

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Mestrado Profissional em Administração – MPA

Paula Renata Castro Fonseca de Moura

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

Relatório Técnico

Brasília/DF

2019

APRESENTAÇÃO

Trata-se, o presente relatório técnico, de um resumo expandido da dissertação “A implementação de ações do II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo: avanços e desafios”, apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública do Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Período de realização do mestrado: março de 2017 a fevereiro de 2019.

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

Composição da banca examinadora:

- Prof^{ra}. Dr^a.Suylan de Almeida Midlej e Silva (PPGA- UnB) – Membro Interno
- Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires – IPEA - Membro Externo
- Prof. Dr. João Mendes Rocha (PPGA/UnB) - Suplente

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

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. REFERENCIAL TEÓRICO	5
2.1 REDES DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	5
2.2 ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA PÚBLICA	7
2.3. IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DAS BARREIRAS AO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	9
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	10
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	14
4.1 MAPEAMENTO DAS RELAÇÕES ENTRE OS ATORES	14
4.2 ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA	17
4.3 RESULTADOS OBTIDOS	21
4.4 BARREIRAS AO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA	23
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
REFERÊNCIAS	27

1. INTRODUÇÃO

Entendida como a forma mais que qualificada de superexploração do trabalho (Brito Filho, 2010), o trabalho em condição análoga à de escravo, ou trabalho escravo contemporâneo, constitui uma grave violação de direitos humanos (Bicudo, 2008; Organização das Nações Unidas [ONU], 2016). A prática persiste no Brasil mesmo após a abolição da escravatura, tanto no meio urbano como no meio rural.

Entre 1995 e 2018, foram resgatados 53.607 trabalhadores nas inspeções realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, conforme dados atualizados até 31 de dezembro de 2018 no Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil (<https://smartlab.mpt.mp.br/>).

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

Observa-se que essas políticas tinham uma composição formada exclusivamente por atores do Estado, configuração que se transformou, abrindo espaços de atuação para atores representantes da sociedade civil e de organismos internacionais, especialmente com o lançamento do I Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo – PNETE, em 2003 (Monteiro & Fleury, 2014), de modo que a política pública atual para erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil é um exemplo de política complexa e que envolve uma cadeia de atores diversos para sua execução (Antero, 2008).

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

Em 2008, quando da avaliação dos resultados da implementação do primeiro Plano, reconheceu-se que os avanços ocorreram nas áreas de fiscalização e de conscientização dos trabalhadores, existindo pouco avanço na aplicação de medidas visando à diminuição da impunidade e ao aumento da garantia de emprego e reforma agrária nas regiões fornecedoras de mão de obra escrava. Por esse motivo, o segundo Plano, lançado em 2008, concentrou esforços nessas áreas, ampliando, por exemplo, as ações destinadas à promoção de reforma agrária (Sedh, 2008).

As ações do II PNETE relacionadas à política de reforma agrária, enquanto instrumento da política para erradicação do trabalho escravo, podem ser entendidas como estratégia de reinserção social dos trabalhadores resgatados (ação 32); medida de prevenção ao aliciamento dos trabalhadores vulneráveis, quando focada em regiões específicas (ação 33); e, ainda, medidas de fiscalização e de combate e à impunidade (ações 64, 65 e 66).

Em consulta à Plataforma de Monitoramento das ações do II PNETE nos primeiros meses de 2018, constatou-se que as estratégias de prevenção ao aliciamento dos trabalhadores e de reinserção dos resgatados continuam sendo um desafio no II Plano, assim como no I Plano estas configuravam as linhas de ação de execução mais frágeis (Relatório Síntese em relação a 2014, MTE, 2012). Também em relação à priorização dos municípios de origem, aliciamento e resgate de trabalhadores nas políticas públicas objeto do II PNETE, o relatório referente a 2014 indica que todas as organizações que prestaram informações sobre a execução de ações informaram não possuir mecanismo que possibilitasse o cumprimento desse objetivo. Registra-se, ainda, que não houve casos de desapropriação de imóveis destinados à reforma agrária em função de descumprimento da função social no aspecto trabalhista em virtude de ocorrência de trabalho análogo à escravidão.

Diante deste cenário, considerou-se contributivo focar o presente estudo na análise da implementação das ações destinadas à promoção de reforma agrária como instrumento da política para erradicação do trabalho escravo. Frente às evidências do ainda incipiente sucesso no cumprimento das ações selecionadas, elaborou-se a pergunta de pesquisa que norteou esta dissertação: **quais as dificuldades enfrentadas pelos atores no processo de implementação das ações do II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo relacionadas à reforma agrária?**

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Redes de implementação de políticas públicas

O termo rede tem sido usado em múltiplas circunstâncias, com significados distintos, existindo a necessidade da definição do conceito de acordo com seu contexto de utilização e finalidade (Frey, Penna & Czajkowski Jr, 2005, Fleury & Ouverney, 2007). Fleury (2005) aponta diferentes abordagens do fenômeno, demonstrando a complexidade do mesmo e a dificuldade de consenso quanto à sua definição na literatura. Para o autor, os estudos sobre redes indicam uma mudança na relação entre níveis governamentais e na relação entre Estado e sociedade, mudança que requer um novo paradigma para a análise da administração das

políticas públicas, capaz de responder às necessidades e características desse contexto atual, em sintonia com os textos de Börzel (1998), Frey et al. (2005) e Schneider (2005).

Börzel (1998) apresenta duas principais concepções entre as diferentes formas de se compreender as redes de políticas públicas. Segundo a abordagem aqui utilizada, o fenômeno é visto como uma forma específica de governança, concebido como um mecanismo de mobilização de recursos políticos dispersos entre atores públicos e privados. Neste mesmo sentido, Bonafont (2004, p. 36) afirma que uma rede de política pública é “um conjunto de relações relativamente estáveis entre atores públicos e privados que interagem através de uma estrutura não hierárquica e interdependente, para alcançar objetivos comuns a respeito da política”.

O surgimento das redes de políticas públicas é apontado como consequência dos problemas derivados de uma sociedade cada vez mais plural e complexa. Neste prisma, Koppenjan e Klijn (2004) afirmam que a sociedade em rede, caracterizada pelo dinamismo e transposição de barreiras, com as quais as estruturas institucionais são incapazes de lidar, possuem questões de natureza intrincada e de difícil determinação. Tal complexidade é evidenciada em agendas multifacetadas e em permanente construção e disputa, como no caso da agenda de direitos humanos. Para a concretização de políticas públicas dessa espécie, a administração pública possui um papel essencial que, para ser desempenhado, exige a superação dos desafios impostos pelas estruturas departamentais do setor público, com objetivo de obter-se uma atuação estatal transversal e intersetorial (Delgado, Gatto, Reis, & Alves, 2016).

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

Desta forma, o presente estudo parte do entendimento de que as redes constituem um novo paradigma dentro da Gestão Pública, a Nova Governança Pública - *New Public Governance* (Genoino & Siqueira, 2016). Assim, as redes de políticas públicas se configuram

como estratégia adotada pelo Estado a fim de melhorar a prestação dos serviços públicos, estimulando a articulação de diversos atores sociais para o desenvolvimento das políticas (Silva & Coto, 2015).

Para o presente estudo, a Tabela 1 indica as categorias de análise e as variáveis de investigação em cada um dos quatro fatores presentes nas diversas abordagens que envolvem os estudos sobre redes, a saber, a multiplicidade de atores, os valores compartilhados, as relações entre eles e os recursos trocados (Bispo & Santos Junior, 2017; Fleury, 2005; Fleury & Ouverney, 2007; Frey et al., 2005; Koppenjan e Klijn, 2004).

Tabela 1

Categorias de análise de redes de políticas públicas

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

Fonte: elaboração própria

2.2. Análise dos arranjos institucionais da política pública

No caso do Brasil, o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas públicas tornou-se mais complexo a partir da Constituição Federal de 1988, com a previsão de mecanismos que permitem o controle e a participação dos mais diversos atores na formulação e gestão de políticas públicas (Gomide & Pires, 2014). Os novos mecanismos de controle e participação política trazem desafios aos gestores públicos, especialmente na execução das políticas públicas: a implementação de políticas públicas no atual contexto político-institucional brasileiro envolve diversos atores e interesses a serem coordenados: “burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil” (Gomide & Pires, 2014, p. 19), demandando capacidades do Estado para inclusão e coordenação dos múltiplos atores, além da necessidade de uma burocracia profissional.

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

Pires e Gomide (2016) sugerem duas dimensões para análise das capacidades de implementação: a técnico-administrativa e político-relacional. A primeira refere-se a capacidades decorrentes da “existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada”, enquanto a capacidade político-relacional está “associada às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais” (Pires & Gomide, 2016, p. 127). O modelo analítico utilizado por Gomide e Pires (2014), aqui adaptado (acréscimo da etapa referente ao diagnóstico das barreiras à implementação da política), pode ser apresentado conforme a Figura 1.

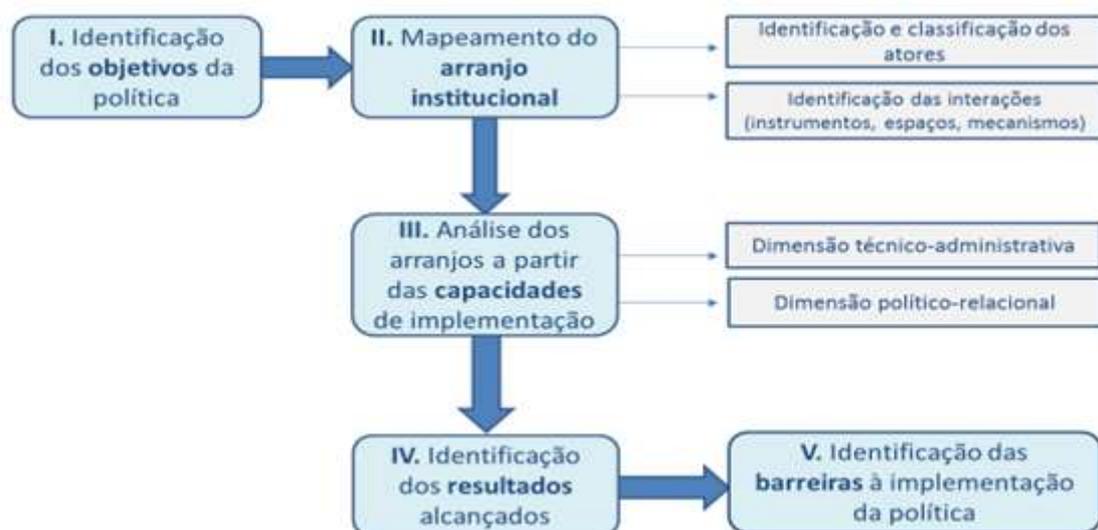


Figura 1. Modelo analítico
Fonte: adaptado de Gomide e Pires (2014)

Quanto às etapas do modelo analítico acima ilustrado, adaptado do modelo proposto por Gomide e Pires (2014), apresenta-se a Tabela 2, com resumo das categorias para operacionalizar a investigação.

Tabela 2

Detalhamento das etapas do modelo analítico escolhido

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

Fonte: elaboração própria

2.3 Identificação e análise das barreiras ao processo de implementação de políticas públicas

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

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

Combinando as perspectivas analíticas *top-down* e *bottom-up*, Wu et al. (2014) indicam as principais condições que podem obstruir processos de implementação. Os autores indicam

11 possíveis barreiras ao processo de implementação, classificadas em barreiras políticas, barreiras de competência analítica e barreiras de capacidade operacional, conforme Tabela 3.

Tabela 3

Barreiras de implementação típicas

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

Fonte: adaptado de Wu et al. (2014)

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

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

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

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

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

A técnica de grupo focal se refere a um tipo de entrevista realizada pelo pesquisador com os participantes em grupo (Creswell, 2010), e consiste em entrevistas semiestruturadas que utilizam abordagem exploratória em pesquisas qualitativas (Hair Jr. et al., 2005). O grupo focal foi realizado em 14 de novembro de 2017, com o objetivo de obter informações e opiniões acerca do desenvolvimento de ações de reforma agrária previstas no II PNETE, enquanto instrumento da política pública para erradicação do trabalho escravo, bem como sobre as relações entre os atores envolvidos. O grupo foi formado por profissionais capazes de contribuir ao desenvolvimento da pesquisa, vide Tabela 4.

Tabela 4

Participantes do Grupo Focal

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

As questões do Grupo Focal foram elaboradas de modo a obter informações sobre quatro categorias de investigação relevantes para a compreensão da rede e considerando as categorias

de análise conforme marco teórico das redes de políticas públicas. Foram feitas aos participantes do grupo focal as perguntas dispostas na Tabela 5.

Tabela 5

Questões aplicadas ao Grupo Focal

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

No tocante às entrevistas, elas foram semiestruturadas, o que se justifica pelo seu caráter de orientações gerais que permite maior flexibilidade para inclusão de novas perguntas no decorrer da entrevista, bem como maior liberdade para que o entrevistado apresente informações e dados que julgue relevantes. Para alcançar os objetivos específicos da pesquisa, e considerando as categorias de análise conforme marco teórico das redes de políticas públicas, arranjos institucionais e barreiras típicas à implementação, foram elaboradas as perguntas dispostas na Tabela 6 aos entrevistados.

Tabela 6

Questões aplicadas aos Entrevistados

OBJETIVO	CATEGORIAS DE ANÁLISE	PERGUNTAS APLICADAS AOS ENTREVISTADOS
<i>Mapear as relações entre os atores envolvidos no processo de implementação das ações selecionadas.</i>	Identificação dos atores, valor compartilhado, relacionamento, recursos trocados.	Como você vê a utilização dos instrumentos de reforma agrária no combate ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil? (Buscar saber a opinião do entrevistado quanto à relevância e à efetividade dos instrumentos). Quais as ações executadas pelo (a) _____ para implementação da política de combate ao trabalho escravo contemporâneo? Quais dessas ações foram/são desenvolvidas em conjunto ou em parceria/apoio com outros órgãos ou entidades da administração pública (diversas esferas) e da sociedade civil? Quais os atores? Como ocorreram/ocorrem essas interações? Como você as avalia?

<i>Analisar o arranjo institucional da política e seus instrumentos.</i>	Mapeamento do arranjo institucional e análise dos arranjos a partir das capacidades estatais.	Há mecanismos de coordenação, de monitoramento, de avaliação e/ou de controle (social e burocrático) quanto ao desenvolvimento dessas ações? Existem apoio político e corpo de funcionários adequado (capacitados e em número suficiente) para a execução das ações?
<i>Investigar os resultados obtidos com a implementação das ações selecionadas.</i>	Identificação dos resultados.	Quais as ações executadas pelo (a) _____ para implementação da política de combate ao trabalho escravo contemporâneo? Quais os resultados alcançados?
<i>Identificar as barreiras ao processo de implementação da política.</i>	Barreiras políticas, de competência analítica e de capacidade operacional.	Quais as dificuldades enfrentadas? Você teria outras ponderações sobre a política ou sugestões para melhorar sua efetividade?

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

Tabela 7

Identificação dos atores

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

Os atores indicados no II PNETE e citados pelos participantes do grupo focal estão em negrito. Os atores citados pelo grupo focal e não indicados no II PNETE estão em itálico. Os atores sem negrito e sem itálico na coluna da esquerda não foram mencionados pelo grupo focal. Dessa forma, as entrevistas foram iniciadas a partir dos atores indicados em negrito no quadro acima. No total, foram realizadas 17 entrevistas, conforme Tabela 8.

Tabela 8

Entrevistas realizadas

ENTREVISTAS EM PROFUNDIDADE REALIZADAS		
Entrevistado	Descrição do Ator/Entidade - Local da entrevista	Data

E1	Servidor da área de Obtenção de Terras – INCRA – Brasília	26.04.2018
E2	Servidor da área jurídica – INCRA – Brasília	27.04.2018
E3	Ex-coordenador da CONATRAE – Brasília	23.08.2018
E4	Ex-coordenador da CONATRAE – Brasília	24.08.2018
E5	Auditor do Trabalho - Servidor MTE – Brasília	12.09.2018
E6	Auditor do Trabalho Servidor MTE – DETRAE – Brasília	12.09.2018
E7	Membro da OIT (telefone – em viagem)	17.09.2018
E8	Membro da ONG Repórter Brasil (telefone – São Paulo)	18.10.2018
E9	Membro da CPT - Belo Horizonte	23.10.2018
E10	Membro do MPT (telefone – Recife)	27.11.2018
E11	Ex-servidor da CONJUR - MDA (telefone – Porto Alegre)	28.11.2018
E12	Membro do MPF – Brasília	03.12.2018
E13	Membro da OIT – Brasília	03.12.2018
E14	Auditor do Trabalho – coordenador da CONATRAE – Brasília	05.12.2018
E15	Integrante do GPTEC (telefone – Maranhão)	10.12.2018
E16	Servidor da área de fiscalização cadastral - INCRA (telefone – Goiânia)	11.12.2018
E17	Ex-servidor da CONJUR - MDA – Brasília	04.01.2019

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

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

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

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Mapeamento das relações entre os atores

Como resultado, o mapeamento permitiu identificar os seguintes atores envolvidos na execução das ações selecionadas, conforme Tabela 9

Tabela 9

Síntese dos atores envolvidos no processo de implementação

ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO	
IDENTIFICAÇÃO	COMPETÊNCIAS/ATRIBUIÇÕES/OBJETIVOS PARTICULARES
INCRA	Promoção da reforma agrária e do reordenamento fundiário por meio de: desapropriação por descumprimento da função social da propriedade, criação de assentamentos, prestação de assistência técnica, fiscalização cadastral e retomada de terras públicas.
MDA	Orientar a atuação estratégica da política de reforma agrária e criação de assentamentos. Apoio à agricultura familiar.

MTE	Apuração de denúncias, fiscalização de empreendimentos, autuação de infratores. Grupo Especial de Fiscalização Móvel (algumas ações concentradas em Brasília, sem a exclusão de ações pelas Delegacias Regionais do Trabalho)
MPT	Atuação pela reparação dos direitos trabalhistas negados e danos morais, via celebração de acordo ou ajuizamento de Ação civil pública.
MPF	Persecução penal dos responsáveis (art. 149, CP).
CONATRAE	Promover a articulação entre os atores, monitorar e a avaliar as ações desenvolvidas na execução do Plano Nacional.
POLÍCIA FEDERAL	Segurança do GEFM (agentes) e atuação como polícia judiciária (delegados – persecução penal)
CPT	Acolhimento dos trabalhadores, orientações para prevenção, denúncias junto às instâncias governamentais e organismos internacionais, produção de documentos e estudos, acompanhamento das ações desenvolvidas, accountability e pressão social.
ONG REPÓRTER BRASIL	Denúncias, produção de documentários, reportagens e pesquisas, campanhas de prevenção e de conscientização da sociedade em geral, desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento e monitoramento.
GPTEC	Articulação de institutos de pesquisa e de pesquisadores sobre o tema.
OIT	Pressão junto aos entes estatais, estudos e sistematização sobre o tema, atuação em conjunto com sociedade civil e Estado.

Dos atores estatais indicados, não foram entrevistados servidores da Polícia Federal, entretanto, as informações prestadas pelos demais entrevistados e os dados secundários consultados permitiram o delineamento de suas competências e atribuições.

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

Quanto ao valor compartilhado entre os atores, os entrevistados foram unânimes em afirmar a relevância da política de reforma agrária como instrumento para o combate ao trabalho escravo contemporâneo. Os atores compartilham a crença de que uma reforma agrária efetiva contribuiria muito para a efetividade da política de erradicação do trabalho escravo. O problema também é percebido de forma semelhante pelos atores: a utilização dos instrumentos de reforma agrária é relevante tanto no que diz respeito à prevenção ao aliciamento dos trabalhadores, diminuindo a sua vulnerabilidade, quanto no que se refere à repressão da prática, com a punição dos responsáveis.

Por outro lado, observou-se que o instrumento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária por descumprimento da função trabalhista, também conhecido como desapropriação-sanção, é visto como ineficaz e até mesmo não muito apropriado. A percepção dos entrevistados quanto à efetividade da utilização dos instrumentos de reforma agrária para alcance dos objetivos da política confirma o diagnóstico preliminar que deu origem à presente pesquisa: os resultados foram nulos ou inexpressivos.

A percepção sobre o problema enfrentado e as crenças que compartilham são apresentadas pela Tabela 10.

Tabela 10

Síntese dos valores compartilhados pelos atores envolvidos na implementação

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

As relações entre os atores e os recursos trocados entre eles, identificados na pesquisa, são apresentados em resumo pela Tabela 11.

Tabela 11

Categorias de análise de redes de políticas públicas

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

4.2 Arranjo institucional da política pública

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

Fato é que o funcionamento do Estado em redes demanda novas capacidades, especialmente a de coordenar atores e interesses. A análise dos arranjos institucionais que conferem sustentação à implementação da política pública joga luz sobre a existência ou não das capacidades estatais necessárias a uma implementação efetiva, na medida em que permite identificar e compreender as regras, os mecanismos e os processos que determinam a forma como os atores e seus interesses são coordenados nesse processo. Este é o propósito desta subseção.

A análise dos arranjos institucionais pode ser apresentada de forma resumida conforme Tabela 12.

Tabela 12

Síntese da análise dos arranjos institucionais

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

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

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

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

III. b. Capacidade político-relacional:

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

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

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

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

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

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

IV. Resultados alcançados

Identificação dos resultados: **Seção 5.3.**

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

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

4.3 Resultados obtidos

Passa-se à apresentação dos resultados obtidos ao longo do processo de implementação política pública, identificados no curso da pesquisa.

Quanto aos objetivos previstos nas ações 32 e 33, referentes à reinserção social dos trabalhadores resgatados por meio de ações voltadas à implementação da política de reforma agrária e à priorização da reforma agrária em municípios de origem, de aliciamento e de resgate de trabalhadores escravizados, segundo informação constante do Relatório Síntese de monitoramento referente ao ano de 2014, a priorização dos municípios de origem, aliciamento e resgate dos trabalhadores nas diversas políticas públicas transversais ao Plano, incluindo a reforma agrária, constituiu um grande gargalo, uma vez que nenhuma organização desenvolveu mecanismos que possibilitassem o alcance desse objetivo.

Uma iniciativa aproximada ao cumprimento desse objetivo foi a proposta de alteração da ordem de prioridades dos beneficiários prevista na Lei nº 8.629/93, colocando os trabalhadores vítimas do trabalho escravo em uma categoria privilegiada, em uma condição um pouco melhor de prioridade. Entretanto, quando a proposta foi ao Congresso Nacional, esses trabalhadores tiveram sua prioridade reduzida na ordem legal, ficando atrás dos agricultores em situação de vulnerabilidade. O não alcance desses objetivos pode ser atribuído a uma não internalização desses objetivos pelo Inca e pelo MDA, apesar das tentativas.

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

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

Vale destacar algumas iniciativas do Incra em fiscalizar imóveis onde foram flagrados trabalhadores em condições análogas à escravidão pelo MTE, visando à utilização da desapropriação como forma de repressão a esse crime. Conforme notícia veiculada no site do Incra, em maio de 2019, o Incra no Estado de Goiás, em 2011, tentou a utilização do resultado das vitorias do MTE em 13 áreas, nas quais foram constatadas a exploração de trabalho escravo, para promover a desapropriação das áreas e a destinação das mesmas à política de reforma agrária. Entretanto, não foram encontradas notícias acerca do êxito dessa iniciativa. Ao contrário, os dados constantes da Plataforma de monitoramento, corroborados pelas informações prestadas pelos Entrevistados 1, 2, 8, 9, 15, 16 e 17 revelam o insucesso da utilização do instrumento de desapropriação-sanção como medida de combate ao trabalho escravo no Brasil.

Um resultado relacionado à repressão do trabalho escravo por meio de expropriação do imóvel foi a aprovação da PEC 438/2001, em 2014. Entretanto, a aplicabilidade da norma constitucional não é imediata, pois depende de lei que regulamente o conceito de trabalho escravo (“trabalho escravo na forma da lei”).

Quanto à ação 65, relativamente ao objetivo de investigar sistematicamente a cadeia dominial dos imóveis flagrados com trabalho escravo, divulgando os resultados da investigação a cada seis meses para, eventualmente, retomar as terras públicas e destiná-las à reforma agrária, relatou-se que, em 2013, foi feita uma força tarefa no Incra para investigar a situação de quase 400 imóveis identificados com trabalho escravo pelo MTE. Esse trabalho identificou aproximadamente 40 casos que geraram processos de fiscalização cadastral e sete processos de desapropriação. Não obstante, o Entrevistado 1 afirma que não se obteve sucesso em nenhum dos casos, não se obtendo nenhuma área destinada à reforma agrária. Para o Entrevistado 16, o Incra nunca se dedicou à tarefa de promover a fiscalização da cadeia dominial dos imóveis.

Quanto à ação 66, o já mencionado Parecer Conjunto / CPALNP – CGAPJP/CJ/MDA/Nº11/2004 (VAF/JPMJ) serviu para orientar a atuação do Incra e do MDA na promoção da fiscalização do cumprimento da função social em todos os seus aspectos e dimensões, de modo que diversas iniciativas se seguiram visando dar efetividade à orientação (Fideles, 2014). Já em 2000, houve a tentativa de trazer o tema do trabalho escravo para a rotina do Incra (Entrevistado 1), momento em que também se iniciou uma discussão interna de como considerar, diante de cada caso, que houve ofensa ao princípio da função social da propriedade por descumprimento de normas ambientais e trabalhistas, pois só existia, como ainda hoje, critérios fixados para caracterização de imóvel como produtivo ou não.

O fato é que houve diversas tentativas de articulação para produção de normas intersetoriais, sem sucesso. O maior avanço no sentido do cumprimento da Ação 66 foi a edição da Instrução Normativa Incra nº 83/2015, que contém previsão de utilização das provas produzidas pelas fiscalizações do MTE no desencadeamento de processos de desapropriação para fins de reforma agrária. A norma chegou a ser suspensa pelo então Advogado-Geral da União por uma divergência jurídica com o Ministério da Agricultura (MAPA), provocada pela Frente Parlamentar da Agricultura (FPA), mas posteriormente teve sua eficácia restaurada. Porém, a norma atualmente não é aplicada por decisão administrativa, e não por existência de óbice legal (Entrevistado 2).

A edição da IN/Incra 83/2015 foi mencionada na Plataforma de Monitoramento como ação realizada. Ainda no sentido de criação de rotinas e estratégias administrativas para melhoria da atuação fiscalizatória, a Plataforma também cita a iniciativa do MDA de não acolher pedidos de titulação na Amazônia Legal quando eles são feitos por pessoas que constam do cadastro de empregadores que utilizaram mão de obra escrava (Lista Suja). Apesar dessas iniciativas, consta da Plataforma de Monitoramento que o gestor considerou não cumprida a ação 66, ante a inexistência de caso de desapropriação de imóveis com fundamento no descumprimento da função social em virtude de ocorrência de trabalho escravo.

4.4 Barreiras ao processo de implementação da política

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

Assim, feita a análise dos arranjos institucionais da política e dos resultados obtidos ao longo do processo de implementação, foi possível a identificação e categorização de desafios observados à execução das ações estudadas, conforme as categorias propostas por Wu et al. (2014), que indicam as principais condições que podem obstruir processos de implementação. Tais condições foram denominadas de barreiras típicas ao processo de implementação e classificadas em (i) barreiras políticas, (ii) barreiras de competência analítica e (iii) barreiras de capacidade operacional. As barreiras identificadas podem ser resumidas conforme Tabela 13.

Tabela 13

Síntese das barreiras de implementação identificadas

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

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

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa permitiu identificar que os atores estudados compartilham do mesmo objetivo maior: combate à escravidão contemporânea. E acreditam que a reforma agrária possui potencial para produzir bons resultados, pois alcança a causa do problema. Porém, o instrumento da desapropriação-sanção foi ineficaz e teve sua utilidade limitada ao campo ideal.

A ausência de relacionamento mais efetivo e institucionalizado entre os atores dificulta o alcance dos resultados pretendidos. A intersetorialidade das políticas públicas é algo que deve ser buscado de forma intencional, não basta ser planejada. A existência de consenso (valores compartilhados) também não é suficiente para garantir articulação e coordenação das atividades.

Constatou-se que a chamada “capacidade técnico-administrativa” possui diversas limitações: ausência de recursos financeiros e de pessoal adequados, cortes significativos ao longo dos anos e não reposição do quadro de servidores etc. A burocracia é relativamente bem capacitada, mas carente de orientação mais específica. Os recursos tecnológicos são escassos e falta uma boa gestão da informação e do conhecimento. Os funcionamentos dos mecanismos de coordenação entre os entes governamentais e de monitoramento são fracos.

A chamada “capacidade político-relacional também possui limitações relevantes. Existe uma boa rede de atuação favorável à política, porém, há uma pressão contrária considerada muito maior. Os mecanismos de participação social precisam ser otimizados, bem como a atuação dos órgãos de controle (pressão pelo cumprimento dos objetivos da política). Não houve avanço efetivo no alcance de nenhum dos objetivos relacionados às ações selecionadas. Apenas algumas tentativas e casos isolados com pouca repercussão para efetividade da política.

Podem ser apontadas como limitações da pesquisa, em razão do corte metodológico: a) a ausência de investigação junto a atores locais (Superintendências do Inbra e da Regionais do Trabalho), de modo a entender melhor a dinâmica da política; b) a não investigação sobre a atuação entes político-partidários; e c) a dificuldade em contemplar todas as pessoas que já foram envolvidas na execução da política ao longo dos anos.

Como agenda de pesquisa, pode-se indicar: a) investigação junto às Superintendências Regionais do Inbra que possuem competência territorial sobre municípios considerados estratégicos para a política; b) investigação das relações de poder, abarcando melhor a atuação dos atores políticos, buscando as razões pelas quais o problema do trabalho escravo contemporâneo entrou na agenda apenas formalmente, não se tornando uma prioridade do Estado brasileiro, bem como buscando o que levou a reforma agrária a deixar de fazer parte da

agenda do Estado brasileiro; c) um estudo sobre a importância da gestão da informação e do conhecimento para efetividade da política e d) um estudo sobre a relevância do envolvimento do setor privado na execução da política, seja em razão da responsabilidade social atualmente exigida das empresas, seja por razões econômicas (concorrência desleal).

REFERÊNCIAS

- Antero, S. A. (2008). Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. *Revista de Administração Pública*, 42(5), 791-828.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições, 70.
- Bicudo, H. (2008). Reflexões sobre trabalho escravo no Brasil. In G. C. Cerqueira et al. (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Bispo, F. & Santos Junior, A. (2017). Redes e políticas públicas: reflexões teóricas e desafios futuros. *Anais do Encontro Nacional da ANPAD*, São Paulo, SP, Brasil, 41.
- Bonafont, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon-On the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76(2), 253-273.
- Brito Filho, J. C. M. (2010). *Trabalho decente*. São Paulo: LTr.
- Collis, J., & Hussey, R. (2005). *Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. Porto Alegre: Bookman.
- Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE. *Regimento Interno*. Recuperado de <https://docplayer.com.br/8362970-Regimento-interno-da-comissao-nacional-para-a-erradicacao-do-trabalho-escravo-da-comissao-nacional-de-erradicacao-do-trabalho-escravo-conatrae.html>.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2016). *Métodos de Pesquisa em Administração*. McGraw Hill Brasil.
- Costa, H. (2006). Retomada de terras públicas: a situação do Estado de Rondônia. *Revista de Direito Agrário*, 19(8), 133-139.
- Creswell, J. W. (2010) *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo e quantitativo*. Porto Alegre: Artmed.

- Decreto nº 2.250 de 11 de junho de 1997.* (1997). Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado a reforma agrária e dá outras providências. Diário Oficial da União de 12 de junho de 1997. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2250.htm
- Decreto-Lei nº 1.110 de 09 de julho de 1970.* (1970). Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Diário Oficial da União de 10 de julho de 1970. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm
- Delgado, A. L. D. M., Gatto, C. I., Reis, M. S., & Alves, P. A. (2016). *Gestão de políticas públicas de direitos humanos: coletânea*. Brasília: ENAP.
- Faria, C. A. P. (2012). Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?. *Revista Debates*, 6(2), 13.
- Fiani, R. (2014). Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In A. A. Gomide & R. R. Pires (Eds.), *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- Fideles, J. D. (2014). *A justa indenização nas desapropriações agrárias e como se formam as superindenizações*. Pará de Minas, MG: Virtual Books Editora.
- Figueira, R. R. (2004). *Pisando fora da própria sombra: a escravidão por dívida no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Fleury, S. & Ouverney, A. M. (2007). *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- Fleury, S. (2005). Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Revista Administração em Diálogo*, 7(1), 77-89.
- Frey, K., Penna, M. C. & Czajkowski Jr. (2005). Redes de políticas públicas e sua análise. *Anais do Encontro Anual ANPOCS*, Caxambu, Brasil, 29.
- Genoino, R. K., & Siqueira, J. P. L. (2016). Gestão pública em redes e a nova governança pública: a implementação de parcerias entre o poder público e o terceiro setor. *Revista Capital Científico*, 14(3), 132-143.
- Gomide, A. A. & Pires, R. R. (Eds.). (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- Hair, J., Babin, B., Money, A., & Samouel, P. (2005). *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman.
- Hannemann, R. C. A. P. (2017). Os termos de ajustamento de conduta no enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo no Pará. In R. R. Figueira, A. A. Prado, & E. M. Galvão (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo: estudos sobre ações e atores* (pp. 97-114). Rio de Janeiro: Mauad.
- Kaipper, C. H. (2008). Políticas Públicas do Poder Executivo para a Erradicação do Trabalho

- Escravo. In G. C. Cerqueira et al. (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Koppenjan, J. F. M. & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Londres: Routledge.
- Lakatos & Marconi (2011). *Fundamentos da metodologia científica*. São Paulo: Editora Atlas.
- Lazzari, M. C. (2016). Direitos humanos e trabalho escravo contemporâneo. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, 8(1), 62-82.
- Lei Complementar nº 76 de 06 de julho de 1993. (1993). Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Diário Oficial da União de 07 de julho de 1993. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm
- Lei nº 4.504/64, de 30 de novembro de 1964. (1964). Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Diário Oficial da União de 30 de novembro de 1964. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm
- Lei nº 6.378 de 07 de dezembro de 1976. (1976). Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Diário Oficial da União de 09 de dezembro de 1976. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm
- Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. (1993). Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Diário Oficial da União de 26 de fevereiro de 1993. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm
- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101-110.
- Maciel, E. R. H. & Sturm, J. P. N. (2018). Dificuldades Institucionais no combate ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil. In L. M. M. Miraglia, A. A. M. Souza, & J. E. R. Chaves Júnior (Eds), *Trabalho escravo contemporâneo – desafios e perspectivas* (pp. 95-99). São Paulo: LTr.
- Marques, B. F. (2009). *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: Editora Atlas.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2005). *Plano MDA/Incra para Erradicação do Trabalho Escravo*. Brasília: NEAD.
- Ministério do Trabalho e Emprego. (2012). *Trabalho escravo no Brasil em retrospectiva: referências para estudos e pesquisas*. Brasília: MTE.
- Monteiro, L. A., & Fleury, S. (2014). Elos que libertam: redes de políticas para erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 21(69), 255-273.
- Nota Técnica Smartlab nº 1/2017. (2017). *Principais achados*. Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil Versão 1.0 (31/05/2017).

- Ollaik, L. G., & Medeiros, J. J. (2011). Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1943-1967.
- Organização das Nações Unidas – ONU (2016). *Trabalho escravo*. Paper das Nações Unidas no Brasil. Brasília: Organização das Nações Unidas. Recuperado de <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-paper-trabalho-escravo.pdf>
- Organização Internacional do Trabalho – OIT (2005). *O Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI*. Brasília: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227551.pdf.
- Organização Internacional do Trabalho – OIT (2011). *Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil*. Brasília: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227533.pdf.
- Pires, R. R. (2016a). Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In J. Macedo, F. H. S. Xerez, & R. Lofrano (Eds.), *Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa Família*. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n. 26, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. 67-80.
- Pires, R. R. (2016b). Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos. In A. L. D. M. Delgado, C. I. Gatto, M. S. Reis, & P. A. Alves. *Gestão de políticas públicas de direitos humanos: coletânea*, Brasília: ENAP.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2015). Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 195-226.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143.
- Plassat, X. (2008). Abolida a escravidão. In G. C. Cerqueira et al. (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Portaria nº 1.129, de 13 de outubro de 2017*. (2017). Dispõe sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2-C da Lei n 7998, de 11 de janeiro de 1990; bem como altera dispositivos da PI MTPS/MMIRDH Nº 4, de 11 de maio de 2016. Diário Oficial da União, 16 de outubro de 2017, pp. 82-83, 2017.
- Portaria nº 1.293, de 28 de dezembro de 2017*. (2017). Dispõe sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2-C da Lei n 7998, de 11 de janeiro de 1990; bem como altera dispositivos da PI MTPS/MMIRDH Nº 4, de 11 de maio de 2016. Diário Oficial da União, 29 de dezembro de 2017.

- Ramos, M. P., & Schabbach, L. M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 46(5), 1271-1294.
- Richardson, R. J. et al. (1985). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas.
- Sakamoto, L. (2018). Por que o Brasil está desistindo de combater o trabalho escravo?. In L. M. M. Miraglia, A. A. M. Souza, & J. E. R. Chaves Júnior (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo – desafios e perspectivas* (pp. 30-34). São Paulo: LTr.
- Salamon, L. M. (Ed.) (2002). *The tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Schneider, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 5(1).
- Secretaria Especial dos Direitos Humanos. (2003). *Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo*. Organização Internacional do Trabalho. Brasília: OIT.
- Secretaria Especial dos Direitos Humanos. (2008). *Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo*. Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2.
- Silva, S. S., & Coto, G. C. (2015). Redes públicas de cooperação e o desenvolvimento Local: a experiência do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) no Alto Vale do Itajaí. *Revista de Ciências da Administração*, 1(3), 165-182.
- Silva, P. L. B. & M. A. B. Melo (2000). O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno de Pesquisa NEPP-Unicamp*, 48, 1-16.
- Soares, M. & Pacheco, P. (2017). Avanço do neoconservadorismo e recuo das políticas de combate ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil. In R. R. Figueira, A. A. Prado, & E. M. Galvão (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo: estudos sobre ações e atores* (pp. 393-408). Rio de Janeiro: Mauad.
- Souza, C. (2003). "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 15-20.
- Souza, C. (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques (Eds.), *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 65-86.
- Suzuki, N. S. (2017). A mobilização dos atores políticos para a luta contra o trabalho escravo: um caso de ativismo jurídico transnacional. In R. R. Figueira, A. A. Prado, & E. M. Galvão (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo: estudos sobre ações e atores* (pp. 64-84). Rio de Janeiro: Mauad.
- Treccani, G. D., Rocha, I., Benatti, J. H., Haber, L. M., & Chaves, R. A. F. (2010). *Manual de Direito Agrário Constitucional–Lições de Direito Agroambiental*. Belo Horizonte: Editora Forum.

- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. & Fritzen, S. (2014) *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: ENAP.
- Yin, R. K. (2003). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman.
- Zani, F. B., & Costa, F. L. (2014). Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar—novas perspectivas de análise. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 889-912.
- Zeron, C. A. M. R. (2017). Um fio que não se rompe: a escravidão na época moderna e contemporânea. In R. R. Figueira, A. A. Prado, & E. M. Galvão (Eds.), *Trabalho escravo contemporâneo: estudos sobre ações e atores* (pp. 373-392). Rio de Janeiro: Mauad.