil estão referenciando, articulando as famílias e as comunidades para poder isso acontecer, se torna um trabalho de base da sociedade civil. E o Estado vem em um momento x, usa duas ou três horas de fala, e depois divulga... Ele fez a fala, passou as informações, mas a conjuntura total daquela atividade não foi o Estado que

fez, e sim a sociedade civil, porque o povo está ali por ter sido mobilizado pela sociedade civil, que é um dos grandes problemas que o Estado sempre teve, conseguir mobilizar público, comunidades para essas atividades. (SOCIEDADE CIVIL ESTADUAL, 2019, p. 06)

Nesse sentido, a entrevistada tem a percepção de que a atuação da sociedade civil é, muitas vezes, diluída no espaço coletivo da Coetrae, devido a essas parcerias:

Se você for olhar, em alguns estados, o que tem de muito avanço dentro do estado foi provocado pela sociedade civil. Então, ela cumpre muito uma missão, na prática, que não deveria ser a missão dela, de fato. Porque o que às vezes a sociedade civil faz, devido estar nesse espaço de Coetrae, termina sendo consumido, ou sendo divulgado como ação da Coetrae, mas é ação da sociedade civil. Aí eu volto nessa questão dos centros de referência, que foram muitos divulgados, de que o Maranhão estava criando centros de referência, mas o que é centro de referência? Era o Centro de Defesa funcionando, e que o governo estava possibilitando um aporte financeiro de um valor x, para ter pagar a remuneração de pessoas que já estavam dentro do Centro, para executar as ações que ele já fazia, para fazer o repasse dessas informações para o Estado, e isso alimenta como uma ação do Estado. Então, não era um novo centro de referência. Era um apoio para o CDVDH já existente. (SOCIEDADE CIVIL ESTADUAL, 2019, p. 06)

Como observado pela entrevistada, os avanços em termos de implementação do II Plano Estadual para erradicação do trabalho Escravo são em grande parte resultado da ação da sociedade civil, impulsionada pela adesão recente do executivo estadual. Nesse sentido, melhorar a eficácia do Plano Estadual, sua eficiência técnica e social, passa, também, pelo fortalecimento dessas organizações, pelo reconhecimento e apoio as suas iniciativas e pela reafirmação da importância da defesa do trabalho decente e do enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo, em todas as suas modalidades.

4.4 Síntese dos avanços e das barreiras gerais a implementação do II Pete-MA

Para julgar a eficácia do Pete-MA, consideramos os meios e a metodologia efetivamente empregada em sua execução, para alcançar objetivos explícitos e implícitos não apenas no documento base, mas na sua estratégia de implementação. Sob esse ponto de vista, consideramos a complexidade da implementação, em contextos institucionais, políticos e sociais particulares, como o brasileiro, o maranhense e dos municípios de origem de grande parte das pessoas resgatadas no país.

Para a avaliação da eficiência do Pete-MA, compreendemos esse critério a partir de sua perspectiva mais ampla que a relação entre custos x resultado, segundo utilizado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, que considera um programa eficiente quando:

a) produz aquilo para o qual tecnicamente se orientou (eficiência técnica, conceito portanto similar ao de resultado e ao que comumente se designa por desempenho); b) satisfaz aos stakeholders, ou seja, os grupos de interesse envolvidos na sua execução, seja o público-alvo, sejam os agentes implementadores, sejam enfim os decisores, parceiros etc. É também socialmente eficiente o programa que conta com capital social para implantar-se: participação social, rede social de apoio e grupos mobilizados (eficiência social) (NEPP, 1999, p.14).

Assim, a partir desses critérios e considerando a anatomia geral de implementação do II Pete-MA, cada um dos seus sistemas, subsistemas e processos, verificamos que a formulação e implementação do II Pete-MA possui grande eficiência social, devido aos avanços que conseguimos verificar desde a formulação e execução da política nacional até a implementação dessas políticas no estado, orientadas pelo Pete-MA.

Entre esses avanços, podemos destacar a prioridade que o tema vai ganhando na agenda nacional, inclusive influenciando estados subnacionais a adotarem agendas locais de enfrentamento à questão. As ações de repressão ganharam projeção internacional, como uma ação de referência ao enfrentamento do trabalho escravo, principalmente pela atuação dos Grupos Móveis e a instituição do Cadastro de Empregadores (Lista Suja). A incansável atuação da sociedade civil, implementando diretamente campanhas, projetos de educação e capacitação (Escravo Nem Pensar), pesquisas sobre trabalho escravo nas cadeias produtivas e articulação com os setores empresariais para desenvolverem ações conjuntas (Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo), bem como projetos para atendimento às vítimas e inserção social.

O maior avanço, certamente, foi a construção do arcabouço de mecanismos criados para coibir a prática da escravidão contemporânea no Brasil e a ação articulada de diversos atores para a criação de leis, projetos e medidas, cuja efetividade e eficácia estarão sempre suscetíveis a fatores de ordem política e técnico administrativas (recursos materiais e humanos, orçamento, arranjos instrucionais específicos e complexos). Dessa forma, ao mesmo tempo que a articulação de diferentes sujeitos de diferentes poderes, competências e hierarquias, foi um grande marco diante da complexidade do fenômeno da escravidão contemporânea (ANTERO, 2008), essa vai se mostrando como uma das maiores fragilidades para a implementação dessas políticas, vez que exige uma prática de gestão e um arranjo institucional que dê conta desses níveis de articulações.

Assim, além das dificuldades gerais em avançar nas ações ligadas ao eixo de prevenção e inserção às vítimas (especialmente no tocante à reforma agrária, ações de inclusão econômica

e social dessas pessoas ou das populações de suas localidades de origem e combate à impunidade), as barreiras à concretização de ações integradas no âmbito repressivo, preventivo e de reinserção foram identificadas nas avaliações dos Planos Nacionais, bem como a insuficiência material e orçamentária para executar as ações previstas no Plano.

Pesquisas avaliativas no campo de políticas de combate de trabalho escravo, ainda que mais específicas quanto a um ou outro aspecto, dão conta da incapacidade do governo federal em integrar setores sob sua administração (BAPTISTA, 2012, p. 71) e da complexa institucionalização requerida para administrar programas e projetos que dependem de diversas instâncias decisórias de diversos níveis de governo (NASCIMENTO, 2016, p.202).

Renata Moura (2019), com base em Wu (2014), classificou algumas dessas dificuldades como barreiras políticas, de competência analítica e de capacidade operacional, destacando dificuldades, como o fato do plano apresentar ações genéricas e responsabilidades diluídas, as interferências políticas e burocráticas para ineficácia de vários instrumentos da política, além de um contexto muito difícil de mudanças institucionais, de crise política e de recessão econômica, dentre outros obstáculos, que verificaremos se também se aplicam à realidade de implementação do II Pete-MA.

Assim, as barreiras identificadas no processo de execução do II Plano Estadual apontam para a necessidade de uma maior eficiência técnica do Pete-MA, o que também dificultou o alcance de todos os objetivos a que se propôs, seja por dificuldades no processo de formulação de ações e objetivos, adesão e acompanhamento de sujeitos-implementadores, seja por dificuldades de operacionalização do que foi formulado em contextos políticos e institucionais específicos comprometendo, assim, a eficácia do II Pete-MA.

O que se percebeu, ao longo do processo de monitoramento e avaliação do II Pete-MA, é que ações de difícil compreensão, ou de múltiplos objetivos, interferem na assimilação dos implementadores quanto às suas responsabilidades e no planejamento das etapas necessárias à sua execução, especialmente quando envolvem muitos executores, levando a tais ações serem “esquecidas” durante o período de vigência do Plano.

Assim, identificam-se barreiras de competência analítica, como missões vagas ou múltiplas e má concepção das ações, em que verificamos proposições genéricas, sem indicadores que possam ser associados ou que não especificam a sua forma de operacionalização, ou ainda que a engessam em procedimentos muito detalhados. Além disso, algumas ações apresentam responsabilidades diluídas, seja listando múltiplos responsáveis ou

responsáveis genéricos como “Sociedade Civil”, “Prefeituras”, “Secretarias Municipais”, “Universidades”, “Institutos de Pesquisa”, “Órgãos do Governo Estadual”.

Essa característica, ao mesmo tempo em que deixa em aberto a atribuição da responsabilidade às organizações que a Coetrae conseguir articular, também condiciona a viabilidade da sua execução a essa mesma variável. Esse poder de articular responsáveis para a execução das ações depende, portanto, do cumprimento da ação relativa a estabelecer estratégias de atuação operacional integrada, em relação às ações repressivas e preventivas com o objetivo de erradicar o trabalho escravo, que requerem o funcionamento de mecanismos de coordenação intergovernamentais e interinstitucionais.

Os espaços criados para viabilizar essa atuação integrada (a Conatrae e as Coetraes, em nível estadual), representam um êxito de caráter político e democrático que tem viabilizado a pressão e controle social no tocante às políticas de combate ao trabalho escravo. Por outro lado, a integração alcançada na Comissão tem se mostrado pouco eficiente para assegurar a operacionalização dos Planos, de modo que ainda não se consegue viabilizar a execução integrada das ações pactuadas que, assim, dependem do comprometimento institucional de cada responsável.

Renata Moura (2019) identifica a existência de entraves relacionados à má estrutura de gestão ou incapacidade de coordenação de rede na implementação da política nacional. Ela explica que “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 (2016), com a redução dos recursos e das reuniões realizadas” (MOURA, 2019, p.106). A autora identifica, ainda, inexistência de integração para compartilhamento de informações e dados, além da ausência de alinhamento normativo-operacional entre órgãos do próprio governo federal e a inexistência de articulações e desenvolvimento de ações integradas com municípios, que para ela decorre da dificuldade de coordenação da atuação dos atores envolvidos (Ibid. p.107).

Em âmbito estadual, a estrutura de gestão ou capacidade de coordenação já é um pouco mais eficiente do que a verificada na esfera nacional, tendo em vista que a coordenação da rede de implementação estadual tem que se fortalecido, desde 2012, com a articulação de Secretarias de Estado na implementação de ações de enfrentamento ao trabalho escravo. Além disso, foram mantidos os recursos mínimos para execução das reuniões e ações da Coetrae-MA, a frequência e periodicidade das reuniões (COETRAE-MA, 2018, p.12), ainda que um esvaziamento das

organizações da sociedade civil nos últimos anos, e ações integradas no campo da prevenção (COETRAE-MA, 2018, p.19).

Pelas informações disponíveis no Caderno de Monitoramento (2017) e no Relatório de Monitoramento e Avaliação do II Pete-MA (2018), por meio da atuação da Sedihpop foi viabilizado um mínimo alinhamento normativo-operacional entre órgãos do estado, consolidados no Programa Estadual de Enfrentamento ao Trabalho em Condições Análogas à de Escravo. Por outro lado, as articulações para o desenvolvimento de ações integradas com os municípios são pontuais, normalmente naqueles acionados devido aos resgates ou a alguma ação específica. Da mesma forma a articulação de ações integradas com Governo Federal é reduzida à participação em algumas reuniões da Conatrae, Encontro Nacional de Coetraes e ações específicas relativas a resgates ou localização de vítimas.

Então, se no contexto nacional foram identificadas barreiras de capacidade operacional, quanto a má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede, no Maranhão essa barreira foi parcialmente superada, tendo em vista os avanços apontados. Ainda assim, classificamos que a estrutura de gestão ou capacidade de coordenação da implementação do II Pete-MA ainda precisa avançar quanto à descentralização da coordenação, para além da coordenação da Sedihpop, de modo a se realizar pela Executiva da Comissão, como previsto na Lei de instituição da Coetrae e em seu Regimento Interno.

Além disso, é necessária ainda a articulação de outros sujeitos implementadores, para além dos estatais, com a pactuação e monitoramento de compromissos específicos com organizações dos demais poderes (legislativo e sistema de justiça), bem como com os municípios de maior incidência de trabalho escravo. Isso requer, também, instrumentos de gestão que vinculem os compromissos de cada órgão em nível estatal, e não governamental, e o direcionamento de suas ações para contribuir, de forma orientada, para o enfrentamento ao trabalho escravo.

O Relatório de Monitoramento (2018) aponta ainda barreiras de competência operacional quanto às limitações de fundos e falta de clareza dos planos operacionais. Quanto aos fundos necessários para implementações das ações pactuadas nos Planos de Ações Intersetoriais, o Relatório ressalta que a maior parte dos recursos utilizados para implementar ações do Plano foram oriundos de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e acordos judiciais articulados pelo MPT. Nesse sentido assevera que:

Quanto à intencionalidade de que Plano se posicionasse estrategicamente no âmbito do orçamento do Estado, nota-se que tal posicionamento não foi efetivado. É possível

verificar a existência de dotações orçamentárias destinada às ações do Pete/MA na SEDIHPOP, na SEDUC e na SETRES. Nesta última, no entanto, as dotações decorrem de convênio com o Governo Federal para ações mais específicas junto aos Sistema Nacional de Emprego (Sine). Existe, portanto, a necessidade de que outras Secretarias ou parceiros estratégicos possuam orçamento vinculado às ações de combate ao trabalho escravo, seja nos municípios de maior incidência da prática, seja para atendimento prioritário de vítimas e vulneráveis. (COETRAE-MA, 2018, p.13)

A barreira quanto à falta de clareza nos planos operacionais verifica-se na má especificação de papéis e responsabilidades no Plano, na inexistência de espaços específicos para planejamento e monitoramento do II Pete-MA e no fluxo limitado de informações entre os sujeitos implementadores. O planejamento e monitoramento do cumprimento do Plano, como vimos, em um primeiro momento eram feitos por meio dos GTs, e depois, ainda que decididos em plenário, o planejamento operacional da ação ficava a cargo do implementador-responsável.

As diversas trocas de representantes, ou mesmo a mudança interna de prioridades desses sujeitos comprometeu a operacionalização das ações pactuadas, que dependiam também de um fluxo de informações eficaz, seja entre gestores e representantes destes na Coetrae, seja entre os próprios membros da comissão.

Assim, uma vez que algumas proposições foram mal concebidas ou possuíam múltiplos ou não especificados objetivos e responsáveis, a inexistência ou a falta de clareza nos planos operacionais foi agravada pelo limitado fluxo de informações, que aqui diz respeito tanto aos dados gerais para implementação (diagnósticos, banco de dados, estudos e pesquisas) quanto aqueles que dizem respeito às informações operacionais, como fiscalizações, inspeções, ajuizamento dos processos judiciais, identificação, localização e encaminhamento de beneficiários.

Essas barreiras poderiam ser corrigidas com a existência de banco de dados específico e de fácil acesso, capacitações internas, ciclos permanentes de monitoramento e avaliação do Plano, com a utilização dos dados produzidos nesses momentos para ajustar os planos operacionais. Além disso, há a necessidade de definição de estratégias para divulgação do Plano e execução de ações conjuntas, assegurando a diretriz da transversalidade e o envolvimento efetivo dos atores sociais elencados pelo Pete/MA (COETRAE-MA, 2018, p.13).

Essas barreiras identificadas durante a análise da implementação do II Pete-MA, a partir de sua anatomia geral de implementação, foram classificadas de acordo com Wu et al (2014, p. 109) em políticas de competência analítica e de capacidade operacional, sistematizadas no quadro abaixo. Verificou-se, por fim, que prejudicam o funcionamento dos Sistemas Gerencial e Decisório e Logísticos e Operacionais do Pete-MA, bem como dos Processos de Divulgação, Informação, Seleção e Capacitação de Implementadores e Público-Alvo do Plano Estadual para

Erradicação do Trabalho Escravo, o que explica a pouca eficiência técnica do II Pete-MA e impede que tenha maior eficácia e eficiência social.

Quadro 7 - Barreiras gerais à Implementação do II Pete-MA

Problema	Descrição
Barreiras políticas (de suporte e autorização)	
Autorização lenta	Posturas contrárias à política em nível nacional que, seja no ambiente da Conatrae, seja no Congresso Nacional, atrasaram a execução da política nacional ou a aprovação de regulamentação relevante (MOURA, 2019) implicando na não execução de ações previstas no II Pete-MA, principalmente nos eixos de repressão e inserção e assistência às vítimas;
Fraco apoio político	Em nível nacional, a falta de acordo com a bancada ruralista acerca do conceito de trabalho escravo e a resistência à “Lista Suja” publicada pelo MTE, inviabilizaram a efetividade de legislação estadual que dependia da lista e de forma geral prejudica o combate à impunidade;
	Apoio político à política nacional foi restrito, no que Moura (2019) chama de nível retórico, pois para ela não houve a inclusão do problema na agenda do Estado brasileiro de forma efetiva (2019, p. 109). Em nível estadual, isso implica em estrutura precária da SRT e falta de recursos para fiscalização;
Oposição burocrática	Fluxo de informação prejudicado entre representantes de implementadores na Coetrae e técnicos executores, o que dificultou a pactuação e execução das ações previstas no Pete-MA;
	Alterações no comando na gestão ou do ponto focal de articulação geraram novas rodadas de discussão para adesão dos implementadores, atraso ou a suspensão de execução de ações previstas no Pete-MA;
	Operações locais que dependiam de autorização e recursos federais tiveram dificuldade em serem implementadas devido ao fraco apoio político.
Fracos incentivos ao implementador	Ausência de incentivos adequados para a SRT local assumir ações de fiscalização (recursos humanos e orçamentários); Implementadores não consultados durante a fase de formulação ou mesmo durante o prazo de vigência do Plano;
	Ausência de acompanhamento e capacitação de implementadores via Coetrae;
	Inexistência de mecanismos para gerar o conhecimento, a adesão e o incentivo adequado para implementar o Pete-MA;
	Pouca adesão dos municípios às ações vinculadas a gestores municipais e ausência de estratégia para aproximação desses implementadores.
Barreiras de competência analítica	
Missões vagas ou múltiplas	Ações genéricas, de responsabilidades não especificadas ou excessivamente detalhadas;
	O Plano mistura ações de caráter estratégico e operacional.
Mudanças de prioridades	Contexto muito difícil de mudanças institucionais, de crise política e de recessão econômica (MOURA, 2019, p. 109) em nível federal comprometeu a execução de ações locais também;
	Desmobilização da sociedade civil a partir do contexto político controverso: identificamos um distanciamento de algumas organizações da Coetrae e de contribuírem com execução do II Pete- MA;

	Em nível estadual, verificou-se mudanças de prioridades, quando da mudança de gestores estaduais, que ora os afastaram da Coetrae ora os impediram de se comprometerem com ações práticas;
Má concepção	Os objetivos, vigência e responsabilidades não foram claramente definidos no documento base do Pete-MA;
	Ações de caráter operacional e estratégico no mesmo documento base (não levam em conta os contextos institucionais específicos de cada implementador) comprometeram o planejamento e execução das ações;
	O Pete-MA não prevê devidamente estratégias de ação integrada nos seus eixos de execução;
	O Pete-MA não prevê devidamente estratégias de direcionamento de programas, serviços e projetos, estaduais para as localidades e públicos prioritários;
	Como no Plano Nacional, o Pete-MA não prevê devidamente estratégias de ação para superar o problema da impunidade, no que tange, especialmente, à condenação penal dos infratores;
	Não foram pensadas estratégias de localização e cadastramento das famílias dos trabalhadores resgatados da condição de escravidão contemporânea nem em nível nacional (MOURA, 2019, p. 109), nem em nível estadual;
	Não há previsão específica de recursos para implementação do Pete-MA;
	O Plano não prevê devidamente estratégias de priorização de localidades e vítimas em programas e projetos previstos para diminuir a vulnerabilidade do público-alvo.
Viabilidade desigual	As ações do eixo de prevenção, quanto às medidas estruturantes, dependem do mapeamento e articulação de serviços e políticas estaduais e municipais;
	A inclusão de vítimas em ações previstas no eixo de inserção e assistência depende de ferramentas de localização e acompanhamento não previstas no Pete-MA;
	Não foram definidas estratégias/incentivos para adesão de implementadores municipais.
Barreiras de capacidade operacional	
Limitações de fundos	Os recursos financeiros disponíveis para o cumprimento da política nacional não constam de dotações orçamentárias específicas nos respectivos ministérios (MOURA, 2019, p. 109). A autora identificou, também, que a limitação de verbas alcança todos os atores envolvidos, de todos os níveis e poderes (MPT, Polícia Rodoviária Federal etc) e que os recursos destinados à política são sistematicamente objeto de cortes. Exemplifica com o contingenciamento do orçamento do MTE no ano de 2017 (pouco mais da metade do orçamento previsto inicialmente), para demonstrar como os cortes orçamentários impactam diretamente no número e na eficiência das ações de fiscalização;
	A maior parte da implementação do II Pete-MA foi financiada a partir do direcionamento de valores relativos à multas e termos de ajustamento de conduta. As dotações orçamentárias específicas são limitadas a alguns poucos implementadores estatais (Sedihpop, Seduc);
	Equipes e recursos reduzidos para articulação de implementadores.
Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede	Precedente de coordenação frágeis em nível nacional (arranjo institucional pouco eficaz para assegurar a operacionalização de ações integradas entre os diferentes sujeitos necessários para a implementação da política de erradicação do trabalho escravo);

	Adesão pessoalizada à implementação do II Pete-MA, conforme a proximidade das pessoas que ocupam cargos de gestão ou representação na Coetrae;
	Troca de informações entre implementadores não institucionalizada, não incorporada à rotina da administração seja em nível nacional (MOURA, 2019, p. 107) ou estadual;
	Esvaziamento e redução de recursos e reuniões da Conatrae (MOURA, 2019, p. 109);
	Dificuldade em implementar a gestão compartilhada na Coetrae-MA e a articulação/adesão de implementadores para além do executivo estadual;
	Estratégias para o intercâmbio de dados e monitoramento de processos administrativos e judiciais sobre o tema relativos ao trabalho escravo não definidas;
	Inexistência de articulação e de ações desenvolvidas de forma integrada com os municípios;
	Dificuldade em institucionalizar rotinas de monitoramento e avaliação de políticas de combate ao trabalho escravo.
Falta de clareza nos planos operacionais	Responsabilidades diluídas e má especificação de papéis e etapas das ações previstas comprometem a adesão de implementadores, que assim tem dificuldades de conceber seus planos operacionais;
	Ausência de processos regulares de monitoramento e avaliação não oportunizam elaboração/correção de planos operacionais.

Elaborado pela autora. Fonte Wu et.al(2014, p. 109).

CONCLUSÃO

Avaliação é sempre um ponto de vista. Apesar dos esforços, esse ponto de vista nunca será neutro ou imparcial, sendo, portanto, passível de questionamentos e discordâncias. Não obstante, enquanto campo da pesquisa social, que aplica métodos sistemáticos, planejados e dirigidos para a conformação desse juízo de valor, com a finalidade de produzir resultados, pode influenciar decisões, solucionar problemas, promover conhecimento, fundamentar lutas sociais e transformar realidades.

Esta avaliação, a partir dos métodos, critérios e referenciais explanados, concluiu pela grande eficiência social do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão, diante dos avanços identificados a partir da sua implementação no estado, e também pelo capital social que obteve para a implementação de parte das ações previstas, satisfazendo, ainda que não totalmente, os grupos de interesses envolvidos no processo das políticas públicas de erradicação ao trabalho escravo no Maranhão.

Dos quase 20 anos de construção da política de combate ao trabalho escravo no Maranhão, podemos destacar como avanços o protagonismo da sociedade civil, o nível de articulação com os diversos sujeitos-responsáveis por implementar as mais variadas políticas que podem contribuir com a repressão, a prevenção e a reinserção sócio econômica de vítimas e populações vulneráveis ao trabalho escravo (ainda que limitadas). Esse protagonismo foi criando espaços democráticos de diálogos e ações conjuntas, que se não tiraram todo o Plano do papel, decerto contribuíram em muito para mudar o panorama de desinformação a que muitos trabalhadores estavam condenados, em que muitos se submetiam a trabalhos em condições análogas à de escravo por desconhecerem seus direitos, por acharem que se tratavam de condições “normais” de trabalho da região ou do tipo mesmo de “serviço mais pesado”.

A existência da Coetrae-MA, a incorporação de secretarias de estado responsáveis por ações capazes de gerar condições para superar as causas da escravidão contemporânea, que fomentam um ambiente institucional democrático, descentralizado e buscam a construção conjunta de ações para erradicação do trabalho escravo são êxitos importantes de se demarcar, ainda mais levando-se em consideração que, de 2007 a 2011, esse espaço não funcionava na prática, embora existisse formalmente, como órgão que de fato coordenasse a formulação e implementação dessas políticas no estado.

Isso porque esse tipo de espaço exige mecanismos de coordenação interinstitucional que estimulem a cooperação, a coordenação e a negociação entre os *stakeholders* (SILVA; MELO, 2010) para a implementação de políticas públicas compostas por um quadro diverso de agentes

implementadores, guiados por interesses distintos e que, internamente, estejam submetidos a ambientes institucionais mais ou menos democráticos, descentralizados e com a acesso a informações e recursos, muitas vezes, limitados. De modo que, tirar a Comissão do papel, mesmo diante desses desafios, construir uma dinâmica de funcionamento que pudesse avançar para aproximação de sujeitos estratégicos, que já se organizavam em outros espaços em nível nacional e local em torno da temática, e formular a política estadual de erradicação do trabalho escravo materializado no II Plano Estadual foram avanços importantes nessa trajetória estadual da política.

Como legado da implementação do II Pete-MA, houve o amadurecimento da Coetrae-MA como mecanismo de coordenação interinstitucional, tendo contribuído para isso a proposta do seu desenho participativo e democrático, o apoio técnico da Sedihc e da Sediipop, a regularidade das suas reuniões e ações, a adesão das Secretarias de Estado, dos órgãos do Sistema de Justiça e da sociedade civil para construção conjunta desse espaço. Nesse sentido, as ações empreendidas via Coetrae, durante a implementação do Plano, notadamente no campo da prevenção e capacitação em torno do tema de trabalho escravo, são relevantes para a desnaturalização desse tipo de violação e para construção de um ideário de respeito à dignidade de trabalhadores e trabalhadoras.

No Maranhão, também observamos a mesma dinâmica, como quando a sociedade civil, por meio dos seus fóruns, constrói projetos, ações, e mobilização em torno do tema, fazendo com que os próprios Planos Estaduais fossem construídos a partir de espaços participativos e democráticos, modificando as posturas negacionistas e/ou omissas do Estado. Com a criação da Coetrae, em 2007, é demarcado que o Estado precisa assumir seu papel na construção e implementação dessas políticas, quando as Secretarias de Estado são chamadas a compor a Comissão e a contribuir com ações estatais e políticas públicas para reverter o quadro de escravidão contemporânea comum no estado.

A implementação do Plano Estadual também conformou padrões mínimos de funcionamento dos Sistemas Gerencial e Decisório e Logísticos e Operacionais do Pete-MA, bem como dos Processos de Divulgação, Informação, Seleção e Capacitação de Implementadores e Público-Alvo do Plano Estadual, que não obstante serem diferentes do desenho inicialmente pretendido e funcionarem implicados por fatores de ordem técnica, institucional, política e estrutural, tornaram possível a execução total ou parcial de grande parte do Plano Estadual, ainda que também longe das metas e padrões de necessários para atender os objetivos gerais e específicos.

As ações implementadas, o funcionamento regular da Coetrae-MA, o apoio político crescente em nível estadual materializado no primeiro Programa Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo (2018) e a retroalimentação de iniciativas individuais e coletivas dão eficiência social ao Pete-MA, na medida que sua formulação e implementação parcial, guiada por um espaço coletivo democrático, reafirma a defesa de direitos fundamentais, da dignidade humana e dos princípios de participação democrática, controle social e cidadania. A defesa da dignidade humana e a repressão a toda forma indigna de trabalho vai ao encontro dos objetivos fundamentais constitucionais de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, comprometida com a redução das desigualdades sociais e regionais, com erradicar a pobreza e da marginalização, enfim, com o propósito último de promover o bem de todos (BRASIL, 1988).

Ao mesmo tempo, recoloca o desafio de que esses valores sejam norteadores de políticas de Estado que “intendam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras” (FREITAS, 2014, p. 32). Ou seja, esses mesmos princípios deveriam vincular a formulação e implementação de políticas pública de combate à pobreza, de redução de desigualdades regionais, geração de emprego e renda e, inclusive, de desenvolvimento.

Concordamos com Freitas (2014) que as políticas públicas não são meros programas episódicos de governos e que, por isso, deveriam vincular a estrutura estatal às regras do jogo que ela mesma estabeleceu por meio da Constituição Federal. Nem por isso caímos na visão ingênua e irrealista do hierárquico da burocracia pública como um mecanismo perfeito correspondente ao ideal weberiano para assegurar a fiel implementação ao desenho proposto (SILVA; MELO, 2000, p.11).

O complexo e contraditório cenário no qual se inscreve a formulação e implementação de política públicas nos permite a dialética postura de não desprezar as conquistas em termos de direitos, mecanismos e ações governamentais para a promoção e efetivação desses direitos e, ao mesmo tempo, questionar a estrutura, os arranjos e as estratégias usadas para que essas conquistas não fiquem apenas na história e no papel.

Apesar de todo o esforço, a precisão ainda é a principal razão pela qual homens e mulheres maranhenses se submetem a formas indignas de trabalho, não tendo as políticas nacionais ou estaduais conseguido avançar muito no que diz respeito a alterar as condições de pobreza e vulnerabilidade social. No campo da repressão, o arcabouço normativo para coibir a

prática criminosa tem a eficácia vinculada a contextos institucionais, políticos e, em última ordem, estruturais, de modo que estes serão mais ou menos eficazes a depender de uma combinação de fatores. A ineficácia de instrumentos de repressão em coibir a prática da escravidão contemporânea gera a impunidade e a “normalização” da conduta, levando à reincidência e ao rebaixamento geral dos critérios quanto às condições adequadas de trabalho.

Por isso, ao mesmo tempo que sublinhamos a eficiência social que a implementação do II Pete-MA traz para a trajetória das políticas públicas de direitos humanos, verificamos a necessidade de se avançar para maior eficiência técnica na execução das ações previstas no Plano, uma vez que foram identificadas barreiras na formulação e implementação que comprometeram os resultados esperados pelo Plano. Em muitos casos esses resultados sequer conseguem ser mensurados.

A pouca eficiência técnica na implementação do II Pete-MA decorre de barreiras verificadas durante a execução do Plano. As barreiras a serem superadas para uma maior eficácia e eficiência (técnica e social) dizem respeito a alterações tanto no campo da gestão dessas políticas como no campo institucional e político, de modo a se considerar as múltiplas expressões do problema no país e as variadas frentes que precisam ser articuladas para a execução de um Plano Estadual.

A compreensão da escravidão contemporânea como um problema de violação de direitos humanos, orientada tanto pela dimensão política, jurídica como acadêmica, trouxe para o Estado brasileiro e subnacionais, como o Maranhão, o desafio de implementar ações de enfrentamento que deem conta da complexidade do fenômeno. Essas dimensões se entrelaçam e determinam políticas pública, sintetizadas por meio do papel do Estado de seleção antecipada de demandas. São determinantes no desenho dessas políticas as discussões realizadas no meio acadêmico e as disputas sociais entre os mais variados grupos políticos, que vão determinando o conteúdo de políticas, a prática mais ou menos repressiva dos órgãos estatais, enfim, a efetividade das próprias políticas de combate ao trabalho escravo.

Nesses processos, a presença de diferentes sujeitos vai delimitando a atuação do Estado na intermediação de interesses variados. Essa intermediação, que passa pela institucionalização e implementação de políticas, encontra limites na própria estrutura do Estado e no seu duplo caráter, enquanto estrutura que possibilita a concretização institucional-legal da política de combate ao trabalho escravo (concretizando sua hegemonia dirigente “social”), e ao mesmo tempo precisa atuar como representante dos setores dirigentes do Estado (hegemonia dirigentes

das classes sociais hegemônicas), onde se encontram as elites agrárias e agroindustriais, repressando a eficácia, a eficiência, efetividade dessas mesmas políticas que institucionaliza.

Essas barreiras de caráter estrutural, quanto à natureza e funções do Estado e das políticas públicas na sociedade capitalista, nos levam a concluir que as ações públicas de enfrentamento ao trabalho escravo, concretizadas nos Planos de políticas públicas, seja no nível estatal ou das iniciativas da sociedade civil ou de sujeitos parceiros, embora representem um avanço significativo no enfrentamento cotidiano a esse tipo de violação, não representam/representarão, por si só a erradicação do trabalho escravo contemporâneo, como os Planos propõem, uma vez que a escravidão é necessária a própria subsistência do sistema socioeconômico capitalista.

A precária estrutura do Estado, a vulnerabilidade social, principalmente nas regiões mais pobres do país, a cultura escravocrata arraigada na sociedade brasileira, a descontinuidade de ações de uma gestão para outra, seja na esfera nacional ou estadual, e a impunidade daqueles que se beneficiam com a superexploração do trabalho humano são fatores contextuais que podem influenciar na eficácia das políticas formuladas e implementadas.

Outros fatores que também influenciam nesse processo são aqueles de ordem política. As prioridades eleitas em cada período são resultado de um jogo de interesses que é jogado na arena estatal, a partir das regras de como são organizadas e atendidas determinadas demandas.

A política de desenvolvimento implementada a partir do regime autoritário consolidou uma genética ambivalente no desenvolvimento do capitalismo no Brasil, que agrega tecnologia produtiva à violação dos direitos humanos dos povos (DELGADO, 2016, p.109) que perderam suas terras e foram condenados ao êxodo rural, à fome, à violência e à escravização, enquanto alternativa de sobrevivência. Esta genética orienta as políticas de desenvolvimento nacional (ou estadual) até os dias atuais, ainda dependentes do agronegócio e de empreiteiras que imprimem projetos de infraestrutura, expansão agrícola e mineração, gerando conflitos em um cenário de negação e violações de direitos que nem sempre encontram solução estatal.

Isso ocorre porque o Estado é também marcado por essa ambivalência, ora incorporando demandas por reconhecimento e defesa de direitos, ora apresentando resistências a essas, quando se chocam com os interesses desenvolvimentistas capitalistas. Essas limitações estruturais impõe uma dinâmica de presença e ausência face as demandas sociais que confluem na complexa arena estatal, *locus* em que o próprio estado atua (também como sujeito) por meio de suas estruturas político institucionais. As crises internacionais ou nacionais que impõem

limitações às funções reguladoras e mediadoras do Estado influenciam nos problemas que são reconhecidos e nas soluções que são estatizadas.

Por isso, o sair do papel é um processo tão dinâmico (e contraditório), pois é a síntese desses processos de disputas de interesses que geram as políticas públicas, transformadas em planos, programas, projetos e ações específicos. Mesmo esses instrumentos não saem exatamente como os grupos em disputa gostariam, incongruências que também só se expressam na prática, nas limitações institucionais, políticas, burocráticas, que condicionam sua eficácia e eficiência.

Ainda que o estado do Maranhão se destacasse desde as primeiras denúncias, com maranhenses cada vez sendo resgatados nas operações dos grupos móveis, essa demanda social só entraria na agenda de prioridades do poder governamental local a partir dos anos 2003, muito por conta da institucionalização das redes de combate ao trabalho escravo e da maior amplitude que essas ações passam a ter no âmbito nacional, além da destacada atuação da CPT e do CDVD/CB, seja nacional ou localmente.

Essas organizações construíram espaços e fóruns de discussão que influenciaram diretamente na formulação do I Plano Nacional para Erradicação do Trabalho escravo, em 2003. Anos depois, essas organizações da sociedade civil, junto com a Delegacia Regional do Trabalho (DRT), construíam o espaço coletivo do FOREM, para pressionar o Estado do Maranhão a institucionalizar a luta contra o trabalho escravo, propondo políticas e espaços específicos para a discussão e a implementação de ações nesse campo.

Essa institucionalização em muito reflete a dinâmica empreendida pela sociedade civil, que por meio dos seus fóruns construiu projetos, ações e mobilização em torno do tema, de modo que os próprios Planos Estaduais foram construídos a partir de espaços participativos e democráticos que foram modificando as posturas negacionistas e/ou omissas do Estado. Com a criação da Coetrae (2007), foi demarcado que o Estado precisa assumir seu papel na construção e implementação dessas políticas, momento em que as Secretarias de Estado foram chamadas a compor a Comissão e a contribuir com ações estatais, políticas públicas para reverter o quadro de escravidão contemporânea comum no estado.

No entanto, de 2007 a 2012, quando a Comissão se rearticulou, verifica-se um longo caminho de aprendizado e (re)estruturação de um arranjo institucional capaz de coordenar e implementar as múltiplas ações requeridas na política estadual de combate ao trabalho escravo. Esse processo diz respeito à construção do Sistema Gerencial e Decisório e dos Planos que vão se conformar a seguir. Seguindo o modelo nacional, são estruturados, também, os Sistemas

Logísticos e Operacionais das políticas de erradicação do trabalho escravo no Maranhão, principalmente através do que a sociedade civil e os órgãos de expressão federal já vinham implementando em cada eixo.

O II Pete-MA, surge, portanto, como instrumento para agregar as diversas iniciativas em curso no estado com as políticas nacionais que estavam sendo executadas, notadamente aquelas relativas à repressão do crime de redução à condição análoga à de escravo. Tendo como parâmetro o II Plano Nacional, acaba repetindo algumas ações e alguns equívocos quanto à concepção de algumas estratégias, que assim vão gerar ações mal formuladas, de múltiplos objetivos e responsabilidades diluídas. Esse formato compromete a eficiência técnica do Plano, na medida que dificulta a adesão de implementadores, a formulação de planos operacionais, o compartilhamento de informações e a continuidade das políticas pactuadas.

Não obstante, os Planos Estaduais ampliaram a eficácia dos Planos Nacionais, somando esforços ao enfrentamento articulado (no âmbito federal e estadual) ao trabalho escravo, gozando de certa eficiência social. Nesse sentido, compreende-se que a elaboração de Planos municipais, ações e leis locais para combater o trabalho escravo pode contribuir para a implementação do Plano Estadual do Maranhão, fortalecendo e articulando ações num nível mais regional, voltados à especificidade da exploração em cada localidade. Antes disso, a adesão de implementadores em nível municipal deve ser ancorada em uma estratégia de incentivos e permanente acompanhamento, para vincular esses sujeitos ao arcabouço já existente de políticas de combate ao trabalho escravo.

A construção e existência das ferramentas que compõem a política nacional e estadual de combate ao trabalho escravo, não obstante o status de referência que ganhou, atualmente tem sua efetividade (e mesmo a existência desses instrumentos) ameaçada. Exemplo disso é a redução sistemática dos grupos móveis de fiscalização (que já totalizaram 12 e atualmente são apenas 4) e do orçamento federal para despesas para repressão ao trabalho escravo, ampliando o déficit no número de auditores do trabalho e agravando a falta de estrutura para realizar as operações. Todo esse quadro foi acentuado pela extinção do Ministério do Trabalho, dividido entre os ministérios da Economia e Justiça e Cidadania, que perdeu a autonomia e o orçamento próprio que tinha para desenvolver suas ações (MARCO ZERO CONTEÚDO, 2019).

A involução das políticas nacionais de enfrentamento ao trabalho escravo é, ao mesmo tempo, um problema e uma oportunidade. O reagrupamento e fortalecimento de poderosos grupos de interesses contrários à repressão ao trabalho escravo, expressos no risco de descaracterização do que vem a ser trabalho escravo e nos vetos do legislativo, executivo e

judiciário que comprometem a efetividade das ferramentas disponíveis para o combate ao trabalho escravo, podem fazer com que o problema deixe de ser reconhecido e até saia da agenda governamental, deixando de existir, inclusive no papel. Nesse sentido, corre-se o risco de fazer o caminho inverso da formação de agenda: o problema do trabalho escravo pode voltar ao status de situação. Daí a oportunidade de os estados continuarem a pautar o problema em suas agendas, traçando estratégias a partir de contextos específicos, mas contanto com o acúmulo e o aprendizado do processo de construção dessas políticas no nível nacional, em um processo de retroalimentação e ressignificação das ações públicas formuladas para enfrentamento ao problema da escravidão contemporânea.

No entanto, como vimos, não basta apenas elaborar documentos e espaços de discussão sobre ações para o combate ao trabalho escravo, escrevendo mais um capítulo de boas intenções na trajetória dessas políticas nos níveis nacional, estadual ou municipal. É preciso adequar os arranjos institucionais e as estratégias de atuação integrada e de gestão não aos objetivos propostos, mas à realidade que se pretende transformar e, ao mesmo tempo, o contrário, a realidade deve ser transformada a partir de novos arranjos institucionais, estratégias de ações implementadas a partir dos recursos disponíveis, em movimento dialético e contraditório que tenha como termômetro, minimamente, assegurar a todos as garantias e direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

Dizer que algo precisa melhorar não significa, em absoluto, desconsiderar os erros e acertos ocorridos durante a caminhada. E a trajetória pelo reconhecimento e proteção de direitos humanos no Brasil, embora ainda recente, é rica em lições quanto aos caminhos que podem gerar sucesso e fracasso. Essas lições são particularmente importantes quando os sucessos correm o risco de serem esquecidos, sob o pretexto de superar os fracassos ou, ainda, quando os aprendizados não são levados em conta na busca da “fórmula do sucesso”.

O Brasil vive um momento particular, em que conquistas tendem a ser esquecidas, mesmo quando formalizadas em leis, normativas e documentos. E a situação se torna particularmente preocupante quando há certo imobilismo por parte das forças de resistência, em que novas estratégias precisam ser elaboradas e colocadas em prática para a defesa de direitos conquistados ao longo de séculos.

Por isso, se se pode falar que nas últimas duas décadas houve significativos avanços no combate ao trabalho escravo e na dinâmica na qual se insere esse problema, em que diferentes interesses influenciam no seu reconhecimento legal, na criação de estruturas e mecanismos institucionais, que dependem também da correlação de forças entre os representantes desses

interesses, esses avanços podem também retroagir, para se modificar tanto o que se entende por trabalho escravo contemporâneo, quanto os meios e instrumentos para se combater esse fenômeno.

É nesse contexto que demarcar os avanços que já tivemos, seja no campo conceitual, tornando o problema mais visível, explicitando os diferentes mecanismos de poder e exploração que advém da utilização da mão de obra escrava, seja no campo da formulação e implementação de políticas públicas para o seu enfrentamento, refletindo sobre os processos e práticas que fazem avançar rumo à erradicação do trabalho escravo na atualidade é tão importante para tornar esse problema definitivamente algo do passado.

A presente avaliação evidenciou um dos maiores desafios no recente campo de conhecimento de Gestão de Políticas Pública de Direitos Humanos, quanto à necessidade da dimensão de promoção e proteção aos direitos humanos tornar-se pressuposto e componente de toda e qualquer ação governamental (DELGADO, 2016). A necessidade de que a erradicação do trabalho escravo oriente os processos de formulação e implementação de políticas públicas, a partir da promoção da dignidade humana, é um dos principais desafios identificados por esta pesquisa, conjuntamente com o imperativo de se desenvolverem arranjos institucionais e dinâmicas que proporcionem a gestão compartilhada, intersetorial e participativa que requerem.

Evidenciou, também, que ainda não há um processo institucionalizado de monitoramento e avaliação de políticas de combate ao trabalho escravo. As iniciativas nacionais sempre foram proposições externas, conduzidas também por consultores especialistas externos, ainda que com a colaborações dos sujeitos responsáveis pela implementação ou controle dessas políticas. No Maranhão, apesar de iniciativas por parte do Estado em monitorar o cumprimento do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo a partir de 2015, estas têm se mostrado insuficientes para gerar subsídios que orientem a execução das políticas reunidas no Plano.

Há um vasto campo de pesquisa, ainda pouco explorado, no tocante ao monitoramento e avaliação de políticas de combate ao trabalho escravo. Da mesma forma, quanto aos avanços e barreiras da política nacional sintetizada nos Planos Nacionais para Erradicação do Trabalho Escravo e nos Planos Estaduais, podendo-se demonstrar as barreiras crônicas da implementação dessas políticas e as boas práticas que podem ser replicadas. Esperamos que os anexos desse trabalho, bem como os achados dessa pesquisa, possam contribuir, ainda que modestamente, com essa missão.

Outro campo profícuo para futuras pesquisas diz respeito à investigação dos avanços em termos de assistência às vítimas, desde as primeiras iniciativas da sociedade civil, encaminhando denúncias e assistindo vítimas e denunciantes, até o recente processo de aprendizagem organizacional da SEDES, em que se incorporou como parte ativa da rede de atendimento e se propôs a coordenar sua adesão pelas estruturas municipais da política de assistência. Além disso, como um eixo que precisa avançar, inclusive no âmbito nacional, a tendência é que a sistematização da experiência do Maranhão, da Bahia e do Mato Grosso nesse campo potencialize a eficácia da política geral de inserção e assistência às vítimas de trabalho escravo.

O alcance da pesquisa avaliativa, portanto, depende dos objetivos a que se propõe, dos subsídios que gera, dos sujeitos que se apropriam dessas informações e de que ações ou omissões podem ser geradas a partir do produto das avaliações. Por isso, propomos, por fim, aos sujeitos estatais, que se superem o campo da intencionalidade, de modo que as políticas estatais possam ser orientadas a partir da dimensão de promoção e proteção da dignidade humana, começando por um programa, um projeto, um número determinado de localidades e participantes, pois apenas na prática é que as boas intenções saem do papel e a realidade, de fato, se transforma.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Acabar com aliciador de mão-de-obra rural é meta de programa.** 03 nov. 2008. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2008-11-03/acabar-com-aliador-de-mao-de-obra-rural-e-meta-de-programa>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. **Chacina de Unai: 13 anos depois, mandantes do crime continuam soltos 21 jan. 2017.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-01/chacina-de-unai-13-anos-depois-mandantes-do-crime-continuam-soltos>. Acesso em: 30 jan. 2018.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais.** 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

AMANCIO, Júlia Moretto. Participação social e políticas públicas: o ponto de vista das interações Estado e sociedade civil em nível local. In: III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia, 2010. **Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia.** Florianópolis: UFSC, 2010. Disponível em: https://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/2010-artigo-amancio_julia_moretto.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

ANDRADE, Shirley Silveira. Trabalho Escravo Contemporâneo: por que tantas absolvições? In: FIGUEIRA; Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria (Orgs.). **Privação de liberdade ou atentado à dignidade: escravidão contemporânea.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

_____. Trabalho escravo contemporâneo: a divergência conceitual entre a liberdade de ir e vir e a dignidade de viver. **Revista Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT)**, v. 7, n. 9, p. 205-224, 29 jun. 2015.

_____; ÁVILA, Flávia de. O trabalho escravo rural e a atuação das autoridades no Tocantins. Um estudo introdutório sobre a escravidão contemporânea. In: Ministério Público Federal – 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Escravidão contemporânea.** Coletânea de artigos; v. 1. Brasília: MPF, 2017. p. 29-42. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/132469/coletanea_de_artigos_escravidao_contemporanea.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 abr. 2018.

ANTERO, Samuel A. Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 791-828, 2008.

ARAÚJO, Angela Maria Carneiro; TAPIA, Jorge Ruben Bitón. Estado, Classes e Estratégias: notas sobre um debate. **Revista Crítica e Sociedade**, v. 1, n. 1, p. 6-54, 2011.

ARAÚJO, Bruna Feitosa Serra de. **Uma análise da lista suja no Maranhão como ação de repressão do trabalho escravo.** Orientador: Paulo Roberto Barbosa Ramos. 2017. 130f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

ARCANGELI, Alberto. **O mito da terra: uma análise da colonização da Pré-Amazônia Maranhense.** São Luís: EDUFMA, 1987.

ARENDDT, H. **A condição humana**. Tradução R. Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-10, 2003.

_____. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. 3ª edição. RJ: Revan, Parte II, item, v. 1, p. 75-133, 2011.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 44-55.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, Jun. 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso. Acesso em 25 jan. 2019

AZEVÊDO, Fernando A. **As ligas camponesas**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

BALES, Kevin. **Gente descartável: a nova escravatura na economia global**. Lisboa; Caminho, 2001.

BAPTISTA, Rodrigo Martins. **Como o Brasil vem enfrentando o trabalho escravo contemporâneo?: análise da Política Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo**. 2012. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração. Centro Universitário da FEI. São Paulo, 2012.

BARBOZA, Hélio Batista; FUJIWARA, Luís Mário (orgs.). **Práticas inteligentes no combate ao trabalho escravo**. Brasília, OIT: 2019. No prelo.

BARISON, Thiago. **Nicos Poulantzas e o direito: um estudo de Poder Político e Classes Sociais**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-15062011-140808/publico/Thiago_Barison.pdf. Acesso em: 18 mar. 2019.

BASCARAN, Carmem, MOURA Flávia e TEIXEIRA Milton Org.: **II Conferência de Interparticipativa sobre Trabalho Escravo e super-exploração em fazendas e carvoarias**: Trabalho escravo é crime, desenvolvimento sustentável é vida. Açailândia/MA: Gráfica Açailândia, 2007.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSI, A. A escravidão entre dois liberalismos. **Estudos Avançados**, v. 2, n. 3, p. 4-39, 1 dez. 1988. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8495/10046>. Acesso em: 04 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo**. Mar. 2003. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documents/publication/wcms_227535.pdf. Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo**. Brasília: SEDH, 2008. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/novoplanonacional.pdf> . Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. **Decreto de 3 de setembro de 1992**. Institui o Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores - PERFUR e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1992/dnn1044.htm Acesso em: 28 ago. 2017

_____. **Portaria MTB nº 549, de 14 de junho de 1995**. Estabelece Procedimentos para a atuação da fiscalização móvel a que se refere o § 1º do art. 3º do Regulamento de Inspeção do Trabalho, aprovado pelo Decreto 55.841, de 15 de março de 1965. Diário Oficial da União. 16 jun. 1995a. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=181365>. Acesso em: 5 fev.2018.

_____. **Portaria MTB nº 550, de 14 de junho de 1995**. Diário Oficial da União. 28 jun. 1995b.

_____. Decreto-Lei nº 1.538 de 27 de junho de 1995. Cria o Gertraf e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 28 jun. 1995c. Disponível em: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=28/06/1995&jornal=1&pagina=13&totalArquivos=94>. Acesso em: 28 agosto, 2011

_____. Secretaria de Inspeção do Trabalho. Painel de Informações e estatísticas da inspeção do Trabalho no Brasil, [s.d.]. Disponível em: Acesso em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em: 4 jan. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Especial. **Orientação sobre a utilização dos recursos do cofinanciamento das ações estratégicas do PETI pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS**. Brasília, 2015. Disponível: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2015/10/Orienta%C3%A7%C3%B5es_recursos_AEPETI1.pdf. Acesso em: 4 jan. 2020.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. O sistema único de assistência social no combate ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas Brasília, 2020. Disponível: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2020/06/Combate_Trabalho_Escravo_01.06.pdf . Acesso em: 24 jul. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Plano MDA/INCRA para a erradicação do trabalho escravo**. Brasília: Maio 2005. Disponível em: <http://portal.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/planos-de-desenvolvimento/trabalhoescravo.pdf> Acesso em: 15 mai. 2018

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. **Portaria nº 110, de 24 de janeiro de 2017**. Institui o Pacto Federativo para Erradicação do Trabalho Escravo. Brasília, 2017.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A descoberta da inflação inercial. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 14, n. 1, p. 167-192, 2010.

BRITO, Débora. Divergências sobre trabalho escravo atrasam regulamentação, diz procurador. **Agência Brasil**. Brasília, 13 mai. 2017. Política. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/divergencias-sobre-trabalho-escravo-atrasam-regulamentacao-diz-procurador>. Acesso em: 16. nov. 2018.

BUENO, Eduardo. **Capitães do Brasil: a saga dos primeiros colonizadores**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1999.

CARNEIRO, Ornedson. Disciplinar o empresariado: experiências do ICC-MA. In BASCARAN, Carmem, MOURA Flávia e TEIXEIRA Milton Org.: **II Conferência de Interparticipativa sobre Trabalho Escravo e super-exploração em fazendas e carvoarias: Trabalho escravo é crime, desenvolvimento sustentável é vida**. Açailândia/MA: Gráfica Açailândia, 2007.

CARNEIRO, Marcelo Sampaio. **Terra, trabalho e poder: conflitos e lutas sociais no Maranhão contemporâneo**. São Paulo: Annablume, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In. Dados, **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 2, 1997

CARVALHO, Sonia Nahas de; COSTA, Vicente da. Problemas da Análise de Políticas Públicas: formulação, implementação e avaliação. In: **X Reunião Anual ANPOCS**, GT Políticas Públicas, 1986.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em perspectiva**, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, 2003.

CASALDÁLIGA, Pedro. Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social. **São Félix do Araguaia**, 1971. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/49095883/1971CasaldaligaCartaPastoral.pdf> . Acesso em: 01 jul. 2018

CAVALCANTI, Klester. **A dama da liberdade: a história de Marinalva Dantas, a mulher que libertou 2.354 trabalhadores escravos no Brasil em pleno século 21**. São Paulo: Benvirá, 2015.

CDVDH/CB – Centro de Defesa dos Direitos Humanos Carmen Bascarán. **II Fase de Implantação do Projeto Rede de Ação Integrada de Combate à Escravidão – RAICE/MA**. Açailândia, 2017.

CERQUEIRA, Diego Barbato. Um estudo introdutório sobre a escravidão contemporânea. In: Ministério Público Federal – 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Escravidão contemporânea**. Coletânea de artigos; v. 1. Brasília: MPF, 2017. p. 29-42. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/132469/coletanea_de_artigos_escravidao_contemporanea.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 abr. 2018.

CERQUEIRA, Gelba Cavalcante de. *Et al.* (orgs.) **Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2008.

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório nº 95/03. **Caso 11.289**. Solução Amistosa José Pereira – Brasil. 2003. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>. Acesso em: 01 jul. 2018

COETRAE-MA – Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo. Resolução Coetrae nº 02/2007. **Diário Oficial Estado do Maranhão – Poder Executivo**. São Luís, p. 2, 31 ago. 2007.

_____. **Plano de Erradicação do Trabalho Escravo**. 2007. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1YE27zM1sVIFfS5KLI55SDFs40JnvCutW?usp=sharing> Acesso em: 30 jun. 2020.

_____. **II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo**. São Luís, 2012a. Disponível em: http://escravonempensar.org.br/wp-content/uploads/2019/04/Plano-Estadual_MA_2012a.pdf . Acesso em: 09 mar. 2017.

_____. **Ata da Reunião da Coetrae-MA**., São Luís, nov 2012b. Disponível no arquivo digital da Sedihop.

_____. **Relatório de Monitoramento e Avaliação do II Plano de Erradicação do Trabalho Escravo**. São Luís, 2018.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2011.

CONATRAE- Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. **Regimento Interno**. 20-?. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/planos/Regimento.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.

_____. Plataforma de Monitoramento do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, [s.d.]. Página Inicial. Disponível em: <https://www.monitoramentopnete.org.br>. Acesso em: 29 nov. 2018.

_____. Plataforma de Monitoramento do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, [s.d.]. Relatório . Disponível em: <https://www.monitoramentopnete.org.br>. Acesso em: 29 nov. 2018.

CORAZZA, Gentil. Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil: 1930-1960. (Resenha) In **Ensaios FEE**. 7(2). Porto Alegre: 1986, pp. 159-169.

CORREIA ARAUJO, Cleonice. **Parecer a qualificação do texto de dissertação “O SAIR DO PAPEL: uma avaliação da implementação do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão**, 2020.

COSTA, Homero de Oliveira. **Dilemas da representação política no Brasil**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008.

COSTA, Wagner Cabral da. “Pelo sapato furado”: bipolarização e reestruturação oligárquica da política maranhense. In: CARNEIRO, Marcelo Sampaio; COSTA, Wagner Cabral da. (orgs.) **A terceira margem do rio: ensaios sobre a realidade do Maranhão no novo milênio.** São Luís: EDUFMA, Instituto Ekos, 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo.** Cortez Editora, 2000.

CNA – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. CNA quer definição precisa do conceito de trabalho escravo. **Agrolink.** Notícias. 15 mai. 2012. Disponível em: https://www.agrolink.com.br/noticias/cna-quer-definicao-precisa-do-conceito-de-trabalho-escravo_149452.html Acesso em: 21 ago. 2019.

CPT- Comissão Pastoral da Terra. **Panorama Atualizado do Trabalho Escravo no Brasil.** 2020. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/n0klyo88okgrptd/PANORAMA%20ATUALIZADO%20DO%20TRABALHO%20ESCRAVO%20NO%20BRASIL-%20CPT.TE%20-%201995-2019.xlsx?dl=0> Acesso em: 21 jul. 2020.

COELHO, Dayana Carvalho. **Os Limite do Direito na Sociedade Capitalista: uma análise marxista.** 2014.82 f. Monografia (Graduação em Direito) Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2014.

CRUZ, Cláudia Ferreira. **Trabalho Forçado e Trabalho Escravo no Brasil: diferença conceitual e busca da eficácia em seu combate.** 2013. 288 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 2013.

CRUZ, Márcio Rodrigues. **Forem: diálogo e conflito na interação discursiva dos interlocutores sociais envolvidos no combate ao trabalho escravo contemporâneo no Maranhão.** 2007. 56 f. Monografia (Graduação em Comunicação Social – Jornalismo) Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.

DEITOS, R. A. Políticas públicas e educação: aspectos teóricos-ideológicos e socioeconômicos. **Acta Scientiarum Education.** Maringá v. 32, n. 2. P. 209-218, 2010.

DELGADO, Ana Luiza de Menezes (org). *Et al.* **Gestão de Política de Direitos Humanos – Coletânea.** Brasília: Enap, 2016.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Avaliação de implementação:** esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

_____. **Rumos e metamorfoses:** um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ERICEIRA, Júlio Augusto Mendes et al. **Colegiado escolar: espaço democrático nas escolas do ensino médio da rede pública estadual em São Luís do Maranhão-2007 a 2010.** 2015.

ESTERCI, Neide. **Escravos da Desigualdade: estudo sobre o uso repressivo da força de trabalho hoje.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008 [1994].

Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/pbqp3/pdf/esterci-9788599662618.pdf>. Acesso em 14 jun. 2017.

ESTERCI, Neide; FIGUEIRA, Ricardo Rezende. **Décadas de combate ao trabalho escravo: avanços, recuos e a vigilância necessária**. In: CERQUEIRA, Gelba C. et al. (Org.). Trabalho escravo contemporâneo no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.35, n.1, p.119-144, jan./fev. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6364/49>. Acesso em 06 jun. 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

_____. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas**. São Paulo, Cortez, 2001.

FÁVERO FILHO, Nicanor. Trabalho escravo: vilipêndio à dignidade humana. In PIOVESAN, Flávia; CARVALHO Luciana Paula Vaz de (coord.). **Direitos Humanos e Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas, 2010.

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

_____. **O que é trabalho escravo contemporâneo**. 19 abr. 2012. Disponível em: http://www.gptec.cfch.ufrj.br/pdf/oqueetrabalhoescravo_ricardo.pdf. Acesso em: 05/08/2019.

FILHO, Antônio; MASSON, Nonnato; COSTA, Reynaldo. **Atlas Político Jurídico do Trabalho Escravo Contemporâneo no Maranhão**. Imperatriz: Ética, 2011.

FINKLER, Lirene; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. Reflexões sobre avaliação de programas e projetos sociais. **Barbaroi**, Santa Cruz do Sul, n. 38, p. 126-144, jun. 2013. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-65782013000100008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 02 jun. 2019.

FIRME, Telma Barros Penna. **O caso José Pereira: a responsabilização do Brasil por violação de direitos humanos em relação ao trabalho escravo**. Brasília: CEUB, 2005.

FREITAS, Andrei Ronald. **Insurreição maranhense**. Revista Época. Notícias. Brasil. 06, agosto 2004. Edição nº 325. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI45806-15223,00-INSURREICAO+MARANHENSE.html>. Acesso em: 20 set. 2019.

GASPARINI, Max Felipe Vianna; FURTADO, Juarez Pereira. Avaliação de Programas e Serviços Sociais no Brasil: uma análise das práticas no contexto atual. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 117, p. 122-141, Mar. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282014000100008&lng=en&nrm=iso. Acessado em 25 de abril de 2019.

GIOVANNI, Geraldo di. As estruturas elementares das políticas públicas: notas para uma metodologia de análise e avaliação. **Caderno de Pesquisa do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Campinas**, n. 82, p. 1-23, 2009.

GIRARDI, Eduardo Paulon. et al. Mapeamento do trabalho escravo contemporâneo no Brasil: dinâmicas recentes. **Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica**, Ano II, n. 4, 2014.

GRAZIANO DA SILVA, José. **a nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP, 1996

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

GOMES, Angela Maria de Castro. Trabajo análogo a del esclavo: construyendo un problema. **Historia, voces y memoria**, Univ. Buenos Aires, v. 1, p. 47-59, 2009

GÓMEZ, J. M. **Reinventando a comunidade política, globalizando a cidadania**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In **Capacidades Estatais e Democracia**. Brasília, Ipea: 2014.

GUILHON, Maria Virgínia Moreira. **A questão dos interesses na formulação das políticas públicas**. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v. 1, n.1, jul-dez/ 1995, pp. 105-125.

_____. Sarneísmo no Maranhão: os primórdios de uma oligarquia. In: **Revista de Políticas Pública**. São Luís: UFMA, v. 11, n. 01, jan.-jun. 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 2, p. 61-89, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro, Companhia das Letras, 1995

HOSSOÉ, Hayleno Santos. Políticas Públicas na sociedade em rede: novos espaços de intermediação na arena midiática. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, p. 269-279, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Em: **Revista do Serviço Público**, v. 56. Brasília, 2005.

_____, Paulo de Martino. Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 27, n. 66, p. 624-661, 2016.

- KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia?; Juntando as coisas. In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas**: coletânea – volume 1. Brasília: Enap, 2006.
- LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Cia. das Letras, 1988.
- LAZZARI, Maria Cristina. Direitos humanos e trabalho escravo contemporâneo. **Passagens - Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 62-82, 2016.
- LÊNIN, Vladimir. **O Estado e a Revolução**. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, Dec. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>. Acesso em 04 maio 2019.
- LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v.31, n.1, pp. 30-48, 1997.
- MARANHÃO. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania. Resolução nº 001/2012. **Diário Oficial Estado do Maranhão – Poder Executivo**. São Luís, p. 20, 17 abr. 2012a.
- MARANHÃO. Setres lança cartilha de combate ao trabalho escravo. **Blog Oficial do Governo do Estado do Maranhão**. 31 jan. 2012b. Disponível em: <http://governoma.blogspot.com/2012/01/setres-lanca-cartilha-de-combate-ao.html>. Acesso em: 15 jun. 2019.
- MARANHÃO. Decreto nº 22.996, de 20 de março de 2007. **Diário Oficial Estado do Maranhão – Poder Executivo**. São Luís, p. 16, 26 mar. 2007.
- MARANHÃO. Decreto Nº 20.369 de 26 de março de 2004. **Diário Oficial Estado do Maranhão –Poder Executivo**. p. 33-34. São Luís, 02 abr. 2004.
- MARANHÃO. Secretaria de Estado da Gestão, Patrimônio e Assistência dos servidores. **Perfil da Administração Pública – Direta e Indireta**. Volume III (2014-2018). São Luís: 2019?.
- MARCO ZERO CONTEÚDO. **Combate ao trabalho escravo perde força no Brasil**. Reportagens. 28 jan. 2019. Disponível em: <https://marcozero.org/combate-ao-trabalho-escravo-perde-forca-no-brasil/> Acesso em 25 mar. 2019.
- MARQUES, Eduardo César. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. IN: **BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, 1997.
- MARX, Karl. **O Capital**: extratos por Paul Lafargue. 2. Ed. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2005.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9.ed. São Paulo: Contexto, 2010 [1979].
- MARTINS, José de Souza. **O Poder do Atraso**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Informações inseridas na Plataforma de Monitoramento do II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (II PNETE), 2014. Disponível em:

<https://www.monitoramentopnete.org.br/organizacao/5649f2988ff181d42b2610f7/>. Acesso em: 7 jan. 2019.

MESQUITA, Valena Jacob Chaves. **O Trabalho análogo ao de escravo: uma análise jurisprudencial do crime do TRF da 1ª Região**. Belo Horizonte: RTM, 2016.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O Processo Decisório de Política. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

MONTEIRO, Lilian Alfaia. **Políticas Públicas para Erradicação do Trabalho Escravo Contemporâneo no Brasil: Um estudo sobre a dinâmica das relações entre os atores governamentais e não-governamentais**. Dissertação Mestrado em Administração Pública) \u2013 Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9558/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20LILIAN%20ALFAIA%20MONTEIRO%20C%20ALTERA%C3%87%C3%95ES%20BANCA.pdf?sequence=1>. Acesso em: 7 jan. 2019.

MOTTA, Luiz Eduardo. Poulantzas e o direito. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 367-403, 2010. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 Abr. 2019.

MOTTA, Luiz Eduardo. O conceito de Estado e de Sociedade Civil na perspectiva relacional: conflitos e relações de poder nas arenas públicas. In: **ENAPG – Encontro de Administração Pública e Governança**, 2008, Salvador/BA, novembro 2008.

MOURA, Flávia Almeida. **Escravos da Precisão: economia familiar e estratégias de sobrevivência de trabalhadores rurais em Codó (MA)**. São Luís: EDUFMA, 2009.

MOURA, Paula Renata Castro Fonseca de. **A implementação de ações do II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho escravo: avanços e desafios**. 2019. 123 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota técnica 2CCR/MPF nº 1**, de 20 de janeiro de 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-conceito-trabalho-escravo>. Acesso em: 10 nov. 2019.

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Assessoria de Imprensa. MTE lança programa para acabar com figura do aliciador de mão-de-obra rural. **Ecodebate**. 04 nov. 2018. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2008/11/04/mte-lanca-programa-para-acabar-com-figura-do-aliador-de-mao-de-obra-rural/> Acesso em: 18 abr. 2018.

NASCIMENTO, Carlos Francisco do. **Planos Nacionais para Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil: uma análise do monitoramento (2003-2015)**. 2016. 249 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

NAVARRO, Juan Calos. As ONGs ea prestação de serviços sociais na América Latina. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org). **O público não-estatal na reforma do Estado**, p. 87-106, 1999.

NEPP - NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS. **Análise qualitativa dos programas inovadores do comunidade solidária**. Relatório Final, 1. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1999. Documento Metodológico. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/65/CadPesqNepp42>. Acesso em 08 ago. 2018

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo completa três anos (Português)**. **Notícia. 20 maio 2018** Disponível em: http://www.ilo.int/global/topics/forced-labour/news/WCMS_097929/lang-es/index.htm. Acesso em: 05 out. 2018.

_____. **Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI**. Brasília: OIT, 2006. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227551.pdf. Acesso em: 05 de março de 2017.

_____. **Uma Aliança Global Contra o Trabalho Forçado**: Relatório Global do Seguimento da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Organização Internacional do Trabalho, Genebra, 2005. Disponível em: http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/pub/relatorio_global_2005_alianca_contra_trabalho_forcado_316.pdf. Acesso em: 05 de março de 2017.

_____. **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil**. Brasília: ILO, 2010. Disponível em: http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227300.pdf. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil**. Brasília: OIT, 2011.

_____. **Trabalho Decente**, Brasília. [s.d.] Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang-pt/index.htm> . Acesso em: 05 de março de 2017.

OIT; CRISP/UFMG; IPEAD. **Relatório Final – Pesquisa Mensurando o Trabalho Escravo Contemporâneo no Estado do Maranhão – 2017**. Brasília: 2018. Disponível em: https://drive.google.com/open?id=1v_ZTotEUHfJGR_M3sYOtMt68qcYfwT3V. Acesso em: 30 nov. 2018.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

O TEMPO. **Acabar com aliciador de mão-de-obra rural é meta de programa**. 03 nov. 2008. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/economia/acabar-com-aliador-de-mao-de-obra-rural-e-meta-de-programa-1.533577> Acesso em; 25 mar. 2018.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; PEREIRA, José Roberto. O público estatal e não estatal na delimitação do campo da gestão pública. **Encontro de Administração Pública e Governo. Salvo/BA-18 a**, v. 20, 2012.

PARADA, Eugenio Lahera. Implementación de Las Políticas y Asesoría Presidencial. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2009. p. 65-74.

PIOVESAN, Flavia; CARVALHO, Adilson Santana de. **Combate ao trabalho escravo**. Jornal O Globo. Opinião. 25, maio 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/combate-ao-trabalho-escravo-21388713>. Acesso em: 9 mai. 2018.

PIRES, Murilo José de Souza; RAMOS, Pedro. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 40, n. 3, jul./set., p. 411-424, 2009

PIRES, Roberto. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n.26, MDS/SAGI, p.67-80, 2016.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PIRES, Roberto Rocha C. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In: Delgado, Ana Luiza de M.; Gatto, Carmem I.; Reis, Maria Stela; Alves, Pedro Assumpção. **Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea**, Brasília: Enap, 2016.

PLASSAT, Javier. Acabar com o trabalho escravo: uma longa jornada. In: BASCARAN, Carmem, MOURA Flávia e TEIXEIRA Milton Org.: **II Conferência de Interparticipativa sobre Trabalho Escravo e super-exploração em fazendas e carvoarias: Trabalho escravo é crime, desenvolvimento sustentável é vida**. Açailândia/MA: Gráfica Açailândia, 2007.

PLASSAT, Javier. **Combate ao trabalho escravo 2014: muitas sombras, poucas luzes**. 01 mar. 2015. Disponível em: https://www.monitoramentopnete.org.br/api/v1/container/default/download/1456935707152-COMBATEaoTRABALHOESCRAVO2014_analiseCPT.pdf Acesso em: 01 abr. 2018.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A história econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1967.

POULANTZAS, Nico. **Poder Político e Classes Sociais**. Tradução: Francisco Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. **Poulantzas: sociologia** / organizador [da coletânea] Paulo Silveira. SP: Ática, 1984 (coleção Grandes Cientistas Sociais).

REPÓRTER BRASIL. **Entrevista com o governador Jackson Lago (PDT-MA)**. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2007/02/entrevista-com-o-governador-jackson-lago-pdt-ma/>

_____. Conexões sustentáveis São Paulo – Amazônia: quem se beneficia com a destruição da Amazônia. **Papel Social**: Outubro de 2008. Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/documentos/conexoes_sustentaveis.pdf. Acesso em: 8 nov. 2018.

_____. **Escravo, nem pensar! no Maranhão – 2018**. São Paulo, 2019. Disponível em: http://escravnempensar.org.br/wp-content/uploads/2019/04/caderno_maranhao_bx-1.pdf. Acesso em: 06 jun.2019.

RESGATADOS, Trabalhadores. **Carta do VI Encontro de Trabalhadores Resgatados/as do Trabalho Escravo**. Pindaré Mirim/MA, 11 mai. 2019.

REZENDE, Maria José de. O capitalismo brasileiro e as modernizações desvinculadas da modernidade. **Revista Ensaios Fundação de Economia e Estatística Siegfried**, Porto Alegre, vol. 27, nº 1, p. 207 a 232, maio de 2006.

RODRIGUES, Sávio José Dias. **Quem não tem é escravo de quem tem: migração camponesa e a reprodução do trabalho escravo contemporâneo**. 2016. 213 f. Tese (Doutorado em Geografia), Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Ceará.

ROSSI, Peter; FREEMAN, Howard. **Evaluation: a systematic approach**. 5. Ed. Newbury Park: Sage, 1993.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão (orgs.) **O estudo da política: tópicos Seleccionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SÁ E SILVA, Fábio; LOPEZ, Félix Garcia; PIRES, Roberto Rocha C. Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In FABIO SÁ e SILVA; FELIX LOPEZ; ROBERTO PIRES.(Org.). **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: IPEA, v. 2, p. 17-46, 2010.

SADEK, Maria Teresa (org). **O sistema de justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SAKAMOTO, Leonardo. **Os acionistas da casa grande: a reinvenção capitalista do trabalho escravo no Brasil contemporâneo**. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes (Orgs.) Olhares sobre a escravidão contemporânea: novas contribuições críticas. Cuiabá: EdUFMT, 2011.

SAKAMOTO, Leonardo. Ministério do Trabalho volta a publicar “lista suja” do trabalho escravo. **Blog do Sakamoto**. UOL. 23, março 2017. Disponível em: <https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2017/03/23/ministerio-do-trabalho-volta-a-publicar-lista-suja-do-trabalho-escravo/> Acesso em: 12 out. 2018.

SANTOS, Brigida Rocha dos Santos; SILVA, Fabrícia Carvalho da; NASCIMENTO, Nádia Socorro Fialho Nascimento. Centro de Referência em Direitos Humanos de Açailândia-MA: Enfrentamento ao Trabalho Escravo na Amazônia Maranhense. In: ZAPAROLI, Witembergue Gomes; SILVA, Fabricia Carvalho da Silva (Org.). **Trabalho Escravo Contemporâneo: Reflexões e Militância do Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos – Carmen Bascarán**. Imperatriz: Ethos, 2015.

SANTOS, Caroline Souza dos Santos. Implementação de políticas públicas, um processo contínuo de formulação da agenda?. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017a.

SANTOS, Nonnato Masson Mendes dos. **O Crime de Trabalho Escravo Contemporâneo: a cor da imunidade no sistema penal**. 2017. 112f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça), Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017b.

SANTOS, Renato Zumaeta Costa dos. O patrimonialismo em Camacan: uma prática política em benefício da elite local. In: **XX Ciclo de Estudos Históricos**, UESC, Ilhéus, 14 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.uesc.br/eventos/cicloshistoricos/anais/renato_zumaeta_costa_dos_santos.pdf
Acesso em: 15 fev. 2019.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas: coletânea – volume 1**. Brasília: Enap, 2006.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. **Terra de Trabalho, Terra de Negócio: o trabalho escravo contemporâneo na perspectiva (da violação) dos Direitos Sociais**. São Paulo: Ltr, 2014.

SEDIHPOP - Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular. **Informações inseridas na Plataforma Monitora 8.7 no monitoramento do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo do Maranhão**, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2CTwNE0>. Acesso em: 11 nov. 2018.

_____. **Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Escravo - Plano Estadual de Erradicação do Trabalho Escravo - Monitoramento/Avaliação**. São Luís, 2017.

SEVERO, Fabiana Galera. O trabalho escravo na acumulação capitalista moderna. In: GALVÃO, Edna Maria; PRADO, Adonia Antunes; FIGUEIRA, Ricardo Rezende (Org.). **Discussões contemporâneas sobre trabalho escravo: teoria e pesquisa**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2016. p. 237-255.

SILVA, Felipe Andrade da. **Os grilhões da escravidão no Brasil contemporâneo e a proteção legal do trabalhador rural**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora: São Luís, 2013a.

SILVA, Fabrícia Carvalho da. **O enfrentamento ao trabalho escravo na Amazônia maranhense: uma análise da atuação do CDVDH/CB no município de Açailândia/MA**. 2013. 100 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará. Belém, 2013b.

SILVA, Moisés Pereira. O trabalho escravo contemporâneo: conceito e enfrentamento à luz do trabalho jurídico e pastoral do frei Henri Burin des Roziers. **Estudos Históricos. (Rio**

J.), Rio de Janeiro, v. 32, n. 66, p. 329-346, Abr. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s2178-149420190001000016>. Acesso em 09 de agosto 2019.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno nº 48 – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEEP)**. Unicamp, 2000.

SILVA, Silmara Sarai da; COTO, Gabriela Cordioli. 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**, v. 1, n. 3, p. 165-182, 2015.

SMARTLAB; MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil**. Disponível em: <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo> . Acesso em 28 jan. 2020.

SOARES, Fagno da Silva. Filhos de Bascarán: notas dos 20 anos do Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán no combate à escravidão contemporânea. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria. **Escravidão: moinho de gentes no século XXI**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº16, p.20-45, dez 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acesso em: 18 nov. 2018.

SOUZA, Celina. " Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficácia de la Administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas/ INAP. 1992. Disponível em: <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas-Publicas/QL-J7mu211L.pdf.pdf> . Acesso em 11 dez. 2018.

SUZUKI, Natália Sayuri. Políticas Públicas: a relação de representação entre o Estado e o trabalhador vítima de trabalho escravo. In: Ministério Público Federal – 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Escravidão contemporânea**. Coletânea de artigos; v. 1. Brasília: MPF, 2017. p. 29-42. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/132469/coletanea_de_artigos_escravidao_contemporanea.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 abr. 2018.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (org.). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS: ABEPSS, 2009. p. 553-574. Disponível em: <http://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/523>. Acesso em: 15 abr. 2018.

TEIXEIRA, Milton (org.) Novas propostas para avançar. In: BASCARAN, Carmem; MOURA, Flávia; TEIXEIRA, Milton (org.) **II Conferência de Interparticipativa sobre Trabalho Escravo e super-exploração em fazendas e carvoarias: trabalho escravo é crime, desenvolvimento sustentável é vida**. Açailândia/MA: Gráfica Açailândia, 2007.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

VASCONCELOS, Beatriz Ávila. **O escravo como coisa e o escravo como animal: da Roma antiga ao Brasil contemporâneo**. Revista UFG. nº 12. 2012.

VILLELA, Ruth. A Experiência do Ministério do Trabalho e Emprego e Instituições Parceiras no Combate ao Trabalho Escravo. In: CERQUEIRA, Gelba C. et al.(Org.). **Trabalho escravo contemporâneo no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de administração pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

VIEIRA, Paulo Alberto dos Santos. **Ordem e Progresso: Colonização e Desenvolvimento em Mato Grosso, o caso de Sinop**. Minas Gerais. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia - MG, 2003. Disponível em:

VITORINO, Artur José Renda. Escravidão e capitalismo notas de leitura do modelo Sistema Colonial nos anos 1970. **Revista Angelus Novus**, USP, Ano IV, n. 6, p. 37-56, 2013.

WU, Xu. *Et al.* **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap: 2014.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado e DEITOS, Roberto Antonio. Estado e política educacional no Brasil. In: DEITOS, Roberto Antonio e RODRIGUES, Rosa Maria (orgs). Estado, desenvolvimento, democracia & políticas sociais. 1. ed. Cascavel, PR: Edunioeste. 2006.

ZANI, Felipe Barbosa; COSTA, Frederico Lustosa da. La evaluación de la implementación del Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar-nuevas perspectivas de análisis. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 889-912, 2014.

ZAPAROLI, Witembergue Gomes; SILVA, Fabricia Carvalho da Silva (Org.). **Trabalho Escravo Contemporâneo: Reflexões e Militância do Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos – Carmen Bascarán**. Imperatriz: Ethos, 2015.

APÊNDICE 1 – Roteiro de Entrevistas

1. Como começou a sua atuação na área do trabalho escravo? Que tipo de ação você desenvolve/desenvolveu nesse campo?
 - 1.1 Você desempenha/desempenhou alguma função específica nessa área? Em que órgão ou instituição? Por favor, especifique o período que exerceu essa função. Se exerceu mais de uma função, em mais de um órgão ou instituição, por favor, especificar.
2. Quais os tipos de ação que o órgão ou instituição em que você atua/atuou desenvolve/desenvolveu? Que canais utiliza/utilizou?
 - 2.1 Quais são os interesses defendidos pelo órgão ou instituição em que você atua/atuou? Como eles afetaram e afetam a formulação e implementação de políticas de combate ao trabalho escravo no Brasil e no Maranhão?
3. Os acordos internacionais e/ou as políticas nacionais de enfrentamento ao trabalho escravo contribuíram para a formulação e execução das políticas no Brasil e no Maranhão? Como se deu essa influência?
4. Como é a atuação dos três poderes no que se refere a essas políticas?
5. Quais os atores políticos que, por ordem de importância, seu entendimento, afetaram e afetam a formulação e implementação de políticas de combate ao trabalho escravo?
 - 5.1 Como vem se desenvolvendo a articulação desses atores no processo de formulação e implementação dessa política? Em sua opinião ela tem sido suficiente? Existem problemas nesta rede? Quais?
6. Você identifica atores que atuam pela manutenção do trabalho escravo? Se sim, como eles afetam a formulação e a implementação das políticas?
7. Como você vê o processo de elaboração e implantação das políticas de enfrentamento ao trabalho escravo no Maranhão?
 - 7.1 Como são formulados os objetivos e escolhidos os instrumentos das políticas?
 - 7.2 Como se dá a negociação entre os atores? Uns têm mais autonomia que outros?
 - 7.3 E o processo de execução/implementação? Há algum distanciamento entre o núcleo que formula as políticas e o núcleo que as executa? Este núcleo também compartilha dos objetivos estipulados na formulação?
8. Você conhece o II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão? O órgão ou instituição em que você atua/atuou desenvolve/desenvolveu alguma ação prevista no II Plano?
 - 8.1 Você consegue identificar fatores que facilitaram ou dificultaram a execução dessas ações?
 - 8.2 Houve algum tipo de parceria para a execução dessas ações? Como e com quem se desenvolveu?
 - 8.4 Você consegue informar se houve algum tipo de divulgação dessas ações? E que meios foram utilizados para tal?
 - 8.3 Você consegue informar se essas ações tiveram beneficiários diretos? Se esses são vítimas do trabalho escravo ou residem nos municípios de maior incidência dessa prática?
9. Existe alguma ação prevista no II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão que tenha como responsável órgão ou instituição em que você atua/atuou e que não tenha sido executada?
 - 9.1 Você consegue identificar fatores que facilitaram ou dificultaram a execução dessas ações?
10. Em sua opinião, as ações e recursos previsto no II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão são suficientes para assegurar sua execução? Por quê?
11. Como se distribuem os investimentos aplicados nas políticas de enfrentamento ao trabalho escravo no Maranhão?

- 11.1 Esses recursos têm sido suficientes?
- 11.2 Sofreram algum incremento ou diminuição entre 2012 e 2018?
- 11.3 Houve aplicação direta desses recursos na execução do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão?
- 12. Quais os principais avanços do II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão?
 - 12.1 Em quais áreas e em quais tipos de ação houve maior avanço, em sua opinião? E os principais limites?
 - 12.2 Em quais áreas e em quais tipos de ação se encontram as maiores limitações

APÊNDICE 2 – Comparativo de Proposições I PNETE, II PNETE e II PETE-MA

I PNETE (2003)	II PNETE (2008)	II PETE-MA (2012)
1 - Declarar a erradicação e a repressão ao trabalho escravo contemporâneo como prioridades do Estado brasileiro.	1 – Manter a erradicação do trabalho escravo contemporâneo como prioridade do Estado brasileiro.	1 -Manter a erradicação do trabalho escravo contemporâneo como prioridade do Estado do Maranhão, inclusive nas cadeias produtivas de empreendimentos envolvidos com esse tipo de crime. ⁵⁹
3 - Estabelecer estratégias de atuação operacional integrada em relação às ações preventivas e repressivas dos órgãos do Executivo, do Judiciário e do Ministério Público, da sociedade civil com vistas a erradicar o trabalho escravo.	2 – Estabelecer estratégias de atuação operacional integrada em relação às ações preventivas dos órgãos do Executivo, do Ministério Público e da sociedade civil com o objetivo de erradicar o trabalho escravo. 3 – Estabelecer estratégias de atuação integrada em relação às ações repressivas dos órgãos do Executivo, do Judiciário e do Ministério Público, com o objetivo de erradicar o trabalho escravo	Estabelecer estratégias de atuação operacional integrada em relação às ações repressivas e preventivas dos órgãos do Executivo, do Ministério Público e da Sociedade Civil com o objetivo de erradicar o trabalho escravo
5 - Priorizar processos e medidas referentes a trabalho escravo nos seguintes órgãos: DRTs/ MTE, SIT/MTE, MPT, Justiça do Trabalho, Gerências do INSS, DPF, MPF e Justiça Federal.	5 – Priorizar processos e medidas referentes a trabalho escravo nos seguintes órgãos: Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego/MTE, SIT/MTE, Ministério Público do Trabalho, Justiça do Trabalho, Departamento de Polícia Federal, Ministério Público Federal e Justiça Federal.	Dar prioridade aos processos e medidas referentes a trabalho escravo nos seguintes órgãos: SRTE/MA, MPT, TRT, DPF, MPF, TRF, SEDIHC, SSP, SAGRIMA, SEMA, SEDES, SEIR, SETRES
7 - Aprovar a PEC 438/2001, de autoria do Senador Ademir Andrade, com a redação da PEC 232/1995, de autoria do Deputado Paulo Rocha, apensada à primeira, que altera o art. 243 da Constituição Federal e dispõe sobre a expropriação de terras onde forem encontrados trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo.	6 – Buscar a aprovação da PEC 438/2001, com a redação da PEC 232/1995 apensada à primeira, que altera o artigo 243 da Constituição Federal e dispõe sobre a expropriação de terras onde forem encontrados trabalhadores reduzidos a condição análoga à de escravos.	Buscar aprovação da PEC 438/2011, com a redação da PEC 232/1995, apresentada à primeira, que altera o artigo 243 da Constituição Federal e dispõe sobre a expropriação de terras onde foram encontrados trabalhadores reduzidos a condição análoga à de escravo Buscar a adesão de parlamentares maranhenses ao Projeto de Emenda Constitucional nº438 que autoriza a expropriação das terras onde se

⁵⁹ Os trechos em vermelho dizem respeito as mudanças/adaptações da proposições no estado.

		encontrar trabalho escravo
8 - Aprovar o Projeto de Lei nº 2.022/1996, de autoria do Deputado Eduardo Jorge, que dispõe sobre as “vedações à formalização de contratos com órgãos e entidades da administração pública e à participação em licitações por eles promovidas às empresas que, direta ou indiretamente, utilizem trabalho escravo na produção de bens e serviços”.	62 – Buscar a aprovação do Projeto de Lei nº- 2.022/96, que dispõe sobre as “vedações a formalização de contratos com órgãos e entidades da administração pública e a participação em licitações por eles promovidas às empresas que, direta ou indiretamente, utilizem trabalho escravo na produção de bens e serviços”.	Garantir efetividade da Lei Estadual nº 8.566/07 que dispõe sobre as vedações à formalização de contratos com órgãos e entidades da administração pública e a participação em licitações públicas às empresas que constam na “Lista Suja” do MTE
10 - Criar e manter uma base de dados integrados de forma a reunir as diversas informações dos principais agentes envolvidos no combate ao trabalho escravo; identificar empregadores e empregados, locais de aliciamento e ocorrência do crime; tornar possível a identificação da natureza dos imóveis (se área pública ou particular e se produtiva ou improdutiva); acompanhar os casos em andamento, os resultados das autuações por parte do MTE, do IBAMA, da SRF e, ainda, os inquéritos, ações e respectivas decisões judiciais no âmbito trabalhista e penal.	7 – Criar e manter uma base de dados que reúna informações dos principais agentes envolvidos no combate ao trabalho escravo para auxiliar em ações de prevenção e repressão e na elaboração de leis.	Criar e manter uma base de dados na SEDIHC que reúna informações dos principais agentes envolvidos no combate ao trabalho escravo para auxiliar em ações de prevenção e repressão e na elaboração de leis, a partir do envio de informações pelos órgãos parceiros
	14 – Realizar diagnósticos sobre a situação do trabalho escravo contemporâneo.	Realizar diagnósticos sobre a situação do trabalho contemporâneo no Maranhão
11 - Encaminhar à AJUFE e ANAMATRA relação de processos que versam sobre a utilização de trabalho escravo, os quais se encontram tramitando no Poder Judiciário, de modo a facilitar a ação de sensibilização dos Juízes Federais e Juízes do Trabalho diretamente envolvidos.	31 – Acompanhar os processos que versam sobre a utilização de trabalho escravo, que se encontram tramitando no Poder Judiciário, atuando no sentido de sensibilizar juízes, desembargadores e ministros para o problema.	Encaminhar à COETRAE relação de processos que versam sobre utilização de trabalho escravo, os quais se encontram tramitando no Poder Judiciário a fim de permitir acompanhamentos Monitorar os processos que versam sobre a utilização do trabalho escravo, que se encontram tramitando no Poder Judiciário, atuando no sentido de sensibilizar Juízes, Desembargadores e Ministros

12 - Sistematizar a troca de informações relevantes no tocante ao trabalho escravo.	8 – Sistematizar a troca de informações relevantes ao trabalho escravo.	Sistematizar a troca de informações relevantes ao trabalho escravo
		Informar semestralmente os resultados das fiscalizações, inspeções e ajuizamento dos processos judiciais a COETRAE/MA
23 - Determinar a inclusão no Plano Plurianual – PPA 2004/ 2007 do programa de erradicação do trabalho escravo como programa estratégico, bem como definir dotações suficientes para a implementação das ações definidas neste documento.	4 – Manter o programa de erradicação do trabalho escravo como programa estratégico e prioritário nos Planos Plurianuais nacional e estaduais, bem como definir dotações suficientes para a implementação das ações definidas neste documento.	Garantir orçamento para operacionalização das ações pactuadas no Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo como programa estratégico
		Submeter à apreciação da COETRAE, a destinação dos recursos oriundos dos Termos de Ajustamento de Condutas – TAC, firmados através do Ministério Público Estadual ou da União
14 - Criar um Grupo Executivo de Erradicação do Trabalho Escravo, como órgão operacional vinculado ao CONATRAE, para garantir uma ação conjunta e articulada nas operações de fiscalização entre as Equipes Móveis, MPT, Justiça do Trabalho, MPF, Justiça Federal, MF/SRF, MMA/IBAMA e MPS/INSS, e nas demais ações que visem a Erradicação do Trabalho Escravo	9 – Criar um Grupo Executivo de Erradicação ao Trabalho Escravo, como órgão operacional vinculado à Conatrae, para garantir uma ação conjunta e articulada nas operações de fiscalização entre as equipes móveis, MPT, JT, MPF, Ibama e RFB, e nas demais ações que visem à erradicação do trabalho escravo. Destinar orçamento para o funcionamento desse grupo executivo.	Manter a Coordenação Executiva como órgão operacional vinculado a COETRAE, viabilizando o seu funcionamento
		Dar condições orçamentárias e de funcionamento permanente à Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Escravo – COETRAE/ MA, vinculado à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania
		Articular juntamente com a SEMA e IBAMA o compartilhamento de informações sobre as fiscalizações ambientais nas quais tenham sido constatados indícios de trabalho escravo
	15 – Definir e monitorar indicadores de execução dos compromissos de combate ao trabalho escravo, como este Plano Nacional, mas também os planos estaduais e aqueles ligados a órgãos dos três poderes, com periodicidade anual	Definir e monitorar indicadores de execução dos compromissos de combate ao trabalho escravo, como este Plano Estadual, e aqueles ligados aos órgãos dos 03 (três) Poderes, com periodicidade anual

		Articular rede de apoio para recebimento de denúncias e atenção às vítimas em todas regionais do Estado
35 - Definir junto à PRF um programa de metas de fiscalização nos eixos de transporte irregular e de aliciamento de trabalhadores, exigindo a regularização da situação dos veículos e encaminhando-os ao MTE para regularizar as condições de contratação do trabalho.	24 – Ampliar junto à Polícia Rodoviária Federal e MD programas de fiscalização nos eixos de transporte irregular e de aliciamento de trabalhadores, exigindo a regularização da situação dos veículos e encaminhando os trabalhadores ao Ministério do Trabalho e Emprego para regularizar as condições de contratação do trabalho.	Atuar nas rodovias e estradas federais, hidrovias e ferrovias em campanhas para identificar propriedades ou veículos de transporte com trabalhadores escravos, visando aprimorar os mecanismos de denúncia de trabalho escravo e tráfico de seres humanos
	56 – Atuar nas rodovias e estradas federais, hidrovias e ferrovias em campanhas para identificar propriedades ou veículos de transporte com trabalhadores escravos, visando aprimorar os mecanismos de denúncia de trabalho escravo e tráfico de seres humanos.	
34 – Implementar um programa de conscientização junto à PRF para identificar as situações de transporte irregular de trabalhadores.		Exigir a apresentação da Certidão Liberatória no caso dos veículos que transportam trabalhadores para outros Estados e/ou municípios
36 – Adotar providências contra o aliciamento por parte dos “gatos” e contra o transporte ilegal dos trabalhadores.	30 – Desenvolver uma ação para suprimir a intermediação ilegal de mão-de-obra – principalmente a ação de contratadores (“gatos”) e de empresas prestadoras de serviços que desempenham a mesma função, como prevenção ao trabalho escravo.	Combater o aliciamento por parte de “gatos” ou empresas que atuam no transporte ilegal de trabalhadores
		Definir no âmbito do MPE responsáveis pelas ações de combate ao crime de aliciamento e de tráfico de seres humanos
	57 – Manter a divulgação sistemática do cadastro de empregadores que utilizaram mão-de-obra escrava em mídia de grande circulação e rádios comunitárias e incentivar sua consulta para os devidos fins	Fomentar e divulgar pesquisas que identifiquem lista de produtos dos empreendimentos incluídos na Lista Suja no Estado do Maranhão
57- Fortalecer o PROVITA, com vistas a abranger a proteção de testemunhas e vítimas de trabalho forçado e escravo.		Priorizar vítimas do trabalho escravo no Programa de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas - PROVITA, visando a elucidação e condenação nos casos mais graves

		Implantar o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos no Estado
		Investigar e reprimir as tentativas de intimidação aos trabalhadores denunciadores ou egressos do trabalho escravo, aos agentes do movimento social e aos servidores públicos engajados no combate ao trabalho escravo
39 – Fortalecer, no âmbito da Academia de Polícia Federal, os módulos de formação e capacitação dos Agentes e Delegados da Polícia Federal sobre a atuação como polícia judiciária no combate às formas de escravidão, com enfoque em direitos humanos.		Criar no âmbito da Academia de Polícia Civil os módulos de formação e capacitação dos Agentes e Delegados de Polícia Civil sobre atuação como Polícia Judiciária no combate ao tráfico de pessoas e o aliciamento para o trabalho escravo
41 - Solicitar a inclusão das ações de combate ao trabalho escravo no Plano Nacional de Segurança Pública.		Incluir ações de combate ao tráfico de pessoas e o crime de aliciamento no Plano Estadual de Segurança Pública
		Definir no âmbito da Polícia Civil responsáveis pelas ações de combate ao crime de aliciamento e tráfico de seres humanos
18 - Dotar o Grupo de Fiscalização Móvel de melhor estrutura logística, material de informática e de comunicação, no intuito de garantir maior agilidade.	17 – Manter à disposição do Grupo Móvel de Fiscalização adequada estrutura logística, como veículos e material de informática e de comunicação, no intuito de garantir a execução das atividades.	Manter a disposição do Grupo Móvel de Fiscalização adequada estrutura logística com veículos e materiais de informática e de comunicação, no intuito de garantir a execução das atividades
	18 – Ampliar a fiscalização prévia, sem necessidade de denúncia, a locais com altos índices de incidência de trabalho escravo	Ampliar fiscalização prévia, sem necessidade de denúncia, aos locais com altos índices de incidência de trabalho escravo
	16 – Disponibilizar equipes de fiscalização móvel nacionais e regionais em número suficiente para atender as denúncias e demandas do planejamento anual da inspeção.	Ampliar as Equipes de Fiscalização Móvel Regional para atender as denúncias e demandas do planejamento anual da inspeção
19 - Realizar concurso, já previsto, para carreira de Auditores Fiscais do Trabalho, visando o provimento	19 – Realizar concurso, periodicamente, para a carreira de Auditores Fiscais do Trabalho, visando ao provimento das	

das vagas existentes, com destinação suficiente para atuação no combate ao trabalho escravo.	vagas existentes, com destinação suficiente para atuação no combate ao trabalho escravo.	
25 - Investir na formação/capacitação dos Auditores Fiscais do Trabalho, de Policiais Federais e Fiscais do IBAMA, e criar incentivos funcionais específicos de forma a estimular a adesão ao Grupo de Fiscalização Móvel e permitir a dedicação dos mesmos à erradicação do trabalho escravo.	20 – Investir na formação/capacitação dos Auditores Fiscais do Trabalho, de Policiais Federais, Policiais Rodoviários Federais, Fiscais do Ibama, Procuradores do Trabalho e Procuradores da República.	Incentivar a formação/capacitação dos Auditores Fiscais do Trabalho, de Policiais Federais, Policiais Rodoviários Federais, Fiscais do IBAMA, Procuradores do Trabalho e Procuradores da República, no âmbito do Estado do Maranhão
		Incluir a temática nos currículos da Escola Superior de Magistratura, do Ministério Público e da Advocacia
	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.	Informar semestralmente o andamento dos processos instaurados no INCRA de análise da cadeia dominial
	33 – Priorizar a reforma agrária em municípios de origem, de aliciamento, e de resgate de trabalhadores escravizados.	
53 - Implementar uma política de reinserção social de forma a assegurar que os trabalhadores libertados não voltem a ser escravizados, com ações específicas, tendentes a facilitar sua reintegração na região de origem, sempre que possível: assistência à saúde, educação profissionalizante, geração de emprego e renda e reforma agrária.	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	Implementar uma política de inserção social de forma a assegurar que os trabalhadores libertados não voltem a ser escravizados, com ações específicas voltadas a geração de emprego e renda, educação profissionalizante e reintegração do trabalhador
	44 – Implantar centros de atendimento ao trabalhador nos municípios que são focos de aliciamento e libertação de trabalhadores. Buscar articulação com os centros de referência de assistência social.	Implantar Centros de Atendimento de Vítimas de Violações em Direitos Humanos no Maranhão, direcionando atendimento prioritário aos trabalhadores vítimas de aliciamento

		Apoiar serviços de atendimento às vítimas do trabalho escravo através de firmamento de parcerias com a sociedade civil organizada nas áreas de maior incidência
54 - Garantir a emissão de documentação civil básica como primeira etapa da política de reinserção. Nos registros civis incluem-se: Certidão de Nascimento, Carteira de Identidade, Carteira de Trabalho, CPF, Cartão do Cidadão a todos os libertados.	35 – Garantir a emissão de documentação civil básica a todos os libertados da escravidão, como primeira etapa da política de inserção social. Nos registros civis incluem-se: Certidão de Nascimento, Carteira de Identidade, Carteira de Trabalho e CPF.	Garantir a emissão de documentação civil básica a todos os libertados da escravidão e seus familiares (Certidão de Nascimento, Carteira de Identidade, Carteira de Trabalho e CPF)
		Intensificar ações que garantam o acesso à documentação legal nos municípios de maior incidência de aliciamento e resgate
55 - Contemplar as vítimas com seguro desemprego e alguns benefícios sociais temporários.	36 – Garantir a continuidade do acesso às vítimas do trabalho escravo ao seguro-desemprego e benefícios sociais temporários, favorecendo seu processo de inserção social. Utilização de recursos do FAT para garantir uma bolsa de um salário mínimo para que cada trabalhador resgatado possa se dedicar a programas de qualificação profissional por um prazo de até um ano.	Estabelecer convênio com Governo Federal para utilização de recursos do FAT para garantir uma bolsa de um salário mínimo para que cada trabalhador resgatado possa se dedicar a programas de qualificação profissional por um prazo de um ano e possibilitar a concessão de bolsas de estudo às crianças e adolescentes resgatados
		Encaminhar para as prefeituras municipais relação nominal de trabalhadores vítimas de trabalho escravo, usando como fonte o cadastro do seguro desemprego, a fim de que sejam incluídos nos programas sociais da localidade
	37 – Garantir o acesso das pessoas resgatadas do trabalho escravo ao Programa Bolsa-Família.	Ampliar o acesso das pessoas resgatadas do trabalho escravo ao Programa Bolsa-Família
		Destinar maior atenção às vítimas do trabalho escravo no programa Bolsa Família
56 - Identificar programas governamentais e canalizar esses programas para os municípios reconhecidos como focos de aliciamento de mão-de-obra escrava.	38 – Identificar programas governamentais nas áreas de saúde, educação e moradia e priorizar nesses programas os municípios reconhecidos como focos de aliciamento de mão-de-obra escrava.	Identificar programas governamentais nas áreas de saúde, educação e moradia e priorizar nesses programas os municípios reconhecidos como focos de aliciamento de mão de obra escrava

59 - Garantir a assistência jurídica aos trabalhadores por intermédio das Defensorias Públicas e de instituições que possam conceder este atendimento, quais sejam Universidades, Instituições de Ensino Superior, OAB e escritórios modelos, dentre outros.	39 – Garantir a assistência jurídica aos trabalhadores em situação de risco ou libertados do trabalho escravo, seja por intermédio das Defensorias Públicas, seja por meio de instituições que possam conceder este atendimento – OAB, escritórios modelos, balcões de direitos, dentre outros	Viabilizar a assistência jurídica aos trabalhadores em situação de risco ou libertados do trabalho escravo, seja por intermédio das Defensorias Públicas, seja por meio de instituições que possam conceder este atendimento – OAB, escritórios modelos, balcões de direitos, dentre outros
		Criar a Defensoria Pública nos cinco municípios de maior aliciamento e resgate, bem como um núcleo especializado de combate ao trabalho escravo no âmbito da Defensoria
	40 – Apoiar e incentivar a celebração de pactos coletivos entre as representações de empregadores e trabalhadores dos setores sucroalcooleiro e carvoeiro para a melhoria das condições de trabalho, saúde e segurança.	Apoiar e incentivar a celebração de pactos coletivos entre representações de empregadores e trabalhadores rurais para melhoria das condições de trabalho, saúde e segurança
	43 – Buscar a implantação de agências locais do Sistema Nacional de Emprego (Sine) nos municípios de aliciamento para o trabalho escravo a fim de evitar a intermediação ilegal de mão-deobra.	Buscar implantação de agências locais do Sistema Nacional de Emprego (SINE) nos municípios de aliciamento para o trabalho escravo a fim de evitar a intermediação ilegal de mão-de-obra
	46 – Aplicar em projetos de prevenção ao trabalho escravo o valor de multas e indenizações por danos morais resultantes das ações de fiscalização do trabalho escravo	Aplicar em projetos de prevenção ao trabalho escravo o valor de multas e indenizações por danos morais coletivos resultantes das ações de fiscalização do trabalho escravo
67 - Estabelecer uma campanha nacional de conscientização, sensibilização e capacitação para erradicação do trabalho escravo.	48 – Estabelecer uma campanha nacional de conscientização, sensibilização e capacitação para erradicação do trabalho escravo, com a promoção de debates sobre o tema nas universidades, no Poder Judiciário e Ministério Público	Produzir materiais impressos e peças publicitárias na mídia regional, estadual e nacional e em veículos comunitários, para disseminar informações e sensibilizar a sociedade em geral
		Realizar painéis de debates sobre o trabalho escravo nas escolas, universidades, UNIVIMA e comunidades, durante a semana do “28 de janeiro” e “13 de maio”
		Realizar audiências públicas e seminários de divulgação do Plano, mobilização e sensibilização, priorizando as

		áreas de risco, com a participação das organizações da Sociedade Civil e de Autoridades Públicas envolvidas na repressão do trabalho escravo
68 - Estimular a produção, reprodução e identificação de literatura básica, obras doutrinárias e normativas multidisciplinares sobre trabalho escravo, como literatura de referência para capacitação das instituições parceiras.	49 – Estimular a produção, reprodução e divulgação de literatura básica, técnica ou científica sobre trabalho escravo, como literatura de referência para capacitação das instituições parceiras.	Realizar pesquisa com mapeamento e amplo diagnóstico sobre o trabalho escravo e aliciamento no Maranhão
70 - Divulgar o tema na mídia local, regional e nacional por intermédio de jornais, televisão, rádio, internet, revistas e qualquer outro meio de comunicação	50 – Envolver a mídia comunitária, local, regional e nacional, incentivando a presença do tema do trabalho escravo contemporâneo nos veículos de comunicação.	Envolver a mídia comunitária local e regional incentivando a presença do tema do trabalho escravo contemporâneo nos veículos de comunicação
71 - Informar aos trabalhadores sobre seus direitos e sobre os riscos de se tornarem escravos, por intermédio da mídia local, regional e nacional.	51 – Informar aos trabalhadores sobre seus direitos e sobre os riscos de se tornarem escravos, por intermédio de campanhas de informação governamentais e da sociedade civil que atinjam diretamente a população em risco ou através da mídia, com ênfase nos veículos de comunicação locais e comunitários.	Informar os trabalhadores sobre seus direitos e sobre os riscos de se tornarem escravos, por intermédio de campanhas de informação promovidas pelo Poder Público e Sociedade Civil, que atinjam diretamente a população em risco, com ênfase nos veículos de comunicação locais e comunitários
73 - Promover a conscientização e capacitação de todos os agentes envolvidos na erradicação do trabalho escravo	52 – Promover a conscientização e capacitação de todos os agentes envolvidos na erradicação do trabalho escravo que não estejam contemplados pela ação 20.	Estimular a capacitação dos trabalhadores da rede de serviços públicos para o atendimento às vítimas do trabalho escravo nos municípios de incidência
	41 – Promover o desenvolvimento do programa “Escravo, nem pensar!” de capacitação de professores e lideranças populares para o combate ao trabalho escravo, nos estados em que ele é ação do Plano Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo.	Manter projetos, a exemplo do “escravo nem pensar”, visando à capacitação de professores e lideranças comunitárias em torno do tema em parceria com entidades da Sociedade Civil
74 - Incluir o tema de direitos sociais nos parâmetros curriculares nacionais.	42 – Incluir a temática do trabalho escravo contemporâneo nos parâmetros curriculares municipais, estaduais e nacionais	Incluir a temática do trabalho escravo contemporâneo nos parâmetros curriculares municipais e estaduais
30 - Garantir recursos orçamentários e financeiros para custeio de diárias e locomoção dos Delegados,	22 – Garantir recursos orçamentários para custeio de diárias e locomoção dos Delegados, Agentes Policiais	

<p>Agentes Policiais Federais e seus respectivos assistentes, de forma a viabilizar a participação do DPF em todas as diligências de inspeção, no intuito de imprimir maior agilidade aos procedimentos destinados à adoção das medidas administrativas e policiais cabíveis.</p>	<p>Federais e Policiais Rodoviários Federais e seus respectivos assistentes, de forma a viabilizar a participação do MJ (DPF e DPRF) nas diligências de inspeção de trabalho escravo.</p>	
<p>33 – Fortalecer a integração entre as ações da PF e PRF como Polícias Judiciárias da União destinadas a produzir provas que instruem ações penais, trabalhistas e civis.</p>	<p>23 – Propor projeto de emenda constitucional para fortalecer a integração entre as ações da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal como instituições capacitadas a levantar indícios de trabalho escravo para instruir ações penais, trabalhistas e civis, respeitando as competências estabelecidas em lei.</p>	
<p>37 – Realizar concurso público, já previsto, para provimento das vagas existentes nos quadros da PF e PRF, para os cargos de agente e delegado, destinando vagas em número suficiente para erradicação do trabalho escravo</p>	<p>25 – Realizar concursos públicos para a Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, para os cargos de agente e Delegado, destinando vagas em número suficiente para as ações do Grupo Móvel de Fiscalização.</p>	
<p>44 - Garantir recursos orçamentários e financeiros para custeio de diárias e locomoção dos Procuradores do Trabalho e dos Procuradores da República e seus respectivos assistentes, de forma a viabilizar a participação do MPT e do MPF em todas as diligências de inspeção, no intuito de imprimir maior agilidade aos procedimentos destinados à adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis.</p>	<p>27 – Garantir recursos orçamentários e financeiros para custeio de diárias e locomoção dos Procuradores do Trabalho e dos Procuradores da República e seus respectivos assistentes, de forma a viabilizar a participação do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal em todas as diligências de inspeção de trabalho escravo, no intuito de imprimir agilidade aos procedimentos destinados à adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis.</p>	
<p>52 - Concretizar a solução amistosa proposta pelo governo brasileiro à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA para o pagamento da indenização da vítima de trabalho escravo, José Pereira, da fazenda Espírito Santo/PA.</p>	<p>10 – Monitorar a execução do Termo de Solução amistosa firmado pelo governo brasileiro junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA em relação à vítima de trabalho escravo José Pereira, da fazenda Espírito Santo (PA).</p>	

APÊNDICE 3 – Síntese de avaliação do I PNETE e II PETE

Plano/Avaliação	Eixo	Avaliação	Observações/Recomendações
I Plano Nacional (2003) Avaliação (2004/2005)	Geral	Sistema de repressão que funciona bem, com as operações do grupo móvel de fiscalização, as ações civis movidas pelo Ministério Público do Trabalho, as denúncias ajuizadas pelo Ministério Público Federal, entre outras medidas.	Aprimorar a integração das entidades envolvidas.
		A área que mais avançou foi a da conscientização, sensibilização e capacitação para o combate à prática.	
		Necessidade maior engajamento de todos os atores envolvidos.	Que os governos estaduais em cujos territórios são detectados os casos mais graves de trabalho escravo, atuem efetivamente, em conjunto com todas as instituições envolvidas no combate a essa chaga, para controlar o tráfico de trabalhadores.
		A quantidade de recursos humanos e financeiros à disposição é insuficiente para a erradicação do trabalho escravo.	Necessidade de aumento de recursos financeiros e realização de concursos em de órgãos e entidades envolvidas no combate ao trabalho escravo, nas três esferas de poder.
	Políticas de repressão e combate à impunidade	Não há um banco unificado sobre informações de denúncias/processos/condenações/prisão sobre o tema.	
		Até aquela data nenhum condenado cumpriu pena de prisão.	Aprovar mudanças na legislação.
		Longo tempo de tramitação do processo na Justiça e prescrição.	Aumento da pena mínima diminuiria as chances de prescrição das condenações por trabalho escravo.
		Indefinição para processamento e julgamento dos crimes contra o trabalho escravo.	Definição competência de julgamento do crime.
		Até outubro de 2006, a PEC 438 não havia sido aprovada em segundo turno na Câmara.	Aprovação da PEC 438.

I Plano Nacional (2003) Avaliação (2004/2005)			Reforçar a fiscalização. É necessário fornecer condições de transporte para que os grupos móveis aumentem sua participação em regiões distantes, Também é igualmente importante a realização de fiscalizações prévias, sem necessidade de denúncia.
			Manter e ampliar a “lista suja” como arma contra o trabalho escravo.
	Políticas de Prevenção	É necessário que sejam implantadas políticas efetivas de prevenção nos municípios onde é maior a incidência de aliciamento de trabalhadores.	Adoção de políticas de prevenção nos locais de origem dos trabalhadores libertados.
		Reforma agrária como importante instrumento de prevenção.	Iniciativas que unam reforma agrária e combate à escravidão, como a implementação do Plano para a Erradicação do Trabalho Escravo (2005).
	Projetos de formação e capacitação	Campanha promovida pela CPT “De olho aberto para não virar escravo”, atingiu Pará, Maranhão e Tocantins, Piauí, Mato Grosso, Bahia, Espírito Santo e Rio de Janeiro.	Mudar o enfoque da sensibilização e formação para envolver novos atores no processo, bem como sensibilizar formadores de opinião.
		Implementação do Projeto Escravo Nem Pensar pela ONG Repórter Brasil em 14 cidades no Maranhão, Piauí, Pará e Tocantins com campanhas de informação, capacitação de professores e lideranças comunitárias além de suporte para a produção de material didático e a difusão das informações nas comunidades.	A previsão é de que o Ministério da Educação incorpore a metodologia, inserindo o trabalho escravo contemporâneo como tema das escolas de ensino fundamental e médio, em supletivos e cursos de alfabetização.
	Projetos de geração de emprego e renda	Não há projetos nacionais de geração de emprego e renda elaborados especificamente para evitar que populações miseráveis caiam na rede da escravidão ou para reinserir os escravos libertos de modo a evitar que não sejam aliciados novamente	Necessidade de ações e projetos da geração de empregos tradicionais e fomento da economia solidária.
		As metas que constam no Plano Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo nessa área ainda não foram cumpridas.	Fomento da reforma agrária e do cooperativismo em municípios com altos índices de aliciamento até a capacitação de servidores desses órgãos para trabalhar com a temática.

I Plano Nacional (2003) Avaliação (2004/2005)			Implantar um plano de prevenção ao trabalho escravo com a realização de ações integradas no setor fundiário e a inclusão de projetos de geração de emprego e renda ligados às áreas com alta incidência de origem e aliciamento de trabalhadores.
II Plano Nacional (2008) Avaliações (2010; 2012; 2014)	Gerais	2010: Erradicação do trabalho escravo mantida como prioridade do Estado brasileiro 2014: Ainda é preciso caminhar, principalmente em termos de integração dos esforços, para que o trabalho escravo no Brasil seja erradicado.	2010: 58,72% de ações cumpridas ou parcialmente cumpridas; 67,36% dos atores opinaram que a erradicação é prioridade 2012: Os responsáveis pela ação devem ser melhor especificados nos três níveis de governo a fim de revelar no plano internacional a priorização dada pelo Brasil como república federativa
		2010: Não foram verificadas estratégias integradas em relação as ações repressivas 2014: Aprovação da Emenda Constitucional 81 (expropriação de imóveis onde houver trabalho escravo) representou uma grande vitória no histórico de luta pela erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil e exemplo de ação integrada dos membros da Conatrae, bem como o 3º Encontro Nacional de Coetraes.	2012: A ação quanto a estabelecer estratégias de atuação operacional integrada em relação às ações preventivas foi considerada de enunciado excessivamente amplo sendo necessário esclarecer o que se considera “ação preventiva” a fim de pensar a “estratégia de atuação operacional integrada”
		2014: Ampliação da provação e execução de Planos Estaduais para a Erradicação do Trabalho Escravo	2014: 10 cidades com Planos estaduais (Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí, Tocantins, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná); plano em construção em São Paulo Segue o desafio o desafio de aumentar o número de estados com Coetraes e de fortalecer a atuação das 12 comissões estaduais existentes (assim como do comitê em Minas Gerais e do fórum no Piauí com atribuições semelhantes)
		2010: Recursos suficientes para levar adiante as ações de repressão, mas não para implementar as ações de prevenção e reinserção necessárias 2014: De maneira geral, não há dotação orçamentária específica nos ministérios relativa aos esforços para erradicação do trabalho escravo. Por outro lado, muitas dessas ações são contempladas de maneira transversal em programas setoriais que dispõem de orçamento próprio	

Enfrentamento e Repressão	2014: Manutenção das ações de fiscalização do trabalho escravo. Redução nos números de estabelecimentos inspecionados e trabalhadores resgatados.	
	2014: Fiscalizações majoritariamente reativas, advindas de denúncias, mas selecionados em razão de trabalho de planejamento e inteligência do próprio governo brasileiro.	
	2014: Repressão ao trabalho escravo vem deixando de ser uma responsabilidade exclusiva dos Grupos Móveis, por outro lado as operações executadas pelas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs) ficam sujeitas a disponibilidade de recursos dessas regionais.	
	2014: Desaceleração da economia e diminuição de recursos disponíveis.	
	2014: Combate ao aliciamento de trabalhadores em 2014 se mostrou precário, falta de norma legal que possibilite punir quem não apresenta a certidão liberatória para transporte de trabalhadores rurais.	
	2014: A responsabilização e punição (com condenações trabalhistas e penais) dos empregadores que utilizam trabalho escravo é uma lacuna histórica das ações de enfrentamento e repressão – e em 2014 não foi diferente.	
	2014: Não existe um banco de dados nacional consolidado que permita acompanhar com facilidade a tramitação das ações penais e trabalhistas relativas a trabalho escravo e respectivas sentenças.	
	Repressão econômica	2014: Oito instituições financeiras que responderam ao monitoramento já incorporam a consulta a Lista Suja como mecanismo de restrição de crédito. Tal prática se tornou inexecutável a partir de dezembro de 2014, com a suspensão da divulgação da Lista. Inpacto e Repórter Brasil têm obtido e dado publicidade aos dados do cadastro via Lei de Acesso à Informação (Lista da Transparência), que não tem sido utilizada pelas instituições financeiras.

		Em 2014, o Pacto Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo deu origem ao instituto de mesmo nome (InPacto). Apesar da crescente institucionalização e aprimoramento de suas práticas e ferramentas, o número de empresas signatárias do Pacto ainda é bem menor que o previsto e não foi possível aferir a representatividade econômica das empresas que permaneceram no Pacto.	
		Em 2014 não houve casos de desapropriação de imóveis rurais nem urbanos com base no descumprimento da função social da terra ou propriedade em virtude de ocorrência de trabalho análogo à escravidão.	
		2014: Pactos setoriais coletivos entre governo, trabalhadores e empregadores: "Compromisso Nacional pelo aperfeiçoamento das condições de trabalho na indústria da construção" e Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar", mas ausência de mecanismos efetivos de monitoramento.	
		2014: Registra a ausência de ações relatadas pela Confederação Nacional dos Serviços (CNS), a timidez das ações registradas pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a recusa em participar do monitoramento por parte da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Federação Brasileira dos Bancos (Febraban).	
	Monitoramento de Legislação	2014: Houve a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição 57A/99, após 15 anos de tramitação, que deu origem à já citada Emenda Constitucional (EC) 81/2014.	
		2014: Risco do esvaziamento do conceito de trabalho escravo contemporâneo com manobras para tentar restringir sua caracterização legal (exclusão das condições degradantes de trabalho e da jornada exaustiva como elementos caracterizadores de trabalho escravo contemporâneo)	
		2014: Outros avanços em termos de legislação: denúncias à Comissão Interamericana de Direitos Humanos; revisão do Estatuto do Estrangeiro; o aumento da pena mínima para o crime de trabalho escravo e a proibição de empregadores que utilizaram mão de obra escrava de participar de licitações.	

	Reinserção e Prevenção	Em 2014, o Pacto Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo deu origem ao instituto de mesmo nome (InPacto)	2012: Não há como implementar uma política inexistente com todas as características acima postuladas. O existem são políticas públicas setoriais, programas e projetos. Sugiro adequar a redação à realidade
		2014: Continua sendo um desafio avançar no cumprimento das ações desse eixo.	
		2014: Pagamento de Bolsa Família famílias à integrantes libertos de situação análoga à escravidão	
		2012: A ação relativa a promoção de ações de inclusão social e econômica das vítimas consta como desativada pela CONATRAE 2014: Poucas ações visando à reintegração social dos trabalhadores egressos do trabalho escravo.	
		2014: A geração de trabalho e renda com garantia de direitos nem sempre foi alcançada	
		2014: Não existe mecanismos de priorização dos municípios de origem, aliciamento e resgate de trabalhadores. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Saúde afirmaram que tais mecanismos estão em desenvolvimento e deverão ser implantados ainda em 2016.	
		2014: Com relação a ações e políticas de apoio a estrangeiros em situação de vulnerabilidade, um grande avanço foi a criação do projeto “Migrações Transfronteiriças: fortalecendo a capacidade do Governo Brasileiro para gerenciar novos fluxos migratórios”. Lacuna em relação a políticas e ações de suporte direto a esses trabalhadores estrangeiros.	
		2014: O programa “Escravo, Nem Pensar!” fortaleceu projetos e programas locais voltados à prevenção do trabalho escravo. Mas ainda há um grande caminho a percorrer no que se refere à existência de previsão legal que ajude a qualificar e a expandir essas iniciativas (parâmetros ou diretrizes para inclusão da temática no currículo escolar).	

Informação e capacitação	2014: Grande volume de campanhas de informação e sensibilização com vistas à erradicação do trabalho escravo.	2014: Chama a atenção o fato de que muitas foram fruto de um trabalho interinstitucional articulado e, também, o crescente uso das ferramentas digitais de mobilização
	2014: Publicações sobre trabalho escravo impressas e/ou digitais, em diferentes formatos, majoritariamente de caráter didático e informativo	
	divulgação do tema via mídia comunitária, local, regional e/ou nacional também foi uma estratégia utilizada.	2014: O detalhamento dos dados demonstra que elas se constituíram como fontes privilegiadas sobre a temática do trabalho escravo no Brasil, seja pautando os veículos de comunicação ou atendendo a pedidos de entrevista vindo deles.
	2014: A grande dificuldade de monitoramento desse eixo está em mensurar o alcance e, principalmente, o impacto dessas campanhas, publicações e veiculações midiáticas.	
	2014: A temática do trabalho escravo esteve presente nos cursos de formação inicial de policiais federais, policiais rodoviários federais, auditores fiscais do trabalho e juizes em 2014. Houve também a realização de cursos de aperfeiçoamento profissional sobre o tema para esses servidores em atividade, assim como para procuradores federais e procuradores de trabalho.	
	2014: as ações de capacitação para os agentes sociais indiretamente envolvidos no enfrentamento do trabalho escravo foram mais tímidas em 2014.	2014: As iniciativas relatadas por elas têm em comum: a importância das Coetraes (com protagonistas ou parceiras) e a articulação com o campo da assistência social, da educação formal e com os movimentos e associações de trabalhadores rurais.