

ELOS QUE LIBERTAM: REDES DE POLÍTICAS PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL

Lilian Alfaia Monteiro*

Sonia Fleury**

Resumo

O objetivo deste artigo foi identificar a dinâmica das relações entre os atores políticos na evolução das políticas públicas para erradicação do trabalho escravo. Para tanto, o estudo contou com pesquisa bibliográfica e de campo, com entrevistas dos seguintes atores: MTE, MPT, OIT, CPT, ONG Repórter Brasil, GPTEC e OAB. Os dados foram analisados pelo método de análise de conteúdo, de viés qualitativo. Os resultados permitiram identificar os atores e suas diferentes estratégias de atuação, a percepção destes sobre a atuação dos três poderes e sobre o posicionamento dos principais atores, bem como o desenho de diversas redes entre os atores que atuam no campo, com formatos próprios e com diferentes inserções nas políticas públicas, demonstrando divisão entre redes de combate ao trabalho escravo e redes de resistência, revelando um jogo de forças na luta contra a escravidão contemporânea brasileira.

Palavras-chave: Redes de políticas. Trabalho escravo. Políticas públicas. Clientela e patronagem.

Abstract

The aim of this paper was to identify the dynamics of the relationships among political actors in the evolution of public policies to eradicate slave labor. Thus, the study was developed based on literature and field research with interviews of the following actors: MTE, MPT, ILO, CPT, NGO Reporter Brazil, GPTEC and OAB. Data were analyzed using content analysis with a qualitative bias. The results enabled the identification of the actors and their different operating strategies; their perception about the performance of the three powers; and the positioning of the main actors, as well as the design of various networks between the actors involved in the field with their own formats and different insertions in public policy, showing division between networks to combat forced labor and resistance networks, revealing an interplay of forces in the fight against contemporary slavery in Brazil.

Keywords: Policy networks. Slave labor. Public policy. Clientele and patronage.

* Professora extra-carreira, doutoranda em Administração e mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/ FGV). Graduação em Psicologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atuou no Programa de Estudos sobre Esfera Pública (PEEP) da EBAPE/FGV em 2011 e atualmente desenvolve pesquisa sobre a formação do conhecimento em Estudos Organizacionais no Brasil. E-mail: lialfaia@hotmail.com

** Professora titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), onde coordena o Programa de Estudos da Esfera Pública (PEEP). Doutora em Ciência Política, mestre em Sociologia e psicóloga com trabalhos de investigação e docência nos campos de políticas sociais, previdência, saúde e combate à exclusão, sistema político brasileiro, democracia e governabilidade, reforma do estado, gestão pública, gestão de redes de políticas. E-mail: sfleury@fgv.br

Introdução

Em nosso país, as formas contemporâneas de escravidão, principalmente a escravidão por dívida, podem ser entendidas a partir da dinâmica desencadeada no final dos anos 1960 pelas políticas de desenvolvimento formuladas pelos governos militares, que introduziram a peonagem na fronteira amazônica, trazendo à tona discussões, denúncias, ações e produção de conhecimento sobre o tema. Atraídos para a fronteira amazônica devido aos incentivos disponíveis, latifundiários e empresários despertaram a atenção para a ocorrência da escravidão, por sua utilização em larga escala e violência praticada. Sob o regime militar, as denúncias de escravidão eram reduzidas como meras infrações trabalhistas. (ESTERCI; FIGUEIRA, 2008)

Assim, em momento de desenvolvimento econômico da região Norte, grandes projetos agropecuários incentivados pelos financiamentos do governo federal, por intermédio da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, incorreram em práticas de trabalho escravo, desmatamento, grilagem de terras públicas, dentre outros. (CERQUEIRA et al., 2008; ESTERCI; FIGUEIRA, 2008; IANNI, 1979) Para Cerqueira e colaboradores (2008), contribuíram para isso a falta de fiscalização por parte do Estado, a distância das fazendas que não permitia o controle da sociedade civil e a censura da imprensa pelo regime militar.

Desde então, a mão de obra utilizada é aliciada, principalmente no Piauí e Maranhão, para trabalhar em fazendas localizadas na região de fronteira agrícola, sobretudo no sul do Pará, mas também no Mato Grosso, Maranhão, Tocantins e Minas Gerais, dentre outros estados, incluindo os das regiões Sul e Sudeste. Oriundos de municípios pobres, com baixo Índice de Desenvolvimento Humano, esses trabalhadores, também chamados de peões, são recrutados por aliciadores, mais conhecidos como "gatos", a serviço de fazendeiros que lhes prometem trabalho com boa remuneração e condições adequadas. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2007)

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) reconhece que as raízes culturais do escravismo brasileiro, impregnadas no imaginário dos empregadores rurais, nunca foram totalmente ultrapassadas. Mesmo após a Constituição Federal de 1988, que garantiu formalmente a igualdade de direitos entre trabalhadores urbanos e rurais, o que se observa, na prática, é um completo afastamento entre direito formal e relações cotidianas de trabalho. (ANTERO, 2008)

Contudo, desde os anos 1990, como consequência da abertura política, algumas políticas públicas têm sido formuladas a fim de combater esse problema. Dentre elas, destacamos o Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores (Perfor), instituído em 1992, o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (Gertraf), em 1995, e mais recentemente o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, em 2003, admitindo de vez o termo trabalho escravo, ao invés do até então utilizado trabalho forçado. No mesmo ano, também foi criada a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), que tem por objetivo fiscalizar e implantar as ações previstas no plano. Em 2005, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), lançou o Plano de Erradicação do Trabalho Escravo. Em 2008 foi elaborado o II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, visando uma ampla atualização do primeiro. Além disso, várias ações têm sido formuladas, tais como a "Lista Suja", que mantém em cadastro os dados dos empregadores flagrados em práticas de trabalho escravo, visando o impedimento a recursos e financiamentos públicos, o Pacto Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, com a proposta de envolver o empresariado no combate à questão, e o Programa Marco Zero, que visa intermediar as relações de trabalho na área rural, inicialmente em municípios nos quais os aliciamentos são mais intensos.

A partir de 1995, com a criação do Grupo Móvel de Fiscalização, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), se iniciaram as libertações de trabalhadores escravizados. De 1995 a 2010, foram resgatadas 38.879 pessoas, fruto de 1.052

operações que fiscalizaram 2.780 estabelecimentos, resultando em R\$61.188.760,30 em pagamentos de indenizações e 30.758 autos de infração lavrados. (BRASIL, 2010)

Paralelamente à divulgação dos dados oficiais pelo MTE, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) realiza seu próprio levantamento e tem registrado sistematicamente desde os anos 1970 vários tipos de violência contra o trabalhador do campo, dentre elas o trabalho escravo. Em função disso, podemos observar algumas diferenças em relação ao número de trabalhadores libertados, uma vez que a CPT computa em sua análise não só as fiscalizações realizadas pelo Grupo Móvel, mas também as realizadas pelo Ministério Público do Trabalho, Polícia Federal e Polícia Civil. Nesse caso, o levantamento da CPT já apontava para 38.169 trabalhadores libertados entre 1995 e 2009, enquanto o MTE, na mesma época, computava 36.552 trabalhadores. Nos dados coletados pela CPT, os estados que apresentaram maior número de trabalhadores libertados foi o Pará, totalizando 11.243 trabalhadores, seguido do Mato Grosso, com 5.620, totalizando 16.873 trabalhadores libertados em apenas dois estados.

Dados divulgados pelo MTE para 2012 (PIERRY, 2013) indicam que o número de libertados em condições análogas à escravidão no referido ano, por meio de 255 ações, foi de 2.849 trabalhadores, representando um crescimento de 14,37% em relação a 2011. A região Norte totalizou 1.110 resgatados, com o maior número de casos. A segunda região com maior número de resgates foi o Sudeste, com 496 trabalhadores. Segundo o MTE, foi lavrado um total de 3.695 autos de infração, sendo emitidas 2.336 guias de seguro-desemprego e assinadas 500 carteiras de trabalho. Apesar do estado do Pará seguir apresentando o maior número de trabalhadores resgatados, o aumento de inspeções no meio urbano contribuiu para o aumento de liberação de trabalhadores na região Sudeste.

Se as políticas determinam a política, a análise das políticas públicas deve ter em conta as correlações de forças, as lideranças e as autoridades formais que participam do processo decisório e que vão variar com a natureza da questão em disputa. Na tipologia elaborada por Lowi (1972) a política redistributiva é onde se apresentam os maiores conflitos, já que trata de questões vinculadas à propriedade, poder e prestígio social.

Considerando que em tais casos o processo de formulação e implementação das políticas públicas é marcado por um conflituoso processo de alocação de recursos e oportunidades entre os diversos grupos da sociedade e do mercado, que por sua vez possuem interesses e poder de negociação diferentes e, a seu modo, tentam influenciar no processo decisório, cabe questionar as escolhas, os motivos, os modos de atuação e os beneficiados pelas decisões dos governos. (VILLANUEVA, 1996) Além disso, é fundamental discutir o envolvimento dos atores governamentais e não governamentais nesses processos de alocação pública, bem como suas estratégias, recursos, a intermediação de seus interesses, as relações pessoais e institucionais que estabelecem uns com os outros e a cooperação ou conflito que desse processo resulta, ou seja, a questão política subjacente às políticas públicas. (ROMANO, 2009)

Se nas primeiras políticas de combate ao trabalho escravo, tais como o Perfor em 1992 e o Gertraf em 1995, tínhamos uma composição formada exclusivamente por atores do Estado, aos poucos essa configuração foi mudando, em grande medida por pressões de grupos sociais, e abrindo espaços de atuação para atores representantes da sociedade civil e de organismos internacionais, como, por exemplo, a partir do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo e da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, em 2003. Desse modo, após quase 20 anos de formulação e execução de políticas públicas, isto é, de 1992 a 2010, buscamos investigar neste trabalho a dinâmica das relações entre atores governamentais e não governamentais na formulação e implantação das políticas públicas de erradicação ao trabalho escravo no Brasil. Portanto, temos como objetivo identificar na evolução das políticas públicas mencionadas os diferentes atores e a dinâmica das relações entre eles.

Estado e políticas públicas no desenvolvimento brasileiro

A singularidade do desenvolvimento capitalista no Brasil é apontada como decorrente de uma transição que permitiu a recomposição das estruturas do poder oligárquico que se modernizaram para não perder o poder. A burguesia encontra no Estado sua possibilidade de unificação, não tendo, portanto necessidade de construir as instituições próprias do seu poder e defender um processo de civilização. Segundo a análise de Florestan Fernandes (2006), o efeito mais direto dessa situação é que, ao invés de ser um instrumento da modernidade, a burguesia se compromete por igual com tudo que lhe fosse vantajoso “e para ela era vantajoso tirar proveito dos tempos desiguais e da heterogeneidade da sociedade brasileira, mobilizando as vantagens que decorriam tanto do ‘atraso’ quando do ‘adiantamento’ das populações”. (FERNANDES, 2006, p. 204) Para o autor, como o desenvolvimento capitalista na periferia não é capaz de eliminar o subdesenvolvimento, isto é, as formas pré-capitalistas de relações econômicas, ele mantém indefinidamente focos de desenvolvimento econômico pré ou subcapitalistas e suas estruturas sociais e políticas arcaicas.

Furtado (1974) também desmistifica o conceito de desenvolvimento econômico ao investigar porque a difusão mundial do progresso técnico e os incrementos da produtividade não tenderam a liquidar o subdesenvolvimento e demonstrar que tal política orientada para satisfazer os altos níveis de consumo de uma pequena minoria da população, tal como executada no Brasil, tende a agravar as desigualdades sociais e a elevar o custo social de um sistema econômico. Se a característica mais significativa do modelo brasileiro é a sua tendência estrutural para excluir a massa da população dos benefícios da acumulação e do progresso técnico, a questão da governabilidade toma outra dimensão na análise de Furtado (1974, p. 109), para o qual “a durabilidade do sistema baseia-se grandemente na capacidade dos grupos dirigentes em suprimir todas as formas de oposição que seu caráter antissocial tende a estimular”.

É nesse contexto que o aprofundamento capitalista no Brasil instaura uma modernização do tipo conservadora (MOORE, 1966), por meio da qual as sociedades fazem a transição ao capitalismo, mas não atingem o capitalismo liberal, no qual ocorre, além da modernização econômica, uma ruptura com as relações tradicionais de autoridade e de dominação. Dessa forma, o desenvolvimento econômico e social recorrerá permanentemente à conjugação de velhas estruturas com novas e destas com novíssimas estruturas, criando uma profunda heterogeneidade estrutural que provoca consideráveis reflexos nas relações sociais. (DRAIBE, 1985) Durante a expansão do capitalismo competitivo, a coalizão reacionária entre elite agrária e setor urbano-comercial se manteve, no sentido de não romper com o domínio nem de propiciar uma ruptura mais radical com as bases de poder. (REIS, 1979) Desse modo, as práticas pré-capitalistas não só se mantiveram como também se fortaleceram. (FERNANDES, 2006) Na fase de emergência do capitalismo monopolista também não houve interferência ou destruição de estruturas econômicas arcaicas, mas sim superposição do moderno ao antigo, posto que o capitalismo monopolista precisava conservar as antigas estruturas a fim de se consolidar.

Assim, a transformação capitalista determinou na periferia não um capitalismo consagrado, mas um tipo de capitalismo “possível”. (FERNANDES, 2006; MARTINS, 2010) Um capitalismo que associa, de um lado, riqueza, consumo e luxo; evolução do sistema econômico-financeiro e do aparato jurídico-legal; alto desenvolvimento tecnológico-científico e, de outro lado, extrema miséria e exploração; precariedade de formas de trabalho, como o trabalho escravo, e autocracia burguesa, constituindo uma profunda desigualdade socioeconômica. A persistência de relações de exploração do trabalho pré-capitalistas, como indica a permanência da escravidão – não como um sistema econômico legal, mas como uma prática que não foi extinta –, não foi, portanto contraditória com a modernização econômica.

Esse modelo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, que implicou na combinação do moderno e do arcaico, contribuiu para explicar o problema da sobre-

vivência de formas pré-capitalistas de produção como o trabalho escravo, bem como também as relações pessoais e sociais que explicam o funcionamento do Estado e das políticas públicas.

Se no Estado moderno este se coloca como suporte mítico do interesse geral ao atribuir o *status* igualitário da cidadania aos indivíduos (FLEURY, 1994), no tipo de modernização conservadora as relações políticas conservam a matriz da desigualdade inerente à condição econômica, contaminando as políticas públicas. No campo das relações pessoais e sociais, destacamos persistência da patronagem e do clientelismo, consideradas como um fenômeno político e social presente em quase todas as fases das políticas públicas, em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal) e em todos os poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) e, por isso mesmo, vistas não só como uma variável relevante em modelos de análise, mas também de avaliação de políticas. Essas relações caracterizam-se por sua assimetria, por serem relações pessoais, por se constituírem pela troca de serviços e bens e por seu conteúdo moral, que envolve honra entre os parceiros. Dessa forma, não podem ser entendidas como relações puramente econômicas, uma vez que os interesses não podem ser reduzidos a uma perspectiva puramente materialista. (ROMANO, 2009)

A noção de patronagem dá ênfase ao conteúdo e dinâmica das relações patrão/cliente, analisando como as relações entre pessoas de níveis desiguais de autoridade e ligadas por laços de interesse e/ou amizade são manipuladas para que estas possam alcançar seus fins. Já o clientelismo é um conceito utilizado, no âmbito dos sistemas políticos, para estudar a relação específica entre partidos e eleitores ou o padrão de relações entre o Estado e a sociedade que se manifesta nas políticas públicas. De um modo ou de outro, as relações clientelísticas são compreendidas como um mecanismo do Estado para atender demandas específicas de grupos de interesse, de forma a integrá-los no sistema político, ou seja, cooptá-los. Cabe destacar também que a política do favor, típica da clientela, é uma relação que se dá entre todos aqueles que dependem do Estado, desde eleitores pobres até as elites políticas ou econômicas. (MARTINS, 1994; ROMANO, 2009)

Habitualmente, os estudos sobre patronagem e clientelismo tratam essas relações como um resquício do passado, como persistências de uma sociedade de origem colonial que se opõe a um modelo moderno, no qual o Estado continuaria permeável às demandas tradicionais. (MARTINS, 1994) A identificação do clientelismo com regiões subdesenvolvidas do ponto de vista social, econômico e político provoca certa associação com o mundo rural ou com pequenas comunidades, contudo, ele não se restringe somente a esse sistema.

Essa associação, talvez possa ser explicada porque o sistema de trocas do clientelismo é diferente do sistema de trocas do capitalismo moderno. Nunes (2003) aponta que neste último sistema as trocas são específicas, ocorrem de maneira impessoal, não incluem expectativas de relações pessoais futuras, nem dependem de relações anteriores, uma vez que o mercado é livre. Já as trocas clientelísticas são generalizadas e levam em consideração as características pessoais dos envolvidos, incluindo promessas e expectativas de retornos futuros. Todavia, o autor ressalta que, embora pareça contraditório, as mesmas não são incompatíveis e podem acontecer de modo simultâneo em diversos contextos: rurais, urbanos, políticos, econômicos, capitalistas ou socialistas. Assim, o clientelismo não pode ser entendido como um resíduo da sociedade tradicional, como uma peça que não se encaixa na sociedade contemporânea, mas como um forte suporte de legitimidade política e uma combinação particular.

Especificamente sobre o funcionamento do Estado e das políticas públicas, essas relações também contribuíram para a conjugação de diferentes lógicas. O aprofundamento capitalista no Brasil ocorreu de um modo diferente dos países industrializados centrais, criando diversas instituições em um período curto de tempo e abrindo espaço para uma multiplicidade de grupos de interesses. No entanto, as relações de patronagem e, sobretudo, a de clientelismo, associadas ao atraso, tradição e subdesenvolvimento, não desapareceram, mas continuaram a ser aspectos importantes no sistema político brasileiro, dado que no capitalismo periférico não há uma transição do tradicionalismo para o capitalismo moderno, mas sim uma combinação específica

e duradoura de elementos de ambos os sistemas. A relação na díade entre patrão e cliente no sistema tradicional se transforma em redes mais extensas no contexto capitalista periférico, podendo abranger estruturas nas quais diversos clientes se relacionam a um mesmo patrão ou nas quais representantes desses grupos de clientes se relacionam com atores de hierarquias mais altas. (NUNES, 2003)

Com a modernização capitalista, foi criado um sistema institucional multifacetado que opera com diversas "gramáticas" ou padrões institucionalizados de relações entre Estado e sociedade, a saber: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Cada um desses padrões teve sua função no contexto modernizador. O clientelismo e o corporativismo serviram como mecanismos de legitimidade política, o insulamento burocrático foi a forma pela qual a alta tecnoburocracia e o empresariado promoveram o desenvolvimento e, por fim, o universalismo de procedimentos foi a consolidação gradual de um sistema burocrático reacional-legal, eventualmente democrático. Essas gramáticas se desenvolveram e se combinaram de forma desigual e contraditória durante o processo de modernização e de certa forma ainda estão presentes até os dias de hoje. (NUNES, 2003)

Dentro do contexto capitalista, 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, funcionando como uma gramática para as relações de não mercado entre classes de grupos de representação. Sua lógica de trocas generalizadas se ampliou para associações, instituições e partidos políticos, agências públicas, dentre outros, entrelaçando em nosso sistema capitalista trocas específicas e generalizadas e marcando fortemente as próprias instituições estatais pelo processo de troca de favores.

No contexto das políticas públicas, a patronagem e o clientelismo podem ser entendidos como uma forma hierarquizada de representação de interesses e de negociação de demandas, com foco no intercâmbio entre clientes que demandam e padrões que possuem poder de influência no cenário estatal, podendo se manifestar tanto no nível local quanto no nacional. Não devem ser compreendidas, contudo, como relações presentes apenas nas políticas distributivas, mas também nas políticas regulatórias. Essas relações serão tão mais fortes em uma política pública quanto mais concentrado for o processo decisório, mais alta for a hierarquia e a dificuldade de acesso, mais desconcentrado for o padrão de demanda e mais baixo for o padrão de competição entre os grupos demandantes. (ROMANO, 2009)

Transformações recentes no Estado e na sociedade: redes de políticas públicas

Ao associar características de um padrão de desenvolvimento que combina características tradicionais com aquelas mais contemporâneas, a explicação das políticas públicas no Brasil deve também buscar conjugar essas diferentes lógicas da ação coletiva. Além das relações de patronagem e clientelismo, outras relações para entender as intermediações de interesses entre Estado e sociedade em torno de determinantes políticos e sociais das políticas públicas são as redes de políticas, que criaram novos arranjos institucionais entre os atores públicos e privados. Diferentemente das anteriores, as relações presentes nas redes de políticas implicam na democratização e horizontalização das relações de poder, com maior número de atores, estatais ou não, que buscam influenciar em diferentes momentos do ciclo da política pública, seja ao tornar um problema visível, vocalizar demandas de grupos desorganizados por meio de denúncias, introduzir um problema na agenda governamental, acionar diferentes tipos de atores para pressionar e acompanhar ações do governo ou inserir temáticas na academia, no congresso ou ainda no plano internacional. Se as relações de patronagem e clientela explicam as articulações entre setores produtivos e agências estatais, na defesa da continuidade de um modelo de produção que comporta relações de exploração escravagistas, a mobilização, articulação e organização de diferentes atores sociais em torno da luta pela erradicação do trabalho escravo, elas

requerem um novo marco conceitual para explicar as ações dessas redes no campo das políticas públicas.

As redes de políticas são vistas como uma consequência das mudanças ocorridas principalmente a partir dos anos 1970 devido a crises econômicas, globalização e aumento do grau de complexidade da sociedade, que incidiram fortemente sobre a capacidade do Estado enfrentar os complexos problemas colocados na agenda pública. A falta de recursos suficientes, de conhecimentos e capacidades para enfrentar tais problemas por meio da ação estatal com seu modelo tradicional hierárquico de organização impôs a nova realidade das redes de políticas. Um novo modelo de governança, no qual se multiplicaram os atores privados nas ações públicas, correndo ainda mais as fronteiras entre público e privado, abriu espaço para a proliferação de diversas redes de políticas. Pluralidade, flexibilidade, capilaridade e horizontalidade, são vistos como atributos que democratizaram a política pública, embora imponham novos desafios na gestão das políticas em termos de coordenação de interdependência, preservação de autonomias e construção de consensos entre os participantes das redes de políticas. (FLEURY; OUVÉRY, 2007)

Börzel (1997) assevera que não há consenso no que se refere à definição do termo "redes", que pode ser aplicado como uma metáfora para designar o envolvimento de um grande número de atores na elaboração de uma política pública, como uma ferramenta analítica de grande valia para estudar as relações entre atores e governo ou ainda como um método quantitativo ou qualitativo para analisar a estrutura social. Também não há consenso sobre o fato das redes serem apenas um modelo para analisar as políticas ou se seu conceito detém algum poder teórico.

De todo modo, valemo-nos do conceito de Mandell (1999) para delimitar o que aqui estamos entendendo por redes. Trata-se de um fenômeno social que emerge a partir da dinâmica de interação entre os atores e a estrutura que resulta a partir dessa relação, caracterizando-se como o resultado de uma cooperação relativamente estável e relações horizontalizadas entre organizações que se relacionam, negociam, trocam recursos e compartilham de certa forma interesses e normas. O pressuposto central da análise de redes sociais, incorporado aqui, é o de que o social é estruturado por inúmeras dessas redes de relacionamento pessoal e organizacional de diversas naturezas. A estrutura geral e as posições dos atores nessas redes moldam as suas ações e estratégias (constrangendo inclusive as alianças e confrontos possíveis), ajudam a construir as preferências, os projetos e as visões de mundo (já que esses "bens imateriais" também circulam e se encontram nas redes) e dão acesso diferenciado a recursos de poder dos mais variados tipos, que em inúmeros casos são veiculados pelas redes (desde *status* e prestígio até recursos mais facilmente mensuráveis, como dinheiro e informação). (MARQUES, 1999)

As redes de políticas são concebidas como uma forma particular de governança dos sistemas políticos modernos, centrando-se na estrutura e processos através dos quais as políticas públicas se estruturam. As sociedades modernas caracterizadas pela diferenciação social, setorização e crescimento de atores e demandas políticas acarretariam uma pressão sobre as estruturas políticas, requerendo novos modelos de governança e legitimação. A análise das redes aponta para a continuidade das relações entre os grupos de interesse e os setores do governo no processo de intermediação de interesses, recuperando principalmente a importância dos atores coletivos ao invés da centralidade nos atores individuais. Isso coloca no mesmo plano analítico os atores estatais e os não estatais, fazendo com que o Estado seja analisado da mesma maneira que os demais atores, ou seja, não como uma entidade abstrata e homogênea, mas como órgãos concretos que diferem entre si em suas funções, estratégias, objetivos, trazendo o conflito e a fragmentação para o seu interior. (HASSENTEUFEL, 1995)

O modo de compreensão da interação entre os atores é fundamental para a análise do funcionamento de uma rede. Essa relação pode ser explicada pela lógica do interesse sobre os recursos distribuídos, pela existência de um interesse em comum ou pelo compartilhamento de valores. Contudo, há também um fator explicativo importante que é a troca fundada no consenso e na ordem social, que permite a articulação e a estabilidade no médio e longo prazo. Esta troca, ou intercâmbio político, contribui

para analisar a interdependência entre os atores governamentais e não governamentais. Os atores estatais, através desse intercâmbio, podem aumentar sua capacidade de ação e facilitar tanto a implementação de uma decisão pública quanto sua própria legitimação perante os demais atores, ao contar com maior organização, representação e meios de ação. Já os atores não estatais reforçam sua capacidade de ação pública na medida em que, nesse intercâmbio, consolidam institucionalmente certos grupos de representação na implementação de decisões públicas. Nesse sentido, o intercâmbio é positivo uma vez que o Estado torna suas decisões mais eficazes e os grupos reforçam sua atuação junto a este. (HASSENTEUFEL, 1995)

Após diversos estudos e debates sobre o tema, um modelo que se consolidou na literatura britânica foi a tipologia proposta por Marsh e Rhodes (1992), baseada na abordagem de intermediação de interesses, apresentada anteriormente, que analisa como as redes podem ter efeitos sobre o resultado das políticas públicas. Essa tipologia se baseia em um *continuum* entre tipos ideais de comunidade política (*policy community*) e de rede específicas (*issue network*), no qual as redes de políticas (*policy networks*) estão inseridas. Esses tipos ideais são diferenciados a partir de elementos como composição, integração, recurso e poder. As comunidades políticas são definidas como redes coesas, constituídas por poucos atores, mas com alto nível de interação, consenso e compartilhamento de valores, nas quais o processo de tomada de decisões se dá por meio de um conjunto de diferentes segmentos de representantes do governo e de grupos de representação que, em geral, são impenetráveis a outros atores. Os membros possuem recursos e estabelecem relações de intercâmbio entre si, o que não significa que todos sejam beneficiados no mesmo nível, mas sim que essa troca tem um resultado positivo. As redes específicas, ao contrário, se caracterizam por serem mais desagregadas e formadas por uma grande quantidade de atores que não possuem valores em comum, além de um alto grau de rotatividade entre os seus membros. Para os autores, qualquer política, seja de que área for, pode ser alocada em algum ponto desse *continuum*, e essa abordagem será utilizada em nossa classificação das redes encontradas.

Metodologia

Incluem-se no escopo da pesquisa as políticas públicas federais de combate ao trabalho escravo executadas a partir dos anos 1990 até 2010. Como se tratam de diversos programas e planos foi preciso delimitar parte desse universo às políticas mais relevantes.

A partir da análise documental foi possível identificar alguns atores que se destacavam por sua importância no trabalho em prol da erradicação do trabalho escravo, seja em função da posição em órgão governamental ou comissão mista com papéis destacados na formulação e implementação dessa política. Selecionamos então políticas pelo critério de relevância auferido por sua missão e posição estratégica no campo, tomando ainda como base os seguintes critérios: envolvimento de uma rede de atores na formulação e execução da política, e interdependência entre os atores e vigência durante a realização da pesquisa. Assim, chegamos à escolha das políticas pesquisadas, que consistem nas seguintes: Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) e II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. Sua representatividade reside no fato dessas políticas se constituírem em elementos importantes na atuação do Estado no que se refere ao tema. Além disso, há uma diferença de tempo entre algumas delas, o que nos permite acompanhar a evolução dessas ações ao longo de um período.

Consideramos como sujeitos da pesquisa os atores políticos representantes do Estado, da sociedade civil, de organismos internacionais e de universidades, que participaram da construção e/ou da execução das políticas escolhidas. Alguns se mostram representativos na medida em que são organizações envolvidas há algum tempo na luta, reflexão e formulações de propostas para o combate ao trabalho escravo. Outros,

devido a sua grande legitimidade, uma vez que representam órgãos ou organismos oficiais, cuja continuidade, em especial entre governos de distintas filiações partidárias, também evidencia sua maior institucionalização.

A investigação se valeu de pesquisa bibliográfica, a partir de materiais publicados por estudiosos e pelos organismos envolvidos, tanto no que tange ao corpo teórico que sustenta o trabalho, quanto às informações registradas que deram subsídio à compreensão das relações intergovernamentais e das políticas, passando, também, por publicações nas quais se fundamentou o tratamento metodológico escolhido para o estudo: pesquisa documental, considerando documentos internos, pertencentes aos órgãos envolvidos na elaboração e implantação das políticas de combate ao trabalho escravo, e pesquisa de campo via entrevistas semiestruturadas com os sujeitos da pesquisa.

Esses sujeitos foram escolhidos por atuarem na área há pelo menos oito anos, data que marca novos rumos para as políticas estudadas, e/ou por desempenharem cargos de coordenação nos órgãos em que atuam, além de acessibilidade para as entrevistas. Buscou-se também diversificar ao incluir membros de diferentes órgãos e representações sociais, mas cabe ressaltar que as falas desses representantes foram identificadas a partir da divisão em três categorias de atores: Estado, sociedade civil e organismos internacionais.

Assim, foram entrevistados os seguintes representantes: coordenador regional da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conaete/MPT) e procurador do Trabalho do Ministério Público do Trabalho do Pará (MPT/PA); procurador do Trabalho do Ministério Público do Trabalho do Rio de Janeiro (MPT/RJ); ex-secretária de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); coordenador do Projeto de Combate ao Trabalho Escravo da Organização Internacional do Trabalho (OIT); ex-coordenadora do Projeto de Combate ao Trabalho Escravo da Organização Internacional do Trabalho (OIT); ex-presidente da Comissão de Combate ao Trabalho Escravo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); editor de Jornalismo da ONG Repórter Brasil; coordenador da Campanha de Combate ao Trabalho Escravo da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o coordenador do Grupo de Pesquisa em Trabalho Escravo Contemporâneo (GPTEC).

Foram realizadas nove entrevistas, que aconteceram durante os meses de janeiro, fevereiro, março e abril de 2011, nas cidades de Belém, Brasília, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, tendo sido apenas uma via telefone, dada a dificuldade de acesso, uma vez que se tratava de representante residente na cidade de Araguaína, interior do Tocantins. As entrevistas foram pautadas pelos seguintes tópicos: a) atuação dos atores entrevistados; b) atuação dos três poderes no combate ao trabalho escravo; c) posicionamento dos atores no combate ao tema; e d) articulação da rede.

Os dados coletados foram analisados a partir das questões que pautaram as entrevistas e foram agrupados em um eixo denominado atuação dos atores, que inclui atuação dos três poderes no combate à questão, posicionamento dos atores no combate ao trabalho escravo e articulação da rede. Os dados foram tratados segundo a abordagem qualitativa da análise de conteúdo, por se tratarem de textos, documentos escritos e falas que carregam em si conteúdos que revelam não só a forma de expressão do sujeito ou grupo que o enuncia, como também significações que permitem a interpretação do pensamento subjacente ao texto.

Por fim, foi realizada a consolidação dos dados obtidos na literatura consultada, nos documentos analisados e nas entrevistas realizadas, a fim de possibilitar a identificação da dinâmica de relações entre os atores governamentais e não governamentais nos processos de formulação e implementação das políticas públicas de combate ao trabalho escravo no Brasil, o que permitiu atingir o objetivo final da pesquisa.

Análise dos dados

Analisamos aqui os fatores determinantes para a ocorrência do trabalho escravo, a partir da ótica dos entrevistados, corroborando ou contrapondo, conforme o caso,

suas visões com as discussões teóricas já apresentadas no trabalho. Investigamos então a atuação dos atores nos processos de formulação e implementação das políticas de combate ao trabalho escravo, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, considerando o posicionamento dos atores em relação ao tema e como se dá a articulação dessa rede. Por fim, analisamos os processos de formulação e implementação das políticas públicas para erradicação do trabalho escravo, atentando para como os interesses dos atores podem afetar esses processos, para os investimentos aplicados, para as mudanças ou permanências no tratamento dado ao tema e, por último, para seus avanços e limites.

Atores em ação

Uma das características das redes de políticas é a diversidade de atores envolvidos, que apesar de compartilharem alguns valores e objetivos comuns, dado sua autonomia e diferente inserção institucional, apresentam estratégias distintas de atuação. A análise de documentos, assim como as entrevistas realizadas, permitiu a identificação das estratégias presentes nesse campo da política, evidenciadas a partir dos atores que foram considerados mais relevantes, tanto nos documentos, como na identificação do seu papel pelos outros membros da rede.

Utilizando termos que se apresentaram como mais destacados no material documental e discursivo, sintetizamos essas estratégias a partir de conceitos que emergiram como centrais na organização do discurso e da estratégia desses atores. Essas categorias e conceitos foram, portanto, extraídos do discurso desses atores, dado a sua centralidade na explicação de sua estratégia de ação.

Quadro 1 – Estratégias de Atuação dos Atores

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

Atuação dos três poderes

Podemos dizer que dentre os atores entrevistados há certa concordância em relação à atuação do Executivo, vista como relativamente satisfatória e muito associada ao trabalho do MTE, que possui, de acordo com os relatos, um desempenho a conten-

to, conforme podemos observar nos seguintes trechos das entrevistas, identificadas apenas pela inserção do sujeito no Estado, sociedade civil e organismo internacional:

O Executivo, a atuação dele é fundamental também; primeiro, que o grupo móvel do Ministério Trabalho, ele é absolutamente vinculado ao poder Executivo. (Estado)

O poder Executivo tem números a mostrar, isso é inegável; 40 mil libertações em 15 anos é muita coisa. Tem muito a fazer, não sei o quê, mas estão fazendo, [...] estão lá enfiando a mão na massa; indiscutível. [...] a gente pode discutir como, na verdade, existe um pé em cada barco, mas tem uma esfera no básico, que está claramente combatendo, entendeu, isso é inegável. (Sociedade Civil)

Dentro do Executivo você tem os ministérios, por exemplo, que fazem um ótimo trabalho, que implementam as ações previstas no plano, outros não, depende também da gestão. Mas do Ministério do Trabalho e Emprego, eu não tenho o que falar, é uma referência, e acho que é o principal ator aí, do Executivo, e que cumpre, não só cumpre, mas vai além do trabalho previsto. (Organismos Internacionais)

Chama atenção a grande convergência da avaliação da atuação do Executivo pelos demais atores, como reconhecimento da liderança exercida oficialmente e socialmente legitimada.

Já em relação ao poder Legislativo, os entrevistados identificam falhas e omissões em sua atuação, principalmente em relação à aprovação do projeto de emenda constitucional 438, que visa à expropriação para fins de reforma agrária das terras nas quais forem flagradas mão de obra escrava, apesar de haver contribuições como, por exemplo, a alteração do artigo 149 que trata sobre o crime de redução de pessoa à condição análoga a de escravo.

O Legislativo Federal, eu diria pra você que tem contribuído, por exemplo, pra erradicação do trabalho escravo, pelos projetos de lei aprovados ao longo do tempo; um é a alteração do artigo 149, o outro é a questão do seguro-desemprego especial, que foi aprovado. Fora isso, tem vários outros projetos relacionados ao tema, mas estão em fase de estagnação, a exemplo da PEC, [...]. Então assim, pouca contribuição, nada de muito entusiasmo, não. (Estado)

O Legislativo, sim, aí eu acho que é ainda um grande problema. Há medidas que nós tentamos há tanto tempo; essa PEC há quantos anos está no Congresso, e até agora nada. (Sociedade Civil)

O Legislativo, [...] vou chamar de problema, não é o termo mais adequado, mas a questão da demora, a questão da aprovação da emenda constitucional, a 438. Então, a gente vê que a bancada ruralista tem um peso muito grande, e conseguiu impedir essa votação [...]. O Legislativo está em falta. (Organismos Internacionais)

A diferenciação das avaliações é nítida nesse caso, com o entrevistado do Executivo buscando ressaltar o que já foi feito pelo Legislativo, enquanto os demais representantes dos outros dois setores identificam aí um grave problema da ação política. Um dos entrevistados indica que, em relação ao combate ao trabalho escravo, a questão principal no Legislativo não é a legislação existente ou em aprovação, como tendemos a pensar, mas sim a articulação e o peso que a bancada ruralista tem não só no Congresso, mas também junto aos outros poderes. Essa força não se restringe somente ao seu poder de veto para algumas medidas legislativas, mas também funciona como uma moeda de troca, um poder de barganha que é utilizado não só por eles, mas também por outros atores que precisam do seu apoio para algumas ações e, em troca, oferecem a paralisação de projetos legislativos que não atendam aos interesses desse grupo, como é o caso da PEC 438:

A legislação é boa, mas, no Congresso, podemos dizer que o que chama atenção é a consistência, a força e a articulação da bancada ruralista. Isso não significa somente uma força no dia a dia do Congresso, significa que eles têm um poder que é entranhado também nos outros poderes; isso é uma expressão do quanto a vida política brasileira continua, na seleção dos seus representantes, extremamente elitista. E, por exemplo, é claro que é um teste tão simbólico quanto a PEC do confisco da terra. Se ele não foi aprovado até hoje, embora ele recebesse unanimidade no voto do Senado, há quatro, cinco anos, é porque ele se tornou como um instrumento de barganha constante; cada vez que o governo, o Executivo tem débitos pelos quais ele precisa da votação da bancada ruralista, em troca, sim, certamente, a promessa que 'Vamos deixar isso sem mexer'. (Sociedade Civil)

Sobre o papel do poder Judiciário, muitas ressalvas são feitas. Apesar de proceder a decisões que, em geral, são favoráveis às ações de fiscalização, principalmente devido à ação dos procuradores do trabalho, o Judiciário é apontado como ineficiente nas ações de repressão ao trabalho escravo. Na verdade, há uma divisão nessa atuação em função de termos uma justiça trabalhista e uma justiça criminal, já que ambas são acionadas no caso do trabalho escravo. Em geral, a Justiça do Trabalho é vista como ativa e cumpridora de seu papel nas ações apresentadas, todavia, o Judiciário Federal, responsável pela apuração e julgamento do crime de escravidão, tem deixado bastante a desejar em termos de resultados, conforme podemos perceber nos relatos a seguir:

Com relação ao poder Judiciário, eu acho que é o que hoje dá pra você bater mais forte, [...] porque é inconcebível que você tenha 40 mil libertações, e ter pouquíssimas, raríssimas condenações; é inconcebível, porque não está sendo feita a justiça [...]. Por exemplo, tem processo de trabalho escravo que virou serviço comunitário. A pena virou cesta básica. Trabalho escravo virar cesta básica, como é que você justifica isso pra sociedade? (Sociedade Civil)

O Judiciário, na esfera trabalhista, avançou muito, está indo muito bem, tem diversas condenações por danos morais coletivos na Justiça do Trabalho [...]. E aí a gente percebe que na esfera criminal tem que avançar bastante, ainda não tem ninguém preso por trabalho escravo. (Sociedade Civil)

O Judiciário, de alguma forma, o Judiciário já fez muito. O Judiciário Federal, eu acho que precisaria ser mais demandado pelo próprio Ministério Público Federal. [...] Deixa muito a desejar ainda a atuação da Justiça Federal, do Ministério Público Federal. (Organismos Internacionais)

Por fim, é importante ressaltar que a ação do Judiciário sofre diversas críticas não só por seu posicionamento no que se refere ao entendimento do conceito de trabalho escravo ou pela discussão sobre a competência de julgamento do crime, mas também pelo fato de ter a oportunidade de julgar outros crimes que ocorrem em concomitância ao de trabalho escravo. Sabemos que a prática de escravidão não acontece sozinha; em geral, ela está no que se chama de cesta de crimes, ou seja, ocorre de forma conjunta com crime ambiental, crime tributário, trabalho infantil, tráfico de pessoas, assassinato, ocultação de cadáver, porte ilegal de arma, dentre outros. Isso agrava ainda mais a ausência do judiciário na condenação dos infratores, pois a punição poderia vir por diversos motivos e mesmo assim não acontece.

Posicionamento dos atores

Podemos dizer que todos os atores entrevistados estão alinhados no que tange à aplicação e mobilização de esforços para o combate ao trabalho escravo. Contudo, em alguns pontos, mesmo convergindo sobre a necessidade de erradicar o problema, apresentam ideologias, entendimentos e objetivos diferentes, o que pode gerar pontos de discordância em alguns momentos, ao longo do tempo.

Os atores que se posicionam de forma mais contundente no combate ao trabalho escravo podem ser identificados como aqueles que foram entrevistados (MTE, MPT, OIT, CPT, ONG Repórter Brasil, GPTEC e OAB). Contudo, a pesquisa de campo também revelou outros atores que estão no mesmo campo dessa política, tais como Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Divisão de Temas Sociais do Itamaraty, Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), Associação Nacional dos Magistrados (Anamatra), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos de Açailândia (CDVDH) e Instituto Ethos de Responsabilidade Social. Apesar de não estarem direta ou exclusivamente voltados para a erradicação do trabalho escravo, seu papel sinérgico ou de aliado estratégico é mencionado nas entrevistas.

Entretanto, também aparecem, na percepção dos entrevistados, atores que podemos denominar como de resistência no combate à escravidão, não por serem explicitamente contra o combate, mas por apresentarem posturas que colocam empecilhos ao avanço desta luta. O reconhecimento desses opositores e de suas estratégias de ação é parte importante da construção da identidade e das estratégias daqueles que participam da rede de combate ao trabalho escravo. Nesse ponto houve unanimidade entre os entrevistados ao identificarem a bancada ruralista no Congresso e, principalmente, a Confederação Nacional de Agricultura (CNA) como as principais resistências.

A atuação da CNA é reconhecida não só por sua capacidade de organização e mobilização junto aos produtores rurais, no sentido de estruturar estratégias de ações, mas também pela sua articulação com o Estado, o que acaba por fortalecer sua ação, conforme o trecho a seguir:

A CNA, que é uma instituição e tal, que, vira e mexe, tem ações mais diretas de embate mesmo com a fiscalização. Mas, na verdade, também, de certa forma, a ação deles não é uma ação isolada, porque se fosse isolada, teoricamente, seria muito tranquilo [...] se você criasse todo um cerceamento, a tendência seria de acabar, de não ter mais esse núcleo de resistência da CNA. Seria. Mas, na verdade, eles também têm as articulações deles, [...] paradoxalmente, grande parte do Estado também colabora. Por exemplo, uma coisa que é muito comum é incentivo fiscal de empresa que explorou ou foi flagrado explorando trabalho escravo. Então, tem, evidentemente que tem ligações com o Estado também [...]. Uma área em que esse embate fica muito claro, e essa coisa meio paradoxal, meio contraditória, fica muito clara é o setor de etanol. (Sociedade Civil)

Identifica-se que uma dessas articulações da CNA junto ao Estado é com os parlamentares que compõem a bancada ruralista no Congresso, mas não é a única. Há também ligações entre agroprodutores e organizações estatais, no poder Executivo e no Judiciário, conforme vimos anteriormente no tópico sobre a atuação dos três poderes. Para os entrevistados, essa articulação está atualmente mais forte ainda devido aos interesses do governo na produção de biocombustíveis, principalmente etanol, o que o levou a retirar da Lista Suja a empresa Cosan, uma vez que a permanência no cadastro levaria não só a empresa a ter prejuízos, mas faria com que o governo deixasse de receber quantias consideráveis em dinheiro.

Contudo, é importante atentar para o fato de que esse não é o único grupo identificado como resistência em determinadas votações. Para um entrevistado do próprio governo, há também os partidos mais conservadores e da própria base aliada do governo que, em momentos mais críticos, nem comparecem ao Congresso para não se envolverem com determinadas questões, como o trabalho escravo:

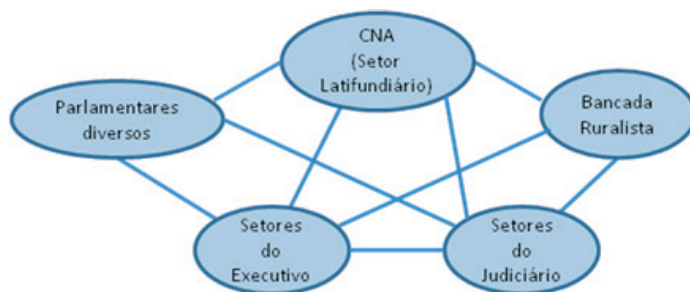
A bancada ruralista é o principal, mas ali dentro tem outros grupos de partidos mais conservadores, inclusive da base aliada, que adota exatamente a mesma posição da bancada ruralista. E vou mais além. Em alguns momentos que a gente precisava de apoio da base aliada, ou apoio principalmente dos parlamentares do PT, a gente não obteve não, porque, dependendo do momento político ou do tema, parlamentar nem passa por ali porque ele não quer se comprometer. (Estado)

Por fim, foi apontada também por um dos entrevistados certa resistência por parte de alguns ministérios que são mais envolvidos com economia, desenvolvimento e gestão, que costumam criticar a atuação de outros ministérios que atuam no combate ao trabalho escravo, fazendo pressão e desconsiderando o trabalho desses órgãos ou a existência do problema. É curioso que, segundo o relato a seguir, o próprio Ministério da Agricultura se opôs ao trabalho do MTE, quando era de se esperar que oferecesse apoio.

Os ministérios, que, na verdade, não cuidam dos aspectos sociais, direitos humanos, [que] cuidam dos negócios [...] Esses ministérios acham que o trabalho da gente é um incômodo. A gente já recebeu muita cobrança, muita crítica e muita pressão, inclusive fala pública às vezes de ministro; o ministro da Agricultura fala publicamente, criticando, fala que inventa... fala que a gente inventa isso, ou que o problema não existe. (Estado)

Assim, o discurso dos próprios membros da rede de combate e erradicação do trabalho escravo nos levaram a observar a configuração de outra rede que se posiciona como uma resistência no combate ao trabalho escravo, que se compõe pelo setor latifundiário, representado pela CNA, pela bancada parlamentar ruralista, por outras bancadas ou parlamentares que lhe prestam apoio, e por organizações estatais, no poder Executivo e Judiciário. Enquanto a rede de combate é vista por seus membros como um grupo de pressão, a rede de resistência é vista pelos entrevistados a partir de seus recursos de poder e suas articulações como redes pessoais de clientela e patronagem, que intermedeiam interesses e negociam demandas de forma relativamente hierarquizada, a partir do intercâmbio entre a demanda de clientes e o poder de influência no cenário estatal dos patrões. (NUNES, 2003; ROMANO, 2009) Essa rede, apesar de não ter sido objeto das entrevistas, emerge dos discursos dos entrevistados e assim pode ser visualizada na Figura 1:

Figura 1 – Rede de clientela e patronagem de resistência ao combate ao trabalho escravo



Articulação da rede

A pesquisa de campo mostrou que a articulação entre os atores é possibilitada pela existência de diversas redes de políticas (MARSH; RHODES, 1992), nas quais um grupo de atores se relaciona mais entre si do que com outros atores fora da rede. Contudo, esses outros atores formam outras redes, gerando outras comunidades. Podemos dizer que há um núcleo duro de atores que se relacionam a partir do interesse geral em combater o trabalho escravo. Entretanto, essa articulação, além de um nível mais geral, também acontece por meio de pequenas redes, que privilegiam alguns atores, em detrimento de outros, porém não devido a uma exclusão deliberada, mas

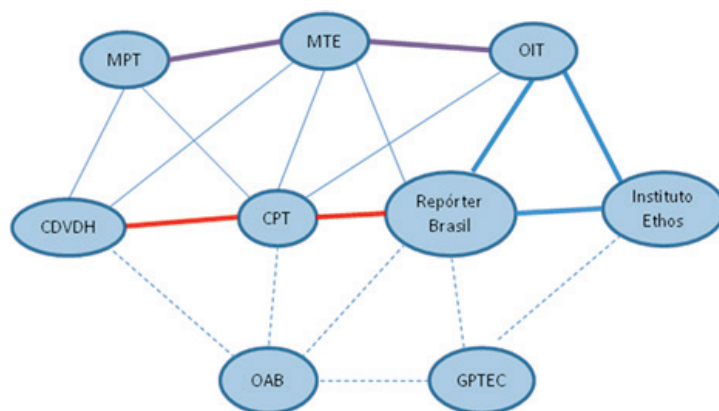
devido a questões como compartilhamento dos mesmos interesses profissionais ou dos mesmos valores, por exemplo. Nesse primeiro caso, compartilhando interesses profissionais, temos o exemplo da rede formada principalmente pelo MTE e MPT, que são fiscalizadores das denúncias, mas também composta pela OIT e pelo apoio de entidades sociais como CPT e CDVDH.

As entidades sociais citadas nessa rede como parceiros que prestam apoio na comunicação de denúncias ganham mais força e articulação em outra rede, formada por elas, isto é, CPT e CDVDH, mas também pela Repórter Brasil, além dos representantes do Estado, MTE e MPT, que, nesse caso, prestam apoio a sua atuação. Essa rede é como se fosse o oposto complementar da anterior: no primeiro caso a relação é mais forte entre os representantes estatais, tendo o apoio das entidades sociais; nesta, a articulação é entre essas entidades, tendo contribuição do poder público. A CPT e a Repórter Brasil compartilham algumas estratégias de atuação, tais como divulgação, pressão sobre o governo e conscientização. Já a CPT e o CDVDH, embora não tenham estudado a atuação deste último, podemos dizer que compartilham da preocupação com as condições de vida, principalmente das parcelas locais mais vulneráveis.

Além de participar dessa rede, a Repórter Brasil também forma outra articulação com a OIT, com quem têm em comum suas estratégias de produção de conhecimento e informação, conscientização e sensibilização, e também com representantes do mercado, no caso o Instituto Ethos, e de entidades trabalhistas, como o Observatório Social.

A Figura 2 mostra essas redes dentro da rede de atores:

Figura 2 – Redes políticas de combate ao trabalho escravo



Essas redes de políticas, segundo a abordagem de Marsh e Rhodes (1992), estão dispostas em um *continuum* formado pela polarização entre comunidades políticas e redes específicas. As redes de atores voltadas para a erradicação do trabalho escravo parecem se aproximar mais do polo no qual estão as comunidades políticas por formarem arranjos específicos em torno de um tema e por se configurarem como redes relativamente coesas, constituídas por poucos atores, mas com bom nível de interação, consenso e compartilhamento de valores e de recursos, embora alguns desses atores também estejam inseridos em outras redes. Diferenciam-se, portanto, das redes específicas, que se caracterizam pela baixa coesão, elevado número de atores, descontinuidade em sua composição, divergências de valores e ausência de troca de recursos, dentre outros aspectos. Assim, esses atores se articulam em uma rede geral, a rede de combate ao trabalho escravo, porém, formam redes de políticas próximas do tipo comunidades políticas.

Os entrevistados expõem que a articulação mais geral de atores tem uma função primordial, que é dar sustentação às políticas e às ações de combate, por meio do poder diferenciado que cada ator possui e que se complementa aos dos outros quando

somados em uma rede de parceria. Por isso, além dessas redes que se formaram, não podemos deixar de reconhecer a formação e atuação de uma rede maior, que pretendia ser institucionalizada a partir da criação da Conatrae em 2003. Essa rede começou a se formar um pouco antes da criação do colegiado, pela necessidade de discutir o problema e estabelecer objetivos.

O que havia era o Ministério do Trabalho atuando, carregando a Polícia Federal, trazendo a revolta pro chão; a CPT denunciando, quase que sozinha. E assim, um ou outro procurador da República, um, só. Era o que havia. E aí nós criamos a Conatrae, que [...] era um órgão com a participação do terceiro setor, de representantes, empresários, de trabalhadores, a própria OIT, o próprio Ministério Público, associação de juizes, etc. Então, nós criamos uma instituição, uma esfera de discussão, cada um com a sua competência, cada um com a sua responsabilidade. Houve sim, aí está certo, a institucionalização aconteceu a partir da Conatrae, embora essas pessoas já estivessem, de alguma forma, reunidas alguns meses antes discutindo a questão. (Estado)

Um dos pontos altos que essa rede trouxe, mais do que a formalização como um colegiado criado pelo governo, foi a possibilidade dos atores recorrerem a esse conjunto de parceiros envolvidos, de conseguirem uma articulação, uma mobilização de forma mais dinâmica que possa agilizar a tomada de decisões, fazendo com que esse apoio mútuo fortaleça a atuação de cada ator, já que ele não está atuando sozinho, mas respaldado pelos outros atores e pelos outros setores e instituições que estes representam. Esse suporte é especialmente importante em casos de forte pressão ou ataque externo a um dos atores, como exemplifica uma das entrevistadas:

A Conatrae, funcionando bem ou não, ela tem um papel muito interessante. Por quê? Se, de repente, acontece, digamos, um atentado qualquer que venha a prejudicar esse programa de erradicação do trabalho escravo, a Conatrae é um espaço de troca de informações muito ágil [...]. Então, por várias vezes, quando [...] passamos por algum tipo de pressão indevida, alguma coisa que realmente poderia resultar num impacto negativo sobre o nosso trabalho e tal, os principais parceiros da Conatrae foram movimentados imediatamente, e cada um ali, no seu âmbito de competência, efetuou gestões, [...], sabe? Então, [...] você saber que, de repente, num momento de aperto, você pode apelar pra essa rede de parceiros, é uma coisa fundamental; funcionando bem ou não; o fato de existir, você poder levar os assuntos até lá, já é um passo muito significativo dentro de todo esse programa de governo, com a participação da sociedade civil. Se a pressão, a gente nota que ela está aumentando, então, eu, por exemplo, faço contato com o Ministério Público do Trabalho, mais especificamente com o colegiado de procuradores, que lida com o tema de trabalho escravo. Aí ligo, por exemplo, pra Comissão Pastoral da Terra. Ligo pra Repórter Brasil. Aí, num instante, eles conseguem se comunicar com aqueles outros atores ali, que vão poder nos respaldar melhor, ou pelo menos vão poder ficar de olho, [...] esse é o funcionamento da rede, [...] são várias pessoas, que não têm medo, e que podem enfrentar, insistir no negócio. (Estado)

Esse funcionamento da rede a que se refere a entrevista pode ser analisado a partir da interação entre os atores, que pode ser explicada pela lógica do interesse sobre os recursos distribuídos, pela existência de um interesse em comum ou pelo compartilhamento de valores. Nesse caso, podemos compreender a articulação dos atores na Conatrae como uma rede pautada, pelo menos em grande medida, pela existência de um interesse em comum, isto é, o combate ao trabalho escravo, que motiva grande parte das atuações. Pode haver também, de certa forma, o interesse sobre os recursos ou o compartilhamento de valores, porém, não de forma garantida entre todos os membros.

Uma limitação 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. Essa 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, nessas 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.

Diante desse contexto, podemos dizer, a partir da articulação entre os atores, que existe não uma, mas diversas redes de combate ao trabalho escravo, desde redes menores e mais coesas, aproximando-se de comunidades políticas, que atuam diretamente no resultado dos programas, até a rede mais geral e maior que se formalizou a partir da criação da Conatrae. Ambas, no entanto, ainda podem ser consideradas como redes que funcionam de forma personalizada, devido à falta de institucionalização da atuação das organizações que as compõem, o que pode gerar consequências indesejáveis para o processo de formulação e implementação das políticas públicas de erradicação ao trabalho escravo.

Considerações finais

A investigação sobre a dinâmica de atuação entre os atores governamentais e não governamentais no processo de formulação e implementação das políticas públicas para erradicação do trabalho escravo demonstrou a formação de algumas redes pessoais políticas nesse processo.

Identificamos redes de políticas, conformadas não completamente como comunidades políticas, porém próximas à concepção desse tipo ideal, compostas pelos atores estatais e não estatais envolvidos na promoção do combate ao trabalho escravo. Essas redes foram particularmente úteis para influenciar a formação de agenda das políticas de combate, principalmente pela forte atuação das entidades representantes da sociedade civil e de organismos internacionais que fizeram movimentos de pressão junto ao Estado e divulgação do tema junto à sociedade, no âmbito nacional e internacional. Também influenciam o processo de formulação de políticas por meio de discussões e decisões conjuntas, aproveitando para tanto o espaço de troca propiciado pela Conatrae, além da articulação dos atores, externa a esse colegiado. Já na implementação das políticas, as redes vêm contribuindo, na medida do possível, nas ações de repressão, tendo como base de sustentação as denúncias e fiscalizações. Esses resultados foram possíveis ainda que a atuação dos atores seja mais personalizada que institucionalizada.

Contudo, essas redes não vêm conseguindo avançar na formação de agenda junto ao governo federal para as políticas de prevenção e reinserção, que ainda permanecem fora da pauta governamental. Há, nesse sentido, somente iniciativas locais pontuais de alguns governos estaduais e municipais. As redes também ainda não obtiveram êxito na esfera criminal e no combate à impunidade, pois esbarram não só na força dos atores de resistência, mas no atraso de um sistema político derivado da estrutura da propriedade da terra. Todavia, como o processo de formação dessas políticas ainda é relativamente recente, podemos considerar que ainda estamos em uma primeira fase, na qual a repressão é priorizada.

Outras redes identificadas foram as redes pessoais e políticas baseadas na patronagem e clientela, composta pelos atores de resistência no combate ao trabalho escravo e setores do Estado. Essas redes têm contribuído para influenciar a não implementação de políticas repressivas mais severas, relacionadas à responsabilização criminal e combate à impunidade. No âmbito trabalhista não têm conseguido impedir medidas repressivas, contudo, na esfera criminal, têm conseguido considerável resultado, principalmente por meio do tratamento que busca dar ao tema, argumentando a inconsistência de sua definição. Também impedem políticas que visam à mudança

na estrutura fundiária, através do já consolidado pacto de poder que têm com o Estado. Entretanto, ao menos não têm influenciado significativamente a elaboração e implementação de políticas de reinserção e de prevenção, tais como programas de combate à pobreza, de geração de emprego e renda, de educação, dentre outros.

Desse modo, podemos dizer que a eficácia das redes foi melhor percebida nos processos de formação de agenda, formulação e implementação das políticas de combate. Todavia, sua eficácia não é a mesma se analisarmos as políticas de prevenção e reinserção. Isso talvez possa ser justificado pelo fato de um tema tão controverso para o governo possuir a característica de avançar a partir de redes que introduzem o problema, mas que não conseguem controlar completamente seu encaminhamento, o qual depende de atores tradicionais e suas próprias dinâmicas de redes e relações. Nesse sentido, podemos afirmar que a eficácia das redes de políticas no processo de políticas públicas não pode ser considerada plena, posto que ainda esbarram em outras relações, tais como as de clientela e patronagem, uma vez que o funcionamento do Estado e das políticas públicas abarca e faz conviver diferentes formas de relações entre atores públicos e privados.

Portanto, diante desse contexto, podemos concluir que a dinâmica da relação entre os atores governamentais e não governamentais na formulação e implantação das políticas públicas de erradicação ao trabalho escravo no Brasil pode ser compreendida através da formação de múltiplas redes entre os diferentes tipos de atores envolvidos nessa questão, demonstrando certa divisão entre as redes que atuam promovendo o combate ao trabalho escravo e outras que se posicionam como uma resistência a esse combate, devido a interesses econômicos e políticos. Trata-se, assim, de um jogo de forças que ora apresenta avanços e conquistas, ora mostra retrocessos ou estagnação na luta contra a escravidão contemporânea brasileira, estando inserido em um cenário que, apesar de por um lado mostrar a predominância de um modelo de desenvolvimento capitalista contraditório e desigual que conjuga modernidade e atraso, no âmbito social, político e econômico, também conta, por outro lado, com o fortalecimento dos setores sociais organizados, que conquistaram maior força e presença nos processos de políticas públicas, dentre elas as políticas pesquisadas. Assim, esperamos que dentro desse cenário possa se tornar possível um maior fortalecimento da articulação entre os atores envolvidos, de modo a institucionalizar suas atuações e avançar nos diversos pontos que precisam ser superados para que possamos instituir, através de políticas públicas, a erradicação do trabalho escravo no Brasil.

Referências

- ANTERO, Samuel A. Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 791-828, 2008.
- MOORE JR, Barrington. *Social origins of dictatorship and democracy – lords and peasants in the making of the modern world*. Boston: Beacon Press, 1984.
- BÖRZEL, Tanja. *Qué tiene de especial los policy networks?* Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. 1997. Disponível em: <<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2011.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. *Resultados da fiscalização para erradicação do trabalho escravo de 1995 a 2010*. Dez. 2010. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/fisca_trab/quadro_resumo_1995_2010.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2010.
- CERQUEIRA, Gelba C. et al. (Org.). *Trabalho escravo contemporâneo no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

- 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.
- FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.
- FLEURY, Sonia. *Estados sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.
- FLEURY, Sonia; OUVENEY, Assis. *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- HASSENTEUFEL, Patrick. Do policy networks matter? Lifting descriptif et analyse de L'état em interaction. In: LE GALÉS, P.; THATCHER, M. (Org.) *Le reseaux de politique publique: débat autour des policy networks*. Paris: L'Harmattan, 1995.
- IANNI, Octavio. *A luta pela terra: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1979.
- LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, v. 32, p. 298-310, 1972.
- MANDELL, Myrna. The Impact of collaborative efforts: changing the face of public policy through networks and networks structures. *Policy Studies Review*, v. 16, n. 1, p. 4-18, 1999.
- MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, 1999.
- MARSH, David; RHODES, Rod. *Policy networks in british government*. Oxford: Clarendon, 1992.
- MARTINS, José S. *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MARTINS, José S. *O cativo da terra*. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Trabalho escravo no Brasil do século XXI*. 2007. Disponível em: <http://www.reporterbrasil.com.br/documentos/relatorio_oit2.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2009.
- PIERRY, Flávia. Fiscais resgataram 2.849 trabalhadores. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 6, 14 maio 2013.
- REIS, Elisa Pereira. *The agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil: 1880-1930*. 1979. 315 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Massachusetts Institute Technology, Boston, 1979.
- ROMANO, Jorge Osvaldo. *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: EDUR, 2009.
- VILLANUEVA, Luis F. Aguilar: *la hechura de las políticas*. Distrito Federal México: Grupo Editorial Miguel Angé Porrúa, 1996.

Submissão: 18/7/2012
Aprovação: 30/3/2014

