

Fernanda Flávia Martins Ferreira

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E POLÍTICA DE
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO:
Articulações entre Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério
Público da União e Justiça do Trabalho Mineira**

Belo Horizonte

2015

Fernanda Flávia Martins Ferreira

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E POLÍTICA DE
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO:
Articulações entre Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério
Público da União e Justiça do Trabalho Mineira**

Trabalho de conclusão do curso de Pós-Graduação em Administração Pública, ênfase em Gestão Pública, com o objetivo de obter o título de especialista em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro, Governo do Estado de Minas Gerais.

Área de concentração: Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Mauro César da Silveira

Belo Horizonte

2015

Autora: Fernanda Flávia Martins Ferreira

Título: *Planejamento Estratégico e Política de Erradicação do Trabalho Escravo: Articulações entre Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério Público da União e Justiça do Trabalho Mineira*

Natureza: trabalho de conclusão de curso (TCC)

Objetivo: obtenção do grau de especialista em administração pública, com ênfase em gestão pública

Fundação João Pinheiro

Área de concentração: Gestão Pública

Aprovação da Banca Examinadora

Mauro César da Silveira

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo do Estado de Minas Gerais

Ágnez de Lélis Saraiva

Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro
Servidor público da Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, junho de 2015

RESUMO

Este trabalho é um estudo exploratório da disseminação da prática do planejamento estratégico em órgãos públicos da Administração Pública Federal e suas relações com o tema de uma política pública específica, a escravidão contemporânea. Adotou-se a premissa de que o trabalho escravo é uma prática contrária ao processo civilizador, portanto, um problema social, e a hipótese de que “planejamento estratégico, por sua vez, é um esforço de mudança organizacional que busca maior eficiência, eficácia e transparência para as instituições públicas (em termos de seus resultados), mas ainda requer avanços, pois as instituições, a despeito de exercerem funções distintas para um mesmo fim atuam desarticuladamente; possuem conflitos de ordem legal, política e ideológica entre si, desviando-se do foco comum e nem todas assumiram ou assumem plenamente as atribuições que lhes foram conferidas pelos planos nacionais de erradicação do trabalho escravo (Brasil, 2004 e 2008)”. Acrescentamos a esta hipótese dificuldades de ordem estrutural da Administração Pública, provenientes de sua constituição ao longo da história e da cultura autoritária e hierárquica brasileira. Por meio de entrevistas e pesquisa documental a hipótese foi confirmada. As dificuldades estruturais e culturais persistem. A política de erradicação do trabalho escravo não foi adotada pela Justiça do Trabalho mineira e é tratada de forma isolada entre ramos do Ministério Público, no Ministério do Trabalho e Emprego e no Ministério Público do Trabalho, sendo as duas últimas instituições as mais integradas entre si. A eficácia da política demanda mudanças institucionais no Estado e de conteúdo da própria política pública.

ABSTRACT

The work's subject of this text is about relationships between the phenomenon strategy planning's spreading on Brazilian Federal Public Administration and the public Police treatment to contemporary slavery. The slavery work is a decivilization process, a social problem. The appliance of strategy planning at public organizations is a changing effort that finds many obstacles remarkably at laws, ideas, structures, and a great disarticulation between competent institutions. It was made an exploratory study by documental research and semi-structural interviews. The hypothesis was confirmed. The Work Justice at Minas Gerais didn't adopt the national politics, Public Minister presented disarticulation inside its parts, the Minister of Work and Employment and the Minister Public of Work making their plans separated, but are the institutions with more integration than the others. The politic efficacy depends on changes in estate institutions and in elaboration of the proper public police.

LISTA DE QUADROS

Dados comparativos a respeito das ações do Estado no combate ao trabalho escravo levando em conta períodos diferentes de governos_____	12
Quadro comparativo entre Empresa Privada e Setor Público_____	64
Quadro 1- Composição da Comissão Especial de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (SEDH/ PR) _____	83
Quadro 2- Composição da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae/ SEDH-PR) _____	84
Quadro 3- ações propostas ao MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo_____	87
Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo _____	95

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI- Ação Direta de Inconstitucionalidade	MPF- ministério Público Federal
Anamatra- Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho	MPU- Ministério Público da União
CN- Congresso Nacional	CNJ- Conselho Nacional de Justiça
Conatrae- Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo	OIT- Organização Internacional do Trabalho
Conaete- Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (MPT)	PFDC- Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
CPT- Comissão Pastoral da Terra	PE- Planejamento Estratégico
CR ou CR/1988- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	PPA- Plano Plurianual
DPF- Departamento de Polícia Federal (MJ)	PRT-MG- Procuradoria Regional do Trabalho de Minas Gerais (MPT)
DPRF- Departamento de Polícia Rodoviária Federal (MJ)	RE- Recurso Extraordinário
EC- Emenda Constitucional	Singespa- Sistema Integrado de Gestão Judiciária e Participação da Primeira Instância
Gertraf- Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (MTE, 1995)	SRTE-MG- Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Minas Gerais
JT- Justiça do Trabalho	STF- Supremo Tribunal Federal
JF- Justiça Federal	SEDH/PR- Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República
PEC- Projeto de Emenda Constitucional	TRT3- Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região (Minas Gerais)
PNETD- Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente (MTE)	TST- Tribunal Superior do Trabalho
PT- Partido dos Trabalhadores	
PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira	
MJ- Ministério da Justiça	
MPOG- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	
MTE- Ministério do Trabalho e Emprego	
MPT- Ministério Público do Trabalho	

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO_____	9
1. CONTEXTO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: Panoramas Políticos e Conceituais para o Planejamento Estratégico_____	19
1.1 Da burocracia patrimonial à burocracia moderna: tensões entre o público e o privado_____	19
1.2 As reformas das emendas constitucionais nº 19 e 20/1998_____	26
1.3 Planejar, avaliar e monitorar: planejamento e orçamento no governo federal_____	29
2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E POLÍTICAS PÚBLICAS_____	33
2.1 O ciclo de políticas públicas e o planejamento estratégico_____	33
2.1.1 A ciência e o planejamento estratégico_____	45
2.2 Coordenação federativa e planejamento estratégico: dificuldades e mudanças_____	49
2.2.1 As políticas do trabalho e as (des)coordenações_____	55
2.3 Críticas sobre as aplicações do planejamento estratégico na Administração Pública_____	61
2.4 Considerações: o que impede a racionalização?_____	69
3. METODOLOGIA E RESULTADOS_____	79
3.1 Metodologia_____	79
3.2 Resultados_____	82
3.2.1 Comparação entre os planos nacionais de erradicação do trabalho escravo_____	82
3.3 Distâncias entre o planejamento nacional e os planejamentos institucionais_____	87
3.3.1 Atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT, e da JT nos planos nacionais de erradicação do trabalho escravo_____	87
3.3.2 O segundo plano nacional, o PE (2010) da PFDC e a Cartilha Diálogos da Cidadania (2014)_____	112
3.3.3 O segundo plano nacional e o PE do MPT (2009)_____	115
3.3.4 O segundo plano nacional e o PE do TRT3 (2010-2014)_____	122

3.4 Entrevistas_____	124
3.4.1 Ministério Público do Trabalho_____	125
3.4.2 Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região_____	133
3.4.3 Superintendência Regional do Ministério do Trabalho e Emprego_____	139
REFLEXÕES ANALÍTICAS E CONCLUSÃO DESTE TRABALHO_____	148
BIBLIOGRAFIA_____	153
ANEXO I_____	165
ANEXOII_____	169
ANEXO III_____	163

INTRODUÇÃO¹

A prática do planejamento estratégico vem sendo introduzida e adaptada às organizações da administração pública brasileira como parte das discussões que procuram introduzir no setor público práticas organizacionais da iniciativa privada, desde meados da década de 1990, quando foi lançado o Plano de reforma do aparelho do estado (PDRAE, 1995), inaugurando o movimento pela construção de uma “nova gestão pública”.

Esses debates passavam pela constatação da ineficiência do Estado devido a seu “inchaço” ou excesso de atribuições, consolidando a vertente ideológica neoliberal do Estado mínimo ou de uma reforma que reduzisse o Estado a funções consideradas essenciais (Consenso de Washington² *apud* NOGUEIRA, 2004).

Por outro lado, opositores da perspectiva neoliberal, afirmam que o problema do Estado não se refere ao excesso de atribuições, mas sim a ineficiência e a ineficácia dos gastos públicos. Mais favoráveis a construção e manutenção de uma rede de proteção social pública, argumentam que o Estado não pode se furtar à função de intervir na sociedade de modo a garantir direitos sociais que interferem diretamente no acesso a liberdades e direitos individuais e coletivos, para a construção de uma sociedade mais igualitária e inclusiva, e, portanto, diminuindo as desigualdades socioeconômicas e políticas que cresceram e se aprofundaram pelo mundo sob os auspícios das políticas neoliberais (NOGUEIRA, 2004: 77-78).

A despeito do esgotamento triplo do modelo de desenvolvimento capitalista predatório e agressivo, do Estado Mínimo³ e do Socialismo real (NOGUEIRA, 2004: 77-78), bem como a escassez de recursos estatais para manter uma ampla rede de proteção social, o planejamento estratégico é uma técnica de administração que pode ser adaptada ao setor público e aplicada para implantar programas diversos e opostos no espectro político-

¹ Texto extraído do Projeto de Pesquisa aprovado em maio de 2014.

² O Consenso de Washington ocorreu em 1989.

³ Nogueira afirma que, em 1998, o economista Joseph Stiglitz já defendia a necessidade de um “consenso pós-Washington”, argumentando que baixos índices de inflação são insuficientes para o bom funcionamento do mercado e que as metas de desenvolvimento deveriam ser revistas e ampliadas, passando a incluir o desenvolvimento equitativo, democrático e sustentável. Do ponto de vista da teoria política e econômica, o próprio mercado depende da intervenção do Estado para sobreviver. A mão invisível de Adam Smith não existe, os mercados não são autorreguláveis (MACPHERSON, 1978).

ideológico. Para admitir essa premissa basta que servidores e governantes estejam de acordo sobre a necessidade de um Estado mais eficiente (capaz de produzir mais a custos menores), mais eficaz (alcançar seus objetivos, seus fins) e ser efetivo no combate aos problemas inseridos na agenda política (que define se seu papel de intervenção será mínimo ou amplo).

Nesse sentido, a premissa seguinte é admitir que o planejamento estratégico seja uma ferramenta que permitirá às organizações estatais alcançar seus objetivos. Para tanto, direcionará a ação administrativa conforme missão institucional, valores, visão de futuro e áreas de atuação, permitindo simultaneamente clareza diretiva (pois, quem caminha sem saber aonde quer chegar está perdido), adaptação a ambientes instáveis, monitoramento da execução da estratégia e avaliação de resultados ao final de determinado ciclo de planejamento. Logo, planejar e agir estrategicamente pressupõe, pelo menos, mais eficiência e eficácia para as organizações públicas.

O trabalho em condições análogas a de escravo é uma prática ilegal que persiste em nosso país desde a sanção da Lei Áurea, em 1888. Ricardo Resende Figueira (2009; 90) sintetiza bem o problema, ao citar uma declaração de Cristovam Buarque (2007) ao “Jornal do Comércio”:

“A verdade é que aquela lei magnífica (Áurea), de um único artigo, extinguiu a possibilidade de venda de seres humanos, bem como do uso de trabalhos forçados. Mas ela não acabou com a escravidão, proibimos o trabalho contra a vontade e sem remuneração, mas permitimos o desemprego. Autorizamos os escravos a deixarem as senzalas, mas os liberamos para as favelas, o relento dos viadutos, as tendas do MST. Deixamos de enviar para as senzalas as sobras da casa-grande, e criamos uma fome que o escravo não passava. E o mais grave: abolimos a proibição de que os filhos de escravo fossem à escola, mas não os colocamos nas escolas. Eles foram deixados livres para perambular pelas ruas, abandonados.” (BUARQUE, 2007)

Não houve nenhum pacto político feito nesse país, desde 1822 até a Constituição de 1988 que não favorecesse amplamente os interesses dos grandes proprietários (MARTINS *apud* FIGUEIRA, 2009: 91). Aliás, isso fica claro na literatura de Política Brasileira, a exemplo de alguns títulos: “Coronelismo, enxada e voto” (LEAL, 1948), “Elites agrárias, *state-building* e autoritarismo” (REIS, 1982), “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual” (CARVALHO, 1998), “Os barões da federação brasileira” (ABRUCIO, 1998).

Para reforçar ainda mais a declaração de Buarque (2007), o Plano Plurianual do governo federal para o período de 2012 a 2015 faz o seguinte diagnóstico:

“Outro ponto é que, considerando os domicílios urbanos com menor renda, em 31% viviam famílias com filho, monoparentais e chefiadas por mulheres, o que demanda políticas de proteção específicas voltadas a esse público e expressa a dimensão de gênero da pobreza brasileira. No sudeste urbano, esta relação chegava a 37%. Há também de se destacar a relação entre cor/raça e pobreza, já que, para as pessoas da classe de renda domiciliar *per capita* até 1/4 de salário mínimo, 73% eram negras.” (BRASIL. PPA 2012-2015, 2012: 37)

Danielle Cireno Fernandes, no artigo “Raça, Origem Socioeconômica e Desigualdade Educacional no Brasil: Uma Análise Longitudinal” corrobora esses dados com os seguintes esclarecimentos esclarecendo que por muito tempo a desigualdade racial permaneceu reduzida ou esquecida por discussões relativas a desigualdades de classe, porém, a população não-branca, 100 anos após a abolição, continua sendo a maioria da população mais pobre, menos educada e com as menores chances e oportunidades profissionais no mercado de trabalho (FERNANDES, 2001: 7-8).

Portanto, o trabalho escravo contemporâneo é apenas um dos problemas a refletir os desequilíbrios da estrutura social brasileira. Por isso Figueira (2009; 90), conclui que, para erradicar o trabalho escravo é preciso combater suas causas, a começar pela desigualdade na distribuição de renda, pela geração de empregos, superação dos bolsões de miséria e pobreza, oferta de educação pública de qualidade para todos e concretizar a reforma agrária, letra morta desde 1988. Ou seja, a solução é complexa e exige decisões politicamente difíceis, especialmente pela força da bancada ruralista no Congresso Nacional.

Este mesmo autor, ao dar sua contribuição para o “Diagnóstico dos Direitos Humanos no Brasil 2009”, dividiu o tema do trabalho escravo em três períodos: de 1985 a 1994 –“Esperanças frustradas”, de 1995 a 2002 –“O grupo móvel e o combate ao trabalho escravo” e de 2003 a 2009 –“A erradicação?”. É digno de nota nesse relato histórico o fato de que o trabalho em condições análogas à escravidão só tenha sido reconhecido como crime em 1985, pelo Ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, Nelson Ribeiro. No período antecedente, nos anos de 1960, a única instituição que denunciava práticas análogas à escravidão era a Polícia Federal, e nas décadas seguintes (1970 e 1980) a Comissão Pastoral da Terra começou a atuar.

Ao comparar os períodos de 1995 a 2002 e de 2003 a 2009, Figueira (2009; 90) revela um aumento de mais de 30 vezes no valor das multas por auto de infração (de R\$ 84,66 para R\$ 2.592,41), bem como o aumento de operações de fiscalização do Grupo Móvel do Ministério do Trabalho e Emprego no segundo período:

Dados comparativos a respeito das ações do Estado no combate ao trabalho escravo levando em conta períodos diferentes de governos

Período	Governo FHC 1995 a 2002	Governo Lula 2003 a 2008
Média anual de operações de fiscalização	22	101
Média anual de fazendas fiscalizadas	102	225
Média anual de trabalhadores resgatados	736	4.482
Período	2000 a 2002	2003 a 2008
Média anual de valor de autos lavrados	R\$ 1.171.730,85	R\$ 7.339.572,14
Média anual de autos lavrados	760	2.831
Média anual de multa por autos lavrados	R\$ 84,66	R\$ 2.592,41

Fonte: dados do MTE, organizados por Figueira (2009).

As estatísticas da Comissão Pastoral da Terra (CPT) demonstram também que o problema atinge tanto o meio rural quanto o urbano:

“A CPT constatou que, neste período, o Sudestes [sudeste] surpreendentemente apresentou 39% dos resgatados do país; o Nordeste, 28,8 % e a região Norte, sempre com o índice maior, 21,9%.” (FIGUEIRA, 2009; 89)

Por outro lado, Maria José Rezende e Rita de Cássia Rezende (2013) recorrem a outro aspecto da teoria sociológica para explicar por que persiste a prática do trabalho escravo no país. Para elas coexistem em nosso país dois processos: um civilizacional e outro descivilizacional:

“Considera-se, então, que são descivilizadoras todas as reações, atitudes, medidas, atos, métodos e práticas com que se tenta obstar o combate às formas de trabalho que, sob quaisquer aspectos, subtraíam direitos constantes na legislação trabalhista em vigor. São consideradas descivilizadoras porque se interpõem no caminho da constituição de um Estado de direito democrático no país e tentam dismantelar conquistas no campo não somente dos direitos trabalhistas [,] mas também dos direitos humanos de modo mais amplo. Se um processo civilizacional é, conforme nos alerta Norbert Elias (1994, 2006a, 2006b, 2006c), um aprendizado social e individual que busca ampliar a capacidade de os seres humanos se identificarem com os demais – e, portanto, se empenharem para abolir os sofrimentos sociais aos quais alguns indivíduos e/ou grupos estão submetidos –, o processo descivilizador significa justamente o contrário, já que se empenha na obstrução de todo agir e de todo procedimento direcionados a ampliar as bases de estabelecimento de melhores condições de existência para todos, indistintamente.” (REZENDE; REZENDE, 2013)

Assim, são civilizacionais todas as ações de prevenção, repressão resgate e reinserção de trabalhadores submetidos à escravidão contemporânea, “atitudes e comportamentos que visam fazer valer o Estado de Direito” e descivilizacionais “procedimentos e ações” que visam manter o desequilíbrio de poder no Brasil, as exclusões, as desigualdades sociais extremas, a inobservância das leis e o não reconhecimento dos direitos de uma parte da população brasileira (REZENDE, REZENDE, 2013: 7).

Logo, esses dois processos ou tendências entram em choque por meio de práticas sociais e de forças políticas em disputa. Enquanto há intelectuais, lideranças da sociedade civil, associações nacionais e internacionais que denunciam o trabalho escravo desde as décadas de 1970 e 1980, há, simultaneamente, políticos, autoridades governamentais e lideranças que desqualificam quaisquer ações de punição ou fiscalização de empregadores usuários do trabalho escravo. Exemplo disso é a proposta de emenda constitucional (PEC 438/2001 com a redação da PEC 232/1995) “que altera o artigo 243 da Constituição Federal e dispõe sobre a expropriação de terras onde forem encontrados trabalhadores reduzidos a condição análoga à de escravos” (BRASIL. *Segundo plano nacional de erradicação do trabalho escravo*, 2008) tramitando até hoje no Congresso Nacional.

Em novembro de 2006 o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que cabia à Justiça Federal julgar um caso de redução do trabalhador à condição análoga à escravidão. Foi um avanço diante da indefinição de competência entre a Justiça Federal e a Estadual para julgar os casos enquadrados no artigo 149 do Código Penal (com a redação dada pela Lei nº 10.803/2003). Com isso a Justiça Federal julgou em Marabá (PA) 32 processos de trabalho

escravo que resultaram em 27 condenações (março de 2009), mas à época em que o Relatório de Direitos Humanos da Rede Social foi publicado (fevereiro de 2010), nenhuma prisão havia sido efetivada (FIGUEIRA, 2009: 88-89).

Apesar dos entraves, a partir de 1985 o trabalho escravo passou a ser objeto de preocupação e formulação de políticas públicas, dando voz e legitimidade à corrente civilizacional de consolidação dos direitos humanos e sociais.

Dessa forma, foi elaborado o Primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo em 2004, tendo por base o documento preparado pela Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) do governo anterior. Em seguida foi criada a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), vinculada à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República (FIGUEIRA, 2009: 87-88).

Foi lançada a campanha nacional junto a campanhas locais de erradicação do trabalho escravo e a Portaria MTE nº 540, de 19 de outubro de 2004, criou a chamada “Lista Suja” de proprietários envolvidos no crime⁴, impedindo o acesso dessas empresas a financiamentos, contratos e convênios com os órgãos públicos. Essa lista subsidiou estudos sobre a cadeia de produção e comercialização das fazendas incluídas, permitindo a realização de um Pacto Social entre empresas que se comprometeram a não adquirir tais produtos (Id, Ibid, 88).

Em 2008 foi elaborado o Segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, com ações simultâneas ao Programa Bolsa-Família, ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e às fiscalizações do Grupo Móvel do MTE (Id, Ibid, 88-89). Contudo, o problema persiste. De 1995 até 11 de setembro de 2009 foram resgatados 34.999 trabalhadores. Desses 2.216 apenas em 2009, contudo, segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT) no primeiro semestre deste mesmo ano havia denúncias relativas 3.180 pessoas, mas somente 2.013 tinham sido resgatadas, demonstrando que a fiscalização não consegue atender todas as vítimas.

⁴ Revogada pela Portaria Interministerial (MTE e SEDH) nº 2, de 12 de maio de 2011 (DOU, Seção I, 13/5/2011).

Em pesquisa preliminar foi possível perceber a articulação e permanência da política de erradicação do trabalho escravo nos Planos Plurianuais 2008-2011 e 2012-2015 e as ações do Segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (BRASIL. MTE. 2008). Este plano descreve ações gerais (1 a 15), ações de enfrentamento e repressão (16 a 31), ações de reinserção e prevenção (32 a 47), ações de informação e capacitação (48 a 56) e, por fim, ações específicas de repressão econômica (57 a 66). Em cada um desses grupos de ações foram colocadas em co-responsabilidade de execução e parceria diversas entidades como Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Departamento de Polícia Federal (DPF/MJ), Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF/MJ), Conatrac, SEDH, CPT, Advocacia Geral da União (AGU), Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), Tribunal Superior do Trabalho (TST), STF, Superior Tribunal de Justiça (STJ), Ministério Público do Trabalho (MPT/MPU), Ministério Público Federal (MPF/MPU), e outras.

No âmbito do Ministério Público da União (MPU), tanto o MPF, em sua Procuradoria Federal de Direitos do Cidadão⁵ (PFDC) quanto o MPT⁶ possuem planos estratégicos diretamente elaborados para execução de ações e projetos da política de erradicação do trabalho escravo.

Na Justiça do Trabalho mineira existe um planejamento estratégico desde o ano 2010. O planejamento do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região (TRT3) é compatível com o programa temático de Cidadania e Justiça do PPA 2012-2015, na busca de ampliação do acesso à justiça. Porém, a elaboração desse plano, no âmbito do Poder Judiciário foi motivada pela Resolução CNJ⁷ nº 70/2009 (D.O.U., Seção I, 24/3/2009).

O Mapa Estratégico do TRT3 não faz nenhuma referência explícita ao trabalho escravo e também não há nenhum projeto relacionado diretamente ao tema, mas isso não implica ausência de atuação ou omissão da Justiça do Trabalho mineira. Implica somente ausência de um esforço organizacional para empreender ações planejadas e coordenadas entre as unidades judiciárias, alcançada por meio de consenso, positivada e divulgada na forma escrita.

⁵ Planejamento estratégico da PFDC: trabalho escravo, 2010.

⁶ Planejamento estratégico do MPT: O futuro começa agora, junho de 2009.

⁷ Conselho Nacional de Justiça, www.cnj.jus.br.

O objetivo dessa pesquisa é analisar a inserção da justiça do trabalho mineira no Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo por meio de seu planejamento estratégico e de suas articulações institucionais com o Ministério do Trabalho e Emprego e com o Ministério Público do Trabalho. O intuito deste trabalho é realizar um estudo exploratório para saber se existem ligações teóricas e práticas entre os planejamentos estratégicos dessas instituições para realizar ações conjuntas que tornem efetiva a implementação de uma política pública de ampla relevância social.

A política de erradicação do trabalho escravo surgiu primeiramente no nível tático no Primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (BRASIL, 2004), prosseguiu no Segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (BRASIL, 2008) e foi corroborada em linhas gerais no Plano Plurianual 2012-2015, e adquiriu forma operacional nos planejamentos estratégicos operacionais da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (Ministério Público Federal/MPU⁸) e do Ministério Público do Trabalho (MPT/MPU), estando ausente no Planejamento Estratégico da Justiça do Trabalho (JT) mineira.

Assim, as relações entre plano estratégico e política pública serão analisadas no âmbito federal por meio da documentação disponível e relevante ao tema, bem como serão especificadas em suas expressões locais no estado de Minas Gerais, especialmente na capital, onde estão sediadas as instituições em foco neste estudo: MTE, MPU (MPF, MPT) e TRT3.

O objetivo geral é avaliar a intervenção das técnicas de planejamento estratégico na articulação entre os órgãos públicos e na execução da política de erradicação do trabalho escravo.

Os objetivos específicos deste trabalho são:

a. Analisar os planos estratégicos no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no Ministério Público da União (MPF, MPT) e no Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região (TRT3);

⁸ Ministério Público da União.

- b. Pesquisar e avaliar presença da política de erradicação do trabalho escravo no plano estratégico de cada instituição;
- c. Observar se existe articulação entre MTE, MPU e TRT3 na execução da política de erradicação do trabalho escravo;
- d. Procurar pela divulgação de relatórios avaliando a execução das estratégias relacionadas à política de erradicação do trabalho escravo no MTE, no MPU e no TRT3;
- e. Comparar a atuação das três instituições na execução da política pública em foco por meio da técnica de planejamento estratégico.

A considerar a importância da gestão para tornar alcançar maior eficiência, eficácia e efetividade dos gastos públicos e assim alcançar as finalidades do Estado, esse trabalho se justifica, em primeiro lugar, pela contribuição que dará ao campo de conhecimento da administração pública.

Ao analisar os reflexos de inovação do planejamento estratégico na implementação de uma política pública na articulação entre Poder Executivo e Poder Judiciário, bem como o Ministério Público da União, esse estudo de caso procurará revelar os avanços e dificuldades enfrentadas pelo setor público ao buscar romper com a tradição do formalismo burocrático, com valores hierárquicos e autoritários, bem como barreiras políticas (intimamente ligadas às resistências culturais) para a construção de uma nova administração, voltada para o público, a sociedade e o cidadão.

No que diz respeito à escolha da política pública, pode-se afirmar que o crime do trabalho escravo, configurado no artigo 149 do Código Penal Brasileiro⁹, é uma afronta a missão da Justiça do Trabalho. É uma violação de direitos humanos e sociais previstos na

⁹ “Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem: (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

I - contra criança ou adolescente; (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem. (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)”

Constituição de 1988 e em tratados internacionais dos quais o Brasil tem se tornado signatário desde 1948. Logo, o combate ao trabalho em condições análogas a escravidão é um dever ao qual o Estado Brasileiro não pode imiscuir-se.

Qual a relação entre o planejamento estratégico e política de erradicação do trabalho escravo? Dito de outro modo, numa perspectiva comparativa, como era essa política antes e como ela se transformou após a introdução da perspectiva estratégica?

Parte-se da premissa de que o trabalho escravo contemporâneo alimenta-se da persistência dos aglomerados de pobreza, miséria e exclusão social (FIGUEIRA, 2009). Este fenômeno social é um movimento contrário ao processo civilizador (ELIAS¹⁰ *apud* REZENDE, REZENDE: 2013) trazido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, é, portanto, um problema político e cultural (REZENDE; REZENDE, 2013).

¹⁰ ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: formação do Estado e civilização*. Vol.2. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

1. CONTEXTO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: Panoramas Políticos e Conceituais para o Planejamento Estratégico

1.1 Da burocracia patrimonial à burocracia moderna: tensões entre o público e o privado

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) em seu relato sobre a formação da burocracia brasileira revelam o traçado histórico de tensão entre tendências progressistas e conservadoras nas reformas administrativas. Assim partimos do viés centralizado e sujeito ao controle estrito pela Metrópole do período colonial para a construção de uma burocracia genuinamente brasileira a partir da Independência, em 1.822. Porém, nesse momento, o país herdava a marca da administração do Marquês de Pombal, cuja política de formação de uma administração profissional trouxe para a cúpula elementos da elite educados nos ambientes acadêmicos de Coimbra, os quais vieram a ser denominados “homens de mil”.

Esses indivíduos competentes do ponto de vista técnico, concentrados na administração central (alta burocracia) do Império eram escolhidos por seus méritos e laços sociais, mesclando critérios baseados em experiência e formação com critérios patrimoniais. Não constituíam uma burocracia pública, pois não agiam sob controles nem liberais nem democráticos, deviam obediência somente ao Imperador. Adotaram simultaneamente uma postura conservadora - impedindo a fragmentação do país após a independência com forte centralismo e patrimonialismo estatal - e uma postura modernizadora, em defesa da abolição da escravatura. Por outro lado, a baixa burocracia era composta pela aquisição de apoio político por meio da distribuição de cargos. A burocracia se dividia então em dois tipos: uma baseada no mérito e outra na patronagem.

Na época imperial as burocracias pelo mundo ainda eram fortemente marcadas por elementos patrimoniais. As primeiras reformas no sentido da racionalização burocrática começaram a surgir na segunda metade do século XIX e início do século XX.

As províncias foram substituídas pelo sistema de estados federados na República Velha, com governadores eleitos e deixaram de ser administradas pelo presidente de Província, homem de confiança do Ministério. Para se contrapor ao avanço do Estado e manter seu poder já enfraquecido pelo fim da escravidão os coronéis formaram oligarquias

locais no intuito de controlar o sistema eleitoral formalmente constituído. O Coronelismo é, portanto, uma versão moderna do clientelismo tradicional¹¹, e surge como manifestação específica da história brasileira (CARVALHO, 1997), acrescentando ao velho sistema colonial de hipertrofia do poder privado (FORJAZ *apud* LEAL, 1978) uma forma de “clientelismo burocrático” (GUARNIERI, 1998)¹², constituído por uma incipiente classe de políticos profissionais, em uma complexa rede de trocas que ia da fazenda à Presidência da República.

Assim, de 1889 a 1930, foram enfatizados os poderes locais em função do sistema estadualista oligárquico baseado no coronelismo, ocasionando um enfraquecimento geral do Estado Brasileiro, inclusive no poder central, onde se concentrava a maior força da

¹¹ “Para se compreender o uso que hoje se faz do termo Clientelismo na ciência e na sociologia política, talvez seja útil partir dos tempos antigos, fazendo referência, se bem que breve, às *clientelas e aos clientes das sociedades tradicionais*, particularmente à *clientela* romana, que não deu apenas o nome ao fenômeno, mas é indiscutivelmente seu exemplo mais conhecido. Em Roma entendia-se como *clientela* uma relação entre sujeitos de *status* diverso que se urdia à margem, mas na órbita da comunidade familiar: relação de dependência tanto econômica como política, sancionada pelo próprio foro religioso, entre um indivíduo de posição mais elevada (*patronus*) que protege seus clientes, os defende em juízo, testemunha a seu favor, lhes destina as próprias terras para cultivo e seus gados para criar, e um ou mais *clientes*, indivíduos que gozam do *status libertatis*, geralmente escravos libertos ou estrangeiros imigrados, os quais retribuem, não só mostrando submissão e deferência, como também obedecendo e auxiliando de variadas maneiras o *patronus* [...]. Numa sociedade assim, a organização política atende, em primeiro lugar, à comunidade doméstica que, além de ser a estrutura econômica fundamental com o trabalho da terra, é também um microcosmo político, governado e protegido pelo *pater familias*. A comunidade política estatal vem em segundo lugar e é praticamente constituída pela associação de um grande número de comunidades familiares (*res publica*); como tal, ela é incapaz de garantir — como ocorre na maioria das sociedades tradicionais [...] — uma tutela eficaz aos próprios membros, tutela que recai então sobre as estruturas familiares, que adquirem assim uma relevância preponderante [...]. Levando em conta o que se disse até agora, não será difícil descobrir o uso que deles se faz na ciência política. Esse uso o encontraremos, em primeiro lugar, nas pesquisas sobre modernização política e sobre as realidades sociais em transformação entre o tradicional e o moderno, onde o modo capitalista de produção e a organização política moderna, apoiada num aparelho político-administrativo centralizado, se compenetraram, mas não conseguiram abalar completamente as relações sociais tradicionais e o sistema político preexistente. [...] o raciocínio poderá também ser aplicado, por analogia, à burocracia moderna. [Em *processos de mudança em que*] os partidos e estruturas políticas modernas foram introduzidos “do alto”, sem o suporte de um adequado processo de mobilização política, também é claro que, em lugar do Clientelismo tradicional, tende a afirmar-se um outro estilo de Clientelismo que compromete, colocando-os acima dos cidadãos, não já os notáveis de outros tempos, mas os políticos de profissão, os quais oferecem, em troca da legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc). É importante observar como esta forma de Clientelismo, à semelhança do Clientelismo tradicional, tem, por resultado, não uma forma de consenso institucionalizado, mas uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal por parte da classe política, dos recursos estatais, quer, partindo destes, em termos mais mediatos, pela apropriação de recursos “civis” autônomos. MASTROPAOLO, Alfio. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. Vol. 1. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 11ª Ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998. Verbete: “Clientelismo”, p.65-66.

¹² GUARNIERI, Cario. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. Vol. 1. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 11ª Ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998. Verbete: “A Questão Meridional”, p. 362.

burocracia. Por outro lado, nessa época, no Itamaraty e no Exército formaram-se as duas primeiras burocracias profissionais do país.

Somente no período posterior (1930 a 1945), também denominado de Era Vargas, percebe-se a realização de reformas que buscaram generalizar a implantação de uma burocracia estatal profissional e institucionalizada. O concurso público foi proposto como regra geral de acesso aos cargos públicos e foi fundado o Departamento de Administração do Serviço público (Dasp, em 1938), buscando padronizar vencimentos para cargos e funções similares, bem como criar regras de ascensão entre cargos, formar um corpo burocrático competente capaz de implantar políticas públicas em massa, atendendo aos anseios do Estado Nacional-Desenvolvimentista que objetivava industrializar o país para substituir as importações por produtos nacionais (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010: 35-41).

O esforço de construção do Estado desenvolvimentista conduziu a primeira grande reforma administrativa da história brasileira, implantando, pelo menos em algumas partes um modelo “profissional e universalista de meritocracia” em que as instituições, a administração pública e seus objetivos, passaram a ser mais importantes que os burocratas e seus laços sociais (Id., *ibid.*: 36).

Com o fim da Era Vargas em 1945 o Dasp entra em decadência até sua extinção, em 1980. A criação de unidades descentralizadas do Departamento de Administração nos estados aumenta a distância entre a qualidade da Administração Pública Federal e a precariedade das administrações municipais e estaduais. Ao retornar em 1951 Vargas fracassou em sua tentativa de retomar as reformas administrativas, mas em 1952 foi aprovado o primeiro estatuto dos funcionários públicos civis (Lei nº 1.711/1952). Esse estatuto reforçou o concurso público como forma de admissão, embora tenha sido sistematicamente burlado até a Constituição da República de 1988.

Em 1952 Juscelino Kubitschek adota a estratégia de criar uma administração paralela para concretizar seu Plano de Metas, aprofundando o insulamento burocrático das “ilhas de excelência” em relação aos setores utilizados para distribuição de cargos e aquisição de apoio político. Esse foi um período de grande fragmentação da burocracia estatal.

No período ditatorial os militares investiram na Administração Pública. Com o Decreto-Lei nº 200/1967 foi inaugurado um período de expansão estatal jamais vista por meio da administração indireta, criando o Banco Central, a Embrapa, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDS). Houve também criação e fortalecimento de algumas carreiras de Estado.

No regime militar foi estimulada a reprodução da estrutura institucional federal nos estados e municípios, mas sem intervenção nas formas de seleção e recrutamento locais. Assim, as administrações públicas regionais mantiveram-se frágeis, precárias, ineficientes e baseadas no clientelismo. A ideologia de superioridade da técnica sobre a política isolou a burocracia, tornando-a imune ao controle público, porém vulnerável aos interesses privados, que nela prevaleceram, na análise de Fernando Henrique Cardoso, por meio dos anéis burocráticos. Por outro lado, a proliferação da administração indireta com pessoal melhor remunerado e contratado via CLT deteriorou a administração direta com cargos mal articulados e sem incentivos profissionais.

No final do período militar Helio Beltrão criou o Programa Nacional de Desburocratização (1979). Esse programa procurou facilitar o acesso da população aos serviços públicos, diminuindo a papelada que dificultava o exercício da cidadania. Naquele momento o plano atendia a onda de democratização e as discussões da nova gestão pública. Foi um plano inovador inclusive no contexto internacional, mas fracassou diante das resistências do governo e da burocracia às novas ideias.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição da República de 1988 foram introduzidos novos paradigmas, evidenciando a decadência do autoritarismo e a derrocada do Estado nacional-desenvolvimentista. Surgiu uma nova onda de reformas, no intuito de corrigir os equívocos cometidos durante o regime militar. Para solucionar o problema do descontrole financeiro foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e em 1986, foi fundada a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Porém, não passou disso (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ: 2010-54).

Segundo Luiz Werneck Vianna (1996), o Brasil possui de longa data uma tendência histórica a promover “revoluções passivas”, em uma tradição de evitar ao máximo

quaisquer confrontos, distribuindo o poder de forma inclusiva para atender a ampliação do sistema político¹³. Inclusão é compatível com a democratização da relação Estado-Sociedade e das relações intra-estatais, contudo, como evitar conflitos em ambientes democráticos? O regime democrático não foi criado para evitar conflitos e sim para lidar com eles de maneira aberta por meio da participação direta ou via representação nas decisões que afetam o *demos* ou povo. Democracia é um regime político baseado na autodeterminação (DAHL, 2001: 73).

Por outro lado, essa tendência histórica gera o reformismo, que, no caso da burocracia, se manifestou em três grandes momentos no século XX: o Dasp, o Decreto-Lei nº 200/1967 e o Plano de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), lançado em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado¹⁴, comandado então por Luiz Carlos Bresser Pereira.

É importante considerar, no lapso de tempo entre a Constituição de 1988 e o PDRAE, o Brasil passou por um período de crescente endividamento externo e hiperinflação, desde o fim da ditadura, na década de 1970, com as crises do petróleo e o fim do Milagre econômico ocasionado sob a égide dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Nessa época contamos com inúmeros planos econômicos fracassados¹⁵, até a implantação do Plano Real em 1994. Sem a estabilidade da moeda todos os planos governamentais estavam fadados ao fracasso e a própria prática de planejar foi abandonada por muito tempo, ou correspondia à mera atividade formal (PALUDO, PROCOPIUK, 2011: 57).

¹³ No contexto dos movimentos populares que proliferaram à época da redemocratização, entre as décadas de 1970 e 1980, essa fuga às diferenças foi denominada por Ana Maria Doimo (1995) de lógica consensual-solidarística e no aspecto racial se revela nos reflexos da ideologia do branqueamento (moreno é quase branco, logo, branco é) e no mito da democracia racial (SKIDMORE, 2001).

¹⁴ Extinto no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

¹⁵ De 1985 a 1994 o Brasil por diversas tentativas de combate à inflação: Plano Cruzado, Plano Cruzado II, Plano Bresser, Plano Verão (Cruzado Novo), Plano Collor I, Plano Collor II. Cada um desses planos partia de uma interpretação específica sobre as causas da escalada inflacionária, interpretações essas divididas basicamente entre a corrente dos inercialistas e a corrente dos pós-keynesianos (GREMAUD, VASCONCELLOS, TONETO JÚNIOR, 2009: 415-442).

Apesar disto, a Constituição da República de 1988 (CR/1988), ao inaugurar um novo período democrático para o país, estabeleceu também a obrigatoriedade do planejamento plurianual, seguido pela lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual¹⁶ em seu art. 165. Essa obrigatoriedade representou uma inovação para enfrentar o descontrole das finanças públicas. Contudo, na prática, refletiu a herança autoritária e economicista do período militar. O novo formato buscou também unificar planejamento e orçamento, bem como o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais.

O Plano de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995)¹⁷ foi elaborado sob pressão da crise fiscal e das crises econômicas das décadas de 1980 e 1990, quando as ideias neoliberais ganharam força na persecução do Estado-Mínimo. Assim, o novo modelo de planejamento e orçamento federal teve por foco a eficiência, a responsabilização¹⁸, o estabelecimento de metas, indicadores de processos e resultados, avaliações de desempenho. Segundo o paradigma neoliberal e gerencial o Estado deveria ter suas funções reduzidas por meio de privatizações, descentralizações e redução do quadro funcional, priorizando o controle dos gastos públicos em detrimento da produção de bem-estar e da promoção de direitos.

¹⁶ Plano Plurianual (PPA)- é um planejamento estratégico de médio prazo (quatro anos), cuja vigência inicia no segundo ano de um mandato presidencial e termina no primeiro ano do mandato subsequente. É a lei que institui, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)- planejamento tático. Compreende as metas e prioridades da administração pública federal, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre alterações na legislação tributária e política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Lei Orçamentária Anual (Loa)- planejamento operacional. Estima receitas e fixa despesas, dito de outro modo, a Loa prevê as quantias de moeda que deverão entrar e sair dos cofres públicos num período determinado, que, no caso brasileiro, compreende 1º de janeiro a 31 de dezembro (exercício financeiro).

¹⁷ <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> Acesso em: 11 de mar. 2014.

¹⁸ *Accountability*- trata-se de uma palavra sem tradução exata para português que expressa o conceito de transparência governamental, porém, essa transparência vai além da prestação de contas dos gastos públicos, está relacionada à operacionalização da democracia do ponto de vista eleitoral, mas também com a democracia que deve ou deveria acontecer entre uma eleição e outra, sobre o que tem sido feito durante os mandatos políticos executivos e legislativos em conformidade com os programas e ideias defendidas no período eleitoral, com a demonstração da atuação dos órgãos públicos diante da sociedade e das finalidades para as quais foram criados. *Accountability*, além de implicar em transparência, também implica em responsabilização dos agentes públicos no desempenho de suas atribuições (PINHO, SACRAMENTO, 2009). O'Donnell distingue a *accountability* em dois tipos: horizontal e vertical. *Accountability* horizontal é a responsabilização, transparência, respeito às competências e controle mútuo dos órgãos públicos entre si, especialmente entre os poderes executivo, legislativo e judiciário cuja divisão não ocorre apenas por competências distintas, mas também para que um limite o poder do outro evitando e coibindo abusos, algo especialmente designado ao Ministério Público (CR/1988, art. 127) e a órgãos de controle externo como o Tribunal de Contas da União, auxiliar do Congresso Nacional (CR/1988, arts. 70 e 71). *Accountability* vertical é a que pode ocorrer nos períodos eleitorais, significando que os cidadãos punirão com a derrota nas urnas os maus representantes, porém, conforme as informações que tenham do que fizeram durante seus mandatos, informações fornecidas pela imprensa, mas também pela fiscalização dos órgãos de controle do próprio aparato estatal. Por isso, “sem a *accountability* horizontal a *accountability* vertical não se realiza”. “Esses dois conceitos pressupõem a necessidade do controle dos governantes pelos governados e do controle do poder dentro do próprio Estado” (FERREIRA, 2013).

Marco Aurélio Nogueira (2004) discute o vazio deixado pela experiência do neoliberalismo em oposição ao Estado de Bem-Estar Social, pois, se este faliu por ser demasiadamente oneroso, o Estado Neoliberal fracassou também, por apostar na falácia dos mercados autorreguláveis, nas ideias de que mercados são melhores que governos e que ajustes macroeconômicos são suficientes para promover progresso econômico e social. Não existe distribuição automática das riquezas e o neoliberalismo, junto ao capitalismo predatório, teve consequências desastrosas para a população mundial, haja vista o estágio globalizado da economia que interliga os destinos de todos os países ampliando as desigualdades, a fome e o desemprego em massa.

“Essa discussão não conduz a uma proposta normativa, mas coloca a questão em outros termos: Não se pode mais pensar em termos de quantidade, tamanho, presença ou ausência do Estado, pois a história já nos provou que o Estado é necessário e não pode ser substituído nem pelo mercado, nem pela sociedade civil; trata-se de sabermos qual a qualidade do Estado, as atividades e os métodos do governo. Logo, não se podem ignorar os aspectos gerenciais e financeiros que o sustentam, mas de modo algum negligenciar regulações apropriadas para a proteção e o bem-estar social.” (FERREIRA, MASCARENHAS, MOREIRA *et al*, 2013)

No entanto, o que o dilema sobre o papel do Estado tem a ver com planejamento estratégico? A princípio nada, pois planejar é uma atividade que enseja alcançar quaisquer fins para realizar quaisquer ideologias. Dito de outro modo, o planejamento estratégico é um instrumento a ser aplicado conforme a vontade de quem o utiliza. Contudo, não é um instrumento neutro, ao contrário do que se possa imaginar. Essa pergunta, portanto, pode ser respondida pelo menos de duas maneiras: 1) o planejamento estratégico surgiu no contexto das empresas privadas, da administração empresarial voltada para o lucro e sua introdução na administração pública ocorreu no momento em que esta era considerada eminentemente inerte, ineficaz e inchada, em comparação com o setor privado, ou seja, quando as ideias neoliberais em ascensão chegaram a um governo que, com elas, buscou implantar a administração pública gerencial; 2) essa tendência se firmou nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002)¹⁹ e prosseguiu nos mandatos do Partido dos Trabalhadores (PT), principalmente a partir da eleição de Dilma Roussef, quando o planejamento estratégico generalizou-se por toda Esplanada dos Ministérios desde o

¹⁹ Exemplo disso é a Lei nº 10.180/2001: “Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. [...] Art. 2º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade: I - formular o planejamento estratégico nacional [...]”.

primeiro ano de mandato (2011) e já era obrigatório no Poder Judiciário desde a Resolução nº 70/2009, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Contudo, o governo do PT, tradicional oposição de esquerda ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), embora sujeito a um processo de transição que visava manter a conquista da estabilidade econômica, entrou em 2003 com um programa de governo comprometido a reduzir a desigualdade social brasileira, ainda entre as piores do mundo. Parece-nos então, como mostraremos a seguir, que a ideia de um Estado eficiente, construída nos mandatos anteriores de Fernando Henrique Cardoso (FHC), não foi destruída, porém, acrescida das noções de eficácia e efetividade das políticas públicas, especialmente aquelas de cunho social.

1.2 As reformas das emendas constitucionais nº 19 e 20/1998

A Emenda Constitucional nº 19 e a Emenda Constitucional nº 20 (4/6 e 15/12/1998) deram *status* constitucional às reformas administrativas e previdenciárias empreendidas nesse período.

A EC nº 19/1998 alterou o art. 27, § 2º (teto remuneratório de deputados estaduais), o art. 28, parágrafos 1º (perda de mandatos) e 2º (teto remuneratório de governadores), o art. 29, inciso V (teto remuneratório de prefeitos e secretários municipais), o art. 37, *caput* (adiciona princípio da eficiência aos princípios da Administração Pública), o art. 38, *caput*, o art. 39 (fim do regime jurídico único, redação original do *caput* restaurada por medida cautelar, com efeito *ex nunc*²⁰) e o art. 41. O art. 48 foi acrescido do inciso XV²¹ e o art. 49, acrescido do inciso VII²². Os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 foram alterados da seguinte maneira: Inciso I- acesso aos cargos públicos por brasileiros e estrangeiros conforme requisitos legais; inciso II- obrigatoriedade do concurso público de provas ou de provas e títulos para acesso a todos os cargos isolados ou organizados em carreira, segundo a lei, exceto cargos de livre nomeação e exoneração; inciso

²⁰ Efeito *ex nunc* – a partir da decisão, sem retroagir. ADI 2.135-4 (DOU e DJU 14/8/2007). A reforma proposta pela EC nº 19/1998 aqui é a de que os entes federados pudessem optar pelo regime jurídico público ou privado na Administração Direta.

²¹ Fixação de subsídios dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

²² Torna idêntico o subsídio de deputados e senadores.

V; inciso VII- altera regulamentação do direito de greve do servidor público de lei complementar para lei ordinária; inciso X- remuneração de servidores e subsídios de membros de poder e candidatos eleitos só poderão ser alterados por lei específica observando a iniciativa privada e com revisão geral anual sem distinção de índices; inciso XI- teto remuneratório da Administração Pública é o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal; inciso XIII- veda equiparação remuneratória no serviço público; inciso XIV- proíbe consideração de acréscimos pecuniários no cálculo para aquisição de novos acréscimos (acaba com o efeito cascata de vantagens na remuneração do servidor público, gerador de quantias exorbitantes); inciso XV- irredutibilidade remuneratória, exceto quando ultrapassar o teto remuneratório; inciso XVI- veda acumulação de cargos com exceções nas alíneas “a”, “b” e “c”; inciso XVII- proibição da acumulação de cargos abrange Administração Pública Direta e Indireta; inciso XIX- criação de entes da Administração Indireta; § 3º- participação do usuário na Administração Pública Direta e Indireta, permitindo aos cidadãos avaliar e cobrar a qualidade dos serviços prestados, § 7º- restrições por acesso a informações privilegiadas por exercício de cargo ou emprego, § 8º- contrato de gestão: autonomia gerencial, orçamentária e financeira ampliada a órgãos da Administração Direta e Indireta por contrato com o poder público fixando metas de desempenho, § 9º- aplica teto remuneratório para despesas de pessoal de empresas públicas e sociedades de economia mista custeadas pelos entes federados²³.

A EC nº 20/1998, por sua vez, alterou o § 10 do art. 37: veda acumulação de aposentadoria de regimes próprios de previdência social (militar ou civil) com remuneração de cargo, emprego ou função pública, salvo exceções previstas na constituição (cargos acumuláveis na atividade, inciso XVI do art. 37). No art. 40 institui a reforma da previdência, condicionando a aposentadoria ao tempo de contribuição (não mais ao tempo de serviço) e a aposentadoria proporcional a idades mínimas de 60 anos para a mulher e 65 anos para o homem. Alterou também regras da aposentadoria voluntária, proibindo que os proventos de aposentadoria e pensão excedam o valor do cargo efetivo em que se der a aposentadoria ou

²³ A EC nº 19/1998 alterou também o art. 21, incisos XIV e XXII (competências da União), o art. 22, inciso XXVII (competências privativas da União), os artigos 51, 52, 57 (competências privativas do Senado e da Câmara dos Deputados, fim da remuneração extraordinária para sessões extraordinárias do Congresso Nacional), artigos 93, 95 e 96 (subsídios do Poder Judiciário, criação e extinção de cargos), artigos 127 e 128 (subsídios do Ministério Público), artigos 132 e 135 (concurso, remuneração e estabilidade dos procuradores dos Estados e Distrito Federal), artigos 144 (competências e remuneração da polícia federal), 167 (veda transferência voluntária ou empréstimos do Governo Federal e dos Estados e suas instituições financeiras por antecipação de receita), 169 (condiciona aumentos e alterações nas carreiras a dotações orçamentárias prévias), 173 (estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica), 206 (carreira e piso salarial dos profissionais de ensino), 241 (cooperação entre os entes federados por meio de consórcios públicos) e 247 (perda do cargo por servidor estável).

servir de base para cálculo da pensão; assim como proibiu a percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio de previdência social (estadual com federal, por exemplo). A partir da EC nº 20/1998 fica vedada a contagem de tempo fictício; adoção de critérios diferenciados para concessão de aposentadoria; o teto remuneratório do inciso XI do art. 37 aplica-se aos proventos de aposentadoria; permite adoção do teto do Regime Geral de Previdência Social pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e criação de regime de previdência complementar para os servidores titulares de cargo efetivo, mediante edição de lei complementar. Esta emenda alterou também os artigos 42, 73, 93, aplicando aos militares, ministros do Tribunal de Contas da União e magistrados as regras do art. 40 para aposentadoria e pensão de seus dependentes²⁴.

Em resumo, essas duas emendas constitucionais estabeleceram tetos remuneratórios para servidores, magistrados, presidentes (da República, do Senado, Câmara dos Deputados, tribunais superiores), governadores, prefeitos, deputados estaduais, federais e vereadores, a participação dos cidadãos como usuários dos serviços públicos, prevendo o acesso a informações (regulamentado pela Lei nº 12.527/2011), alteraram regras de acesso aos cargos públicos vinculadas ao concurso público, estabilidade, condições para perda de cargos, instituíram a avaliação de desempenho para os servidores públicos, equiparam o Regime Próprio de Previdência Social ao Regime Geral de Previdência Social (ainda que tal medida começasse a ser aplicada somente há pouco tempo pela União, ao estabelecer o regime de previdência complementar mediante edição da Lei nº 12.618/2012²⁵). Além de modificarem o direito de greve o servidor público, a reforma da Previdência e da Administração Pública instituiu o contrato de gestão, acumulação de proventos apenas para cargos acumuláveis na atividade (vedação para os demais), novas regras de aposentadoria passando a ser vinculadas ao tempo de contribuição e não mais ao tempo de serviço, estabelecendo regras de transição e limites de idade maiores que os anteriores²⁶.

²⁴ A EC nº 20/1998 modificou na sequência os artigos 114 (Justiça do Trabalho) e 142 (Das Forças Armadas). No art. 167, veda a utilização das contribuições sociais em despesas distintas do Regime Geral de Previdência Social. Os artigos 194 e 195 (seguridade social), bem como o art. 201 (Regime Geral de Previdência Social) e o art. 202 (Regime de Previdência Privada). Acrescentou, por fim, às Disposições Constitucionais Gerais os artigos 248, 249 e 250, sobre o pagamento de remunerações e proventos não sujeitos ao teto constitucional estabelecido pela EC nº 19/1998 (art. 37, XI), pagamentos de proventos, pensões e benefícios excedentes aos recursos dos entes federados (regimes próprios) e do Regime Geral de Previdência Social.

²⁵ Lei ordinária, portanto, feita em processo legislativo em desacordo com o previsto no art. 40, § 15, da CR/1988.

²⁶ Essas emendas alteraram também competências da União, a definição de precatórios, a concessão do salário-família ao trabalhador e proibiram o trabalho insalubre ou perigoso aos menores de 18 anos e de qualquer trabalho aos menores de 16 anos.

Como se pode notar pelas datas de promulgação de várias leis, importantes alterações previstas pelas emendas constitucionais 19 e 20 no governo do PSDB foram concretizadas durante os mandatos do PT, elementos que fortalecem a concepção de que a ideia de eficiência introduzida pela Administração Pública gerencial nos anos do governo de FHC, não foi destruída pelo PT nos mandatos subsequentes.

1.3 Planejar, avaliar e monitorar: planejamento e orçamento no governo federal

Melo (2012) corrobora o argumento anterior ao demonstrar em sua pesquisa o esforço em aprimorar o sistema de monitoramento e avaliação das políticas públicas criado com a reforma do ano 2000 (governo FHC), cujo intuito foi criar normas para o planejamento federal relativas à metodologia, controle, organização, prazos, contabilidade e estatística, formando um grupo de trabalho interministerial cujos esforços resultaram no Decreto nº 2.829/1998 (Diário Oficial da União - DOU, 30/10/1998²⁷), que “estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências”²⁸, e na Portaria nº 42/1999, que “atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências”²⁹ (DOU, 15/4/1999³⁰), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2012: 22-24). Essa reforma foi significativa, embora não tenha sido editada nem naquele momento, nem até hoje, a Lei Complementar prevista no § 9º, do art. 165 da CR/1988.

No entanto, Patrícia Coimbra de Souza Melo (2012) revela também que o primeiro Plano Plurianual (PPA 1991-1995) foi elaborado apenas para cumprir a determinação constitucional e que os planos subsequentes esbarraram na dificuldade de conectar planejamento e orçamento³¹, bem como de construir um sistema de monitoramento e

²⁷ <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=49&data=30/10/1998> Acesso em: 27 dez. 2014.

²⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm. Acesso em: 27 dez. 2014.

²⁹ ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/P42_MPOG_14-04-1999.pdf. Acesso em: 27 dez. 2014.

³⁰ <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=244&data=15/04/1999>. Acesso em: 27 dez. 2014.

³¹ Dificuldade esta que levou a priorização dos aspectos financeiros e econômicos do gasto público, em detrimento de suas funções sociais, é o que a autora critica como enfoque economicista.

avaliação que permitisse aperfeiçoar as políticas públicas e gerar aprendizado organizacional por meio dos progressos e entraves encontrados na execução dos programas.

“[...] a busca pelo controle fez com que o PPA fosse construído com uma estrutura praticamente igual à do orçamento, possuindo mais características de um orçamento plurianual do que de um Plano norteador da ação estatal. Dessa forma, o PPA não conseguiu ‘estar além de um instrumento formal de planejamento que não foi capaz de informar adequadamente as metas estratégicas do governo e tampouco criar as condições para a viabilidade da ação pública’.” (SANTOS *apud* MELO, 2012: 60)

A constituição de um sistema de monitoramento e avaliação exige a participação e integração interministerial, e os sistemas de avaliação criados até o PPA 2012-2015 foram padronizados para todo o governo federal, elaborados com informações alheias às especificidades e necessidades dos ministérios, centradas nas categorias de análise prioritárias para o MPOG. Acabaram, portanto, sendo inúteis para os executores dos programas, seus formulários eram preenchidos pelos gerentes apenas por obrigação e foram abandonados pelos políticos como geradores de informações capazes de subsidiar suas decisões (MELO, 2012: 61).

“[...] é difícil estabelecer um padrão de medida de desempenho que seja apropriado para todas as situações, sendo que a iniciativa de criação de modelos padronizados deriva muito mais de modismos, de supersimplificação, de valorização do planejamento em detrimento da ação, do culto pela economia e pela eficiência, da fobia ao conflito e da crença de que a comunicação segue a cadeia de comando, em detrimento do atendimento da necessidade de informação.” (RADIN *apud* MELO, 2012: 61)

Entretanto, o modelo de planejamento, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual que vigorou de 2000 a 2011 não teve sucesso em colocar o PPA como “instrumento norteador da definição de políticas públicas estratégicas e no sentido de criar uma administração pública voltada para resultados” (MELO, 2012: 60), por dificuldades em concretizar o modelo de integração entre planejamento, orçamento e gestão idealizado no ano 2000. As principais causas apontadas por Melo foram: 1) o fortalecimento do gerencialismo nas décadas de 1980 e 1990, por conta da crise econômica nesse período, e, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, condutor da redução das funções do Estado por meio de privatizações, descentralizações, redução funcional, propostas neoliberais empreendidas sob as pressões da crise fiscal, focalizando a ação governamental para a contabilidade e o controle de gastos, em detrimento da promoção de direitos; 2) O controle do

gasto, por consequência, tornou-se mais importante que a implementação das políticas. O Estado como interventor e promotor do desenvolvimento era considerado negativo, assim, o PPA assumiu características de um orçamento plurianual incapaz de informar as metas estratégicas do governo, fracassando em combinar a análise de políticas públicas com a elaboração do orçamento.

O planejamento plurianual não era, como se esperava, uma ferramenta capaz de auxiliar na estruturação das ações do Estado e no aprimoramento das políticas públicas. As informações geradas pelo sistema de monitoramento e avaliação do PPA eram de pouca utilidade, pois constituíam o esforço de monitorar tudo a partir de categorias orçamentárias (SILVA, NETO, *apud* MELO, 2012: 62).

Nesse sentido, o PPA 2012-2015 impulsionou a elaboração e realização do planejamento estratégico nas organizações públicas federais para preencher na gestão pública e no Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) a lacuna relativa às especificidades de cada instituição e de cada política, bem como garantir adequação permanente dos processos de gestão às finalidades de cada uma, intrinsecamente conectadas às políticas e programas pelos quais cada uma seria responsabilizada no processo de implementação.

“A pactuação dos indicadores e, caso necessário, de sua aferição com os responsáveis pela implementação das políticas diminui o risco que estes se tornem apenas um instrumento de controle, sendo relegado a rotinas burocráticas autocentradas que não contribuem para a efetivação das entregas a sociedade.

A construção dos indicadores não pode estar associada[s] a processos rígidos, padronizados e ideais, sendo que a flexibilidade e adaptação dos mesmos à política objeto de monitoramento é que garante[m] sua efetividade.

[...] A construção de indicadores sem considerar devidamente os principais atores, o ambiente político, a realidade de implementação e as limitações de uma política apresenta-se como um grande desperdício de recursos públicos, sendo muito melhor abandoná-los do que continuar alimentando rotinas que em nada contribuem para atender as demandas do povo.

Portanto, este guia demonstrou que a construção e utilização de indicadores não é trivial [são triviais] e não pode[m] ser realizada[s] sem um processo de pactuação dos atores e imersão na realidade da política pública. A preocupação com a criação de processos e rotinas que não agregam à tomada de decisão deve ser permanente, sendo recomendada[o] a revisão periódica dos indicadores para verificar se os mesmos atendem a este requisito.

Por fim, esperamos, por meio deste guia, ter compartilhado uma perspectiva sobre indicadores adequada aos desafios da Administração Pública e ao PPA 2012-2015, contribuindo para o aprimoramento da gestão das políticas

públicas.” (*Indicadores, orientações básicas aplicadas à gestão pública*, 2012: 58-59)³²

A citação acima reflete outra falha apontada por Melo (2012): a centralização do SMA, processado sem a participação dos órgãos setoriais (principalmente ministérios), no que concerne a dados relevantes sobre as experiências e características próprias, por exemplo, a políticas educacionais, e, por sua vez, distintas das políticas de saúde.

“Analisando o caderno de avaliação do PPA 2008-2011, percebe-se que os indicadores não cumpriram sua finalidade, sendo muito mais um registro cartorial do que um instrumento de subsídio a tomada de decisão ou de publicização dos resultados da ação do governo. Isso ocorreu porque tanto os [P]programas como seus indicadores foram elaborados sem que houvesse uma pactuação adequada entre os principais atores da política, o que [os] deixou carentes de legitimidade dentro da Administração Pública.

Isto, por si só, já comprometeria a eficácia do modelo, contudo[,] também deixaram de ser considerados aspectos como: a realidade de cada política, como se dá sua implementação, como está estruturado o processo decisório, quais informações são relevantes à tomada de decisão e qual era a disponibilidade de recursos e condições técnicas e institucionais de cada órgão executor para o levantamento das informações. Notadamente, houve uma preocupação maior com a representatividade do indicador e com a adequação metodológica do seu processo de construção, em detrimento da viabilidade prática de sua aferição. Tudo isso concorreu para distanciar os indicadores do processo decisório, minguando sua capacidade de alterar a realidade da política.

Na elaboração do PPA 2012-2015, para evitar os problemas acima, os indicadores foram pactuados com todos os atores envolvidos com os programas, por meio de oficinas. E, nesse processo, foram priorizados indicadores já existentes, gerados por instituições independentes, que são divulgados com uma periodicidade definida e que em geral possuem um nível de agregação maior.” (*Indicadores, orientações básicas aplicadas à gestão pública*, 2012: 42)³³

Talvez por isso em 2003 tenha sido elaborado o primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, lançado em 2004, para fazer frente a esse problema inserido na agenda governamental, já que, sob a vigência do PPA do governo anterior (2000-2003), e, mais que isso, da forma como o PPA era feito (planos de 2004 a 2007 e de 2008 a 2011), não era possível atender essa demanda de maneira direta, clara e eficaz.

³² Importante assinalar que uma das referências bibliográficas deste documento é: MINTZBERG, H. *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

³³ http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_triangular.pdf. Acesso em: 27 dez. 2014.

2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O combate ao trabalho escravo é uma política pública assumida pelo governo como uma das finalidades do Estado diante da sociedade brasileira. Este plano é uma política pública, que, após sua segunda edição, foi incluída como meta estratégica do Plano Plurianual de 2012 a 2015. Mas, então, qual seria o papel do planejamento estratégico na elaboração das políticas públicas?

2.1 O ciclo de políticas públicas e o planejamento estratégico

As sociedades modernas são complexas e diferenciadas, compostas por diversos interesses cuja oposição gera conflitos na vida coletiva. E a política foi a maneira encontrada desde muito tempo pelas sociedades humanas para administrar esses conflitos seja por meios pacíficos de barganha e negociação ou pela constituição dos estados, concentrando o monopólio do uso da força, mantendo a violência física como alternativa latente de manutenção da ordem interna e nas relações com outros estados.

Entretanto, a sobrevivência e o progresso das sociedades dependem da manutenção da paz e a política é a forma de construir consensos sobre as regras e limites necessários ao bem-estar coletivo. Política é um “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 2010³⁴). A política se expressa em três dimensões principais: 1) nas relações de poder em geral, entre duas ou mais pessoas, expressando-se no poder como capacidade de alguém impor sua vontade a outros, como *politics*: “exercício de alguma forma de poder, para influenciar o comportamento das pessoas, seja para construir consensos, seja para controlar o conflito”; 2) Como “atividade do sistema político para desenvolver políticas públicas: organizações oficiais ou Estado cujo trabalho é cuidar da

³⁴ Maria das Graças Rua, professora de Ciência Política da Universidade de Brasília, também professora do Instituto de Economia, Gestão e Políticas Públicas, IGEPP. A citação pertence a seu material didático e tem respaldo em Max Weber (2000: 34): “§ 17. A uma associação de dominação denominamos associação política, quando e na medida em que sua subsistência e a vigência de suas ordens, dentro de determinado território geográfico, estejam garantidas de modo contínuo mediante ameaça e a aplicação de *coação física* por parte do quadro administrativo. Uma *empresa* com caráter de instituição política denominamos Estado, quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o *monopólio legítimo* da coação física para realizar as ordens vigentes. Uma ação social, e especialmente a de uma associação, é ‘politicamente orientada’, quando e na medida em que tenha por fim a influência da direção de uma associação política, particularmente apropriação ou expropriação, a nova distribuição ou atribuição de poderes governamentais [de forma não violenta [...]].” A violência física (Pierre Bourdieu desenvolveu o conceito de violência simbólica) é o último recurso, quando todos os meios pacíficos de obter obediência falham. http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMaria_Gracas_Rua.htm. Acesso em: 18 fev. 2015.

ordem pública formulando e tomando decisões que afetam a coletividade”, denominada *policy*; 3) a atividade política (*politics*) tem como um de seus resultados um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos, as chamadas políticas públicas ou *policies* (*policy*, no singular) (FREY, 1999: 1). Uma política pública resulta de várias decisões políticas, mas nem toda decisão política resulta em uma política pública.

O público se refere a bens não-exclusivos e não-excludentes, ao que, na tradição da *polis* grega, é de todos, em oposição ao Estado patrimonial, em que os bens usufruídos pela coletividade pertencem ao soberano. Uma política é pública por pertencer ao âmbito estatal e assim, ter *status* jurídico imperativo (poder extroverso, autoridade soberana do Estado). Uma política pública pode atingir a esfera privada, mas, nem por isso reduz-se a ela. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados, e, portanto, permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz. Envolve vários atores e níveis de decisão, e, embora seja materializada por governos, não se restringe necessariamente a participantes formais, já que atores informais também são importantes. As políticas públicas não se restringem a leis e normas, podem gerar impactos em curto prazo, porém, em geral, possuem efeitos de longo prazo. Por isso, as políticas públicas envolvem processos subsequentes às decisões que as criaram e propuseram, implicam também sua implantação, execução e avaliação (RUA, 2010).

Então, de onde surgem as políticas públicas? Surgem de temas, acontecimentos sociais que podem ser reconhecidos por um ou vários grupos da sociedade política como problemas sociais, que atingem determinado grupo de pessoas, mas possuem repercussão geral (ideologias políticas e/ou partidárias entram nesse leque de possibilidades); surgem de grupos que disputam entre si para incluir seus interesses na agenda governamental. A agenda é, por sua vez, uma lista de prioridades às quais o governo deve dedicar seus esforços e atenções.

A agenda governamental é formada por demandas que chegam ao sistema político. Essas demandas podem ser novas, recorrentes ou reprimidas e sua absorção depende do grau de abertura do sistema político.

Os regimes autoritários elevam o custo da ação coletiva por meio da coerção e da repressão, pois não admitem oposição. O custo da coerção é, até certo ponto, menor que o custo da inclusão. Regimes totalitários são ainda mais fechados, pois não admitem nem divergência nem oposição, baseiam-se na mobilização pelo alto e a inclusão ocorre pela adesão absoluta e controlada. Regimes democráticos³⁵, por sua vez, tendem a absorver as demandas, atores e interesses, sempre que o custo da exclusão for maior que o da inclusão. São sistemas abertos que admitem divergência e oposição, ainda que o grau de abertura varie de um país para outro, especialmente no que concerne a regimes democráticos antigos e mais recentes, implantados do século XX para cá (O' DONNELL, 1991: 26).

As demandas reprimidas são “estados de coisas”, situações em que os valores sociais, em sua dinâmica, impedem a questão de emergir, pois são consideradas e aceitas “normais” / “naturais” ou “sem solução”, como a segregação racial nos Estados Unidos ou na África do Sul. As demandas reprimidas deixam esse “estado de coisas” em situações de crise, as quais exigem intervenção imediata, por meio de ação política organizada ou situações de oportunidade. O trabalho escravo, que continuou a ser praticado mesmo após a Lei Áurea, foi uma demanda reprimida durante quase cem (100) anos, e emergiu no governo brasileiro somente à época da redemocratização, no ano de 1985 (FIGUEIRA, 2009), embora o Brasil tenha ratificado a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre Trabalho Forçado ou Obrigatório (1930), em 25 de abril de 1957³⁶.

“É verdade que as informações a respeito do crime são bem anteriores. Desde meados do século XIX, é possível encontrar quem escrevesse a respeito (Davatz, 1980).

No mais, os auditores fiscais da[s] Delegacias Regionais do Trabalho, mesmo ao assinalarem minuciosamente o que haviam encontrado nas fazendas - homens armados intimidando trabalhadores, espancamentos e assassinatos de pessoas, o sistema de endividamento presente no trabalho, situações degradantes de moradia e alimentação - muitas vezes concluíam não terem encontrado indícios de escravidão. Naturalizavam as violações dos direitos contra a pessoa, ao registrarem que tais eram a modalidade comum do trabalho e as condições de vida dos assalariados na região.

³⁵ Definimos regime democrático aqui de forma simples e sucinta como governo do povo (pelos representantes do povo, eleitos, na democracia representativa), para o povo - e prestando contas ao povo. A primeira parte dessa afirmação é tradicionalmente atribuída a Abraham Lincoln, mas Clifford D. May (1987), revelou que “o crédito por esta definição deveria ir provavelmente para Daniel Webster [...]. Webster fez um discurso em 1830 – 33 anos antes do pronunciamento de Lincoln em Gettysburg - no qual falava de um ‘governo do povo, feito para o povo, pelo povo e prestando contas ao povo’ ”. (LIJPHART, 2003: 17).

³⁶ *Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil*. <http://www.oitbrasil.org.br/convention> e <http://www.oitbrasil.org.br/node/449> Acesso em: 29 dez. 2014.

Raramente havia inquéritos policiais e, algumas vezes, a própria polícia do estado se envolvia, favorecendo empregadores, e os Procuradores e o Poder Judiciário eram omissos. No atual município de Floresta, no sul do Pará, por exemplo, no início da década de 1990, trabalhadores ao tentarem escapar de uma fazenda, foram presos pela polícia que pretendia devolvê-los ao empreiteiro. Não o fez porque houve reação de uma agente de pastoral que morava na comunidade. Em outro caso, a polícia, no município de Redenção, ao ser comunicada que um trabalhador havia sido assassinado na fuga do trabalho escravo, recolheu e sepultou o morto. Apesar de ter encontrado os documentos da vítima junto ao corpo, no registro de óbito consta a palavra ‘Cachorro’. Assim a humanidade do trabalhador não só era na prática desdenhada, pelas violências físicas sofridas, mas simbolicamente representada atrás da ocultação da identidade e da transmutação de gente para cachorro.” (FIGUEIRA, 2009: 84)

A política nacional de erradicação do trabalho escravo surgiu por mudança das condições políticas³⁷, pela ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, mas já era uma demanda recorrente de organizações não-governamentais, especialmente a Comissão Pastoral da Terra, desde a década de 1970 e tornou-se parte da agenda governamental em meados da década de 1980 sem que a ela se desse o caráter prioritário assumido em 2004.

Os atores, para inserir suas preocupações na agenda, se organizam em comunidades políticas, redes, grupos de interesse ou pressão³⁸, e podem agir por meio de *lobby*. A bancada ruralista, apoiada nos interesses dos grandes produtores rurais (agronegócio), forma um grupo de pressão, ao mesmo tempo representante e diretamente interessado (pois são eles mesmos grandes proprietários e produtores agrícolas e agropecuários) apoiado na organização partidária e em seus cargos políticos de deputados e

³⁷ A agenda pode se formar por modificações incrementais “devido a várias limitações, especialmente a rigidez da cultura institucional, os interesses ocultos, e a racionalidade limitada dos tomadores de decisão”, este modelo é chamado de *Equilíbrio Pontuado*. Assim, a mudança das políticas públicas é “pontuada por mudanças das condições políticas, ex.: do partido que controla o governo ou da opinião pública. Por isso as políticas caracterizam-se por longos períodos de estabilidade, pontuados por alterações menos frequentes, que ocorrem devido às mudanças na sociedade ou do governo” (BAUMGARTNER, JONES *apud* RUA, 2010).

³⁸ Comunidades políticas- “consensos informais entre instituições, grupos, lideranças, funcionários, agentes da sociedade, ongs [Ongs], etc [etc.], em torno de uma determinada política.”

Redes políticas- “interações que se estabelecem entre instituições, grupos, lideranças, funcionários, agentes da sociedade, ongs [Ongs], etc [etc.], em torno de uma determinada política. Geralmente são pouco formais, trocam informações e apoios. Redes são estruturas horizontais de competências, que não possuem centro. Issue networks [*issue networks*] são redes que se formam em torno que [de] questões específicas de uma política.”

Grupo de interesse- “qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas.”

Grupo de pressão- “grupo que, baseado em uma organização formal, busca, através [por meio] do uso de sanções ou de ameaça do uso dessas, atingir a consecução de seu objetivo maior, vale dizer, influenciar as decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalecente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja para conservá-las frente à ameaça de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político.” (RUA, 2010).

senadores no Congresso Nacional, contra a EC nº 81/2014³⁹ pela expropriação de propriedades rurais e urbanas flagradas em exploração de trabalho escravo, tramitando nessa casa legislativa desde 1995, primeiro na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 232/1995⁴⁰, na PEC 57A/1999⁴¹ e, por fim na PEC nº 438/2001⁴² convertido finalmente na Emenda Constitucional mencionada em 6 de junho de 2014. Ou seja, dezenove (19) anos de tramitação.

Movidos por preferências (definidas a partir dos benefícios esperados, em contraposição às renúncias ou custos necessários) e expectativas (perdas e ganhos de cada alternativa considerada, sob a perspectiva de cada ator) ordenadas hierarquicamente (hierarquia de preferências) diante de uma estrutura de oportunidades (recursos de poder e regras do jogo político), as ações dos atores resultam em um ou vários itens de decisão em cada política (*issues*), afetando interesses de diversos atores em perdas e ganhos que definirão o conflito entre eles (RUA, 2010⁴³).

As arenas políticas decorrem da combinação das preferências, expectativas e estrutura de oportunidades. São espaços sistêmicos de atuação e interação dos atores, lugares para mobilização dos conflitos e formação de alianças (RUA, 2010).

“A concepção da ‘policy arena’ foi originalmente introduzida no debate científico por Lowi (1972). Ela parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. Os custos decisivos para a configuração do processo político. O modelo da ‘policy arena’ refere-se [,] portanto[,] aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas dependendo se as políticas apresentam caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.” (FREY, 1999: 9)

³⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc81.htm. Acesso em: 29 dez. 2014.

⁴⁰ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14584>. Acesso em: 29 dez. 2014.

⁴¹ http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=105791. Acesso em: 29 dez. 2014.

⁴² <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=36162>. Acesso em: 29 dez. 2014.

⁴³ TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: Escolha Racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998. Este autor desenvolve um arcabouço de análise política a partir da Escolha Racional. “Parte de uma análise do comportamento individual dos políticos e suas relações partidárias internas e externas em diversos cenários, demonstrando que se determinado comportamento adotado por certo ator não parece ser a melhor escolha naquela situação é porque o observador está focado somente em um cenário ou em um jogo, enquanto que o ator está jogando em diversas esferas dois ou mais jogos” (VENDRUSCOLO, 2006). Essa concepção também fundamenta a análise dos jogos em múltiplas arenas. Matus (1996) se refere a esse tipo de situação, mas sem enquadrá-la na teoria dos jogos. Os atores estão inseridos num contexto de racionalidade imperfeita, seja porque não dispõem de todas as informações necessárias para tomar a melhor decisão possível, seja porque são motivados por valores pessoais que tornam cada perspectiva/ avaliação única, podendo divergir até mesmo a respeito dos interesses em jogo (disputa).

As dinâmicas de interação nas arenas políticas podem acontecer na forma de jogos, debates ou lutas e os mecanismos de interação podem ser a persuasão, o intercâmbio (corrupção), a pressão pública, a negociação, a autoridade ou a obstrução (RAPPOPORT *apud* RUA, 2010).

Segundo Klaus Frey (1999) existem quatro tipos de arenas políticas: as arenas das “policies distributivas” distribuem recursos cujos custos não são diretamente perceptíveis pelos grupos envolvidos, beneficiando um grande número de pessoas em escala relativamente pequena, a exemplo do programa Bolsa-Família (RUA, 2010). Essas arenas, do ponto de vista decisório, são caracterizadas pelo “consenso e indiferença amigável”, por envolverem interesses pontuais e não-antagônicos enquanto “potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição dos serviços e benefícios” (FREY, 1999: 9)⁴⁴.

As “policies redistributivas” são, ao contrário, voltadas para o conflito, pois envolvem o deslocamento “consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade” (WINDHOFF-HÉRETIER *apud* FREY, 1999: 9). Os processos políticos que visam à redistribuição costumam ser polarizados e repletos de conflitos, como a política de cotas raciais ou a reforma agrária. Essas arenas envolvem relações de propriedade, poder e *status* social, conflitos profundos e duradouros com lideranças permanentes e representativas de amplos segmentos sociais. Constituem jogos de soma-zero, em que, dito de outro modo, as decisões implicarão perdedores e vencedores, pois envolvem sanções diretas e imediatas contra os resistentes, envolvendo todo o contexto da ação individual (RUA, 2010).

A abolição da escravatura fez parte de uma arena redistributiva no século XIX e parece fazer parte até hoje, pois a Lei Áurea não tornou impotentes os velhos proprietários rurais, como sonhava Sérgio Buarque de Holanda:

“Os velhos renasceram nos novos, na pecuária moderna e no conjunto de empresários do agronegócio. A força do pensamento ruralista encontra guarida não só no Congresso, mas nos demais poderes e nos meios de

⁴⁴ No caso do programa Bolsa-Família, os potenciais opositores podem estar na elite burguesa, mas que, pelo menos nos planos locais, beneficia-se com o aumento do poder aquisitivo e de consumo das famílias. Por outro lado, é uma política distributiva que, por meio de suas condicionalidades, pretende impactos redistributivos ao longo do tempo, permitindo a mobilidade social ascendente dos filhos das famílias assistidas, por meio do acesso à nutrição adequada, à saúde e à educação.

comunicação social. Aliás, esta força se expressa na promiscuidade de autoridades com a escravidão, ou porque se encontram diretamente envolvidas, ou porque são coniventes. De uma forma e de outra, o crime, no caso, passa a ser endógeno ao Estado. (FIGUEIRA, 2009: 83)

É importante ressaltar que o trabalho escravo passa a ser reconhecido como prática criminosa apenas em 2003, com a alteração do art. 149 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) pela Lei nº 10.803/2003 (DOU, 12/12/2003), bem como o caráter redistributivo de expropriar propriedades urbanas e rurais flagradas no delito da escravidão contemporânea acrescido recentemente ao art. 243 da CR/1988, pela Emenda Constitucional nº 81/2014.

“Policies regulatórias” pertencem a elites cujas lideranças disputam entre si para minimizar os prejuízos que as ordens, proibições, decretos, leis e portarias podem lhes causar. As questões envolvem barganhas e concessões recíprocas, sempre beneficiando a uns e prejudicando a outros, como a política ambiental, cujo novo código mobilizou madeireiros, agricultores, pecuaristas, ambientalistas, seguradoras, partidos e organizações não-governamentais (RUA, 2010). Os custos e benefícios para os diversos grupos dependem da configuração concreta da política e esta configuração específica, por sua vez, pode modificar os processos de conflito, consenso e coalizão, além de atingir a população de forma ampla e igual (FREY, 1999: 9).

As arenas políticas constitutivas, “policies constitutivas” (“constituent policy”, LOWI *apud* FREY, 1999: 9) ou estruturadoras (BECK *apud* FREY, Id: Ibid.) “determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, ou seja, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias” (FREY, Id: Ibid.), são arenas centralizadas, pois constituem em geral propostas que acarretam mudanças no texto constitucional e envolvem todo o conjunto social (RUA, 2010). Políticas estruturadoras referem-se à própria esfera política (no sentido de *polity*), gerando novas instituições, modificações no sistema de governo ou no sistema eleitoral, na propaganda política, na configuração dos processos de negociação, cooperação e consulta entre atores políticos.

As políticas estruturadoras, tanto para Rua (2010) quanto para Frey (1999), costumam provocar menos impacto na esfera pública que as políticas regulatórias, devido ao fato de serem autorreferidas, ou, dito de outro modo, voltadas para o próprio sistema político-

administrativo. As políticas regulatórias, ao contrário, envolvem questões morais longamente discutidas e controversas na sociedade. Nesse sentido, a reforma política seria um exemplo de política estruturadora ou regulatória? Nem sempre a realidade empírica poderá ser facilmente encaixada nessa classificação.

Klaus Frey (1999) defende a necessidade de adaptar os conceitos e métodos de análise das políticas públicas ao contexto de países como o Brasil, já que foram originalmente desenvolvidos para países desenvolvidos e democraticamente estáveis, um contexto diferente do nosso:

“[...] a realidade político-administrativa de países em desenvolvimento como o Brasil, caracterizados como regimes neopatrimoniais (Eisenstadt, 1974) ou democracias delegativas (O’ Donnell, 1991), cujas características mais relevantes para o tema aqui discutido são as instituições democráticas frágeis e a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais.” (FREY, 1999: 1)

Discutiremos essas especificidades mais adiante, principalmente no que concerne ao conceito de neopatrimonialismo. Em relação ao termo “delegativas”: o Brasil, junto de Argentina, Peru, Bolívia, Equador, Filipinas, Coreia do Sul e países da Europa Central e Oriental são considerados por O’ Donnell como democracias que não-representativas e sim delegativas, embora atendam os critérios de Dahl (1971; 1989) para a poliarquia⁴⁵, considerando que após sair de um regime autoritário é preciso fazer a transição de um governo democraticamente eleito para um regime democrático, o que significa uma democracia com instituições consolidadas. O que caracteriza uma democracia delegativa é:

“As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o (ou, eventualmente, a, isto é, Corazón Aquino, Indira Ghandi e, em certa medida, Isabel Perón) que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral — ele foi autorizado a governar como achar conveniente. Como

¹² 1) Autoridades eleitas; 2) Eleições livres e justas; 3) Sufrágio inclusivo; 4) O direito de se candidatar aos cargos eletivos; 5) Liberdade de expressão; 6) Informação alternativa; 7) Liberdade de associação (DAHL apud O’ DONNELL, 1998); 8) Autoridades eleitas (a algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; 9) Autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente forças armadas; 10) Deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante. Esses são os atributos definidores da poliarquia (itens 8 a 10 acrescentados por O’ DONNELL apud O’ DONNELL, 1998).

essa figura paternal tem de cuidar do conjunto da nação, é quase óbvio que sua sustentação não pode advir de um partido; sua base política tem de ser um *movimento*, a superação supostamente vibrante do facciosismo e dos conflitos que caracterizam os partidos. Tipicamente, os candidad[os] presidenciais vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas *as partes*; isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados. Como poderia ser de outra forma para alguém que afirma encarnar o conjunto da nação?” (O’ DONNELL, 1991: 30)

O Brasil parece estar caminhando rumo à consolidação de suas instituições democráticas, a julgar pelos movimentos populares que se iniciaram em 1992 pelo *impeachment* de Fernando Collor de Melo ou, mais recentemente em 2014 (com a inovação da ausência de uma liderança definida em pessoas ou partidos e a partir das redes sociais na internet). Mas, as pessoas em boa medida ainda votam na pessoa do(a) candidato(a) e não no partido, haja vista o caso de Luís Inácio Lula da Silva, praticamente uma das mais fortes lideranças carismáticas do final do século XX e início do XXI no Brasil.

Entretanto, no momento importa determo-nos sobre o propósito de analisar uma política pública brasileira, o combate ao trabalho escravo, no intuito de apreender detalhes sobre a gênese dos programas políticos a ela relacionados, o que não é possível sem uma pesquisa comparativa concentrada em investigar “a vida interna dos processos político-administrativos”:

“Com esse direcionamento processual tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas.” (FREY, 1999: 7)

O presente trabalho é meramente exploratório, porém, trata o planejamento estratégico como uma estratégia política de gestão para modificar a administração pública e vencer obstáculos institucionais (e, portanto, internos) para implementar as políticas públicas. Se compreendermos com os neoinstitucionalistas que preferências e interesses não são os únicos fatores a exercer influência nos comportamentos decisórios, perceberemos que políticas estruturadoras constituem um esforço de reengenharia institucional, como a reforma administrativa empreendida no período governamental de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que pretendeu limitar o Estado na oferta de bens e prestação de serviços, contudo, também esperava introduzir maior eficiência ao introduzir regras de jogo que incentivassem “a competição, equidade, universalismo e concomitante diminuição de comportamentos predatórios e *rent seeking*” (MELO *apud* FREY, 1999: 15).

Consideramos que “instituições importam” (FREY, 1999: 15-16), no entanto, para percebermos as especificidades de uma determinada política é preciso analisá-la em seu processo de formação, no seu ciclo político ou “policy cycle”, sintetizado aqui como: 1) fase de percepção e definição de problemas (quando questões podem sair do “estado de coisas”); 2) formação da agenda ou *agenda-setting*; 3) Elaboração ou formulação de programas e decisão; 4) Implementação de políticas (aqui pode haver também o monitoramento para acompanhar a execução; 5) avaliação de políticas e correção das ações (e, conseqüentemente, novas decisões) (RUA, 2010; FREY, 1999: 11-13).

Na fase de elaboração (3), existem dois tipos principais de lógica da formulação: a lógica incremental e a lógica racional-compreensiva.

Charles E. Lindblom (2007) defende que, em certas ocasiões, é saudável para o corpo político passar por revoluções, porém, na maior parte do tempo, não é possível revolucionar, mudar drasticamente a política ou dar grandes passos cuidadosamente planejados. Por isso, elaborar políticas é realizar ordinariamente pequenos saltos incrementais. Os adeptos dessa vertente ou forma de conduzir as políticas públicas são denominados incrementalistas. Os incrementalistas crêem que melhorar na solução de problemas complexos significa praticar o incrementalismo com maior habilidade e apartar-se dele apenas ocasionalmente. Um dos caminhos para sair do incrementalismo é realizar uma análise exaustiva, mais completa e científica das alternativas políticas para tratar os problemas de modo integral e realizar grandes ações – propostas relacionadas com a noção convencional de planejamento. Isso nos coloca diante de um dilema: melhorar as políticas consiste em tratá-las com mais ciência e ambição política, ou em produzi-las com novos e melhores esforços para avançar? O incrementalismo é um padrão de comportamento político. Subir ou baixar a taxa de juros de tempos em tempos é incremental, eliminar o uso do dinheiro não.

O incrementalismo desarticulado caracteriza-se por: a) limitar a análise política a poucas alternativas mais ou menos conhecidas; b) entrelaçar valores e análise das metas políticas com aspectos empíricos do problema; c) concentrar as preocupações nos males a remediar e não nas metas positivas a alcançar; d) sequência de ensaios, erros e correções; e) fragmentação do trabalho analítico entre muitos participantes na tomada de decisões, com distintas posições e partidos. Essa abordagem elege um conjunto de estratégias (análise

estratégica) para, deliberadamente, simplificar problemas complexos de políticas, recortando e reduzindo a análise científica convencionalmente exaustiva.

Lindblom defende a análise estratégica diante da impossibilidade de qualquer equipe de investigação, ainda que com todos os recursos disponíveis da computação moderna, realizar uma análise exaustiva de um problema complexo (2007: 101).

Yehezkel Dror (2007), por outro lado, reconhece a validade da tese de Lindblom, mas propõe a construção de um modelo misto para elaboração de políticas públicas entre o incremental e o “racional-exaustivo” (ou racional-compreensivo, modelo comumente aceito pelas ciências administrativas).

O incrementalismo somente é válido sob certas condições, quais sejam: resultados satisfatórios das políticas atuais, para que as mudanças marginais se constituam em melhorias aceitáveis para os estratos populacionais afetados; a natureza dos problemas varia pouco; a disponibilidade de meios para atender aos problemas é estável. Entretanto, quando os resultados das políticas passadas são insatisfatórios, é melhor assumir os riscos de tomar rumos radicalmente novos (DROR, 2007: 124).

Uma mudança social de valores tornando inaceitáveis resultados de políticas anteriormente aceitos também exige mudança radical na rota estatal, como a segregação racial nos Estados Unidos. Conhecimentos mais amplos, tecnológicos ou comportamentais, colocam a disposição dos decisores novos meios de ação. Isso também dá lugar a políticas novas. Para que as condições do incrementalismo sejam cumpridas é necessário que exista alto grau de estabilidade social. Porém:

“[...] ainda em sociedades mais estáveis, muitos de seus problemas qualitativamente mais importantes se relacionam com rápidas mudanças nos níveis de aspiração, na natureza das questões e nos meios disponíveis de ação, razão pela qual se requer outro método de tomada de decisões e não o simples ‘salir del paso’.” (DROR, 2007: 125, tradução minha)

Se em sociedades estáveis nem sempre é adequado recorrer a mudanças incrementais, se torna mais inadequado ainda adotar este modelo em países que buscam mudanças sociais aceleradas como o Brasil, que enfrenta elevados índices de desigualdade

social⁴⁶, regional, racial e de gênero, e continua a se enquadrar, justamente por tais fatores, na classificação de país em desenvolvimento.

No entanto, as restrições ao incrementalismo não logram sucesso diante do reforço ideológico da inércia –predominante em todas as organizações humanas- que ele proporciona contra a inovação. A postura incremental é muito mais cômoda, do ponto de vista administrativo, que a busca exaustiva de todas as alternativas e enumeração completa das consequências a fim de obter uma tomada de decisão “racional-compreensiva”.

Assim, na consideração das desvantagens desses modelos e na dificuldade em optar por um deles, Dror propõe um terceiro, ótimo-normativo, para tomada de decisões na formulação de políticas públicas. Este modelo consiste em um esforço de aumento da racionalidade política por meio de amplo esclarecimento dos objetivos, uma busca mais extensa de alternativas, com a elaboração deliberada de expectativas e critérios precisos de decisão. Os processos extrarracionais assumem importância, haja vista a impossibilidade de alcançar uma racionalidade completa (pela falta de recursos e capacidade), mas também contribui positivamente pelo juízo intuitivo, pela invenção criativa de novas alternativas e por impressões holísticas⁴⁷. As fases extrarracionais podem ser aprimoradas pelas “tempestades de ideias” (*brainstorm*), discussões de casos. As fases racionais pelo aumento dos insumos, como tempo, qualificação dos agentes das políticas e estabelecimento de unidades dedicadas ao aperfeiçoamento das ferramentas analíticas e conceituais.

Com uma rápida observação concluímos que a prática contemporânea de decisão e elaboração de políticas públicas está muito atrasada e precisa melhorar. Pensando nos pressupostos racionais e extrarracionais as decisões podem ser tomadas de maneira a

⁴⁶ Medida pelo índice de Gini, calculado com diversos tipos de renda proveniente de aluguéis, rendimentos de capital, trabalho assalariado, agricultura, pecuária, etc. (ROSSI, 1983: 9). “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda” (Andréa Wolffenbüttel, 2004).

⁴⁷ Holístico- a palavra “holístico” foi criada a partir do termo *holos*, que em grego significa “todo” ou “inteiro”. O holismo é um conceito criado por Jan Christiaan Smuts em 1926, que o descreveu como a “*tendência da natureza de usar a evolução criativa para formar um “todo” que é maior do que a soma das suas partes*”. <http://www.significados.com.br/holistico/>. Acesso em: 19 fev. 2015.

alcançar um “ótimo-normativo” composto pelos seguintes elementos: 1) esclarecimento de valores, objetivos e critérios de decisão; 2) identificação de alternativas, acompanhada do esforço de inovar criando novas alternativas; 3) cálculo preliminar de resultados esperados como consequência da escolha das diversas alternativas, para que se possa decidir entre uma estratégia de risco mínimo (incremental) ou de inovação; 4) no primeiro caso, deve-se seguir o método das “comparações sucessivas limitadas”. No segundo caso, deve-se fixar um limite para consideração dos resultados possíveis de políticas alternativas, com base no conhecimento disponível e na intuição; 5) a prova de que uma política é ótima ocorrerá quando os analistas estiverem de acordo a seu respeito, após uma ampla discussão nos moldes das etapas de 1 a 4.

É preciso refletir se o problema é relevante a ponto de requerer uma análise mais exaustiva, na base da decisão estão a teoria e a experiência, o racional e o extrarracional, sua composição depende da natureza do problema. A qualidade da tomada de decisão será melhorada por meio da aprendizagem sistemática a partir da experiência, motivando a iniciativa, a criatividade, o esforço intelectual e desenvolvendo as habilidades de gestão (DROR, 2007).

2.1.1 A ciência e o planejamento estratégico

Essa conclusão nos remete a importância dos processos de monitoramento e avaliação para o aprimoramento e a percepção das necessidades de mudança nas ou das políticas públicas. A dificuldade do governo federal em estabelecer no ciclo de gestão processos eficazes de monitoramento e avaliação, conforme narrado por Patrícia Coimbra Souza Melo (2012), confirma o quanto é necessário melhorar os processos de decisão e elaboração de políticas públicas, especialmente no caso brasileiro. Contudo, o surgimento dessa questão como problema governamental sinaliza um avanço rumo à construção de soluções para o problema. O Plano Plurianual 2012-2015 é uma forte demonstração desse esforço, ao eleger o planejamento estratégico como ferramenta para conduzir o país às mudanças desejadas.

Planejar estrategicamente possui várias definições. Adotaremos aqui, para suscitar uma reflexão, a definição de Carlos Matus (2006):

“A análise estratégica raciocina de modo especial, bem distante do paradigma tradicional das ciências. Não baseia seu cálculo na existência de leis, rejeita o determinismo, impugna o *objetivismo* na explicação da realidade, desconfia da predição e valoriza o conceito de *aposta*. Raciocina por meio de sistemas criativos abertos a muitas possibilidades nas quais os atores, ligados a visões subjetivas do mundo, lutam para mudar o resultado do jogo do qual participam. Nesse jogo o mundo pode ser criado e conquistado, apesar das restrições do passado e do presente. É um modo de pensar a *criação* do futuro sem dar um peso excessivo ao passado.” (MATUS, 1996: 11)

Essa definição, interpretada literalmente, invalida, no contexto da análise estratégica, qualquer pretensão de validade ou tentativa de produção e aplicação de um conhecimento social à própria sociedade ou às organizações sociais. Invalida as próprias ciências sociais, compreendidas como a Ciência Política, a Antropologia e a Sociologia, sem falar nas demais ciências humanas.

Diante disso, propõe-se aqui pensar sociologicamente: os atores sociais agem estrategicamente baseados em seus valores e conhecimentos limitados de uma perspectiva individual igualmente muito restrita diante da complexidade do mundo. Isso é diferente do agir estrategicamente no âmbito das organizações. É, sobretudo, diferente a posição dos integrantes de uma sociedade recorrendo ao “senso comum” (algo torna-se seu no processo de individuação, mas a partir de noções partilhadas com os demais membros da sociedade) para o agir estrategicamente do cientista social que pretende, justamente, questionar, conhecer e determinar o alcance disso que parece óbvio, exatamente esse “senso comum”. Contudo, devemos considerar, em primeiro lugar, que as ciências sociais são pluriparadigmáticas, ou seja, contemplam diversas perspectivas sobre as diferentes sociedades ou sobre a “realidade social”. Em segundo lugar, sociedades não são objetos de estudo imutáveis, estão em constante mutação. Logo, o que se afirma hoje, pode não ser verdadeiro amanhã. Um cientista social não tem condições de prever/determinar o futuro, apenas identificar tendências, indicar probabilidades a partir de certa estabilidade das estruturas sociais. Terceiro, o estudioso está irremediavelmente imerso em seu próprio objeto de estudo: a imparcialidade (realizar uma análise livre de valores pessoais) total é impossível, ser neutro deve ser um esforço contínuo. Quarto, não seria temerário em um ambiente de políticas públicas cujo intento é intervir na dinâmica social, abdicar de todo conhecimento disponível e possível para tomar decisões, ainda que esse conhecimento seja parcial e provisório? Essa seria uma prática de gestão irresponsável. Nesse sentido, é preciso discordar de Matus.

Matus também argumenta que planejar estrategicamente é uma atividade valorativa ou, dito de outro modo, uma prática para concretizar determinada visão de futuro informada por valores previamente definidos. Assim, ele critica a prerrogativa de cientificidade dos diagnósticos por ser pretensão de veracidade equivalente ao direito e poder de imposição, logo, uma prática autoritária que não admite contra-argumentação. No entanto, o problema não reside na presença ou ausência de objetividade ou validade do conhecimento que fundamenta e produz um diagnóstico organizacional, e sim do uso que se faz de um diagnóstico ou estudo: como recurso de poder ou como ferramenta de mudança? Num contexto autoritário ou num contexto democrático?

Se um diagnóstico for realmente científico não trará soluções prontas, no máximo indicará caminhos, alternativas possíveis, fará recomendações considerando os valores e objetivos da organização. Decidir a direção a seguir sempre caberá a administração. É aí que se pode inserir o elemento democrático nas organizações, pois o diagnóstico não é um ser vivo para ditar os acontecimentos, somente os atores envolvidos poderão analisar os cursos de ação, seus ganhos e respectivos custos, escolher e até mesmo combinar alternativas para construir uma estratégia. Essa é a ideia do modelo ótimo-normativo de Dror (2007), nem a ditadura racional-compreensiva nem a subjetividade pura de Matus (1996). Há espaço para o pensar estratégico, há espaço para o pensar científico —é, pois, a combinação de ambos.

A elaboração de políticas públicas também é uma atividade valorativa, e, nesse sentido, uma construção social que usa o poder político para intervir na realidade conforme a perspectiva constituída por esses valores, cuja relevância provém da definição de prioridades. Assim, o reconhecimento de que qualquer diagnóstico sobre a realidade possui um poder explicativo relativo ao paradigma adotado é transportado das ciências humanas para o ambiente político-organizacional. Porém, Matus destrói no “altar” da estratégia a pretensão de verdade absoluta, a imparcialidade científica dos pareceres impessoais, a exaltação de informações estatísticas e qualitativas, de modo a conhecer o “objeto” da política, conhecendo as causas do problema para depois combatê-lo. Realmente o argumento científico chama para si um argumento de autoridade (CLIFFORD *apud* FERREIRA, 2002: 5⁴⁸), mas se até mesmo

⁴⁸ FERREIRA, Fernanda Flávia Martins. *Etnografia: escrita, profissão e autoridade: uma síntese comparativa da discussão entre a antropologia interpretativa de Geertz e pós-modernos*. Terceiro trabalho de Antropologia IV, 1º de outubro de 2002. Referência original: CLIFFORD, James. “Sobre a autoridade Etnográfica”. In: *A experiência Etnográfica: antropologia e literatura no século XX*. UFRJ: Rio de Janeiro, 1998, p. 50.

nas ciências naturais essa pretensão de verdade é provisória (POPPER, 1963⁴⁹), nas ciências humanas não só é provisória como também admite e convive com perspectivas concorrentes e de modo algum absolutas⁵⁰. Então, nesse sentido, a “culpa” de nenhum modo é da ciência de seu ponto de vista filosófico, epistemológico, é dos que a utilizam como meio de legitimação do uso e abuso de poder, como recurso de superioridade, *status*, autoridade autoritária, arrogante, desigual e contrária a todos os valores preconizados pelo Estado de Direito materializado no Brasil pela Constituição da República de 1988. Se os colaboradores da organização puderem se informar sobre esse diagnóstico e participar das decisões que ele envolve e que vão interferir em suas próprias vidas, não haverá imposição, haverá campo aberto para o debate. Dessa maneira ele será tema de discussão democrática em espaços de decisão (votação, consenso) definidos com início, meio e fim.

Encarando a oposição entre pesquisa organizacional/ social e estratégica em Matus como superficial, afinal, a prática do planejamento estratégico fortalece a lógica racional-compreensiva? No sentido de pesquisas exaustivas que pretendam esgotar o conhecimento e alcançar a “verdade” (um contrassenso), não. No sentido do modelo ótimo-normativo de Yehezkel Dror, sim. Pois o conhecimento de alternativas é o que permite realizar mudanças em políticas públicas e nas organizações. Não se pode simplesmente improvisar ao intervir na vida das pessoas, nem avançar muito dando apenas “saltos” incrementais.

Portanto, verificamos uma aproximação entre democracia e planejamento estratégico, haja vista a tendência de combiná-lo aos processos de democratização em curso nas organizações públicas, especialmente no Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região, já que, quanto maior o número de participantes, maior a quantidade de opiniões/ perspectivas sobre a realidade da instituição, mais bem informado o plano e maiores as

⁴⁹ POPPER, Karl R. “Ciência: Conjecturas e Refutações” [1953]. In: K. R. Popper, *Conjecturas Refutações: O Progresso do Conhecimento Científico*. Introdução e cap. 1, p. 31-88. UnB: Brasília, 1963.

⁵⁰ Nas ciências humanas, pluriparadigmáticas, o que se aprende é justamente a impossibilidade de se alcançar leis que regem a vida social como as leis que regem a natureza, porque as leis que regem as sociedades mudam e porque são seres humanos estudando outros seres humanos. Logo, por maior que seja o distanciamento, sempre estaremos envolvidos no processo. E mais, cada cientista/humano ou grupo de cientistas constrói teorias com capacidades e perspectivas explicativas distintas, complementares e até opostas para o mesmo objeto de estudo. A neutralidade axiológica é sempre um esforço, uma busca, nunca uma realização total. Ou seja, mesmo no campo científico a pretensão de verdade é relativa, mutável e provisória, não só nas ciências humanas, mas também nas ciências naturais, ainda que nestas a intensidade e quantidade de polêmicas se apresentem menores. Então, nada justifica que o diagnóstico de determinado tecnocrata e/ou político transforme-se na última palavra sobre qualquer assunto.

chances de que ele seja implementado, pois quem participar da elaboração do plano passará a ser parte dele, envolvida, dessa maneira, em seus sucessos e fracassos.

A atividade de planejar é um meio fundamental para se concretizar as políticas públicas. Planejar estrategicamente é incorporar a essa atividade capacidade de adaptação às incertezas e imprevistos dos ambientes externos e, por que não? Internos à organização. É admitir a impossibilidade de prever e controlar tudo, mas que é possível reduzir riscos e diminuir as probabilidades de fracasso. Dessa maneira, o nexos entre planejamento estratégico e políticas públicas reside em aumentar a capacidade do Estado de atingir suas finalidades, de ser mais eficiente, eficaz e efetivo para a sociedade brasileira.

2.2 Coordenação federativa e planejamento estratégico: dificuldades e mudanças

O Brasil adotou o Estado Federal a partir da primeira constituição republicana, promulgada em 1891, com moldes totalmente compartimentados e não cooperativos, e teve um federalismo nominal nos períodos ditatoriais de 1937 a 1945 e de 1964 a 1985. Existem pouco mais de 20 países que adotam a forma de Estado Federal, mas, por outro lado, esses países concentram aproximadamente 40% da população mundial. A adoção do federalismo em geral responde a situações federalistas de diversidade socioeconômica, política, étnica, linguística (BURGESS; ABRUCIO *apud* SILVA, 2010: 551-52).

O Estado Federal propõe a unidade na diversidade. Enquanto o Estado Unitário prevê a descentralização administrativa o Estado Federal propõe a descentralização político-legislativa, a partir da repartição constitucional de competências políticas, legislativas e tributárias. Assim, essa forma de Estado⁵¹ confere autonomia aos entes federados. Uma vez definida pela constituição a competência para os estados-membros, ou, no caso brasileiro, os municípios, legislarem sobre determinada matéria ou executarem uma política pública, sua decisão será autônoma em relação ao poder central. No Estado Unitário essa autonomia não existe (SILVA, 2010: 551).

⁵¹ Forma de Estado- “modo de exercício do poder político em função do território” (SILVA *apud* SILVA, 2010: 550).

Os graus de centralização e descentralização, de autonomia e subordinação variam bastante nos diversos arranjos adotados pelas constituições federais ao redor do mundo, mas o que as distingue se resume na seguinte definição: “(1) dois níveis de governo sobre o mesmo território e o mesmo povo; (2) cada nível tem no mínimo uma área de ação na qual é autônomo; (3) existência de alguma garantia [...] da autonomia de cada governo em sua esfera própria” (RIKER *apud* SILVA, 2010: 551).

A Constituição da República Federativa⁵² do Brasil de 1988 (CR/88) buscou restabelecer a federação em bases cooperativas. Porém, ao ler o texto constitucional percebe-se que a competência dos estados-membros e do Distrito Federal é limitada a competências exclusivas e residuais pouco relevantes ou desprezíveis considerando o imenso rol de competências privativas da União (art. 22), bem como a repetição desta primazia na execução de políticas públicas (SILVA, 2010: 553-54). Apesar disto, descentralização e a cooperação intergovernamental concretizaram-se nas áreas tradicionais da política social: saúde, educação e assistência social.

Franzese, Abrucio (2009: 12-13) e Silva (2010: 563-65) concordam em afirmar que os artigos 23 e 24 da CR/88, ao estabelecerem competências comuns e concorrentes⁵³ nas quais todos os entes federados devem atuar, aproximam nosso federalismo da cooperação, pois exigem algum tipo de coordenação federativa. Porém, não há lei complementar (parágrafo único, do art. 23) definindo a quem cabe a formulação e a quem cabe a execução das políticas sociais, nem tampouco como se deve operacionalizar essa coordenação.

⁵²Tradicionalmente define-se república pelo governo das leis e democracia como governo do povo. A democracia sem leis dá surgimento a uma multidão de demagogos, pois a soberania é transportada da lei para o povo, que se torna uma espécie de monarca “de mil cabeças”, um tirano (ARISTÓTELES, 2002: 181). Portanto, democracia e república estão intrinsecamente ligadas, como haver uma sem a outra?

⁵³ Competência comum- a mesma competência, sem distinção, é atribuída a mais de um ente ou a todos os entes federativos. Competência concorrente- a legislação sobre a mesma matéria é atribuída a mais de um ente federativo, mas, cada um deles deve legislar em sua esfera própria, sem avançar no que pertence aos demais. No Brasil essa distinção é feita no âmbito das normas gerais, para a União, e das normas específicas para os estados-membros e municípios. Contudo, a interpretação do que vem a ser norma geral ou específica gera dificuldades conceituais formais e materiais. O art. 22 (competências privativas da União para legislar), até o primeiro semestre de 2009 contava com 13,2% (370) das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) e o art. 24 (competências concorrentes da União, Estados e Distrito Federal para legislar) com 7% (195) das ADI, num total de 2.802 ações, segundo pesquisa no sítio do Supremo Tribunal Federal. Virgílio Afonso da Silva critica a Suprema Corte pela falha em formar uma jurisprudência coerente na interpretação do pacto federativo ao emitir decisões contraditórias entre si para situações análogas, pois “a indefinição interpretativa gera também indefinição na repartição de competências” (SILVA, 2010: 557; 558).

A CR/88 desenhou um Estado de Bem-Estar Social num momento de crise desse modelo estatal, porém sob uma ótica municipalista, visando à descentralização e a expansão da ação estatal. A conjugação desse processo com as necessidades de ajuste fiscal levou à coordenação federativa, em que o governo central formulou políticas e programas, transferindo aos entes federativos subnacionais, principalmente municípios, a operacionalização e a gestão da política pública – isso foi além dos meros repasses condicionados à execução de programas e induziu a universalização por meio da descentralização. Porém, a implantação dessas ideias não foi uniforme nos diversos setores (FRANZESE, ABRUCIO, 2009: 10; 14).

Em geral os estudos partem da distribuição de recursos e competências entre os entes federativos classificando as federações como competitivas ou cooperativas, contudo, diante das limitações explicativas dessa abordagem para alguns países levou vários autores (OBINGER *et all apud* FRANZESE, ABRUCIO, 2009: 3-4) a incluir o tempo como variável explicativa, bem como a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas. Isso significa que as regras federativas interferem na vida política, nas políticas públicas de um Estado, e que as políticas públicas também podem interferir no pacto federativo.

No federalismo competitivo a distribuição de competências entre os níveis de governo é baseada na divisão de responsabilidades por área de política pública. Com essa divisão, pretende-se separar o espaço de atuação das esferas de governo de maneira a preservar a autonomia das unidades federativas na produção de políticas, favorecendo a competição entre elas. Nesse modelo descentralizado o poder de tributação também é dividido, possibilitando a fixação de diferentes valores pelos entes federados. Um exemplo desse modelo são os Estados Unidos da América (EUA). O principal problema é a *race to the bottom* na provisão de políticas sociais. Este fenômeno consiste no fato de que os estados que ofertarem mais políticas sociais atrairão cidadãos de outros estados para usufruir de seus serviços (os *free riders* ou caronas), e, para sustentarem essas prestações precisarão aumentar ou criar mais impostos. Conseqüentemente, tais governos perderão na preferência de seus eleitores. Assim os governos optarão por uma oferta menor de políticas sociais para garantir impostos menores.

No federalismo cooperativo as instituições incentivam os atores territoriais a colaborar, dividindo poderes funcionalmente e prevendo tarefas para execução conjunta.

Tem-se um sistema de taxaçaõ conjunta e de equalizaçaõ fiscal vertical e horizontal. A Alemanha adota este modelo. O problema é a rigidez das políticas públicas e o grande número de participantes com poder de veto, pois as decisões são tomadas em conjunto pelo Conselho Federal (FRANZESE, ABRUCIO, 2009: 5-6).

Tradicionalmente a competiçaõ está ligada a autonomia dos entes federativos e a interdependência à cooperaçaõ⁵⁴.

O Brasil pode ser classificado como um “federalismo dual” como os EUA por adotar um sistema competitivo com separaçãõ entre estados e Uniãõ, mas é também dual por aderir, na CR/88, tanto mecanismos de cooperaçaõ quanto de competiçaõ (PIERSON *apud* FRANZESE, ABRUCIO, 2009: 7).

No contexto pós-constituiçaõ os municípios como entes federativos receberam participaçaõ nos fundos constitucionais, em repasses tributários, autonomia política, financeira e administrativa. Isso gerou a multiplicaçaõ de municípios e guerras fiscais entre eles. Já os estados, mergulhados em crises financeiras e gastos excessivos com pessoal, também receberam ampla liberdade tributária e igualmente passaram a competir entre si pela atraçaõ de investimentos empresariais por meio de isenções e subvenções fiscais.

Em relaçaõ à cooperaçaõ, o Brasil viveu simultaneamente processos de construçaõ e desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social. Para perceber isso é importante a perspectiva histórica, dada pela variável tempo, na abordagem neoinstitucionalista, para captar essa sequênciã aparentemente inconciliável de eventos. Primeiro a indefiniçaõ das competências comuns gerou um “jogo de empurra”, em que as necessidades de ajuste fiscal levaram os estados a se eximir da responsabilidade de implementar políticas públicas. Depois os estados começaram a participar de políticas do governo federal sem assumir compromissos de investimento. Por fim, a Uniãõ, perdendo receita por causa da descentralizaçaõ fiscal, procurou também eximir-se da responsabilidade pelas funções, repassando-as. O resultado desse jogo foi que grande parcela dos encargos acabou sendo assumida pelos municípios.

⁵⁴ Federalismo é *self rule plus shared rule* (regra própria + regra comum) (ELAZAR *apud* FRANZESE, ABRUCIO, 2009: 6). Ou seja, competiçaõ e cooperaçaõ.

Seguindo essa tendência nas áreas da saúde, da educação e da assistência social houve um processo de descentralização em ritmos e condições diferenciadas visando atender as diretrizes constitucionais de universalização e igualdade de acesso por meio da descentralização das políticas públicas.

“[...] A oposição ao período autoritário anterior, caracterizado pela centralização de poder, fez com que se chegasse à Constituinte com a convicção de que descentralização significaria democratização. Nesse sentido, verifica-se na Constituição a tentativa de transferir decisões para arenas subnacionais de governo, que seriam estruturas mais permeáveis às demandas e à fiscalização da sociedade civil.” (FRANZESE, ABRUCIO, 2009: 11)

Já a reciprocidade, que trata dos efeitos recíprocos gerados entre os arranjos federativos e a construção de uma política pública, denominada também de *feedback effects*, pode ser apreendida ao examinar os casos do Sistema único de Saúde (SUS), do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef, depois transformado no Fundeb). A estratégia da União, comum à formação dessas políticas, foi transferir parte da gestão das políticas sociais, além do envio de recursos para executar sua agenda. A União se mostrou forte ao estabelecer os padrões dos programas nacionais e os municípios, simultaneamente, fortaleceram-se pela consolidação das políticas públicas ao longo do tempo.

Os acordos sucessivos feitos entre as esferas de governo em decisões conjuntas num sistema de custos compartilhados para executar essas políticas tornaram o nosso federalismo dual cada vez mais cooperativo. Nesse sentido, o SUS, o SUAS e o Fundef, em gradações distintas, afetaram o federalismo brasileiro.

Antes do SUS a política de saúde era centralizada e restrita aos trabalhadores formais. As bases dos SUS foram lançadas nas leis 8.080 e 8.142/1990 e pelas Normas Operacionais Básicas (Nobs) editadas pelo Ministério da Saúde, incentivando a adesão dos municípios. Como o sistema envolve a prestação hierarquizada e regionalizada de serviços, foram instituídos fóruns inéditos de negociação intergovernamental com a participação de gestores municipais, estaduais e federais: as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite (CIT e CIB), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional

de Secretários Municipais de Saúde (Conasems)⁵⁵. Não havia previsão constitucional para esses fóruns, eles constituem o legado institucional do Sistema Único de Saúde para redefinição do modelo federativo brasileiro.

A política de assistência social até a CR/1988 era fragmentada em programas executados por diferentes agências governamentais e instituições filantrópicas. A constituição estabeleceu suas diretrizes, mas como no caso do SUS, não criou o sistema, que foi criado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de nº 8.742/1993. A nacionalização da assistência social foi lenta e inexpressiva, porém, seguiu o padrão das normas operacionais básicas do SUS para regular as transferências de recursos a partir de 1997. Também nos moldes do SUS foi instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005⁵⁶ e foram criadas instâncias de negociação intergovernamental: as comissões intergestores (CIT e CIB), o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). No entanto, o programa Bolsa Família foi criado à parte do SUAS, o que demonstra sua fragilidade em comparação com o SUS⁵⁷.

Na educação, por outro lado, não houve criação de um sistema nos moldes do SUS e do SUAS, mas a universalização do ensino básico foi promovida pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com a Emenda Constitucional nº 14/1996. O Fundef foi criado para que, durante 10 anos, os estados, Distrito Federal e municípios destinassem 65% de seus recursos para “a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério”⁵⁸. O Fundef vinculou o repasse de recursos aos alunos matriculados e com regras fiscais rígidas atingiu o objetivo da universalização. Após 10 anos de duração estados e municípios se organizaram para defender suas propostas e negociar com o governo federal, e assim, o

⁵⁵ O artigo de Cibele Franzese e Luiz F. Abrucio (ANPOCS, 2009) refere-se a dois conselhos: Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conasens), mas as leis nº 8.080 e 8.142/1990 referem-se à CIT, à CIB, ao Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (Conass) e ao Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems). O Conass, conforme o art. 14-B, da Lei nº 8.080/1990, é o órgão de representação estadual. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm

⁵⁶ <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>. Acesso em: 10 fev. 2015.

⁵⁷ Apesar disto, Franzese e Abrucio (2009: 19) afirmam que o Programa Bolsa Família prevê repasse de recursos para fortalecimento da gestão municipal, por ser este responsável pelo cadastro das famílias e controle das condicionalidades do programa. Ou seja, a gestão do programa é compartilhada.

⁵⁸ Art. 60, *caput*, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da CR/1988.

Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) por meio de entidades representativas de articulação federativa horizontal: o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Conseb) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) (FRANZESE, ABRUCIO, 2009: 22).

2.2.1 As políticas do trabalho e as (des)coordenações

Na área do trabalho não há uma política nacional unificada, existe uma política nacional de emprego e renda, de inspeção do trabalho, de relações do trabalho, da economia solidária e do trabalho decente. As políticas nacionais de combate ao trabalho escravo⁵⁹ e infantil são áreas temáticas da inspeção do trabalho. Porém, todas essas subdivisões do setor trabalho e emprego encontram-se centralizadas pelo governo federal (no âmbito da União e do Poder Executivo). O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) atua por meio das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS, entidade da administração indireta vinculada ao Ministério da Previdência Social), do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda⁶⁰, bem como por comissões, conselhos e conferências específicas compostos por integrantes do governo e representantes de entidades da sociedade civil.

O Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente (PNETD)⁶¹, lançado em 2010, faz menção ao 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (2008). Por outro lado, o 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo não foi atualizado em conformidade com as metas propostas no PNETD, embora haja uma conexão clara entre combater o trabalho escravo e promover o trabalho decente. O 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo de 2008, nas “Ações de Informação e Capacitação”, cita no item 55 a promoção do trabalho decente. Os temas trabalho decente e trabalho infantil são apresentados com destaque no sítio do MTE na internet, enquanto o trabalho escravo só pode ser encontrado por quem conhece a vinculação deste tema ao setor de inspeção do trabalho.

⁵⁹ http://portal.mte.gov.br/trab_escravo/. Acesso em: 11 fev. 2015.

⁶⁰ Incluindo o Sine (Sistema Nacional de Emprego), com postos para atender trabalhadores e empregados em todo o país, para oferta e procura de vagas no mercado de trabalho.

⁶¹ <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C82C62F308465012F8DC9A719356C/PORTUGUES-%20PNETD.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2015.

Isso tudo demonstra que: 1º) as políticas relacionadas ao trabalho são centralizadas pela União; 2º) existe a busca de sinergia, mas a elaboração, a divulgação e a execução das políticas ainda são fragmentadas dentro do próprio Poder Executivo, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Não há um sistema nacional de atenção ao trabalhador universalizado em bases locais, com instâncias intergovernamentais de negociação, coordenação e articulação federativa como nos casos da saúde, da assistência social e da educação.

Assim, as políticas são realizadas de forma isolada e descoordenada (ou desarticulada) pelos entes federativos tanto do ponto de vista vertical (união, DF, estados e municípios) quanto horizontal (entre estados e DF, entre municípios). Do ponto de vista federativo há iniciativas políticas espontâneas (não vinculadas) de capacitação e geração de emprego e renda em secretarias municipais, a exemplo de Belo Horizonte⁶² e Contagem⁶³, cujos sítios na internet possuem o endereço e links relacionados ao Sine. O estado de Minas Gerais, por outro lado, não possui uma secretaria de trabalho e emprego.

A inspeção do trabalho a que está vinculada a política nacional de erradicação do trabalho escravo é competência da União (art. 21, inciso XXIV, CR/1988) e legislar sobre direito do trabalho é também competência privativa da União (art. 22, inciso I, CR/1988). Por outro lado, “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (art. 23, inciso X, CR/1988) é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

⁶² “Um dos principais objetivos da Secretaria Municipal Adjunta de Trabalho e Emprego é promover a inserção do cidadão belo-horizontino no mercado de trabalho. Visando ao desenvolvimento econômico com inclusão social, sua equipe busca elaborar e implementar políticas de investimento em qualificação profissional e de geração de emprego no Município. O Programa Melhor Emprego, lançado em 15 de setembro de 2010, é um importante sustentador do acesso mais amplo à dignidade e cidadania, já que estabelece propostas e metas de trabalho claras e viáveis.” Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=melhoremprego>. Acesso em: 3 fev. 2015.

⁶³ Secretaria de Trabalho e Geração de Renda. <http://www.contagem.mg.gov.br/?og=192418&op=noticias>. Acesso em: 3 fev. 2015.

Por isso, a concentração das políticas públicas ligadas ao trabalho na União sugere a necessidade de articulação intragovernamental, já que as competências para responsabilização de empresas e empregadores envolvidos em práticas de trabalho escravo ou degradante são repartidas entre o Ministério do Trabalho e Emprego (fiscalização, multas e “lista suja”⁶⁴), o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho. Já o processo penal cabe à Justiça Federal, cuja condenação é vinculada a comprovação do dolo (intenção) de escravizar ou degradar, acompanhado pelo Ministério Público Federal⁶⁵. Isso fez com que a execução da política se tornasse também fragmentada, compartimentada ou “esquizofrênica”, como afirmou a Procuradora do Trabalho Adriana Augusta de Moura Souza⁶⁶. Não seria o caso de constituir conselhos, comitês e comissões regionais e nacionais com representantes dos três poderes e do MPU para unir e conduzir os esforços na direção traçada pelo plano?

Nesse sentido, é uma ideia ousada, porém relevante, conectar os planejamentos estratégicos dos diferentes órgãos e poderes para tornar eficaz o alcance de determinados objetivos relacionados a temas que passam pela competência de diversas instituições do poder público. Assim, considerar todos os atores envolvidos –estatais e não estatais, direta ou indiretamente- na formulação de uma política pública, torna-se crucial para o sucesso. A coordenação federativa em políticas públicas pode ser a diferença entre um federalismo cooperativo e um federalismo competitivo/ predatório, ou, entre o sucesso e o insucesso de uma política pública. Talvez, com o fortalecimento da política em âmbito federal, seja possível incluir estados e municípios em algumas ações, já que cada região possui suas peculiaridades na exploração do trabalho. É uma tarefa difícil que implica muitas decisões, a começar sobre quem e como irá participar, mas somente em fóruns dessa natureza poderão surgir os debates e a responsabilização dos atores pelo exercício do papel que lhes é próprio,

⁶⁴ Ministério do Trabalho e Emprego e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Portaria Interministerial nº 2 (Diário Oficial da União, 13/5/2011). http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A2E7311D1012FFA7DD87E4E75/p_20110512_2.pdf. Acesso em: 11 fev. 2015. Esta portaria teve sua eficácia suspensa por Medida Cautelar concedida pela Ministra Carmen Lúcia (Relatora), na ADI 5209-DF, impetrada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – Abrainc. <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+5209%2E%29&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/pbzulhc>. Acesso em: 20 fev. 2015.

⁶⁵ <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28398041%2E%2E+OU+398041%2EACMS%2E%29%28PLENO%2E%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/klkddn8> Recurso Extraordinário nº 398.041-6 Pará, Ministro Relator Joaquim Barbosa, Plenário, 30/11/2006. Acesso em: 11 fev. 2015.

⁶⁶ http://www.trt3.jus.br/download/trabalho_escravo_links_banner.pdf: em conferência no lançamento da Campanha Estadual de Combate ao Trabalho Escravo, plenário do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região, dia 20/8/2014. Acesso em: 11 fev. 2015. Conferência assistida e gravada pela pesquisadora no dia 20 ago. 2014.

bem como solucionar as inúmeras dificuldades ligadas à execução, que vão desde a carência de recursos e de pessoal às divergências conceituais entre autos de infração, pareceres do Ministério Público e decisões judiciais.

“No caso brasileiro, uma melhor articulação na execução de políticas está associada, em geral, a uma concentração de competências no governo central, aliada à existência de alguma forma de incentivo à participação dos outros entes federados, em geral representado por alguma forma de transferência de recursos.” (ARRETCHE *apud* SILVA, 2010: 565)

Dessa maneira, pode-se dizer que o trabalho escravo é um problema social complexo cujo “tratamento” requer também o enfrentamento das questões relacionadas à desarticulação intra e intergovernamental. A princípio, parece mais adequado buscar soluções para a falta de coordenação intragovernamental, ou mais precisamente, por se tratar de poderes distintos, da fraca e/ou ausente coordenação *intra-estatal* e *interpoderes*, para que depois seja possível buscar uma coordenação intergovernamental ou federativa.

Com a presença dessa coordenação já é muito ambiciosa a pretensão de erradicar o trabalho escravo. Pois, sem ela, o combate alcança resultados, mas as situações que originam as práticas de violação permanecem sem expectativa de alteração. Então, como eliminar o problema sem eliminar suas causas? Pobreza, vulnerabilidade social, falta de acesso à educação, exclusão das pessoas do mercado de trabalho formal e insistência de empresários rurais e urbanos em burlar o sistema de proteção, em violar direitos para maximizar lucros. Aliás, um plano que focaliza principalmente os efeitos de um problema social pretendendo erradicá-lo já é em si mesmo problemático, especialmente quando outro plano, o PNETD (2010: 36), considera o combate ao trabalho escravo e suas metas como *parte* da solução dos fenômenos de precarização do trabalho.

A falta de articulação gera superposições e lacunas. Dentro do próprio MPU, entre o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Trabalho (MPT) isso ocorre. É certo que o MPF trata o trabalho escravo como violação de direitos humanos e o MPT como violação de direitos trabalhistas, mas não são dois aspectos do mesmo problema? O MPF possui uma cartilha sobre o trabalho escravo e um planejamento estratégico (PE) que dialoga com o 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. O MPT também possui um PE que dialoga com o 2º Plano Nacional e dentro dele um projeto de prevenção e combate à intermediação e aliciamento de mão-de-obra rural (pela Coordenadoria Nacional de

Erradicação do Trabalho Escravo, Conaete). Mas, os planejamentos do MPF e do MPT não dialogam entre si.

A justiça do trabalho mineira até o planejamento estratégico 2015-2020 (em fase de finalização) foi omissa em relação ao tema do trabalho escravo. A isso se soma uma dificuldade do Poder Judiciário, inerente a seu próprio papel: como uma instituição destinada a agir somente por provocação (princípio da inércia), agirá em qualquer sentido, para combater um problema social? Isso não violaria sua competência? Essa questão será tratada mais adiante, no momento de analisar e comparar o que os planos nacionais de erradicação do trabalho escravo pedem a cada órgão e o que eles tem feito, segundo seus respectivos planejamentos estratégicos e relatórios.

Já existe uma Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) a partir da qual se pode discutir e construir um sistema de participação e negociação de todos os atores institucionais envolvidos na implementação da política. Contudo, não há fóruns instituídos de articulação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário para realizar as conexões necessárias às atribuições conferidas a cada poder dentro do Plano Nacional. O que existe é o esforço claro do Ministério Público do Trabalho junto ao MTE, à Justiça do Trabalho e à Justiça Federal para investigar as denúncias e combater práticas degradantes e análogas à escravidão como violações dos direitos humanos, penais e trabalhistas em parceria com os grupos de fiscalização móvel do MTE.

Os planos nacionais de erradicação do trabalho escravo foram elaborados a partir da mobilização e articulação de diversas organizações sociais e instituições estatais, contando com a participação de associações de juízes federais, de procuradores do trabalho e da república e juízes do trabalho⁶⁷, mas não houve participação direta do Poder Judiciário, nem do Poder Legislativo. No entanto, previram atribuições para os poderes executivo, legislativo e judiciário bem como para o Ministério Público da União (MPU) para sua implantação nos estados e municípios brasileiros. Isso gera, apenas para começar, um problema de legitimidade ao plano, pois, como atribuir responsabilidades a poderes independentes sem que eles ali estejam para concordar com elas? Além disso, nem o primeiro

⁶⁷ Associação Nacional dos Magistrados da Justiça Trabalho (Anamatra), Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT).

nem o segundo plano estipulou como os poderes executivo, legislativo, judiciário e o MPU deveriam coordenar suas ações para cumprir o que lhes cabe na execução das ações.

O que se propõe aqui não é novidade e está em consonância com as orientações para a gestão do Plano Plurianual 2012-2015:

“No que tange à Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA, há orientação para que esteja centrada no alcance das metas prioritárias da Administração Pública Federal. Deve acompanhar a execução de cada programa, tendo, portanto, flexibilidade para se adequar às suas especificidades, respeitando a forma de organização e a disponibilidade de informações em cada caso. A prática da gestão do Plano implicará a adoção de mecanismos de estímulo à cooperação federativa, particularmente o intercâmbio e a disseminação de informações, e à participação da sociedade civil.” (*Indicadores, orientações básicas aplicadas à gestão pública, 2012:8*)

Somente a partir das articulações inter e intrapoderes será possível pensar uma estratégia de monitoramento e avaliação da política nacional de erradicação do trabalho escravo, a começar pela criação de mecanismos de *accountability horizontal* (O’ DONNELL, 1998⁶⁸).

“Com vistas a subsidiar todo este desafiante trabalho, o Ministério do Planejamento tem envidado esforços no sentido de alinhar e capacitar suas diversas Secretarias e respectivos quadros técnicos com o intuito de institucionalizar – por meio de aperfeiçoamentos normativos e disponibilização de sistemas de apoio e documentos técnicos - alguns dos mais importantes atributos indissociáveis do planejamento governamental, como o sejam as atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas do PPA, e de articulação interinstitucional e coordenação geral de políticas públicas, dentre outros.” (*Indicadores, orientações básicas aplicadas à gestão pública, 2012:7*)

Portanto, a política nacional de erradicação do trabalho escravo tem diante de si o desafio da coordenação geral: coordenação intragovernamental, interpoderes, interinstitucional e federativa.

⁶⁸ Nota 18, p. 24 deste trabalho.

2.3 Críticas sobre as aplicações do planejamento estratégico na Administração Pública

A adesão da administração pública⁶⁹ a modelos de gestão da iniciativa privada está ligada à história da crise do Estado de Bem-Estar Social e ascensão do paradigma neoliberal. Nesse contexto foi desenvolvida a administração pública gerencial na década de 1980, a partir dos governos inglês e estadunidense de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente. A administração pública societal, por outro lado, é um modelo em construção baseado na democracia direta e participativa. Também chamada de “gestão social”, este modelo surgiu a partir de movimentos sociais brasileiros, cuja raiz se encontra no período anterior à ditadura, na década de 1960 e intensificou-se no final do período autoritário, entre as décadas de 1970 e 1980. Contudo, a administração pública societal não tem uma proposta definida para a organização do aparelho do Estado (PAULA *apud* FERREIRA, 2014: 1-2⁷⁰) fator que deve ter sido importante para a manutenção do modelo gerencial pelo Partido dos Trabalhadores (PT) quando chegou ao poder em 2003. Melo (2012) observou isso, mas também concluiu que o PT, já no governo de Dilma Rouseff, procurou superar as dificuldades do gerencialismo no Plano Plurianual 2012-2015, propondo um novo modelo de Monitoramento e Avaliação e introduzindo um plano estratégico de médio prazo que articulasse planejamento e orçamento sem transformar o PPA num orçamento plurianual, deixando mais claros para a sociedade os resultados a serem alcançados pelas políticas públicas.

Por outro lado, foi a partir da chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao poder (como ministro da Fazenda em 1994, e depois como presidente de 1995 a 2002) e seu partido (o Partido da Social-Democracia Brasileira, PSDB), adeptos de medidas neoliberais e da administração pública gerencial, que o Brasil, com o sucesso do Plano Real,

⁶⁹Administração pública – é o conjunto das entidades que compõem o Estado, voltadas para a prestação de serviços públicos e o atendimento das necessidades do cidadão e da coletividade. É constituída da administração direta e da administração indireta, esta formada por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e organizações sociais. É subdividida em poderes (executivo, judiciário e legislativo) e em esferas (federal, estadual e municipal). Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Instrumento para avaliação da gestão pública*. Ciclo 2007. http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/subprefeituras/pqgp/materiais_consulta/0001/Instrumento_A_valiacao_GESPUBLICA.pdf. Acesso em: 12 fev. 2015.

⁷⁰ FERREIRA, Fernanda Flávia Martins. Resenha dos artigos *Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social* (Ana Paula Paes de Paula, 2005); *Plano Mais Brasil: o PPA 2012-2015* (Maria Lúcia de Oliveira Falcón, ?); e da monografia *Monitoramento e avaliação na administração pública federal: os desafios do PPA 2012/2015* (Patrícia Coimbra Souza Melo, 2012), disciplina de Orçamento e Finanças, Pós-Graduação em Gestão Pública, Fundação João Pinheiro, 4 abr. 2014.

pôde controlar a inflação e retomar suas práticas de planejamento governamental. No entanto, como esse retorno do planejamento foi influenciado pelo contexto de crise o Estado e pelas políticas neoliberais (disseminadas internacionalmente a partir do Consenso de Washington, 1989), as atividades de planejamento e gestão priorizaram o controle dos gastos e a eficiência comprometendo a capacidade estatal de intervenção na sociedade para minimizar as desigualdades produzidas pelo mercado com a entrega de políticas públicas eficazes e efetivas (FALCÓN *apud* FERREIRA, 2014: 1).

A administração pública gerencial baseia-se na proposta política do Estado eficiente⁷¹, do ajuste macroeconômico; enfatiza as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, a separação entre atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais (federativos); adere com frequência às recomendações gerencialistas da iniciativa privada sem adaptação/ contextualização à realidade do setor público e é altamente centralizadora, embora no discurso mostre-se favorável a participação.

A administração pública societal, cujo desenvolvimento se deu no bojo da redemocratização brasileira, baseia-se na experiência da democracia direta ou participativa. Ele é criativo ao produzir, em meio às instituições políticas tradicionais, arranjos participativos como os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos municipais. Suas iniciativas de gestão são inovadoras e primordialmente locais. A articulação dessas experiências locais ao plano macro político permanece um desafio, bem como a ligação, convivência e diálogo das instâncias de participação com as burocracias tecnocráticas e centralizadoras, sem o que não há meios de influenciar os processos decisórios (PAULA *apud* FERREIRA, 2014: 1-2).

⁷¹ Eficiência- “[...] relacionada a ‘método, processo, operação, enfim, ao modo certo de se fazer as coisas e pode ser definida pela relação entre quantidade produzida e recursos’ (NAKAGAWA, 1987: p. 39) [...] tem como escopo verificar o uso com ‘economia, zelo e dedicação os bens e os recursos públicos’ (ANDRÉ, 1999: p. 43). [...] ‘eficiência é a relação existente entre os produtos resultantes da realização de uma ação governamental programada e os custos incorridos diretamente em sua execução’ (GARCIA, 1997: p.10).”

Eficácia- “[...] está associada diretamente com a ideia de ‘resultados’ e ‘produtos’ decorrentes da atividade principal de uma empresa, à realização de suas metas e objetivos com vistas ao atendimento do que ela considera sua missão e propósitos básicos.” (NAKAGAWA *apud* MACHADO, 2002: 75)

Efetividade- “a distinção entre efetividade e eficácia é feita separando-se a avaliação do grau de realização das metas e produtos previstos, em um dado programa, da avaliação dos resultados efetivamente alcançados [...]. [...] entende-se por avaliação da efetividade ‘o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados... em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação’ (ARRETCHE, in RICO, 2001: p. 31)”

Conceitos extraídos de: MACHADO, Nelson. *Sistema de Informação de Custos*. São Paulo: USP, 2002, p.74-75. http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fNelson_Machado_Tese_Doutorado.pdf. Acesso em: 13 fev. 2015.

As experiências de gestão social podem ser encaradas como exemplos para democratizar as organizações estatais e produzir nelas as articulações políticas necessárias ao sucesso das políticas públicas, vencendo o tradicional insulamento burocrático e flexibilizando as hierarquias pensadas e constituídas em moldes militares e eclesiásticos de sujeição e obediência (MORGAN, MOONEY *apud* GOMIDES, 2006: 1)⁷².

O gerencialismo leva à busca da excelência na administração pública, buscando implantar em seus processos os princípios do art. 37, caput, da CR/1988: legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. A abordagem societal busca democratizar o Estado. Sem seguir os princípios o Estado não se aperfeiçoa nos meios para alcançar os fins e viola os direitos que “ele” deveria ser o primeiro a seguir, já que sem democracia não há legitimidade. E, sem a combinação política e institucional de um e outro, não pode haver nem definição nem cumprimento das finalidades do Estado para colocá-lo a serviço da sociedade.

Foi assim que os governos do PT:

“avançaram com a manutenção da estabilidade econômica, aproveitando-se dela e do ciclo de crescimento econômico do país para, pela primeira vez, deixar de governar com foco apenas nas elites econômicas, e, finalmente, elevar ao patamar de prioridade o combate às desigualdades sociais e regionais com políticas públicas massivas voltadas para a redução da pobreza, a erradicação da miséria, combate ao trabalho escravo e infantil, para a garantia de direitos sociais básicos, como saúde e educação, para a geração de emprego e renda. Nesse sentido o foco político deixou de ser [exclusivamente] gerencialista, ou essencialmente voltado para a eficiência. O Estado passou a se preocupar mais com sua função social, de intervir e modificar a realidade por meio de políticas públicas.” (FERREIRA, 2014: 2)

É preciso reconhecer que o modelo gerencial trouxe muitas mudanças para o aperfeiçoamento da administração pública brasileira, principalmente com a reforma de 2000, buscando implantar a gestão por resultados. Esta reforma trouxe um novo sistema de monitoramento e avaliação das políticas públicas e o controle dos gastos públicos com a Lei Complementar nº 100/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela não conseguiu alcançar o sucesso desejado, pois partiu de um sistema centralizado e padronizado de monitoramento e avaliação para todas as políticas públicas. Entretanto, o PPA 2012-2015 avançou, admitindo que as especificidades dos programas temáticos impedem que todos sejam avaliados com os

⁷² GOMIDES, Renato de Castilho. “Hierarquia e *empowerment*: um estudo preliminar”. *Cadernos EBAPE.BR*: Rio de Janeiro, Vol. 4, nº 3, outubro 2006. <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v4n3/v4n3a13.pdf> Acesso em: 13 fev. 2015.

mesmos indicadores (MELO, 2012: 22; 61). Logo, é possível perceber que o modelo gerencial e o modelo societal se contrapõem do ponto de vista político ou ideológico, mas, na verdade, são conciliáveis e até complementares, haja vista que suas propostas são distintas e até mesmo opostas em alguns aspectos, mas refletem necessidades do Estado e da sociedade (FERREIRA, 2014: 2).

Em relação à adoção de modelos gerenciais da iniciativa privada pela administração pública Erig, Júnior e Raimundini (2009: 3) afirmam que o planejamento estratégico na administração privada é adotado nas empresas mais competitivas, porém, na administração pública ainda é pouco disseminado. Estes autores consideram que o planejamento estratégico permitiria transformar o plano plurianual numa ferramenta realmente útil de articulação entre planejamento e orçamento para viabilizar e acompanhar a execução das políticas governamentais, para melhorar a prestação de serviços públicos.

Jesus e Pacheco (2009: 3-4) também acreditam que o planejamento estratégico é essencial para a administração pública, todavia, ao adotarem a perspectiva de Pfeiffer (2000), acabam reduzindo as diferenças entre administração privada e pública a depreciação desta última. Assim, as práticas da administração privada serviriam para “consertar” a administração pública.

	Empresa privada	Setor Público
Missão	-Limitada (a determinados produtos e/ou serviços) -Definida pela direção ou pelos proprietários	-Ampla e não específica (muitas vezes implicitamente subentendida) -Obrigatória na base de um mandato
Visão	-Baseada na missão e na análise do ambiente -Coerente com as próprias possibilidades	-Determinada pela política ampla e não específica -Muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis
Organização	-Funcional -Linhas claras de decisão -Relativamente simples	-Parcialmente funcional -Superposição de funções e política -Complexa
Clientela	-Limitação ao campo de operação da empresa -Relação definida através de compra ou contrato	-Ampla e diversificada -Relações mal definidas -“Cliente” não visto como tal
Propósito de atuação	-Realizar lucro -Cumprir missão	-Servir ao público -Servir à política informalmente
Forma de atuação	-Tem de ser eficiente -Dinâmica	-Não precisa ser eficiente -Geralmente lenta e burocrática

(PFEIFFER *apud* JESUS, PACHECO, 2009: 3-4)

Essa posição vai de encontro às críticas realizadas no artigo de Gonçalves, Paiva e Barbosa (2009)⁷³, sobre a invasão do discurso da guerra na administração pública. A crítica desses autores coloca-se contra a incorporação das práticas de empresas privadas, voltadas para o lucro, sem adaptação às necessidades/ finalidades da administração pública e de forma subordinada aos imperativos de mercado, em conformidade com a ideologia neoliberal e seu respectivo discurso da inevitabilidade das cidades de se adaptarem ao contexto globalizado conforme a receita do planejamento estratégico para o mercado, tal qual fazem as empresas.

Pfeiffer (*apud* JESUS, PACHECO, 2009: 3-4) coloca que o cidadão é cliente, embora não seja visto pelo setor público enquanto tal. Porém, cliente é aquele que paga, e, assim sendo, todos aqueles que não pagam ou não contribuem para a máquina do Estado seriam conseqüentemente excluídos da condição de cidadãos. Por isso é preciso tomar cuidado com essa definição, pois todos os integrantes da sociedade são cidadãos, contribuintes ou não.

A afirmação desse autor sobre a desnecessidade do setor público de ser eficiente foi justamente o grande questionamento que conduziu a reforma administrativa no governo FHC a partir de 1995. O dinheiro público é um recurso escasso e finito, deve ser, portanto, bem gasto e aplicado sim com eficiência e responsabilidade pelos governantes e órgãos públicos. Sobre a responsabilidade dos governantes pelos órgãos públicos pode-se dizer que há diversas leis de controle em vigor, como a Lei de Improbidade Administrativa (nº 8.429/1992), a Lei de Licitações e Contratos (nº 8.666/1993), a Lei dos Processos Administrativos (nº 9.784/1999) a Lei de Responsabilidade Fiscal (Complementar nº 100/2000, já mencionada) e órgãos de controle interno e externo, bem como o Ministério Público, existem para que os gestores sejam responsabilizados por seus atos administrativos. A associação entre burocracia e lentidão, pelo excesso de normas, procedimentos e papelada é um desvio da racionalidade burocrática e não sua finalidade, pois Max Weber (2000) explica que a burocracia é o tipo mais puro de dominação legal, que significa:

“[...] dominação em virtude de conhecimento; este é seu caráter fundamental especificamente racional. [...] a administração burocrático-monocrática

⁷³ GONÇALVES, Raquel Garcia; PAIVA, Ricardo Viana Carvalho de; BARBOSA, Francisco Vidal. “Planejamento estratégico: quando o discurso da guerra e da empresa invade a administração pública. *Reuna*: Belo Horizonte, v. 14, nº 1, 2009, p. 29-43.

mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é, segundo toda a experiência, a forma *mais racional* de exercício de dominação, porque nela se alcança *tecnicamente* o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados – intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal de todas as espécies de tarefas.” (WEBER, 2000: 145; 147)

E as reformas administrativas pelas quais passou o Estado brasileiro de meados da década de 1990 até a atualidade colocam-se contra essa lentidão e esse excesso de normas e procedimentos que travam a máquina pública e impedem sua eficiência e eficácia no cumprimento das finalidades estatais. Porém, a desburocratização, proposta do *Gespública*⁷⁴, tem seu limite no princípio da legalidade.

Jesus e Pacheco (2009) apóiam a concepção de Rezende (*apud* JESUS, PACHECO, 2009: 4) de que a política não deve interferir nos processos de gestão. No entanto, uma das especificidades do Estado brasileiro é a democracia que confere ao povo o direito de interferir nas políticas públicas por meio de seus representantes ou por mecanismos de participação direta, de interferir inclusive nos instrumentos utilizados para concretizar essas políticas, até mesmo no planejamento estratégico. Mas, a ênfase excessiva na tecnocracia gera o insulamento burocrático em relação aos processos políticos. Dessa forma, os autores compreendem a política como uma intervenção em regra negativa. Por isso, deve haver "saudável distanciamento entre política e gestão". Por outro lado, Weber (2003)⁷⁵ caracterizou o surgimento dos partidos políticos de massa como o momento em que a política se tornou uma atividade profissional, separada das demais esferas da vida. Se a política é um campo profissional, é possível exigir dos políticos que sejam capacitados como gestores públicos. Por que política não pode ser também sinônima de competência? Não se pode cogitar democracia sem política. Estado não é empresa. Afinal, novamente se coloca o dilema explicitado por Bobbio (2000: 46)⁷⁶ entre governo de técnicos ou de políticos. Por que não governo de políticos com técnicos?

⁷⁴http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm, Decreto nº 5.378/2005. “Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências”. Acesso no dia 13/2/2015.

⁷⁵ WEBER, Max. *A política como vocação*. Trad. Maurício Tragtemberg. Brasília: UnB, 2003.

⁷⁶ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

As teorias relacionadas a políticas públicas consideram a política como parte do processo de gestão, trazendo peculiaridades da atividade estatal que não figuram no setor privado, e, que, no entanto, são fundamentais para compreender por que certas situações sociais são elevadas a condição de problemas políticos e outras não. A estratégia não pode ser concebida como um instrumento neutro.

Erig, Júnior e Raimundini (2009), por sua vez, revelam características do processo de planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre compatíveis com a perspectiva de Carlos Matus (MATUS *apud* TONI, 2009: 58-62) sobre o planejamento estratégico situacional. Segundo este autor, o planejamento, para ser realmente público, não deve refletir tão somente a concepção do gestor isolado, sobre o que ele considera público, refletindo muitas vezes interesses particulares ou interesses de grupos minoritários da elite. Um planejamento estatal, para ser público, deve envolver as diversas explicações existentes sobre determinada realidade, deve ser construído coletivamente, de forma participativa, democrática, mobilizando os atores capazes e influenciadores da realidade que a estratégia pretende modificar. O planejamento não pode ser elaborado sob a perspectiva única de um diagnóstico sobre a realidade, mas sim pelas diversas interpretações dadas pelos atores envolvidos (apreciação situacional), cujas capacidades serão ativadas quando participarem da formulação e da implementação da estratégia.

O trabalho de Fábio Ferreira Batista (2012) compôs um modelo de gestão do conhecimento para a administração pública. Neste trabalho, o autor corrobora a expectativa de modernização administrativa pela construção de modelos gerenciais adequados ao setor público a partir das ferramentas práticas, teóricas e conceituais já desenvolvidas para o setor privado. Batista cita doze autores⁷⁷ que defendem a elaboração de um modelo geral de gestão do conhecimento para a administração pública “porque as diferenças entre os setores público e privado alteram a implementação da estratégia de GC” já que “os sistemas de valores são diferentes [...] os sistemas de avaliação também devem ser” (BATISTA, 2012: 14). Para demonstrar isso o autor recorreu ao documento de avaliação Ciclo 2010, do *Gespública*, o qual segue conforme o original:

⁷⁷ Cong, Pandya (2003); Salvati, Shafei, Shaghayegh (2010); Wiig (2002) *apud* Monavvarian, Kasaei, 2007; Abdullah, Date, Woodford, 2009; Snowden (2002) *apud* Abdullah, Date, 2009.

“Diversas características inerentes à natureza pública diferenciam as organizações da administração pública das organizações da iniciativa privada. Destacamos algumas que são relevantes:

a) Enquanto as organizações do mercado são conduzidas pela autonomia da vontade privada, as organizações públicas são regidas pela supremacia do interesse público e pela obrigação da continuidade da prestação do serviço público.

b) O controle social é requisito essencial para a administração pública contemporânea em regimes democráticos, o que implica em garantia de transparência de suas ações e atos e na institucionalização de canais de participação social, enquanto as organizações privadas estão fortemente orientadas para a preservação e proteção dos interesses corporativos (dirigentes e acionistas).

c) A administração pública não pode fazer acepção de pessoas, deve tratar a todos igualmente e com qualidade. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei. Por outro lado, as organizações privadas utilizam estratégias de segmentação de ‘mercado’, estabelecendo diferenciais de tratamento para clientes preferenciais.

d) As organizações privadas buscam o lucro financeiro e formas de garantir a sustentabilidade do negócio. A administração pública busca gerar valor para a sociedade e formas de garantir o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos de forma eficiente.

e) A atividade pública é financiada com recursos públicos, oriundos de contribuições compulsórias de cidadãos e empresas, os quais devem ser direcionados para a prestação de serviços públicos e a produção do bem comum. A atividade privada é financiada com recursos de particulares que têm legítimos interesses capitalistas.

f) A administração pública tem como destinatários de suas ações os cidadãos, sujeitos de direitos, e a sociedade, demandante da produção do bem comum e do desenvolvimento sustentável. A iniciativa privada tem como destinatários de suas ações os ‘clientes’ atuais e os potenciais.

g) O conceito de partes interessadas no âmbito da administração pública é ampliado em relação ao utilizado pela iniciativa privada, pois as decisões públicas devem considerar não apenas os interesses dos grupos mais diretamente afetados, mas, também, o valor final agregado para a sociedade.

h) A administração pública tem o poder de regular e gerar obrigações e deveres para a sociedade, assim, as suas decisões e ações normalmente geram efeitos em larga escala para a sociedade e em áreas sensíveis. O Estado é a única organização que, de forma legítima, detém este poder de constituir unilateralmente obrigações em relação a terceiros.

i) A administração pública só pode fazer o que a lei permite, enquanto a iniciativa privada pode fazer tudo que não estiver proibido por lei. A legalidade fixa os parâmetros de controle da administração e do administrador, para evitar desvios de conduta.” (*Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2010: 10-11*)⁷⁸

Logo, nota-se pelas análises que a adaptação de modelos gerenciais ao contexto da administração pública tanto é necessária, como pode servir à democratização das organizações públicas e ao combate às práticas clientelistas, neopatrimoniais e personalistas

⁷⁸ <http://www.portalpeg.eb.mil.br/images/fotos2011/anexo%20d%2070.pdf> Acesso em 13/2/2015.

que ainda permeiam as relações de poder dentro das instituições estatais e destas com a sociedade.

Em relação à suposta⁷⁹ dicotomia entre gerencialismo e gestão social (PAULA, 2004) o planejamento estratégico nos órgãos públicos pode preencher a lacuna do sistema de monitoramento e avaliação (MELO, 2012) no que concerne às especificidades de cada instituição, tornando mais robusto o ciclo das políticas públicas. Isso dará aos órgãos públicos a autonomia e a participação necessária para cumprir suas finalidades dentro do panorama geral de funções definidas para o estado no planejamento estratégico nacional (o PPA, plano plurianual).

2.4 Considerações: o que impede a racionalização?

Todas essas recapitulações teóricas se devem à persistência do patrimonialismo em meio aos processos de racionalização da administração burocrática, características essas mescladas e transformadas em manifestações de clientelismo político.

A primeira experiência democrática ocorreu na antiguidade por cerca de 200 anos até Alexandre da Macedônia acabar com o governo de Atenas. Sistema similar foi criado em Roma, mais ou menos na mesma época, mas começou a declinar por volta de 130 a.C e findou por completo com a ditadura e assassinato de Júlio César em 44 a.C⁸⁰. Depois disso o mundo mergulhou novamente na autocracia por mais de 1.000 anos.

⁷⁹ Pode-se deduzir dessa dicotomia que a ideia de que mais participação gera menos eficiência. Esta conclusão é verdadeira? A democracia estaria fadada ao fracasso não só dentro dos órgãos públicos, mas também dentro de qualquer empresa ou organização social sem fins lucrativos. Realmente a decisão autoritária é mais rápida, pois não há necessidade de consultar ninguém. Mas, nem toda decisão rápida é correta e/ou justa. As decisões democráticas também não, mas, além de várias perspectivas sobre o mesmo assunto, reduzindo a chance de erro, é possível partilhar também a responsabilidade, os custos e os benefícios. Logo, a participação pode ser mais eficiente que o autoritarismo gerencial.

⁸⁰ Na cidade-estado grega de Atenas, em 507 a.C, foi adotado um sistema de governo popular que durou aproximadamente dois séculos, até a cidade ser subjugada pela Macedônia, depois de 321 a.C. E ao domínio macedônio se sucedeu o domínio romano. *Demokratia*: *demos*, o povo, *kratos*, governar. República: *Res*, coisa ou negócios, e *publicus*, “a coisa pública”, os “negócios do povo”. É preciso atentar para o fato de que estavam excluídos da assembleia ateniense escravos, mulheres e estrangeiros residentes – a maioria da população. A participação continuou sendo privilégio dos homens livres até o séc. XX, sendo restrita até mesmo entre eles, por critérios censitários. Ou seja, a democracia por muito tempo *não* foi inclusiva, nem baseada na crença da igualdade de *todos* (DAHL, 2001: 21, 23, 24, 91-92).

O Brasil passou a maior parte de sua história nos regimes colonial, imperial e ditatorial, todos autoritários. Isso influenciou e influencia nossas organizações e a cultura política de nosso povo⁸¹.

“A estrutura hierárquica nas organizações advém da remota influência da Igreja Católica (MOONEY, 1947) e das organizações militares (MORGAN, 1996). A hierarquia ganhou mais peso com a teoria clássica da administração, e sua utilização ainda é muito difundida. Contudo, constantes movimentos administrativos, principalmente a partir do século XX, vêm questionando a hierarquização das organizações, propondo novas configurações, tanto administrativas quanto da estrutura organizacional, propriamente dita. Das novas tecnologias de gestão organizacional, destaca-se o *empowerment* como forma de minimizar a questão hierárquica nas organizações.” (GOMIDES, 2006: 1)

Logo, assim como há impacto cultural, constatado em pesquisas sociológicas (ARAÚJO, 2000: 159; 161-163)⁸², há também impacto na estruturação das organizações em bases autoritárias. Podemos eleger prefeito(a), governador(a) e presidente(a), mas não podemos eleger o nosso chefe⁸³.

Patrimonialismo está para autoritarismo assim como burocracia está para democracia. Se a democracia moderna avança e toma diversas formas na realidade como direta/ participativa, representativa (MIL *apud* DAHL, 2001: 91⁸⁴), delegativa (O’ DONNELL, 1991), deliberativa (HABERMAS, COHEN, BOHMAN *apud* FARIA, 2000)⁸⁵, ação comunicativa na esfera pública, acordos normativos (HABERMAS *apud* AVRITZER, 1996), liderança de todos (MATTOS, 2014), por que não deveria a burocracia democratizar-

⁸¹ O lembrete é de Ruy Alencar Mattos, psicólogo e cientista político, em palestra proferida no dia 24/10/2014, no Simpósio “Qualidade de Vida no Trabalho”, Programa Servidor em Pauta, TRT3. <http://www.tvtrtmg.com.br/site/index.php?p=central-de-videos/&categ=108&media=9c2354e0eb89cf057f526b9e0771d321>. Acesso em: 16 fev. 2015.

⁸² ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. “Entre o holismo e o individualismo: tipos morais e cultura política no Brasil”. In: *Política e Valores*. ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de; SANTOS, Eurico Gonzales Cursino dos; SOUSA, Jessé; COELHO, Maria Francisca Pinheiro (Orgs.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

⁸³ Novamente Ruy A. Mattos, na palestra já mencionada. Weber (1999: 202) fala em eleição para ocupação de cargos na burocracia moderna como um aspecto democrático que quebra a subordinação hierárquica e o princípio da competência técnica, ou seja, se contrapõe a ambos por considerar apenas critérios políticos. Este é um problema não-resolvido da democracia (DAHL, 2001: 93), mas se a eleição se der entre servidores públicos, logo, já selecionados pela competência técnica, a escolha eleitoral poderá ocorrer entre os mais competentes e com capacidade de liderança (e carisma) sem acarretar efeitos indesejados pela falta de qualificação.

⁸⁴ E muitos outros, como MANIN, Bernard; PRZWORSKI, Adam; STOKES, Susan C., 2006. <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf> “Eleições e representação”. Trad. Adam Przworski. *Lua Nova*: São Paulo, n° 67, 105-138. Acesso em: 16 fev. 2015.

⁸⁵ FARIA, Cláudia Feres. “Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman”. *Lua Nova*: São Paulo, n° 49, 2000. <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a04n50.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2015.

se e modernizar-se com novas formas de gestão? Racionalidade não é um conceito estático no tempo, o que foi racional ontem, pode não ser mais hoje.

Apesar da inserção histórico-social da burocracia na democracia, ao mesmo tempo em que o acesso aos cargos públicos burocráticos está em sua maior parte vinculado a meritocracia (WEBER, 1999: 219-220; 2000: 144; ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010: 36), na forma de oportunidade de acesso a todos os qualificados (por concurso público de provas, ou de provas e títulos, art. 37, inciso II, CR/1988), a burocracia está também vinculada ao princípio hierárquico (WEBER, 1999: 199; 2000: 144)⁸⁶. Por isso Gomides (2006), Rodrigues e Santos (2001)⁸⁷ propõem o *empowerment* como ferramenta para suavizar as hierarquias rígidas de empresas e da administração pública, bem como agilizar e dinamizar os processos decisórios em contextos complexos e de rápidas mudanças (a exigir adaptações rápidas também). Estruturas rígidas não se adaptam, ou demoram tanto a fazer isso que já se tornaram obsoletas novamente.

Max Weber (1999: 233-241) conceitua a dominação patrimonial como obediência baseada em critérios puramente pessoais, fundados na autoridade do chefe sobre a comunidade doméstica (originária, portanto, da dominação patriarcal). Ao contrário da dominação burocrática, baseada no dever de servir a finalidades objetivas e impessoais, pautadas em normas abstratas. Ambas apóiam seu poder em normas, mas, enquanto na dominação burocrática as normas são racionalmente criadas e baseadas na instrução técnica, na dominação patriarcal as normas são fundamentadas na tradição. Ou seja, na percepção de inviolabilidade daquilo que “foi assim desde sempre”. Na burocracia a legitimidade do detentor do poder provém da norma estabelecida. Na dominação patriarcal o poder de mando provém da submissão ao senhor, e essa submissão garante a legitimidade das normas que ele estabelece. Porém, prevalece sobre todas as ideias tradicionais a consciência dos submissos de que o potentado é o senhor, e, enquanto tal, seu poder não é limitado pela tradição nem por poderes concorrentes, ele o exerce de modo ilimitado e arbitrário, sobretudo, sem compromisso com regras.

⁸⁶Ver também art. 12, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 9.784/1999. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm. Acesso em: 16 fev. 2015.

⁸⁷ RODRIGUES, Cláudia Heloisa Ribeiro; SANTOS, Fernando César Almada. “*Empowerment*: ciclo de implementação, dimensões e tipologia”. *Gestão & Produção*: São Carlos, v. 8, nº 3, dez. 2001, p. 237-249.

Se o poder burocrático torna-se indispensável pelo conhecimento técnico na área, a autoridade doméstica fundamenta-se em situações antigas de dependência, como fonte da crença na autoridade, “baseada em piedade para todos os submetidos da comunidade doméstica”. A dominação patrimonial surge desse contexto quando a comunidade doméstica regida pelo patriarca (detentor da propriedade das terras, das mulheres, esposas ou escravas, dos homens filhos ou escravos, crianças e animais) afasta-se de seu comunismo primitivo tanto na esfera sexual quanto econômica e começa a se submeter a limites, quando mulheres, filhos e escravos adquirem direitos próprios e a economia comum passa por um processo de diferenciação interna da comunidade doméstica dando origem ao *Oikos*. A princípio é apenas uma descentralização da comunidade doméstica numa propriedade extensa, colocando membros não-livres em parcelas com moradia, família e gado próprio.

“Esta própria relação de dependência permanece como uma relação de piedade e lealdade. Mas uma relação baseada em tal fundamento, por mais que represente inicialmente uma dominação puramente unilateral, faz surgir sempre a exigência de reciprocidade, por parte dos submetidos ao poder, e esta exigência, em virtude da ‘própria natureza da coisa’, adquire reconhecimento social como ‘costume’. [...] Sobretudo –em seu interesse próprio –proteção de perigos externos e ajuda em caso de necessidade, além de um tratamento ‘humano’, particularmente a limitação ao ‘habitual’ no que se refere à exploração de sua capacidade de trabalho.”(WEBER, 1999: 237)

A dominação feudal é, nesse sentido, um tipo claro de dominação patrimonial. Porém, apesar dos limites estabilizados pelo caráter sagrado das tradições e pelos costumes das relações de lealdade, o senhor continua a ser proprietário das terras e bens, e de certa forma é também dono da pessoa dos servos, como detentor do direito de dispor sobre suas vidas, visto que possui poderes militares e jurídicos.

O senhor tem, portanto, direito de tomar arbitrariamente a propriedade do servo, bem como o direito de dispor como entender sobre os bens e as pessoas durante a vida e o que deixa após a morte. Os limites a seu poder residem no temor de que intervenções não-motivadas sejam sentidas como injustas e venham a abalar o sentimento de piedade tradicional. Pois o senhor é onipotente contra o indivíduo, mas impotente contra o conjunto deles.

Quanto maior a extensão territorial da dominação doméstica mais se descentraliza e maior será a complexidade da repartição da propriedade entre os dependentes.

O senhor passa a ocupar-se com inúmeros compromissos político-militares e torna-se extremamente dependente “daqueles dos quais recebe suas rendas”. Esse tipo de ordem converte os submetidos de meros participantes dos interesses em participantes do direito. É a origem das cortes e das nobrezas. Nesse contexto histórico-social os estatutos ou *leges* são uma espécie de constituição, e servem como legítimas interpretações da ordem, da tradição como tal.

O importante a compreender é que, quando a dominação do senhor ultrapassou os limites domésticos a ponto de formar reinos, a dominação patrimonial tornou-se política, pois passou a exercer uma dominação não-doméstica e sobre pessoas e territórios de caráter extrapatrimonial (súditos políticos). O príncipe organiza essa dominação da mesma forma que no exercício de seu poder doméstico: por meio da coação física. E assim podemos falar em Estado Patrimonial. O rei continua a ser o grande proprietário dos territórios, o detentor último dos bens móveis e imóveis e das pessoas dentro das fronteiras.

“As relações de dominação patrimoniais, como fundamento de complexos políticos, eram de extraordinária amplitude. [...] o Egito apresenta quase o caráter de um único *oikos* gigantesco do faraó, governado de forma patrimonial.” (Id., Ibid: 239)

A ausência de liberdade individual do Estado Patrimonial constituiu uma das principais causas das revoluções burguesas, na Inglaterra e na França e, que originou a democracia como teoria e prática, na forma do Estado Democrático. A arbitrariedade do poder exercido pelos senhores gerou rebeliões reivindicando leis que sujeitassem à obediência tanto servos quanto senhores. Essa reivindicação foi consubstanciada no Estado de Direito como “igualdade de todos perante a lei”.

A economia monetária converteu as prestações dos submetidos em dinheiro e a transformação das contribuições ocasionais em regulares gerou gradativamente rotinas de administração burocrática seguindo a racionalização das finanças para gerir o patrimônio do senhor. A administração burocrática antecede o Estado Moderno ocidental (WEBER, 2000: 146). Por outro lado, seu desenvolvimento moderno da burocracia, sucessor da dominação patrimonial, foi concomitante à gênese da democracia moderna (representativa):

“O ‘espírito’ normal da burocracia racional é, em termos gerais, o seguinte:

1. Formalismo, reclamado por todos os interessados na proteção de oportunidades pessoais de vida, de qualquer espécie – porque, de outro modo, a consequência seria arbitrariedade e porque formalismo é a tendência que exige menos esforço [...].
2. [...] Essa tendência à racionalidade *material* encontra apoio em todos aqueles dominados que não pertencem à camada, mencionada no tópico 1, dos interessados em ‘proteção’ em relação a oportunidades *apropriadas*. A problemática daí derivada faz parte da teoria da ‘democracia’.” (WEBER, 2000: 147)

É com essa herança e esse passado histórico que temos de lidar ainda hoje, a permear as estruturas administrativas fortemente hierarquizadas, normativamente baseadas em cadeias piramidais de comando, centralizadas e autoritárias, com muitas decisões ainda baseadas em lealdades pessoais dedicadas a ocupantes de cargos relevantes nas instituições e/ou em trocas de favores, não nos princípio da impessoalidade e da moralidade expressos no *caput* do art. 37, da CR/1988. Essas práticas permanecem, certamente, legitimadas ainda por valores de uma cultura hierárquica e patrimonial, construída durante nossa longa história de regimes autoritários.

Daí a relevância de construir um Planejamento Estratégico Situacional (MATUS, 1996) como forma de garantir a concretização do Planejamento Estratégico, evitando que ele fracasse ao esbarrar nas resistências culturais e em posturas defensivas pela manutenção do *status quo* por parte de ocupantes de posições de poder cruciais na organização pública e até mesmo de funcionários (em geral os mais antigos) que veem seus interesses pessoais ameaçados, e/ou consideram as práticas tradicionais como algo que deve ser mantido, por serem inquestionavelmente boas e corretas.

“[...] a realidade político-administrativa de países em desenvolvimento como o Brasil, caracterizados como regimes neopatrimoniais (Eisenstadt, 1974) ou democracias delegativas (O’ Donnell, 1991), cujas características mais relevantes para o tema aqui discutido são as instituições democráticas frágeis e a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais.” (FREY, 1999: 1)

Nesse sentido, é importante perguntar, o que é neopatrimonialismo? Pois é dele que se deve falar na administração pública brasileira no contexto do século XXI, nos casos de manutenção de características patrimoniais no contexto da burocracia moderna. Bruhns (2012) ressalta que os conceitos de patrimonialismo e neopatrimonialismo são por décadas

associados às análises dos empecilhos no caminho da democratização e do desenvolvimento político, especialmente em se tratando de África, América Latina e Ásia.

Shmuel N. Eisenstadt na década de 1970 considerou que o termo “patrimonial”, aplicado originalmente à análise de sistemas tradicionais, seria mais produtivo se usado de modo a ultrapassar a classificação evolutiva de níveis de desenvolvimento ou complexidade estrutural, para compreender aspectos essenciais da vida política. Assim, ele propôs o termo “neopatrimonialismo” para fazer uma distinção fundamental entre os regimes patrimoniais antigos e medievais, e os modernos (EISENSTADT *apud* BRUHNS, 2012: 62)⁸⁸.

“[...] Guenther Roth [3] [...] observara que, em um grande número de Estados novos, a tradição perdera sua força legitimadora sem ter sido substituída por uma modernidade legal-racional. Consequentemente, formas de dominação pessoal, que não corresponderiam a nenhum dos três tipos weberianos de legitimidade (legal-racional, tradicional e carismática), devem sua sustentação a ‘incentivos e recompensas materiais’, notadamente o clientelismo e a corrupção.” (BRUHNS, 2012: 62-63)

Outros autores, diferentes de Gunther e Eisenstadt, partem da ideia de que a diferenciação entre patrimonialismo e neopatrimonialismo ocorre fundamentalmente no âmbito das relações entre o público e o privado, sendo o neopatrimonialismo um fenômeno “altamente híbrido”, pois nele coexistem os dois tipos de dominação (o patrimonial e o burocrático):

“[...] No *patrimonialismo*, todas as relações (políticas e administrativas) entre governantes e governado[s] são de cunho privado: ‘não há qualquer diferenciação entre domínio público e privado’. No *neopatrimonialismo*, a distinção público/ privado existe, ainda que apenas formalmente, e é aceita. O exercício ‘neo-patrimonial’ do poder se dá ‘no quadro e com a reivindicação de um quadro estatal (*stateness*) moderno de tipo legal-racional’ [6].” (BRUHNS, 2012: 63)

É assim que se presencia no TRT3 e ministérios do poder executivo federal (e na maioria das organizações públicas brasileiras), pessoas se perpetuarem em cargos de chefia por anos a fio até sua aposentadoria, como se o cargo lhes pertencesse como prebenda (propriedade concedida na administração patrimonial) e considerando-se “todo-poderosas”

⁸⁸ BRUHNS, Hinnerk. “O conceito de patrimonialismo e suas interpretações contemporâneas”. Trad. Thiago Nasser. *Revista Estudos Políticos*, nº 4, 2012. <http://revistaestudospoliticos.com/wp-content/uploads/2012/04/4p61-77.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2015.

dentro de seu setor, como se fosse seu feudo particular, ali estando no direito de tratar como bem entendem seus subordinados, apesar de serem todos servidores públicos e seres humanos, cuja subordinação deveria operar, sobretudo, como lealdade ao Estado de Direito Democrático – legalmente-, e não como lealdade pessoal, livre ou forçada (pelas prerrogativas hierárquicas de repressão/ retaliação) ao chefe. O critério para essa permanência “natural” em geral ignora critérios de competência gerencial, passando pela tendência inercial (e tradicional) de “deixar as coisas como estão”, principalmente em áreas não consideradas como essenciais ou estratégicas para o desempenho institucional. Também é freqüente a proteção de subordinados em posições de menor poder por mera preferência pessoal, sem que isso tenha ligação justificável ou direta com sua competência técnica. Dessas situações derivam inúmeros casos classificados como “assédio moral”⁸⁹ e abuso de poder.

Dessa maneira, a burocracia racional descrita por Weber (1999; 2000) como um dos fenômenos de racionalização da modernidade ocidental, pelo menos em seu tipo ideal, jamais foi alcançada no Brasil, ou foi alcançada em suas inúmeras “disfuncionalidades”, pela rigidez, excessiva proliferação de normas e contradições lógicas que, ao invés de gerar mais eficiência ou racionalidade, geraram e ainda geram sobreposição dos meios aos fins. Isso está nas origens da administração pública brasileira:

“Do ponto de vista administrativo, é possível distinguir duas grandes formas de comando no período colonial. A primeira linha tinha um viés centralizado [...]. A figura principal era o governo-geral, instituído como mecanismo contra o fracasso da administração privada das capitâneas hereditárias. O modelo administrativo proposto caracterizava-se por um excesso de procedimentos e regulamentos, tendo como fundamento filosófico uma visão

⁸⁹ “É a exposição dos trabalhadores e trabalhadoras a situações humilhantes e constrangedoras, repetitivas e prolongadas durante a jornada de trabalho e no exercício de suas funções, sendo mais comuns em relações hierárquicas autoritárias e assimétricas, em que predominam condutas negativas, relações desumanas e aéticas de longa duração, de um ou mais chefes dirigida a um ou mais subordinado(s), desestabilizando a relação da vítima com o ambiente de trabalho e a organização, forçando-o a desistir do emprego. Caracteriza-se pela degradação deliberada das condições de trabalho em que prevalecem atitudes e condutas negativas dos chefes em relação a seus subordinados, constituindo uma experiência subjetiva que acarreta prejuízos práticos e emocionais para o trabalhador e a organização. A vítima escolhida é isolada do grupo sem explicações, passando a ser hostilizada, ridicularizada, inferiorizada, culpabilizada e desacreditada diante dos pares. Estes, por medo do desemprego e a vergonha de serem também humilhados associado ao estímulo constante à competitividade, rompem os laços afetivos com a vítima e, freqüentemente, reproduzem e reatualizam ações e atos do agressor no ambiente de trabalho, instaurando o ‘pacto da tolerância e do silêncio’ no coletivo, enquanto a vítima vai gradativamente se desestabilizando e fragilizando, ‘perdendo’ sua auto-estima. Em resumo: um ato isolado de humilhação não é assédio moral. Este, pressupõe: 1) repetição sistemática; 2) intencionalidade (forçar o outro a abrir mão do emprego); 3) direcionalidade (uma pessoa do grupo é escolhida como bode expiatório); 4) temporalidade (durante a jornada, por dias e meses); 5) degradação deliberada das condições de trabalho.” <http://www.assediomoral.org/spip.php?article1>. Acesso em: 17 fev. 2015.

de que o Estado vem antes da sociedade, tal qual Faoro (2001) descreveu o paradigma ibérico que perpassou a colonização no Brasil.

A outra forma de comando administrativo advinha de fatores descentralizados do poder. Particularmente, resultavam da estrutura local de governança, marcada pelo poderio patrimonialista presente tanto nas câmaras municipais como nas capitanias hereditárias. Ademais, como o Estado português não alcançava a maior parte do território brasileiro, prevalecia então o que Sérgio Buarque (1997) chamava de personalismo, entendido como privatização do espaço público.” (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010: 29)

É questionável a existência de um espaço público⁹⁰ à época da colonização, mas no trecho acima se encontram todas as características patrimoniais implantadas no Brasil colonial que se perpetuam hoje nos esquemas neopatrimoniais conceituados por Eisenstadt, Gunther, Médard, Erdman e Engel no artigo de Bruhns (2012: 62-63).

Nessa especificidade brasileira, pode se pensar o PE como mais uma manifestação do reformismo estatal brasileiro, mais uma “revolução passiva”⁹¹, ou “de cima para baixo”, porém, visando atender as demandas sociais e ao contexto econômico pós-moderno e globalizado, e não um “mero capricho político”, mas uma tendência que se confirma no tempo como a consolidação de que o Estado deve existir e trabalhar *para* a sociedade que o sustenta, e não permanecer fechado em si mesmo, numa relação invertida ou estadocêntrica. Um indício de consolidação das instituições democráticas (como veremos a seguir com O’ Donnell).

⁹⁰ No patrimonialismo não há essa distinção, ela existiu nas experiências democráticas antigas e ressurgiu nas experiências democráticas que começaram a gestar-se e renascer da Baixa Idade Média europeia (Século X a XV, compreendendo Idade Média com início no século V d.C. e seu término simbolizado pela tomada de Constantinopla pelo Império Turco-Otomano, no ano de 1.453, século XV d.C).

<http://www.historiadomundo.com.br/idade-media/baixa-idade-media.htm>. Acesso em: 17 fev. 2015.

⁹¹ “No Brasil nunca houve, de fato, uma revolução, e, no entanto, a propósito de tudo fala-se dela, como se a sua simples invocação viesse a emprestar animação a processos que seriam melhor [mais bem] designados de modo mais corriqueiro. Sobretudo, aqui, qualificam-se como revolução movimentos políticos que somente encontraram a sua razão de ser na firme intenção de evitá-la, e assim se fala em Revolução da Independência, Revolução de 1930, Revolução de 1964, todos acostumados a uma linguagem de paradoxos em que a *conservação*, para bem cumprir o seu papel, necessita reivindicar o que deveria consistir no seu contrário — a revolução. Nessa dialética brasileira em que a tese parece estar sempre se automeando como representação da antítese, evitar a revolução tem consistido, de algum modo, na sua realização. [...] Com efeito, o Brasil, mais que qualquer outro país da América Ibérica, esta vasta região do continente americano que chega à modernização em compromisso com o seu passado, pode ser caracterizado como o lugar por excelência da *revolução passiva*. Como notório, aqui, a história da ruptura com o pacto colonial, do processo da Independência e da formação de um novo Estado-nação, diferiu da experiência da América Hispânica, que se revestiu, ao menos em seu impulso inicial, das características de um típico processo revolucionário nacional-libertador, abortado, no caso brasileiro, pelo episódio da transmigração da família real, quando a Colônia acolhe a estrutura e os quadros do Estado metropolitano. O nativismo revolucionário, sob a influência dos ideais do liberalismo e das grandes revoluções de fins do século XVIII, desde aí começa a ceder terreno à lógica do conservar-mudando, cabendo à iniciativa do príncipe herdeiro da Casa Real o ato político que culminou com o desenlace da Independência, em um processo clássico de cooptação das antigas lideranças de motivação nacional-libertadora.” (VIANA, 1996, *grifo meu*).

Essa mesma tendência de mudança caracteriza-se por uma nova onda de democratização ou de aprofundamento da democracia, que pretende penetrar no interior das organizações estatais e não mais apenas em sua superfície de contato com os cidadãos e cidadãs ou partidos, comunidades e grupos de interesse. No entanto, só poderá ser bem-sucedida se atentar para os princípios que devem sustentar Administração Pública, e não apenas para aqueles que se consideram seus “defeitos”, numa perspectiva etnocêntrica da iniciativa privada. Provavelmente esses “defeitos” (valorativamente qualificados, obviamente) são suas maiores virtudes, no sentido de que foram criados pelo Estado Democrático de Direito para garantir a igualdade e a justiça. É preciso então, converter as “adversidades” em oportunidades, como ensina a análise SWOT (MINTZBERG, AHLSTRAND, LAMPEL *apud* CHIAVENATO, 2003: 542-544)⁹².

São esses mesmos princípios que regem expressamente a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (acrescidos de outros, como eficácia e efetividade), que permitirão e permitem combater o neopatrimonialismo e decorrentes práticas clientelistas/ personalistas, e as mais variadas manifestações da corrupção, bem como os preceitos democráticos, aqueles que permitem e permitirão combater as concepções autoritárias e a cultura hierárquica adjacente a essas práticas que ainda persistem nas organizações públicas.

⁹² Análise SWOT foi desenvolvida no contexto da abordagem contingencial da administração, que considera a organização como sistemas compostos de subsistemas “definido e composto que o identificam em relação ao supra-sistema ambiental. A visão contingencial procura analisar as relações dentro e entre os subsistemas, bem como entre a organização e seu ambiente e definir padrões e relações ou configurações de variáveis”. Dentro desta abordagem a escola do design ou da adequação considera o ambiente externo como um conjunto de forças as quais a organização precisa responder para sobreviver. Assim, haver um mapeamento do ambiente externo com as oportunidades (*Opportunities*) a explorar e as ameaças (*Threats*) a neutralizar e uma avaliação interna da organização para verificar seus pontos fortes (*Strengths*) que devem ser ampliados e seus pontos fracos (*Weakness*) que devem ser corrigidos. “O mapeamento ambiental e a análise interna proporcionam os meios para a criação da tabela SWOT (*strengths, weakness, opportunities, threats* [...].” (CHIAVENATO, 2003: 501; 542-543)

3. METODOLOGIA E RESULTADOS

3.1 Metodologia

O objetivo estabelecido no projeto de pesquisa é analisar a inserção da justiça do trabalho mineira na política nacional de erradicação do trabalho escravo por meio de seu planejamento estratégico e de suas articulações institucionais com o Ministério do Trabalho e Emprego e com o Ministério Público da União. O intuito foi realizar um estudo exploratório para saber se existem ligações teóricas e práticas entre os planejamentos estratégicos dessas instituições para realizar ações conjuntas que tornem efetiva a implantação de uma política pública, com o objetivo de avaliar a intervenção das técnicas de planejamento estratégico na articulação entre os órgãos públicos e na execução da política de erradicação do trabalho escravo.

Assim, as relações entre plano estratégico e política pública foram analisadas no âmbito federal por meio da documentação disponível e relevante ao tema, bem como descritas em suas expressões locais no estado de Minas Gerais, especialmente na capital, onde estão sediadas as instituições em foco neste estudo: MTE, MPU (MPF, MPT) e TRT3.

A pesquisa⁹³ exploratória foi realizada a partir dos planos nacionais de erradicação do trabalho escravo, lançados em 2004 e 2008 e publicados no sítio do Ministério do Trabalho e Emprego. A busca foi feita pela internet à procura de documentos dos planejamentos estratégicos do Ministério Público da União (MPU) – nos ramos do Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público do Trabalho (MPT) - e da Justiça do Trabalho mineira (TRT3), instituições públicas mencionadas nos planos nacionais.

Este trabalho consiste em um estudo de caso⁹⁴, que se justifica: 1) pela relevância da política pública escolhida: o crime do trabalho escravo, configurado no artigo 149 do Código Penal Brasileiro, uma afronta a missão da Justiça do Trabalho e aos mais de

⁹³ Pesquisa documental: “[...] o termo designa toda fonte de informações já existente. Pensa-se, é claro, nos documentos impressos, mas também em tudo que se pode extrair dos recursos audiovisuais e, [...] todo vestígio deixado pelo homem. Entre as fontes impressas, distinguem-se vários tipos de documentos, desde as publicações de organismos que definem orientações, enunciam políticas, expõem projetos, prestam conta de realizações, até documentos pessoais [...]” (LAVILLE; DIONNE, 1999: 166)

⁹⁴ “Tal investigação permitirá inicialmente fornecer explicações no que tange ao caso considerado e elementos que lhe marcam o contexto. [...] A vantagem [...] dessa estratégia de pesquisa repousa [...] na *possibilidade de aprofundamento*.” A principal crítica ao estudo de caso é a “[...] de resultar em conclusões dificilmente generalizáveis.” (LAVILLE; DIONNE, 1999: 156)

127 anos da Lei Áurea. É uma violação de direitos humanos e sociais previstos na Constituição de 1988 e em tratados internacionais dos quais o Brasil tem se tornado signatário desde 1948. Logo, o combate ao trabalho em condições análogas a escravidão é um dever do qual o Estado Brasileiro não pode imiscuir-se; 2) pela contribuição que dará ao campo de conhecimento da administração pública ao analisar os reflexos de inovação do planejamento estratégico na implementação de uma política pública na articulação entre Poder Executivo e Poder Judiciário, bem como o Ministério Público da União, revelando os avanços e dificuldades enfrentadas pelo setor público ao buscar romper com a tradição do formalismo burocrático, com valores hierárquicos e autoritários, bem como barreiras políticas (intimamente ligadas às resistências culturais) para a construção de uma nova administração, voltada para o público, a sociedade e o cidadão.

A pesquisa foi conduzida pelo seguinte problema: Qual a relação entre o planejamento estratégico e política de erradicação do trabalho escravo? Dito de outro modo, numa perspectiva comparativa, como era essa política antes e como ela se transformou após a introdução da perspectiva estratégica?

A hipótese principal é a de que o trabalho escravo contemporâneo alimenta-se da persistência dos aglomerados de pobreza, miséria e exclusão social (FIGUEIRA, 2009). Este fenômeno social é um movimento contrário ao processo civilizador (ELIAS⁹⁵ *apud* REZENDE; REZENDE: 2013) trazido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, é, portanto, um problema político, social e cultural (REZENDE; REZENDE, 2013).

Os principais documentos encontrados foram: Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (2004); II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (2008); Planejamento Estratégico do Ministério Público do Trabalho (2009); Projeto de Atuação na Prevenção e no Combate ao Aliciamento e à Intermediação de Mão de obra Rural (MPT/ Conaete); Projeto Resgatando a Cidadania (MPT/ Conaete); Planejamento Estratégico da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (MPF/ PFDC): Trabalho Escravo, 2010; Cartilha Diálogos da Cidadania: Enfrentamento ao Trabalho Escravo, 2014 (MPF/ PFDC);

⁹⁵ ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: formação do Estado e civilização*. Vol.2. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

Mapa Estratégico do TRT3 e projetos para o período de 2010 a 2014; Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente (2010).

Além disso, foram feitas três entrevistas individuais semi-estruturadas⁹⁶ (roteiros nos anexos I, II e III) com um Auditor-Fiscal do Trabalho (MTE), com uma servidora do TRT3, com uma Procuradora do Trabalho da Procuradoria do Trabalho de Minas Gerais (PRT-MG). Via e-mail enviamos o mesmo roteiro da PRT-MG a um Procurador do Trabalho do Estado de Mato Grosso que participou da elaboração dos dois planos nacionais de erradicação do trabalho escravo. No dia 20 de agosto de 2014 ocorreu uma observação-participante (no papel de servidora-pesquisadora) no lançamento da Campanha Estadual de Enfrentamento ao Trabalho Escravo ou Degradante, no auditório do Tribunal Pleno do TRT3.

As conferências de lançamento da campanha estadual foram gravadas (não foram transcritas) e houve coleta de alguns dos materiais utilizados nas apresentações, disponibilizados pelos palestrantes por meio da Escola Judicial do TRT3. As entrevistas com a Procuradora do Trabalho da PRT-MG e com a servidora do Planejamento Estratégico do TRT3 foram gravadas e transcritas. A entrevista com o Auditor-Fiscal do Trabalho (MTE) foi transcrita parcialmente, mas ouvida e revisada em sua totalidade.

A finalidade da pesquisa documental e das entrevistas é realizar comparações, uma análise de conteúdo⁹⁷ que possa esclarecer-nos a respeito do problema de pesquisa e das hipóteses.

3.2 Resultados

Como todos os planejamentos estratégicos pesquisados foram publicados após o ano de 2008, quando foi lançado o II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo,

⁹⁶ Entrevista conduzida por meio de um roteiro com principais questões ou temas a abordar, mas que pode ter tópicos excluídos ou incluídos no decorrer da interação, conforme a especificidade da situação do entrevistado. “A finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão.” (BAUER; GASKELL, 2002: 68)

⁹⁷ Análise de conteúdo- extrair tendências do material documental e das entrevistas. “[...] empreender um estudo minucioso de seu conteúdo, das palavras e frases que o compõem, procurar-lhes o sentido, captar-lhes as intenções, comparar, avaliar, descartar o acessório, reconhecer o essencial e selecioná-lo em torno das ideias principais... É este o princípio da análise de conteúdo: consiste em desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação.” (LAVILLE; DIONNE, 1999: 214)

considera-se as atribuições institucionais conferidas neste plano para compará-las aos planos estratégicos do MPF, MPT e TRT3.

Para esclarecer as diferenças entre o primeiro e o segundo plano nacional de erradicação do trabalho escravo será realizada uma breve comparação entre eles.

3.2.1 Comparação entre os planos nacionais de erradicação do trabalho escravo

O primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo foi elaborado por membros e convidados da Comissão Especial de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana vinculada a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR).

O plano de 2003 não permite distinguir membros e convidados (o que pode estar discriminado na Resolução nº 5/2002), então nomearemos aqui apenas a lista genérica disponibilizada:

Quadro 1- Composição da **Comissão Especial de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (SEDH/ PR)**

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/ MMA ⁹⁸)		Uma pessoa
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)		Uma pessoa
Ministério da Justiça	Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF/ MJ)	Duas pessoas
	Departamento de Polícia Federal (DPF/MJ)	Duas pessoas
	Secretaria Nacional de Justiça (SNJ/ MJ)	Uma pessoa
Ministério do Trabalho e Emprego		Três pessoas (uma da Secretaria de Inspeção do Trabalho)

⁹⁸ MMA- Ministério do Meio Ambiente.

Ministério Público Federal	Três pessoas	
	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/ MF)	Três pessoas
Ministério Público do Trabalho	Quatro pessoas	
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS/ MPS ⁹⁹)	Uma pessoa	
Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR ¹⁰⁰)	Três pessoas (Continua)	

Quadro 1- Composição da **Comissão Especial de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (SEDH/ PR)**

	Conclusão
Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)	Uma pessoa
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)	Duas pessoas
Comissão Pastoral da Terra (CPT)	Duas pessoas
Rede Social de Justiça e Direitos Humanos	Uma pessoa
Movimento Nacional dos Direitos Humanos	Uma pessoa
Centro pela Justiça e o Direito Internacional	Uma pessoa
Universidade de São Paulo (USP)	Uma pessoa
Organização Internacional do Trabalho (OIT)	Uma pessoa
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	Duas pessoas

⁹⁹ MPS- Ministério da Previdência Social.

¹⁰⁰ PR- Presidência da República.

Associação Nacional dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe)	Duas pessoas
---	--------------

Fonte: elaboração própria.

Já o II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo foi elaborado pela Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae/ SEDH) com divisão clara entre membros e observadores, bem como designação dos dirigentes titulares e suplente de cada instituição:

Quadro 2- Composição da **Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae/ SEDH-PR)**

Membros	Observadores
Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR)	Advocacia Geral da União (AGU)
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)	Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep)
Ministério da Defesa (MD)	Comissão Pastoral da Terra (CPT)
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo (GPTEC) / IFCH / UFRJ ¹⁰¹
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Catholic Relief Services (CRS) Programa Brasil
Ministério da Previdência Social (MPS)	Instituto Ethos
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	Organização Internacional do Trabalho (OIT)
Departamento de Polícia Federal (DPF/ MJ)	Procuradoria Geral da República
Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF/ MJ)	Procuradoria Geral do Trabalho (Continua)

Quadro 2- Composição da **Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae/ SEDH-PR)**

Conclusão

Membros	Observadores
Associação Nacional dos Juizes Federais (Ajufe)	
Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra)	
Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR)	
Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT)	
Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)	

¹⁰¹ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/ Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)	
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	
Repórter Brasil – Organização de Comunicação e Projetos Sociais	
Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait)	

Fonte: elaboração própria.

A classificação entre membros e observadores é justificada pela separação constitucional de poderes. Entretanto, é estranho, do ponto de vista democrático, que uma instituição venha a participar sem poder de voto e veto de um fórum cujas decisões resultarão em atribuições e tarefas a ela conferidas. Significa que a instituição tem poder de voz, de opinar, mas não tem soberania sobre si mesma nos resultados da discussão e ao receber incumbências de outro poder. Isso, na prática, preserva a autonomia do Executivo, mas viola a autonomia do Ministério Público e do Poder Judiciário. A saída encontrada neste caso parece ter sido a participação das associações de juízes e procuradores. Contudo, no que resultou a participação dessas associações, especialmente para a Justiça do Trabalho?

O problema é fundamental: não seria o caso de flexibilizar a separação de poderes no fórum/ conselho quando uma política envolve competências distribuídas entre eles pela própria constituição? A decisão seria compartilhada, a execução continuaria separada. Isso é possível? Que implicações essa flexibilização teria?

O primeiro plano nacional foi estruturado em eixos temáticos, cada um com propostas específicas seguidas dos responsáveis e do prazo de execução: 1) Ações Gerais; 2) Melhoria na Estrutura Administrativa do Grupo de Fiscalização Móvel; 2) Melhoria na Estrutura Administrativa da Ação Policial; 3) Melhoria na Estrutura Administrativa do Ministério Público Federal (MPF) e do Ministério Público do Trabalho (MPT); 4) Ações Específicas de Conscientização, Capacitação e Sensibilização; 5) Alterações Legislativas. Este plano ficou com 39 páginas (excluindo o Glossário), sendo de grande extensão as propostas para melhorias administrativas do Grupo de Fiscalização Móvel (MTE), da ação policial dos departamentos de Polícia Rodoviária Federal e Polícia Federal, do MPF e do MPT, incluindo desde a formação de equipes em áreas com maior incidência do problema e recomposição do quadro de Auditores Fiscais do Trabalho, agentes e delegados federais (concursos públicos), até aquisição de meios de transporte para o atendimento das denúncias

com agilidade. O plano propõe também a inserção da política de erradicação do trabalho escravo no PPA 2004-2007 como programa estratégico, bem como no Plano Nacional de Segurança Pública. No final deste plano há proposições de alterações legislativas na Lei nº 8.072/1990 (dispõe sobre crimes hediondos), no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) e na Lei nº 5.889/1973 (normas reguladoras do trabalhador rural). Além disso, inclui ações de coordenação federativa com governos estaduais e municipais nos itens 53 e 59 das Ações Específicas de Promoção da Cidadania e Combate a Impunidade.

O segundo plano nacional também foi estruturado em eixos temáticos, cada um com propostas específicas seguidas dos responsáveis e do prazo de execução, porém trouxe propostas novas e ficou mais “enxuto”, com 24 páginas. Essas propostas foram organizadas em ações: 1) Ações Gerais; 2) Ações de Enfrentamento e Repressão; 3) Ações de Reinserção e Prevenção; 4) Ações de Informação e Capacitação; 5) Ações Específicas de Repressão Econômica. O primeiro item do plano, nas Ações Gerais, coloca em primeiro lugar a manutenção da erradicação do trabalho escravo como prioridade do Estado brasileiro. O segundo plano incluiu as ações de melhoria das estruturas administrativas no eixo das Ações de Enfrentamento e Repressão (item 16 a 31). A ação de recomposição do quadro de Auditores Fiscais do Trabalho foi mantida com meta de curto prazo (item 19), indicando que não foi alcançada no plano anterior. No âmbito das ações gerais foram incluídas alterações legislativas (do Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980) e da CR/1988 (PEC nº 438/2001, com redação da PEC nº 232/1995, que resultou ano passado na EC nº 81/2014). No mesmo eixo temático (Ações Gerais), foi inserida uma ação de articulação federativa com estados e municípios, incentivando-os a criar seus próprios planos para erradicação do trabalho escravo, bem como criar comissões estaduais e municipais para coordenar ações com a esfera federal (item 11). A meta de aumento das penalidades pela sujeição de alguém a trabalho análogo a escravidão (Código Penal), permaneceu no item 29, das Ações de Repressão.

A criação do Conatrae foi proposta no primeiro plano nacional, nas Ações Gerais, item 13, meta que, como vimos, foi alcançada no segundo plano.

3.3 Distâncias entre o planejamento nacional e os planejamentos institucionais

3.3.1 Atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT, e da JT nos planos nacionais de erradicação do trabalho escravo

Quadro 3- ações propostas ao MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
2-Adotar o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, objetivando fazer cumprir as metas definidas no PNDH II					
3- Estabelecer estratégias de atuação operacional integrada em relação às ações preventivas e repressivas dos órgãos do Executivo, do Judiciário e do Ministério Público, da sociedade civil com vistas a erradicar o trabalho escravo.					
5 - Priorizar processos e medidas referentes a trabalho escravo nos seguintes órgãos: DRTs/ MTE, SIT/MTE, MPT, Justiça do Trabalho, Gerências do INSS, DPF, MPF e Justiça Federal.	DRT's e SIT/ MTE				
6 - Incluir os crimes de sujeição de alguém à condição análoga à de escravo e de aliciamento na Lei dos Crimes Hediondos, alterar as respectivas penas e, alterar a Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, por meio de Projeto de Lei ou Medida Provisória, conforme propostas anexas.					(Continua)

Quadro 3- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continuação)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
7 - Aprovar a PEC 438/2001, de autoria do Senador Ademir Andrade, com a redação da PEC 232/1995, de autoria do Deputado Paulo Rocha, apensada à primeira, que altera o art. 243 da Constituição Federal e dispõe sobre a expropriação de terras onde forem encontrados trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo.					

10 - Criar e manter uma base de dados integrados de forma a reunir as diversas informações dos principais agentes envolvidos no combate ao trabalho escravo; identificar empregadores e empregados, locais de aliciamento e ocorrência do crime; tornar possível a identificação da natureza dos imóveis (se área pública ou particular e se produtiva ou improdutiva); acompanhar os casos em andamento, os resultados das autuações por parte do MTE, do IBAMA, da SRF e, ainda, os inquéritos, ações e respectivas decisões judiciais no âmbito trabalhista e penal.					
11 - Encaminhar à AJUFE e ANAMATRA relação de processos que versam sobre a utilização de trabalho escravo, os quais se encontram tramitando no Poder Judiciário, de modo a facilitar a ação de sensibilização dos Juízes Federais e Juízes do Trabalho diretamente envolvidos.					
12 - Sistematizar a troca de informações relevantes no tocante ao trabalho escravo.					(Continua)

Quadro 3- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continuação)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
14 - Criar um Grupo Executivo de Erradicação do Trabalho Escravo, como órgão operacional vinculado ao Conatrae, para garantir uma ação conjunta e articulada nas operações de fiscalização entre as Equipes Móveis, MPT, Justiça do Trabalho, MPF, Justiça Federal, MF/SRF, MMA/IBAMA e MPS/INSS, e nas demais ações que visem a Erradicação do Trabalho Escravo.					

15 - Comprometer as entidades parceiras envolvidas na erradicação do trabalho escravo a aderir ao SIPAM e utilizar-se do mesmo para potencializar a ação fiscal e repressiva.					
33 – Fortalecer a integração entre as ações da PF e PRF como Polícias Judiciárias da União destinadas a produzir provas que instruem ações penais, trabalhistas e civis.					
34 – Fortalecer a integração entre as ações de polícia a cargo da União como as de atribuição do IBAMA, INSS, MTE, PRF e PF (combate aos crimes ambientais, previdenciários, de narcotráfico e de trabalho escravo).					
35 - Definir junto à PRF um programa de metas de fiscalização nos eixos de transporte irregular e de aliciamento de trabalhadores, exigindo a regularização da situação dos veículos e encaminhando-os ao MTE para regularizar as condições de contratação do trabalho.					
42 - Adquirir meios de transporte e de comunicação adequados e capazes de atender as denúncias com agilidade.					

Fonte: elaboração própria.

Quadro 3- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continuação)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
43 - Fortalecer a estrutura física e de pessoal das Procuradorias da República dos Municípios e das PRTs no Pará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão e da sub-sede da 10ª Região – Tocantins.					
45 - Concretizar a interiorização do MPF, por meio da definição pelo Conselho Superior do MPF, da ocupação das vagas existentes, bem como efetivar a permanência dos Procuradores da República nos locais de incidência e ocorrência de Trabalho Escravo, como,					

por exemplo, Marabá, impedindo-se a sua remoção.					
46 - Criar Procuradorias da República nos municípios de São Félix do Xingu, Xingüara, Conceição do Araguaia e Redenção, no Estado do Pará.					
47 - Criar escritórios (sub-sedes) do MPT no Acre, Amapá e Roraima.					
48 - Efetivar a interiorização do MPT através da aprovação do Projeto de Lei nº 6.039/2002, que cria 300 cargos de Procurador do Trabalho e 100 escritórios.					
49 - Aprovar o Projeto de Lei nº 6.038/ 2001, que cria diversos cargos efetivos na Carreira de Apoio Técnico-Administrativo do MPU.					
51 - Firmar convênios com os demais parceiros para capacitação e atuação conjunta.					
53 - Implementar uma política de reinserção social de forma a assegurar que os trabalhadores libertados não voltem a ser escravizados, com ações específicas, tendentes a facilitar sua reintegração na região de origem, sempre que possível: assistência à saúde, educação profissionalizante, geração de emprego e renda e reforma agrária.		Governos estaduais e municipais.			
					(Continua)

Quadro 3- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continuação)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
54 - Garantir a emissão de documentação civil básica como primeira etapa da política de reinserção. Nos registros civis incluem-se: Certidão de Nascimento, Carteira de Identidade, Carteira de Trabalho, CPF, Cartão do Cidadão a todos os libertados.					
55 - Contemplar as vítimas com seguro desemprego e alguns benefícios sociais temporários.					
58 - Implementar um programa de					

capacitação aos trabalhadores, atendendo às necessidades da clientela alvo.					
59 - Garantir a assistência jurídica aos trabalhadores por intermédio das Defensorias Públicas e de instituições que possam conceder este atendimento, quais sejam Universidades, Instituições de Ensino Superior, OAB e escritórios modelos, dentre outros.	Governos estaduais e municipais.				
62 - Implantar a Justiça do Trabalho Itinerante para atender o interior dos Estados do Pará, Mato Grosso e Maranhão.					TRT's TST
63 - Instalar Varas da Justiça do Trabalho nos municípios de São Félix do Xingu, Xingüara e Redenção, no Estado do Pará.					TST
64 - Apoiar, articular e tornar sistemática a atuação do MPT e da Justiça do Trabalho no ajuizamento e julgamento de ações coletivas com pedido de indenização por danos morais (coletivos e individuais) com reconhecimento da legitimidade do MPT para essa atuação e condenações financeiras dissuasivas.					TRT's TST (Continua)

Quadro 3- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continuação)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
65 - Aprovar Projeto de Lei nº 3.384/2000 que propõe a criação de Varas do Trabalho.					TST
66 - Implementar uma atuação itinerante da Delegacia Regional do Trabalho no sul do Pará, a exemplo dos programas “DRT Vai até Você”, na Bahia, e “Ministério do Trabalho na Estrada”, em Minas Gerais.					
67 - Estabelecer uma campanha nacional de conscientização, sensibilização e capacitação para erradicação do trabalho escravo.					

68 - Estimular a produção, reprodução e identificação de literatura básica, obras doutrinárias e normativas multidisciplinares sobre trabalho escravo, como literatura de referência para capacitação das instituições parceiras.					
69 - Estimular a publicação em revistas especializadas e em meio eletrônico, de materiais relevantes sobre o tema.					
70 - Divulgar o tema na mídia local, regional e nacional por intermédio de jornais, televisão, rádio, internet, revistas e qualquer outro meio de comunicação					Poder Judiciário
71 - Informar aos trabalhadores sobre seus direitos e sobre os riscos de se tornarem escravos, por intermédio da mídia local, regional e nacional.					Poder Judiciário
72 - Criar um serviço de busca e localização dos trabalhadores rurais desaparecidos nos principais focos de aliciamento e incidência de trabalho escravo.					Poder Judiciário (Continua)

Quadro 3- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Conclusão)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
73 - Promover a conscientização e capacitação de todos os agentes envolvidos na erradicação do trabalho escravo.					
75 - Incluir na Campanha Nacional de Conscientização, Sensibilização e Capacitação do Trabalho Escravo o Programa Escola do Futuro Trabalhador.					

Fonte: elaboração própria.

No primeiro plano da política nacional de erradicação do trabalho escravo identificamos quatro (4) ações comuns a todos: MTE, MPF, PFDC, MPT e JT (itens 2, 3, 5 e 10).

O MTE é responsável por vinte e três (23) ações, nos itens 2, 3, 5, 6, 7, 10, 12, 14, 15, 34, 35, 53, 54, 55, 58, 64, 66, 67, 70, 71, 72, 73 e 75¹⁰². As nove (9) primeiras ações estão no eixo *Ações Gerais*; as ações 34 e 35, do eixo *Melhoria na Estrutura Administrativa da Ação Policial*, enquadram-se no subtema “Promoção da Eficiência da Ação Policial”; as cinco (5) ações, entre os itens 53 e 64 estão no eixo *Ações Específicas de Promoção da Cidadania e Combate a Impunidade*; as sete (7) ações, entre os itens 66 e 75, foram colocadas nas *Ações Específicas de Conscientização, Capacitação e Sensibilização*. A maior parte das responsabilidades do MTE concentra-se, portanto, no eixo *Ações Gerais*¹⁰³.

O MPF também é responsável por vinte e três (23) ações: 2, 3, 5, 10, 11, 12, 14, 15, 33, 34, 42, 43, 45, 46, 49, 51, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73. As oito (8) primeiras, de 2 a 15, são ações pertencentes ao eixo *Ações Gerais*; As ações 33 e 34, do eixo *Melhoria na Estrutura Administrativa da Ação Policial*, enquadram-se no subtema “Promoção da Eficiência da Ação Policial”; as seis (6) ações que vão do item 42 ao 51 foram elaboradas para as *Melhorias na Estrutura do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho*; as sete (7) ações finais, do item 67 a 73, são *Ações Específicas de Conscientização, Capacitação e Sensibilização*. A maior parte de ações atribuídas ao MPF, assim como para o MTE, também se localizam no eixo das *Ações Gerais*.

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/ MPF/ MPU) possui apenas quatro (4) ações sob sua responsabilidade, todas em conjunto com o MPF e no âmbito das *Ações Gerais* (2, 3, 5 e 10).

O Ministério Público do Trabalho (MPT) ficou responsável por vinte e duas (22) ações: 2, 3, 5, 10, 11, 12, 14, 33, 34, 42, 43, 47, 48, 49, 51, 64, 67, 68, 69, 70, 72, 73. As sete (7) ações de 2 a 14 pertencem ao eixo das *Ações Gerais*; as ações 33 e 34, do eixo *Melhoria na Estrutura Administrativa da Ação Policial*, enquadram-se no subtema “Promoção da Eficiência da Ação Policial” – ações comuns ao MTE, ao MPF e ao MPT; as seis (6) ações do item 42 ao item 51 pertencem ao âmbito das *Melhorias na Estrutura do*

¹⁰² *Ações Gerais*- item 1 a 15; *Melhoria na Estrutura Administrativa da Ação Policial*- item 29 a 41, subtema “Promoção da Eficiência da Ação Policial” item 33 a 41; *Melhorias na Estrutura do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho*- item 42 a 51; *Ações Específicas de Promoção da Cidadania e Combate a Impunidade*- item 52 a 65; *Ações Específicas de Conscientização, Capacitação e Sensibilização*- item 66 a 75.

¹⁰³ As ações dos itens 16 a 28, sobre *Melhorias na Estrutura Administrativa do Grupo de Fiscalização Móvel*, desconsideradas no campo comparativo desta pesquisa, pertencem todas ao MTE e outras instituições.

Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho; os itens de nº 64 a 73 totalizam sete (7) ações no eixo das *Ações Específicas de Conscientização, Capacitação e Sensibilização*. Tanto o MTE quanto o MPF e o MPT concentram sete (7) responsabilidades neste último eixo temático. O MPT tem igual quantidade de *Ações Gerais e Específicas de Conscientização, Capacitação e Sensibilização* (sete).

A Justiça do Trabalho recebeu treze (13) ações: 2, 3, 5, 10, 62, 63, 64, 65, 68, 69, 70, 71 e 72. Quatro (4) ações ficaram concentradas no eixo das *Ações Gerais*; quatro (4) ações no eixo das *Ações Específicas de Promoção da Cidadania e Combate a Impunidade*; e, por fim, cinco (5) ações concentradas no último tema: *Ações Gerais e Específicas de Conscientização, Capacitação e Sensibilização*. Nas ações 70, 71 e 72 consideramos a JT como parte do Poder Judiciário, embora não sejam atribuições específicas.

MTE e MPF são as instituições que receberam maior número de responsabilidades no primeiro plano, empatadas com vinte e três (23) ações, apesar de o MPT possuir somente uma a menos, vinte e duas (22). A JT e a PFDC concentram o menor número de ações, com apenas treze (13) e quatro (4), respectivamente.

Existem duas ações voltadas para a coordenação federativa (53 e 59) entre as esferas federal, estadual e municipal. E, além das quatro (4) ações que exigem coordenação e articulação entre os poderes Judiciário, Executivo e Ministério Público, encontramos: quatro (4) ações comuns ao MTE, MPF e MPT (14, 12, 67 e 73); duas (2) ações comuns ao MTE, MPF, MPT e JT (70 e 72); seis (6) ações comuns ao MPF e ao MPT (11, 33, 42, 43, 49 e 51); uma (1) ação comum ao MTE, MPT e a JT (64); e uma (1) ação comum ao MTE, ao MPF e a JT (71).

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
1- Manter a erradicação do trabalho escravo contemporâneo como prioridade do Estado brasileiro.	Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público				
2- Estabelecer estratégias de atuação operacional integrada em	Parceiro	Parceiro		Parceiro	

relação às ações preventivas dos órgãos do Executivo, do Ministério Público e da sociedade civil com o objetivo de erradicar o trabalho escravo.					
3- Estabelecer estratégias de atuação integrada em relação às ações repressivas dos órgãos do Executivo, do Judiciário e do Ministério Público, com o objetivo de erradicar o trabalho escravo.	Responsável	Responsável		Responsável	
Parceiros: Conatrae e Coetraes (Comissão nacional e estaduais de erradicação do trabalho escravo)					
(Continua)					

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continua)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
4- Manter o programa de erradicação do trabalho escravo como programa estratégico e prioritário nos Planos Plurianuais nacional e estaduais, bem como definir dotações suficientes para a implementação das ações	Responsável				
Responsáveis: Governos estaduais					

definidas neste documento.					
5- Priorizar processos e medidas referentes a trabalho escravo nos seguintes órgãos: Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego/MTE, SIT/MTE, Ministério Público do Trabalho, Justiça do Trabalho, Departamento de Polícia Federal, Ministério Público Federal e Justiça Federal.	Responsável SIT/ MTE	Responsável		Responsável	Responsável
7- Criar e manter uma base de dados que reúna informações dos principais agentes envolvidos no combate ao trabalho escravo para auxiliar em ações de prevenção e repressão e na elaboração de leis.	Responsável	Parceiro		Parceiro	Parceiro (Continua)

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continua)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
9- Criar um Grupo Executivo de Erradicação ao Trabalho Escravo, como órgão operacional vinculado à Conatrae, para garantir uma ação conjunta e articulada nas operações de fiscalização entre as equipes móveis, MPT, JT, MPF, Ibama e RFB, e nas demais ações que visem à erradicação do trabalho	Responsável	Responsável		Responsável	

escravo. Destinar orçamento para o funcionamento desse grupo executivo.					
11- Incentivar e apoiar a implementação de planos estaduais e municipais para erradicação do trabalho escravo. Nos locais onde planos já estão implementados, apoiar e acompanhar o cumprimento das ações e o trabalho das comissões estaduais e municipais para a erradicação do trabalho escravo e articular as suas atividades com as da esfera federal.	<p>Governos estaduais e municipais, Coetraes, Competes (comissões estaduais e municipais de erradicação do trabalho escravo)</p>				
	(Continua)				

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continua)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
12- Criar e implantar estruturas de atendimento jurídico e social aos trabalhadores imigrantes em situação legal e ilegal em território brasileiro, incluindo serviço de emissão de documentação básica, como prevenção ao trabalho escravo.	Parceiro			Parceiro	
	Responsáveis: Governos estaduais				
13- Buscar a alteração do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº- 6.815, de 19 de agosto de	Responsável				

1980) para garantir a regularização gratuita dos trabalhadores imigrantes encontrados em situação de trabalho escravo e degradante em território nacional.					
14- Realizar diagnósticos sobre a situação do trabalho escravo contemporâneo.	Parceiro			Parceiro	
16 – Disponibilizar equipes de fiscalização móvel nacionais e regionais em número suficiente para atender as denúncias e demandas do planejamento anual da inspeção.	Responsável				
17 – Manter a disposição do Grupo Móvel de Fiscalização adequada estrutura logística, como veículos e material de informática e de comunicação, no intuito de garantir a execução das atividades.	Responsável				(Continua)

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continua)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
18 – Ampliar a fiscalização prévia, sem necessidade de denúncia, a locais com altos índices de incidência de trabalho escravo.	Responsável				
19 – Realizar concurso, periodicamente, para a carreira de Auditores Fiscais do Trabalho, visando ao provimento das vagas existentes, com destinação	Responsável				

suficiente para atuação no combate ao trabalho escravo.					
20 – Investir na formação/capacitação dos Auditores Fiscais do Trabalho, de Policiais Federais, Policiais Rodoviários Federais, Fiscais do Ibama, Procuradores do Trabalho e Procuradores da República.	Responsável	Responsável		Responsável	
23 – Propor projeto de emenda constitucional para fortalecer a integração entre as ações da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal como instituições capacitadas a levantar indícios de trabalho escravo para instruir ações penais, trabalhistas e civis, respeitando as competências estabelecidas em lei.		Parceiro		Parceiro	

(Continua)

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continua)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
24 – Ampliar junto à Polícia Rodoviária Federal e MD programas de fiscalização nos eixos de transporte irregular e de aliciamento de trabalhadores, exigindo a regularização da situação dos veículos e encaminhando os trabalhadores ao Ministério do Trabalho e Emprego para regularizar as condições de	Responsável				

contratação do trabalho.					
26 – Fortalecer as estruturas físicas e de pessoal do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal visando ao combate ao trabalho escravo e ao aliciamento de trabalhadores. Buscar o encaminhamento e aprovação dos Projetos de Lei que cria cargos de procuradores e servidores para as instituições.		Responsável		Responsável	
MPU					
(Continua)					

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continua)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
27 – Garantir recursos orçamentários e financeiros para custeio de diárias e locomoção dos Procuradores do Trabalho e dos Procuradores da República e seus respectivos assistentes, de forma a viabilizar a participação do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal em todas as diligências de		Responsável		Responsável	

inspeção de trabalho escravo, no intuito de imprimir agilidade aos procedimentos destinados à adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis.				
28 – Efetivar a interiorização do Ministério Público do Trabalho, do Ministério Público Federal, da Justiça do Trabalho, da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal. Buscar a criação de cargos de procuradores, juízes, policiais e servidores, com encaminhamento ao Congresso Nacional dos respectivos projetos.		Responsável		Responsável
	Responsável MPU			
	(Continua)			

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continua)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
30 – Desenvolver uma ação para suprimir a intermediação ilegal de mão-de-obra – principalmente a ação de contratadores (“gatos”) e de empresas prestadoras de serviços que desempenham a mesma função, como prevenção ao trabalho escravo.	Responsável			Responsável e Parceiro	Responsável
31 – Acompanhar os processos que versam sobre a utilização de trabalho escravo, que se		Responsável		Responsável	

encontram tramitando no Poder Judiciário, atuando no sentido de sensibilizar juízes, desembargadores e ministros para o problema.					
32 – Implementar uma política de reinserção social de forma a assegurar que os trabalhadores libertados não voltem a ser escravizados, com ações específicas voltadas a geração de emprego e renda, reforma agrária, educação profissionalizante e reintegração do trabalhador.	Responsável				
Responsáveis: Governos estaduais e municipais					
33 – Priorizar a reforma agrária em municípios de origem, de aliciamento, e de resgate de trabalhadores escravizados.		Parceiro			(Continua)

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continua)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
35 – Garantir a emissão de documentação civil básica a todos os libertados da escravidão, como primeira etapa da política de inserção social. Nos registros civis incluem-se: Certidão de Nascimento, Carteira de Identidade, Carteira de Trabalho e CPF.	Responsável				
36 – Garantir a continuidade do acesso às vítimas do trabalho	Responsável				

escravo ao seguro-desemprego e benefícios sociais temporários, favorecendo seu processo de inserção social. Utilização de recursos do FAT para garantir uma bolsa de um salário mínimo para que cada trabalhador resgatado possa se dedicar a programas de qualificação profissional por um prazo de até um ano.					
37 – Garantir o acesso das pessoas resgatadas do trabalho escravo ao Programa Bolsa-Família.	Responsável				(Continua)

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continua)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
39 – Garantir a assistência jurídica aos trabalhadores em situação de risco ou libertados do trabalho escravo, seja por intermédio das Defensorias Públicas, seja por meio de instituições que possam conceder este atendimento – OAB, escritórios modelos, balcões de direitos, dentre outros.	Responsáveis: Governos estaduais e municipais				
40 – Apoiar e incentivar a celebração de pactos coletivos	Responsável			Responsável	

<p>entre as representações de empregadores e trabalhadores dos setores sucroalcooleiro e carvoeiro para a melhoria das condições de trabalho, saúde e segurança.</p>					
<p>41 – Promover o desenvolvimento do programa “Escravo, nem pensar!” de capacitação de professores e lideranças populares para o combate ao trabalho escravo, nos estados em que ele é ação do Plano Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo.</p>	<p>Responsáveis: Governos estaduais, municipais e Coetraes</p> <p style="text-align: right;">(Continua)</p>				

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continua)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
<p>43 – Buscar a implantação de agências locais do Sistema Nacional de Emprego (Sine) nos municípios de aliciamento para o trabalho escravo a fim de evitar a intermediação ilegal de mão-de-obra.</p>	<p>Responsáveis MTE SRTE's</p>				
<p>44 – Implantar centros de atendimento ao trabalhador nos municípios que são focos de aliciamento e libertação de trabalhadores. Buscar articulação com os centros de referência de assistência</p>	<p>Responsáveis: Governos estaduais, municipais</p>				

social.					
45 – Buscar aprovação no Codefat de resolução para destinação de fundos para financiamento de ações de geração de emprego e renda em regiões com altos índices de aliciamento para o trabalho escravo.	Responsável				
46 – Aplicar em projetos de prevenção ao trabalho escravo o valor de multas e indenizações por danos morais resultantes das ações de fiscalização do trabalho escravo.				Responsável	Responsável (Continua)

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continua)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
47 – Promover ações para inclusão social e econômica para as vítimas de situação de escravidão, incluindo trabalhadores rurais, comunidades e povos extrativistas e tradicionais.	Responsável				
48 – Estabelecer uma campanha nacional de conscientização, sensibilização e capacitação para erradicação do trabalho escravo, com a promoção de debates sobre o tema nas universidades, no Poder Judiciário e Ministério					Responsável TST
	MPU				

Público.					
49 – Estimular a produção, reprodução e divulgação de literatura básica, técnica ou científica sobre trabalho escravo, como literatura de referência para capacitação das instituições parceiras.	Responsável	Responsável		Responsável	Responsável
50 – Envolver a mídia comunitária, local, regional e nacional, incentivando a presença do tema do trabalho escravo contemporâneo nos veículos de comunicação.	Responsável	Responsável		Responsável	Responsável
					(Continua)

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continua)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
51 – Informar aos trabalhadores sobre seus direitos e sobre os riscos de se tornarem escravos, por intermédio de campanhas de informação governamentais e da sociedade civil que atinjam diretamente a população em risco ou através da mídia, com ênfase nos veículos de comunicação locais e comunitários.	Responsável	Responsável		Responsável	Responsável
52 – Promover a conscientização e capacitação de todos os agentes envolvidos	Responsável	Responsável		Responsável	

na erradicação do trabalho escravo que não estejam contemplados pela ação 20.					
53 – Buscar aprovação no Codefat de resolução para destinação de fundos para capacitação técnica e profissionalizante de trabalhadores rurais e de povos e comunidades tradicionais, como medida preventiva ao trabalho escravo.	Responsável				
54 – Incentivar os meios profissionais e empresariais a adotar planos voltados para a sensibilização e capacitação dos seus integrantes, tendo em vista sua pronta adequação às regras trabalhistas em vigor no Brasil.	Parceiro			Parceiro	(Continua)

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Continua)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
55 – Ampliar campanhas de informação sobre a promoção do trabalho decente e sobre o cumprimento da legislação trabalhista, voltadas aos produtores rurais e povos e comunidades tradicionais.	Parceiro			Parceiro	
57 – Manter a divulgação sistemática do cadastro de empregadores que utilizaram mão-de-obra escrava em mídia de grande circulação e rádios comunitárias e incentivar sua consulta para os devidos fins.	Responsável			Parceiro	
60 – Atuar para eliminar o				Parceiro	

trabalho escravo da economia brasileira através de ações junto a fornecedores e clientes.					
61 – Promover o desenvolvimento do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, com o monitoramento das empresas signatárias e a realização periódica de estudos de cadeias produtivas em que há ocorrência de trabalho escravo.	Parceiro			Parceiro	

(Continua)

Quadro 4- atribuições do MTE, do MPF, da PFDC, do MPT e da JT no segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo

(Conclusão)

Ações	MTE	MPF	PFDC	MPT	JT
63 – Buscar a aprovação de legislação em planos federal, estadual e municipal, vedando participação em licitações no poder executivo, legislativo e judiciário dos nomes presentes no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condição análoga à de escravo.	Responsáveis: Congresso Nacional, Assembleias estaduais, Câmaras municipais				
66 – Desenvolver propostas normativas, rotinas e estratégias administrativas conjuntas para aprimorar a ação fiscalizatória sobre os imóveis com suspeita de	Responsável				

trabalho escravo e para desapropriá-los para a reforma agrária e quando caracterizado o descumprimento da função social, em razão da violação grave das normas trabalhistas.					
--	--	--	--	--	--

Fonte: elaboração própria.

O 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo trouxe a novidade de dividir as ações entre responsáveis e parceiros, tornando-se mais complexo nas propostas de coordenação interinstitucional, entre os poderes e os entes da federação. Em relação à coordenação inter-poderes incluiu também o legislativo, em sua primeira ação, para manter a erradicação do trabalho escravo como prioridade do Estado brasileiro.

A respeito da coordenação federativa: o 1º plano nacional propôs apenas duas (2) ações, a 53 e a 59. A primeira tratando da reinserção social e da reintegração dos trabalhadores resgatados à região de origem. A segunda tratando da assistência jurídica aos trabalhadores. O 2º plano nacional propôs nove (9) ações de coordenação federativa: a) no eixo *Ações Gerais*: 3, 4, 11 e 12; b) no eixo *Ações de Reinserção e Prevenção*: 32, 39, 41 e 44; c) no eixo *Ações Específicas de Repressão Econômica*: 63¹⁰⁴.

No 1º plano o MTE foi responsabilizado por vinte e três ações (23), excluindo, contudo, a parte de *Melhorias na Estrutura Administrativa do Grupo de Fiscalização Móvel*, na qual lhe pertenceram todas as doze (12) ações, de nº 16 a 28. Isso fez com que o MTE concentrasse a maior parte do plano sob sua responsabilidade, totalizando trinta e cinco (35) ações. No 2º plano o Ministério do Trabalho e Emprego foi responsável em vinte e oito (28) ações e parceiro em seis (6) ações, totalizando trinta e quatro (34) ações, apenas uma ação a menos que no primeiro plano, considerando que este tinha setenta e cinco (75) ações e o segundo sessenta e seis (66) ações. Isto torna a importância do MTE e do Poder Executivo proporcionalmente maior para o sucesso da política.

O MTE é responsável por seis (6) ações no eixo temático das *Ações Gerais* (3, 4, 5, 7, 9 e 13); sete (7) ações de *Enfrentamento e Repressão* (16, 17, 18, 19, 20, 24 e 30); oito

¹⁰⁴ *Ações Gerais*- item 1 a 15; *Ações de Enfrentamento e Repressão*- item 16 a 31 (15 ações); *Ações de Reinserção e Prevenção*- item 32 a 47 (15 ações); *Ações de Informação e Capacitação*- item 48 a 56 (8 ações); *Ações Específicas de Repressão Econômica*- item 57 a 66 (9 ações).

(8) ações de *Reinserção e Prevenção* (32, 35, 36, 37, 40, 43, 45 e 47); cinco (5) ações de *Informação e Capacitação* (49, 50, 51, 52 e 53); e duas (2) ações *Específicas de Repressão Econômica* (57 e 66).

Além disso, o Ministério do Trabalho e Emprego é parceiro das ações 2, 12 e 14 das *Ações Gerais*, das ações 54 e 55 de *Informação e Capacitação* e da ação 66 de *Repressão Econômica*.

O Ministério Público Federal tinha vinte e três (23) ações no 1º plano nacional e ficou com dezesseis (16) ações no 2º plano nacional. A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) não recebeu atribuição alguma no 2º plano de erradicação do trabalho escravo. O MPF apareceu como responsável por doze (12) ações: a) três (3) *Ações gerais* (3, 5 e 9); b) cinco (5) ações de *Enfrentamento e Repressão* (20, 26, 27, 28 e 31); c) quatro (4) ações de *Informação e Capacitação* (49, 50, 51 e 52).

Como parceiro o MPF assumiu quatro (4) ações: a) duas (2) ações (2 e 7) no eixo *Ações gerais*; b) uma (1) ação (23) de *Enfrentamento e Repressão*; e c) uma (1) ação (33) de *Reinserção e Prevenção*.

O Ministério Público do Trabalho recebeu vinte e duas (22) ações no 1º plano nacional e vinte e cinco (25) no 2º plano nacional de erradicação do trabalho escravo. Em vista da quantidade menor de ações do segundo plano, a relevância do MPT ficou proporcionalmente maior.

No papel de responsável o MPT assumiu quinze (15) ações, dentre as quais: a) três (3) *Ações gerais* (3, 5 e 9); b) seis (6) ações de *Enfrentamento e Repressão* (20, 26, 27, 28, 30 e 31); c) duas (2) ações de *Reinserção e Prevenção* (40 e 46); d) quatro (4) ações de *Informação e Capacitação* (49, 50, 51 e 52).

O MPT foi a instituição com maior número de parcerias, totalizando dez (10) ações: a) quatro (4) *Ações gerais* (2, 7, 12 e 14); b) uma (1) *Ação de Enfrentamento e Repressão* (23); c) duas (2) ações de *Informação e Capacitação* (54 e 55); d) três (3) ações de *Informação e Capacitação* (57, 60 e 61).

A Justiça do Trabalho tinha treze (13) ações no 1º plano nacional e passou a ter nove (9) ações no 2º plano nacional, uma redução sensível para uma instituição e Poder que já tinha a menor parte das ações contempladas pela política de erradicação do trabalho escravo. Ainda que se considere a redução do número de ações de um plano para o outro, a proporção de $9/66=0,13$ é menor que a proporção de $13/75=0,17$. As ações da JT no 1º plano abrangiam aspectos gerais, promoção da cidadania, combate a impunidade e capacitação. No 2º plano permaneceu a abrangência temática, haja vista tratarem-se de títulos semelhantes (uma análise superficial).

Como responsável a JT recebeu as seguintes ações: a) uma (1) ação geral (5); b) duas (2) ações *Enfrentamento e Repressão* (28 e 30); c) uma (1) ação de *Reinserção e Prevenção* (46); e d) quatro (4) ações de *Informação e Capacitação* (48-TST, 49, 50 e 51).

Como parceira a JT recebeu apenas uma (1) ação, a nº 7: “Criar e manter uma base de dados que reúna informações dos principais agentes envolvidos no combate ao trabalho escravo para auxiliar em ações de prevenção e repressão e na elaboração de leis”. A diminuição das atribuições da Justiça do Trabalho sugere uma possível falta de adesão da mesma ao plano.

Considerando o conjunto das ações o 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, excluindo as ações gerais, a princípio (sem analisar o conteúdo específico de cada ação), ficou equilibrado em termos de ações de repressão (24, repressão econômica + enfrentamento e repressão) e de prevenção (23, reinserção e prevenção + informação e capacitação). Já no 1º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo houve ênfase quantitativa nas ações repressão: trinta e três (33)¹⁰⁵ ações contra vinte e duas (22) de prevenção¹⁰⁶, excluindo novamente as ações gerais.

3.3.2 O segundo plano nacional, o PE (2010) da PFDC e a Cartilha Diálogos da Cidadania (2014)

¹⁰⁵ Repressão- melhoria na estrutura administrativa do Grupo de Fiscalização Móvel (12 ações) + melhoria na estrutura administrativa da ação policial (12 ações) + melhoria na estrutura administrativa do MPF e do MPT (9 ações).

¹⁰⁶ Prevenção- ações específicas de conscientização, capacitação e sensibilização (9 ações) + ações específicas de promoção da cidadania e combate a impunidade (13 ações).

A Cartilha Diálogos da Cidadania: Enfrentamento ao Trabalho Escravo foi elaborada pelo MPF/PFDC com o apoio do Ministério da Justiça, do Ministério do Trabalho e Emprego, da Organização Internacional do Trabalho e do Sindicato dos Auditores Fiscais do Trabalho.

Essa cartilha está disponível no sítio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, portal do MPF. O conteúdo é um guia que esclarece sobre os direitos dos trabalhadores rurais e urbanos, caracteriza o trabalho escravo como crime, define trabalho escravo contemporâneo, trabalho em condições degradantes, relação entre trabalho escravo e tráfico de pessoas, estimula a reflexão sobre as maneiras de acabar com esta prática em nossa sociedade. Além disso, ensina como denunciar, mapeia os órgãos que atuam no combate ao trabalho escravo, descreve como eles atuam em linhas gerais, dá uma noção da situação do problema no país, demonstra como a PFDC pode ajudar, e, por fim, ensina onde encontrar o MPF. É uma ação de informação e capacitação presente no item 49 do 2º plano nacional: produção de literatura básica.

Essa cartilha, inclusive, poderia ser adaptada, divulgada ou distribuída tal qual se apresenta em foros e Varas do Trabalho, ou utilizada como material de consulta em palestras de capacitação de servidores, empregadores, trabalhadores, juízes e advogados envolvidos com a Justiça do Trabalho.

A cartilha foi elaborada de maneira didática, por meio de perguntas. Na pergunta 15 a PFDC questiona: “O que fazer para acabar com a ocorrência desta grave prática?”, e responde:

“Os fatores determinantes para a escravização são a pobreza e a miserabilidade, que acarretam a vulnerabilidade do indivíduo. Uma forma de evitar essa grave violação é propiciar educação de qualidade, acesso à moradia, programas sociais e empregos formais.” (p. 20)

Esse trecho e o conteúdo da resposta correspondem ao eixo temático “Ações de Reinserção e Prevenção”, concentradas, sobretudo, no Poder Executivo (ministérios). O MPF entrou como parceiro na ação 33. O segundo plano nacional, contudo, trata essas causas de maneira genérica, de modo que o lócus de programas específicos é encontrado em políticas públicas dos ministérios citados, como o programa Bolsa Família (MDS) ou do próprio MTE,

com o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente. Embora seja muito importante prevenir e reinserir os trabalhadores resgatados para que não retornem a situações análogas à escravidão, o sentido de erradicar está muito mais próximo do verbo solucionar que do verbo prevenir¹⁰⁷. É uma questão que merece análise mais profunda. Um título de política pública pode também expressar uma intenção ou pretensão política/ ideológica, que não necessariamente tenha identidade plena com seu conteúdo.

A cartilha, na mesma questão 15, trata o problema da impunidade, que contribui para a existência do crime. O MPF atua junto a Justiça Federal nos processos criminais contra o trabalho escravo e relata haver poucos casos de condenação por esta prática no Brasil.

O Planejamento Estratégico da PFDC: Trabalho Escravo (2010) cita diretamente o 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, e expressa claramente a *intenção* de realizar parcerias com entidades ligadas ao trabalho escravo (ação 2), bem como cita percentuais de pessoas libertadas da escravidão por região do país no ano de 2009. A PFDC tem por objetivo evitar o retorno dos trabalhadores resgatados à escravidão e promover a ação extrajudicial, especialmente pela promoção de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC's) com empresas que figurem na “Lista Suja” (cuja divulgação está suspensa pelo STF desde dezembro de 2014) do MTE ou em ações penais.

O plano da PFDC está alinhado com a ação 52 do 2º plano nacional, com o objetivo de promover oficinas de capacitação dos Procuradores da República e de Procuradores do Trabalho na ESMPU¹⁰⁸, nas áreas de cidadania e criminal.

A expressão “erradicação do trabalho escravo” foi usada na alínea “c” do item 5, Plano de Ação, “Políticas públicas de prevenção ao trabalho escravo e de reinserção dos trabalhadores resgatados” –justamente no eixo temático de *Reinserção e Prevenção*, do qual o MPF faz parte como parceiro da ação 33.

¹⁰⁷ Prevenir- antecipar; acautelar; evitar; prever; precaver-se.
Solucionar- dar solução; decidir; resolver.

Erradicar- desarraigar; arrancar. (BUENO, 2007)

¹⁰⁸ Escola Superior do Ministério Público da União.

O MPF também assume o papel de fiscalizar a implantação, pelos poderes públicos, das políticas de erradicação do trabalho escravo e se compromete a cumprir as metas que lhe foram atribuídas pelo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. Para tanto, propôs parceria com a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal (do próprio MPF), para levantar dados sobre a atuação do MPF. Pretende também fomentar a reciprocidade de repasses de informações e dados estatísticos da atuação do MTE/ MPT, MPF/PFDC/2ªCCR¹⁰⁹ e CPT (Comissão Pastoral da Terra), embora não seja exatamente o que prediz a ação 7 do plano nacional, de responsabilidade do MTE: criação de uma base de dados que reúna os principais agentes envolvidos no combate ao trabalho escravo. Apesar da menção a impunidade criminal na cartilha, nada foi dito a respeito do tema *Enfrentamento e Repressão*, especialmente em relação à ação 23, na qual o MPF figura como parceiro.

3.3.3 O segundo plano nacional e o PE do MPT (2009)

O planejamento estratégico do MPT, intitulado “O Futuro Começa Agora”, foi iniciado com um histórico da instituição contando como surgiram a Justiça do Trabalho e a Procuradoria do Trabalho dentro do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio na década de 1930.

Este plano foi estruturado em missão, visão, valores e fatores críticos de sucesso institucional, políticas institucionais e objetivos estratégicos. Destacamos duas de políticas:

- “1) Fortalecer os mecanismos de efetivação de políticas públicas- atuar para a criação de políticas públicas de modo a efetivar os direitos fundamentais dos trabalhadores, visando contribuir para a solução concreta e definitiva dos problemas fundamentais da sociedade brasileira.
- 2) Promover a integração interinstitucional – atuar em parceria com o poder público e com a sociedade.”

Entre os objetivos estratégicos o MPT incluiu “erradicar o trabalho escravo e degradante” e “fortalecer alianças estratégicas”.

- “6.3 Objetivo: Erradicar o trabalho escravo e degradante
 Descrição: Combater a prática do trabalho escravo e degradante, garantindo a observância do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e a plena realização da cidadania.
- 6.3.1 Estratégia: combater o trabalho escravo e degradante.

¹⁰⁹ Na página da 2ª CCR encontramos um painel com o Roteiro de Atuação no Tráfico Internacional de Pessoas. <http://2ccr.pgr.mpf.mp.br/#&panel1-3>. Acesso em: 25 fev. 2015.

6.3.1.1 Iniciativa Estratégica: Promover atividades extrajudiciais ou judiciais para combater o trabalho escravo e degradante.

6.3.1.2 Iniciativa Estratégica: Fomentar iniciativas estratégicas e próprias de combate ao trabalho escravo.

6.3.1.3 Iniciativa Estratégica: Elaborar e implementar política de segurança específica para as operações de combate ao trabalho escravo, mediante intercâmbio com outros órgãos e entidades.”

Os objetivos relacionados ao trabalho escravo são gerais, sem determinação de ações específicas propostas pelo MPT e sem referência às ações do segundo plano nacional de erradicação do trabalho escravo. Porém, o MPT possui uma Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo criada em 5 de junho de 2001. No âmbito da Conaete existem dois projetos importantes: 1) Atuação na prevenção e combate ao aliciamento e à intermediação de mão de obra rural e 2) Resgatando a Cidadania.

O primeiro projeto foi lançado em janeiro de 2010, pretende “promover a implementação de políticas públicas de intermediação de mão-de-obra e a coordenação de órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos com o tema”, além de mencionar seu enquadramento com o planejamento estratégico do MPT citando as estratégias adotadas para sua realização. Este projeto está ligado às ações 26 e 31 do segundo plano nacional relacionados ao aliciamento e à intermediação ilegal de mão de obra – nessas ações o MPT aparece como responsável junto ao MPF, ao MPU e à Justiça do Trabalho.

O projeto Resgatando a cidadania “visa reduzir o número de trabalhadores em situação de vulnerabilidade para o trabalho em condições análogas à de escravo e de trabalhadores resgatados reincidentes em empregos que oferecem tais condições”. Este projeto nacional da Conatrae tem por modelo um projeto desenvolvido no Mato Grosso em parceria com Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (MTE) e secretarias do Governo Estadual do Mato Grosso. Resgatando a Cidadania está alinhado com as *Ações de Reinserção e Prevenção* do segundo plano nacional. Neste tema o MPT participa como responsável das ações 40 e 46, mas nenhuma delas tem ligação direta com o Projeto Resgatando a Cidadania. A ação 40 se refere ao apoio a ao incentivo de pactos coletivos entre empregadores e trabalhadores dos setores sucroalcooleiro e carvoeiro para melhoria das condições de trabalho. A ação 46 está mais próxima, pois determina a destinação do valor de multas e indenizações resultantes das ações de fiscalização para projetos de prevenção ao

trabalho escravo, segundo propõe o Resgatando a Cidadania em seu primeiro objetivo geral, embora não haja menção sobre a destinação de multas ou indenizações.

Nesse sentido, esse projeto se aproxima também das *Ações de Informação e Capacitação*, ao propor o envolvimento da mídia, conforme a ação 50. Ao buscar a qualificação de trabalhadores vulneráveis ou egressos do trabalho escravo não se alinha com nenhuma outra das ações pelas quais é responsável nesse tema (49, 51 e 52). Porém, se enquadra com uma ação do Poder Executivo, de nº 53, voltada para a aprovação da destinação de fundos do Codefat “para capacitação técnica e profissionalizante de trabalhadores rurais e de povos e comunidades indígenas, como medida preventiva ao trabalho escravo”. As *Ações de Informação e Capacitação*, previstas para o MPT tratam somente dos agentes executores da política ou do esclarecimento aos trabalhadores sobre seus direitos e os riscos de se tornarem escravos.

6.3 – Ajuizar ações civis públicas e firmar Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta com vistas a impedir a continuidade do alheamento dos trabalhadores em relação aos postulados do trabalho decente;

6.4 – Fiscalizar o cumprimento dos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmados e monitorar os resultados das ações civis públicas promovidas;

[...]

6.5 – Atuar mediante fixação de políticas públicas destinadas a incluir ou reincluir pessoas em situações análogas a de escravo ou vulneráveis a essa no mercado de trabalho formal, por meio de capacitações;

6.6 – Realizar audiências públicas voltadas à conscientização para reinserção, no mercado de trabalho, do trabalhador resgatado de condições análogas à de escravo ou daqueles vulneráveis a essa;

6.7 – Quantificar o número de trabalhadores incluídos e reincluídos no mercado de trabalho formal como consequência das ações desenvolvidas pelo projeto; [...].”

Do ponto de vista das parcerias, o MPT é o órgão com o maior número no plano nacional. Promover a integração interinstitucional, atuar em parceria com o poder público e com a sociedade é uma de suas políticas institucionais (item 5.4, p. 53) e seu planejamento estratégico contém objetivos coerentes com essa proposta:

“6.10 Objetivo: Fortalecer as alianças estratégicas

Descrição: Fortalecer as alianças estratégicas com instituições e a sociedade para consecução dos fins institucionais e para efetividade dos direitos e garantias fundamentais.

6.10.1 Estratégia: Estabelecer e fortalecer parcerias estratégicas

6.10.1.1 Iniciativa Estratégica: Buscar parcerias, troca de informações, convênios e protocolos com órgãos e entidades públicas ou privadas, com a

finalidade de alcançar os objetivos institucionais, atendendo as demandas da sociedade.

6.10.1.2 Iniciativa Estratégica: Articular com os Poderes Legislativo, Executivo e com a sociedade proposições e/ou alterações normativas para o aperfeiçoamento das normas trabalhistas, em especial as relativas à repressão ao trabalho infantil e escravo, promoção da igualdade, combate a precarização das relações de trabalho, à defesa da saúde, higiene e segurança do trabalhador, inclusive com a ratificação de normas internacionais, objetivando a máxima efetividade dos direitos fundamentais.

6.10.1.3 Iniciativa Estratégica: Articular com os Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, com os demais ramos do Ministério Público, associações de classe, e outras instituições a preservação e a ampliação da competência da Justiça do Trabalho.

[...]

6.10.1.5 Iniciativa Estratégica: Garantir constante aproximação e parceria com o Poder Judiciário, com o objetivo de aperfeiçoar a efetividade no atendimento das demandas sociais.

6.10.1.6 Iniciativa Estratégica: Estabelecer parcerias com o Poder Judiciário para agilizar a prestação jurisdicional nas ações propostas pelo MPT.

6.10.1.7 Iniciativa Estratégica: Buscar maior aproximação e atuação articulada com os demais ramos do Ministério Público e Tribunais e Ministério Público de Contas.

6.10.1.8 Iniciativa Estratégica: Estabelecer parcerias com o Ministério do Trabalho e Emprego e com suas superintendências regionais para atuação articulada com objetivo de aperfeiçoar a efetividade no atendimento das demandas sociais.

6.10.1.9 Iniciativa Estratégica: Firmar parcerias com as Polícias Federal, Rodoviária Federal, Civil e Militar e com outros órgãos para oferecer informações e suporte de segurança nas inspeções e nas diligências de maior risco.

[...]

6.10.1.13 Iniciativa Estratégica: Estabelecer parcerias com institutos de pesquisa, órgãos públicos, universidades e consultorias especializadas para realizar diagnósticos capazes de embasar o planejamento de ações específicas do MPT.

6.10.1.14 Iniciativa Estratégica: Aperfeiçoar parcerias com a Organização Internacional do Trabalho e com outras entidades internacionais, objetivando o fortalecimento das atividades institucionais em prol da efetividade dos direitos fundamentais. [...]"

Assim, o MPT propôs parcerias com o Poder Executivo por meio das superintendências regionais do Ministério do Trabalho, com o Poder Legislativo, para ampliar a competência do MPT e para aperfeiçoar as normas trabalhistas, com o Poder Judiciário, para dar celeridade às ações propostas pelo MPT e com as polícias rodoviária federal, federal, civil e militar, para dar suporte a suas diligências.

Ação 2: o MPT aparece como parceiro da SEDH, da Conatrac e de Coetraes (responsáveis), ao lado da CDES¹¹⁰, MTE, MJ, MPF, Ibama/MMA, Incra/MDA, RFB/MF e Sociedade Civil. A meta é estabelecer “estratégias de atuação integrada em relação às ações preventivas dos órgãos do Executivo, do Ministério Público e da Sociedade Civil”. O plano do MPT corresponde a esta ação na estratégia:

“6.3.4 Estratégia: Fomentar a implantação e implementação de políticas públicas de prevenção e combate ao trabalho escravo e degradante

6.3.4.1 Iniciativa Estratégica: Promover atividades judiciais ou extrajudiciais para implantar e implementar políticas públicas e programas de prevenção e combate ao trabalho escravo e degradante.

6.3.4.2 Iniciativa Estratégica: Monitorar a implementação de política públicas e programas de prevenção e combate ao trabalho escravo e degradante.” (Planejamento Estratégico MPT, 2009: 63)

O projeto Resgatando a Cidadania propõe uma parceria entre MPT e MTE, bem como entre MTE e governos estaduais. Seu caráter preventivo reside na intenção de evitar a reincidência ou retorno dos trabalhadores resgatados em práticas degradantes ou análogas à escravidão, bem como na captação de pessoas socialmente vulneráveis *antes* que sejam escravizadas. No entanto, essa parceria não foi prevista pela estratégia 6.3.4, embora o item 6.3 seja citado no projeto com a meta de “ajuizar ações civis públicas e firmar Termos de Compromisso e Ajustamento de Conduta com vistas a impedir a continuidade do alheamento dos trabalhadores em relação aos postulados do trabalho decente”, bem como a fiscalização e monitoramento desses acordos e ações (no item 6.4). Se for necessário ajustar a conduta de uma empresa isso significa que ela age em desacordo com as práticas correspondentes ao conceito e às normas de trabalho decente, logo, esta não é uma ação preventiva (antes de o fato ocorrer). Tampouco essa é uma ação de parceria, a não ser que o Poder Judiciário ou o Executivo apareçam como mediadores.

Em relação à ação 7, “criar base de dados que reúna informações dos principais agentes envolvidos no combate ao trabalho escravo [...]”, o MPT não tem nenhuma estratégia ou iniciativa específica, mas possui iniciativas de fortalecimento da unidade institucional pelo intercâmbio com órgãos e áreas temáticas diversas (item 6.9.1.1, p. 67¹¹¹); a iniciativa estratégica de “criar metodologia e/ou sistema de controle estatístico da população beneficiada pela atuação institucional” (item 6.9.4.7, p. 70); e a busca de parcerias, “troca de

¹¹⁰ CDES- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

¹¹¹ Porém, de acordo com os fatores críticos de sucesso apontados neste mesmo plano (item 4.5, p. 43), a integração pretendida se refere ao próprio MPT e não aos demais ramos do Ministério Público da União.

informações, convênios e protocolos com órgãos e entidades públicas ou privadas [...]” (item 6.10.1.1, p. 70).

Na ação 12 o 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo propõe a criação e implantação de “estruturas de atendimento jurídico e social aos trabalhadores imigrantes em situação legal e ilegal em território brasileiro, incluindo serviço de emissão de documentação básica, como prevenção ao trabalho escravo”. A responsabilidade é da SEDH, MDS, MJ e Governos Estaduais e o MPT aparece como parceiro junto do MTE, da OIT, da Polícia Militar (PM), do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e da sociedade civil. Não há nenhum objetivo ou iniciativa estratégica diretamente relacionada a esta ação. No plano o MPT atribui-se o papel de “monitorar a implementação de políticas públicas e programas de prevenção e combate ao trabalho escravo e degradante” (item 6.3.4.2, p. 63). Existem iniciativas que visam combater o tráfico de seres humanos e o trabalho indígena (itens 6.3.2 e 6.3.3).

Na ação 14 “realizar diagnósticos sobre a situação do trabalho escravo contemporâneo” o MPT também é parceiro ao lado do MTE. Os responsáveis são a OIT, o Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo (GPTEC)/ UFRJ, institutos de pesquisas, universidades, Coetraes e Sociedade Civil. O MPT não possui nenhum objetivo ou iniciativa estratégica relacionada a esta ação, além da organização de banco de dados unificado dentro da instituição e troca de informações com os parceiros estratégicos. No entanto, com o objetivo de fortalecer a instituição, o MPT pretende “estimular a produção de material acadêmico, científico e informativo sobre [...]” sua atuação, como explicitado no item 6.9.3.7 (p. 69). A iniciativa estratégica 6.10.1.13 (p. 72) expressa que o MPT sente necessidade de buscar conhecimentos para embasar suas ações específicas de planejamento, e por esse motivo pretende estabelecer parcerias com “institutos de pesquisa, órgãos públicos, universidades e consultorias especializadas [...]”, o que é compatível com a ação 14, mas, não pode ser classificada como parceria ou apoio a sua proposta, que, por ter lugar num plano nacional, assume caráter geral.

O plano internacional aparece na iniciativa estratégica de utilizar normas internacionais para o exercício das atividades institucionais (item 6.9.1.10, p. 68) e a OIT é claramente reconhecida como parceira no item 6.10.1.4: “Aperfeiçoar parcerias com a Organização Internacional do Trabalho e com outras entidades internacionais [...]” (p. 72).

A ação 23, de enfrentamento e repressão, consiste em uma proposta de emenda constitucional para fortalecer a integração entre as polícias rodoviária federal e federal, como instituições capazes de levantar indícios de trabalho escravo e instruir as ações penais. O plano do MPT também não prevê nenhuma iniciativa específica além da parceria com o Poder Legislativo para aperfeiçoar a (6.10.1.2, p. 70) as normas trabalhistas, “em especial as relativas à repressão ao trabalho infantil e escravo [...]”, para ampliar as competências do MPT (item 6.10.1.3) e para aprovação “de projeto de lei para criação do fundo de direitos difusos trabalhistas [...]” (item 6.10.1.11). Porém, todas as iniciativas mencionadas pertencem ao objetivo de “Fortalecer as alianças estratégicas”, dentre as quais estão incluídas o DPF e o DPRF.

As ações 54 e 55 são de capacitação de empresários e produtores rurais para sua adequação às regras trabalhistas em vigor no Brasil e de promoção do trabalho decente em comunidades rurais e tradicionais. Essas ações estão sob responsabilidade do IE¹¹², da CNA, da OIT, da ONG Repórter Brasil, sindicatos e setor empresarial. O MPT divide a posição de parceiro com o MTE. O MPT também não possui metas específicas em relação a essas ações, apesar de colocar em todos os seus objetivos estratégicos a promoção de ações judiciais e extrajudiciais para combater o trabalho escravo e degradante, combater o trabalho infantil, o cumprimento das normas de inclusão de pessoas com deficiência, etc. As ações de capacitação previstas no plano pretendem atingir os integrantes do MPT com qualificação jurídica e multidisciplinar (item 6.9.2.1, p. 68) e “qualificar e capacitar continuamente em gestão pública [...]” (item 6.11.1.2, p. 72) com o objetivo de excelência na gestão.

As ações 57, 60 e 61 dizem respeito à divulgação sistemática do cadastro de empregadores que utilizaram mão-de-obra escrava na mídia, atuar pela eliminação do trabalho escravo da economia e promover o desenvolvimento do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo. O MPT não possui nenhum objetivo ou iniciativa explícita direcionada para essas ações, ao contrário do MPF/ PFDC, que, apesar de não figurar nem como parceiro, nem como responsável em quaisquer delas, tomou para si a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento do Pacto Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (ação 61) pelas

¹¹² Não está na lista de siglas do plano, mas parece ser Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social.

entidades signatárias, “principalmente a cláusula que restringe créditos e financiamentos aos empregadores que estiverem na lista suja” (2010: 87).

Encontramos notícia no Portal do MPT anunciando recentemente a concessão de liminar pelo STF de suspensão da publicidade do Cadastro de Empregadores flagrados na utilização de mão-de-obra escrava (a “Lista Suja”) e posterior suspensão da Portaria Interministerial nº 2/2011 (MTE e SEDH/PR¹¹³) que a instituiu¹¹⁴. Então, é possível que o MPT tenha dado publicidade dessa lista (ação 57) em seu portal, sem que, no entanto, tenha incluído sua divulgação como meta estratégica.

Em relação à ação 60, sobre eliminar o trabalho escravo da economia com ações junto a fornecedores e clientes, também não há nenhuma ação específica prevista no plano do MPT, além das ações já previstas para “garantir o meio ambiente do trabalho adequado”. Esta ação possui afinidade com a estratégia de “fomentar a implantação e implementação de políticas de prevenção e combate ao trabalho escravo e degradante” (Item 6.3.4, p. 63).

3.3.4 O segundo plano nacional e o PE do TRT3 (2010-2014)

O planejamento estratégico (PE) 2010-2014 do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região (Minas Gerais) foi feito a partir das diretrizes do Conselho Nacional de Justiça na Resolução nº 70/2009, com diretrizes nacionais de atuação do Poder Judiciário de acordo com a atribuição do Conselho de coordenar a gestão estratégica dos tribunais.

A gestão estratégica do TRT3 possui uma área de acesso pública no portal institucional em que é possível localizar facilmente as metas nacionais propostas para o ano corrente do PE.

O PE do TRT é constituído por um portfólio de projetos conduzidos pelo Mapa Estratégico. No mesmo site estão disponíveis os projetos concluídos, em andamento, em fase de planejamento, cancelados ou reformulados.

¹¹³ Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

¹¹⁴ Nos autos da ADI 5209-DF, interposta em 2014 pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias-Abrainc.

Como responsável no 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo a JT recebeu responsabilidade de priorizar os processos e as medidas referentes a trabalho escravo (ação 5) juntos das SRTE's/ MTE, do MPT, MPF e DPF. Dentre os projetos do TRT3 não há nenhum projeto de priorização das ações relativas a trabalho escravo. Há o objetivo geral de facilitar o acesso à justiça.

Nas ações *Enfrentamento e Repressão* verifica-se que a ação 28 pertence ao TST, mas há dois projetos de expansão da JT mineira: o projeto 37, de criação de cargos de Desembargador e respectivos gabinetes e o 38, de criação de Varas do Trabalho ¹¹⁵. É importante ressaltar que o projeto 38 não especifica onde serão criadas as Varas do Trabalho, se na capital ou no interior, o que é relevante, pois a ação 28 propõe a interiorização da Justiça do Trabalho, do MPT, MPF, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal. A ação 30, no mesmo eixo temático, refere-se à supressão da intermediação ilegal de mão-de-obra. O TRT3 não possui nenhum projeto relacionado a esta ação. A Justiça do Trabalho mineira é responsável por esta ação junto do MTE e do MPT. O MPT contempla essa ação em um projeto específico da Conaete, embora em seu PE não haja nenhum objetivo ou iniciativa estratégica relacionada ao tema.

A JT participa de apenas uma ação de *Reinserção e Prevenção*, a 46, que determina a aplicação os recursos provenientes de multas de fiscalizações e indenizações por danos morais sejam aplicados em projetos de prevenção do trabalho escravo. O que existe de mais próximo dessa ação no PE do TRT3 é o projeto 34, sob responsabilidade do Singespa, Sistema Integrado de Gestão Judiciária e de Participação da 1ª Instância:

“Adotar medidas de prevenção e gestão dos conflitos sociais decorrentes de lesões massivas dos direitos fundamentais dos trabalhadores, inclusive com relação à prevenção de trabalho em condições análogas à de escravo e degradantes e de acidentes de trabalho, bem como na celebração de Pactos de Diálogo e Cooperação Interinstitucional em Gestão Judiciária e Administrativa da Justiça – PADIS.”

Contudo, não se pode saber pela descrição do projeto se os recursos ligados a multas e indenizações serão aplicados a ações de prevenção do trabalho degradante ou análogo à escravidão, mesmo porque o objetivo do projeto é prevenir conflitos decorrentes de

¹¹⁵ Em comparação com o MPT (10 procuradorias), a JT mineira é bem mais interiorizada (possui mais de 100 varas do trabalho).

lesões massivas por meio da prevenção do trabalho escravo, sendo sintético e sem especificação de como será desenvolvido.

No eixo das ações de *Informação e Capacitação* a ação 48 pertence ao TST, provavelmente por ter alcance nacional. Na ação 49 não há projeto específico no PE do TRT3, o projeto mais próximo é a Biblioteca Digital Jurídica, com objetivo de reunir toda produção intelectual do Tribunal (projeto 14). No âmbito da ação 50 também não há nenhum projeto, porém, no dia 20 de agosto de 2014, foi lançada no plenário do TRT3 a Campanha Estadual de Enfrentamento ao Trabalho Escravo ou Degradante, com a participação do MTE, do MPT, da OAB, da OIT, de um Juiz do Trabalho da 8ª Região e do Deputado Federal Nilmário Miranda, ex-presidente da Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana¹¹⁶.

No âmbito da ação 51, informar os trabalhadores sobre seus direitos e riscos de se tornarem escravos, também não foi elaborado nenhum projeto direcionado no TRT3. Este trabalho também não se encaixa em nenhum dos objetivos estratégicos. A medida, entretanto, guarda conexão direta com a ação 50, e pode estar em desenvolvimento na Campanha Estadual que surgiu em 2014.

Como parceira a JT recebeu apenas uma ação geral, a de “criar base de dados que reúna informações dos principais agentes envolvidos no combate ao trabalho escravo [...]” (nº 7). O projeto que mais se aproximou desta ação no PE do TRT3 foi o de nº 5, Justiça Integrada, visando ampliar parcerias institucionais com o Ministério Público e a Justiça Comum estadual (TJ-MG) para promover ações de prevenção (a greves e trabalho infantil), bem como criar um sistema de protocolo integrado para realização de audiências, cursos, seminários e projetos de comunicação, facilitando o acesso à justiça e aprimorando a comunicação com a sociedade. Contudo, esse projeto foi cancelado.

Tanto o MPT quanto o TRT3 possuem previsões de gestão participativa em seus planejamentos. No PE do MPT aparece como política institucional, no item 5.8. Todavia, não há previsão de objetivo ou iniciativa estratégica para concretizar essa política. No PE do TRT3 a gestão participativa consta no projeto nº 9, Servidor em Pauta, cuja norma

¹¹⁶ Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, 2003.

foi editada em 2012, começou a ser implantado em 2013 e atualmente é um programa institucional permanente. O acesso ao site desse projeto é viável por meio da intranet do Tribunal, permitida somente aos servidores da casa, os interessados nesse tipo de ação institucional.

3.4 Entrevistas

Foram realizadas três entrevistas presenciais com roteiro semi-estruturado e padronizado, com as devidas adaptações para cada instituição (anexo 2). A primeira entrevista foi realizada no Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região (TRT3), no dia 6 de agosto de 2014. A segunda entrevista foi realizada com um Auditor Fiscal do Trabalho da Superintendência Regional de Trabalho e Emprego de Minas Gerais, Ministério do Trabalho e Emprego (SRTE-MG/MTE), no dia 29 de agosto de 2014. A terceira entrevista foi concedida por uma Procuradora do Trabalho da Procuradoria Regional do Trabalho de Minas Gerais, Ministério Público do Trabalho (PRT-MG/MPT), no dia 2 de setembro de 2014. Também recebemos contribuição de um Procurador da Procuradoria Regional do Trabalho do Mato Grosso (PRT-MT), via e-mail, no dia 11 de dezembro de 2014. Esta contribuição foi limitada pela escassez de tempo para adaptar o roteiro ao papel exercido pelo Procurador na elaboração do segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, como observador do Ministério Público do Trabalho. Com exceção desta contribuição, feita por escrito, as demais entrevistas foram gravadas.

As entrevistas concedidas pelo TRT3 e pela PRT-MG foram transcritas. A análise da entrevista concedida pelo MTE baseia-se apenas no arquivo de áudio.

Embora tenha havido tentativa, não foi possível entrevistar Juiz do Trabalho do TRT3 em tempo hábil para conclusão desta pesquisa, o que afeta os resultados. Há dificuldade em articular as ações da área administrativa e da área judiciária na prática institucional e dentro do próprio planejamento estratégico, o que abre possibilidade para a existência ações e iniciativas na área judiciária ausentes do PE da JT mineira.

Seguiremos na análise das entrevistas a mesma ordem de análise dos planejamentos estratégicos, que não será correspondente a ordem cronológica dos acontecimentos.

3.4.1 Ministério Público do Trabalho

Foi realizada uma pequena introdução do tema da pesquisa para a entrevistada, e após, a entrevista foi iniciada com a participação do MPT na elaboração do primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo.

A entrevistada não respondeu sobre a participação específica, mas esclareceu que o MPT está presente neste fórum desde a criação da Conatrae, Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. O primeiro plano previu a criação da Conatrae em sua meta 13, das ações gerais.

A participação da PRT-MG nos planos nacionais ocorre por meio da Conaete, "que é a Coordenadoria Nacional de Combate ao Trabalho Análogo ao Escravo". Conaete, na verdade, significa Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, pertencente ao MPT. Não nos ocorreu naquele momento perguntar sobre o motivo de usar a palavra "combate" em lugar de "erradicação". A expressão "trabalho análogo ao escravo" refere-se à diferença conceitual entre as formas de escravidão contemporânea e a escravidão legalizada, existente até a Lei Áurea, de 1888.

A Conaete é aglutinadora da participação das procuradorias regionais, levando suas contribuições aos fóruns onde ela atua em nome do MPT. Ao perguntar sobre o papel do MPT no primeiro e no segundo plano, a entrevistada não soube dizer se houve diferença, mas, concluiu que o MPT participou como observador, porque o Ministério Público, devido à vedação constitucional, não pode atuar como órgão consultivo ou membro de comissões ou órgãos do Poder Executivo (ou Judiciário). A entrevistada explicou que o observador não tem voz para participar das deliberações, nem poder de voto. A fala do observador tem caráter opinativo, com a finalidade de enriquecer e esclarecer questões pontuais do debate. Essas contribuições só têm efeito decisório caso os membros concordem e decidam com base nas manifestações do MPT. O MPT participa de muitos fóruns e a

Conatrae é mais um deles, uma comissão especial integrada, inclusive, pela sociedade civil. Nela ocorrem discussões acaloradas sobre determinados temas, sem caráter governamental. Quando houver caráter governamental o MPT atua como observador.

Não houve questionamento sobre o papel da Conatrae no governo. Ela centraliza todas as discussões operacionais, conceituais e de regulamentação. Talvez pelo fato de não possuir caráter governamental, e sim de fórum discursivo, a Conatrae não tenha se manifestado publicamente sobre os últimos acontecimentos: a suspensão da divulgação da "Lista Suja" e da Portaria Interministerial que a instituiu pelo STF (ADI 5209-DF), bem como a proposta de lei em tramitação no Congresso Nacional que pretende excluir do conceito de trabalho escravo os critérios "jornada exaustiva" e "condições degradantes" (PL 3842/2012¹¹⁷), no intuito de inviabilizar a aplicação da EC nº 81/2014. A Conaete (MPT) foi a primeira coordenadoria do Ministério Público (criada em 5 de junho de 2001) e a Conatrae (Poder Executivo federal) surgiu após o primeiro plano nacional, de 2003. As primeiras inspeções em carvoarias retratando o trabalho escravo em Minas Gerais ocorreram em 1994. O Gertraf (Grupo Especial de Fiscalização Móvel), do MTE, foi criado em 1995. A PRT-MG não tem um planejamento estratégico específico, segue o plano nacional do MPT.

As relações institucionais entre a PRT-MG e a SRTE-MG/MTE foram qualificadas como ótimas, "apesar de problemas pontuais" por excesso de demanda e escassez de Auditores Fiscais do Trabalho para atendê-las. Atrapalha também a nova sistemática de fiscalização adotada pelo MTE, que não age mais por demanda específica, mas sim por projetos. Assim, eles reservam 20% de suas ações para demandas eventuais da Justiça do Trabalho, do Ministério Público e dos sindicatos. Porém, o tema do trabalho escravo é tratado de forma prioritária em relação aos demais. Quando há uma denúncia, a fiscalização acontece imediatamente. "O trâmite é diferente, a comunicação é realizada por telefone, entramos rapidamente em contato com a polícia. Foi criada uma rede de proteção para esses casos no estado".

A relação institucional com o TRT3 também foi considerada boa, no entanto, a

¹¹⁷ http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9F74CB040176DC10B78C1A0B4829EC6C.proposicoesWeb2?codteor=990429&filename=PL+3842/2012. Acesso em: 22 mar. 2015.

entrevistada assinalou a existência de conflitos conceituais entre o MPT e a Justiça do Trabalho mineira nos processos tratando da matéria, pois o Tribunal era muito conservador nesse tipo de questão. Uma das grandes polêmicas girava em torno do conceito de trabalho degradante para fins de danos morais em várias sentenças¹¹⁸. Os juízes não davam dano moral ou davam em um valor muito aquém do que fora pedido pelo MPT, como se trabalho degradante não fosse também situação análoga à escravidão. Essas duas situações eram tratadas como o mesmo crime apenas quando a situação era "periclitante".

Mas, a jurisprudência evoluiu muito após dez anos de "muita luta judicial" do Ministério Público para conseguir aplicação do conceito do art. 149, do Código Penal, introduzido em 2003. A partir deste momento a ideia e o texto legal ficaram mais avançados que a prática jurídica. Teorizar é diferente de analisar o caso concreto e dizer que é trabalho escravo. A entrevistada afirmou, utilizando o verbo no presente: "é nessa hora que às vezes eu acho que os tribunais titubeiam, entendeu? Na hora da aplicação prática de uma norma". Segundo ela, o trabalho escravo possui uma carga emocional muito grande para o julgador, pois depende de seus valores pessoais, de sua ética, definir se uma situação ofende ou não a dignidade humana.

Não há conhecimento sobre a intenção de promover ações conjuntas na Campanha Estadual de Combate ao Trabalho Escravo, é uma campanha de prevenção, de orientação a população por meio de cartilhas e seminários, conforme as reuniões gerais. Em relação ao trabalho escravo é a primeira vez que a PRT-MG e o TRT3 atuam juntos, embora a PRT-MG já tenha feito várias campanhas educativas, convidando sempre o Tribunal para participar das reuniões bimestrais que a Procuradoria faz com outros órgãos. No entanto, a entrevistada pondera que o Poder Judiciário é inerte, e assim, não pode agir de outra maneira. O único combate que ele pode fazer é o preventivo.

Por outro lado, diante da pergunta sobre a motivação do Tribunal em promover uma campanha como esta, o discurso revela que, nessa ação preventiva, houve imposição de uma autoridade para que a Justiça do Trabalho mineira começasse a agir, proveniente do

¹¹⁸ Sobre a Emenda Constitucional nº 45/2004, que ampliou as competências da Justiça do Trabalho, a entrevistada falou a respeito das lides sindicais, contudo, em questão anterior, mencionou o desacordo sobre as indenizações por danos morais nas ações referentes a trabalho escravo ou degradante. E esse tipo de ação também passou a ser competência da JT a partir da EC n. 45/2004: lides sindicais art. 114, inciso III, ações de indenização por dano moral ou patrimonial oriunda da relação de trabalho, art. 114, inciso VI.

Conselho Nacional de Justiça. Neste caso a entrevistada revela sua opinião de que, sem a atuação do CNJ nesse sentido a Justiça do Trabalho mineira não teria feito nada a respeito, o que se justifica pelo fato de que "as coisas chegam ao judiciário", e, segundo relato, há bastante tempo. O MPT faz reuniões e convida, integra o Comitê Estadual de Tráfico de Pessoas, do governo estadual, mobilizando uma ampla rede de agentes e órgãos públicos quando as pessoas são resgatadas. As relações entre MPT, MTE, PF e PRF são estreitas e consolidadas: "A mobilização é de vários, e o Tribunal nunca participou dela, talvez nem tenha conhecimento".

A participação do MPT parte da postura de considerar sempre louváveis iniciativas como esta (a Campanha Estadual de Combate ao Trabalho Escravo ou Degradante). Embora esteja atuando há muito tempo nessa frente, considera que a inserção do TRT3 nesse campo "pode mudar tudo", porque é a JT que julga as demandas, e por isso tem peso muito grande. Especialmente no contexto atual de aprovação da Emenda Constitucional nº 81/2014 pendente de regulamentação, que deveria ser um avanço, mas pode representar um retrocesso para o conceito de trabalho escravo. Na sequência da entrevista a entrevistada foi exposta a questões internas do TRT3 com o objetivo de obter dados comparativos sobre o Ministério Público do Trabalho. Alterações ideológicas no Tribunal influenciam diretamente a atuação do MPT pela via das decisões, da jurisprudência e interpretação das leis.

Quanto às relações entre a área fim e administrativa existe uma interação forte para atender às atividades prioritárias, estabelecidas com base nos direitos humanos: trabalho escravo e trabalho infantil. As verbas para atender a denúncias e ações de fiscalização estão previstas no planejamento plurianual, no plano orçamentário anual e no planejamento estratégico. Quando uma denúncia chega é preciso ter o dinheiro liberado imediatamente, sem que o atendimento demore em função de trâmites burocráticos. Ocorre inclusive coordenação entre as procuradorias regionais para o envio de procuradores de qualquer parte do país para atendimento de uma demanda, de acordo com uma lista de pessoas do MPT, independente da distância necessária a percorrer. Justamente pela necessária agilidade no atendimento, tanto o MPT quanto o MTE possuem verba separada para o combate ao trabalho escravo.

A questão seguinte tratou da elaboração do plano estratégico do MPT. Ocorreram várias reuniões para definir o método do planejamento estratégico, depois reuniões

regionais e nacionais para definir as necessidades da área administrativa e finalística. A seguir foram estabelecidas as prioridades. Foi utilizada a técnica do *brainstorm* (tempestade de ideias) para refletir como os integrantes imaginavam o MPT dali a vinte (20) anos. Os problemas apontados são: concretizar esse plano (caracterizado como "grande drama") e a rápida obsolescência de várias coisas nele contidas. No entanto, o planejamento é considerado necessário a qualquer instituição, porque constitui parâmetro para todas as ações administrativas do Ministério Público -apesar de não ser muito distinto do que a instituição já vinha fazendo- afirmação demonstrativa de que o PE permitiu explicitar ou colocar no papel o *modus operandi* do MPT, a definir "quem é", para depois decidir se deseja mudar (o que e como) ou não (permanecer/continuar). Desta ação, resultou que o MPT não quis ser muito diferente do que é hoje, mas, se um dia quiser, poderá contar com esse "exercício de autoconhecimento" proporcionado pelo planejamento estratégico.

A indagação sobre a integração do planejamento estratégico do MPT com os demais ramos do MPU, em especial Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF) teve resultado negativo, confirmando a primeira impressão da pesquisa documental relativa à sobreposição de ações de combate ao trabalho escravo na instituição. Existe uma Cartilha de combate ao trabalho escravo no MPF e outra no MPT. A entrevistada informou que o MPF é ainda muito incipiente neste tema. Por outro lado, o MPF se constituiu parceiro do MPT no decorrer de reuniões, após a necessidade que tiveram de atuar na esfera penal. Atualmente as ações penais chegam até eles porque os Procuradores do Trabalho se preocupam em colher provas "robustas de autoria e materialidade de crime" junto aos Auditores Fiscais do Trabalho e Policiais Federais com produção de muitas fotos e vídeos. Os Juízes Federais passaram a aceitar os depoimentos dos Auditores Fiscais do Trabalho, porque, em geral, os trabalhadores resgatados voltam a seus locais de origem e desaparecem. A partir do momento em que o trabalho escravo se tornou crime e o MPF se viu como órgão competente, surgiu a necessidade de traçar objetivos comuns com o MPT e de constituir uma parceria, ainda que informal, pois a instituição não conta com procuradores suficientes para ir a todas as inspeções.

O contato com o MPF intensificou-se após a instituição do trabalho escravo como crime, em 2003. O MPT sentiu necessidade da persecução penal para valorizar seu trabalho na seara trabalhista. E se perguntaram o motivo pelo qual ninguém era punido pelo Código Penal. Pessoas jurídicas não respondem por crimes, pois é preciso caracterizar a

intenção de causar dano (deve haver dolo), e, portanto, é necessário "pegar a pessoa que quis que aquela situação ocorresse". É preciso provar a autoria, um requisito que o direito do trabalho não exige. Por isso as empresas reclamam tanto da "Lista Suja", porque as empresas respondem pelo emprego do trabalho escravo, independente de quem esteja envolvido dentro dela, basta a culpa. Por outro lado, quem responde pelo crime do trabalho escravo é o dono da empresa, como pessoa física, porque no direito penal é preciso provar que ele e/ou outras pessoas dentro da empresa agiram com intento de utilizar a mão-de-obra escrava. Conforme as regras do Direito Penal, somente nesse caso, de lesão dolosa, haverá punição. Por esse motivo é tão difícil a responsabilização penal.

Em relação ao trabalho escravo, cada um (MPF e MPT) elaborou seus planos separadamente e cada um estabeleceu metas distintas, todavia, informalmente, nas reuniões entre Procuradores da República e Procuradores do Trabalho, a grande meta é que cada um atue no problema dentro de sua competência, mas, para que isso ocorra, devem atuar juntos. Esse atuar juntos, como já referido anteriormente, significa cooperação mútua. Além da busca da consideração de elementos criminais por Auditores e Procuradores do Trabalho em seus relatórios, o MPT costuma encaminhar bens provenientes do cumprimento de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC's) ou apuração de multas para a Polícia Federal e para a Polícia Rodoviária Federal, para que possam adquirir os equipamentos necessários para as inspeções e investigações.

Houve incerteza ao responder se o planejamento estratégico do MPT foi elaborado levando em consideração os planos nacionais elaborados no âmbito do Poder Executivo, mas há indicação positiva, considerando o fato de que os trabalhos do Ministério Público do Trabalho são baseados nesses planos, de acordo com as áreas temáticas. O MPT participa de vários fóruns de discussão, governamentais e não-governamentais. A OIT é uma grande parceira do MPT, todas as coordenadorias seguem as convenções prioritárias (oito), sobre os direitos fundamentais do trabalho. Há muita interlocução, mas não há pensamento conjunto para elaborar planejamentos e metas. Talvez isso exista dentro do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (a pergunta anterior referia-se a preocupação das instituições envolvidas na política de erradicação do trabalho escravo de articular seus planejamentos estratégicos). Nesse ponto a entrevistada sugere que a pesquisadora procure o um Procurado do Trabalho mato-grossense, que participou da elaboração do 2º Plano Nacional.

O planejamento de 2009 foi o primeiro do MPT, mas a entrevistada não soube dizer com exatidão se foi feito por determinação do CNMP ou se foi uma iniciativa anterior. Houve bastante hesitação, mas a resposta foi direcionada mais fortemente para afirmar que o planejamento do MPT foi elaborado antes da determinação do Conselho, que, atualmente, obriga todos os ramos do Ministério Público, da União e estaduais, a fazer "o tal do planejamento estratégico". O MPT fez o seu planejamento baseado na metodologia do MP de Goiás, de onde parece ter surgido a iniciativa de implantar o planejamento estratégico na rotina organizacional.

O maior desafio do MPT em relação ao planejamento estratégico é sua própria abundância de metas sem que haja estrutura para cumpri-las. Disso depreende-se que o planejamento não é realista quanto aos recursos disponíveis para sua realização, na opinião da entrevistada. Em Minas Gerais há sessenta (60) Procuradores para um estado de território bastante extenso.

Os Procuradores não têm serviço de gabinete. Na sede em Belo Horizonte, uma secretária atende trinta (30) Procuradores. Isso significa que, quando um ofício, uma intimação é urgente, é a entrevistada que faz, porque a secretária já está sobrecarregada. Existem pessoas muito competentes e valorosas, mas há limitações financeiras e de pessoal. A Procuradora revela que, pela primeira vez, após quinze anos de serviço na instituição, ela passou a ter uma assessora, desde janeiro de 2014. Ela entende que a burocracia própria de um órgão público também atrapalha, citando determinações do Tribunal de Contas da União e "ingerências" do CNMP, bem como a insegurança existente em diversos processos administrativos.

O projeto de inteligência, previsto no plano, não saiu do papel. Este projeto exige que a instituição destaque Procuradores para formar um grupo especial para pensar ações de inteligência nas investigações, mas retirar Procuradores para compor essa comissão significará deixar vazios em funções essenciais.

Outro problema identificado são alterações do ambiente externo, como a implantação do Processo Judicial Eletrônico na Justiça do Trabalho. Os procuradores precisam ser equipados com computadores para acompanhar os processos e participar das

audiências. Isso implica desviar para o PJe-JT gastos do orçamento previstos para concretizar ações que estão previstas no plano.

Em relação aos desafios externos a Justiça do Trabalho foi citada em primeiro lugar, pois todas as demandas do MPT deságuam no Judiciário, onde os Procuradores trabalham para convencer os Juízes das teses que adotam. Então, o MPT pode agir corretamente, seguir o plano e levar o processo ao Judiciário, mas, se este disser "tese equivocada", "ação improcedente", não há como alcançar a meta. Em determinadas situações é necessária a presença da polícia, mas, se ela não comparecer, o Ministério Público do Trabalho não tem como agir. O mesmo ocorre com a fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, se os Auditores Fiscais do Trabalho não comparecem, também há prejuízo para as investigações.

No âmbito do Ministério Público da União há quatro ramos (Federal, Militar, Trabalho e Distrito Federal e Territórios), porém, o Ministério Público Federal prevalece sobre os demais. O chefe do MPU é também o chefe do MPF. Então, a maior parte das verbas vai para o MPF e as sobras para os demais. Por isso o MPT sustenta uma "briga imensa" e com anos de duração com o MPF por causa da distribuição orçamentária. O Procurador-Geral do Trabalho não elabora projeto de lei orçamentária, as demandas do Ministério Público do Trabalho passam pelo Procurador Geral da República, e só seguem adiante se ele concordar.

Contudo, para atuar nos temas de seu interesse e integrantes de suas áreas de atuação, o MPT conta com uma assessoria parlamentar que trabalha diretamente no Congresso Nacional, marcando reuniões com deputados e senadores. Essa assessoria age em temas prioritários como o trabalho escravo, a exemplo da aprovação da EC nº 81/2014 ou para impedir votações desastrosas, como é o caso de projetos de lei da Bancada Ruralista. O orçamento da Conaete é separado do restante do MPT, e a assessoria também se mobiliza para conseguir ajuda.

O MPT parece estar agindo sozinho junto ao Poder Legislativo no tema do trabalho escravo, utilizando recursos próprios para impedir retrocessos nesta política.

A Campanha estadual foi tratada como uma mobilização que pode alcançar projeção nacional. Embora Minas Gerais não tenha Coetrae¹¹⁹, "porque o estado não quer", há o Comitê de Combate ao Tráfico de Pessoas e o Comitê Gestor do Trabalho Decente (da OIT). Isso propicia ambiente para discutir as questões e levar proposições para a Assembleia Legislativa e para o Congresso Nacional. Já existe uma interlocução sobre o tema, ainda que muito incipiente.

3.4.2 Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região

A entrevista no TRT3 foi realizada no dia 6 de agosto de 2014. Como o roteiro aplicado aos entrevistados foi padronizado, a conversa começou pela elaboração dos planos nacionais de erradicação do trabalho escravo.

A entrevistada alegou desconhecimento total sobre a elaboração desses planos, embora considere que o trabalho escravo faz parte da atividade fim da instituição. Por isso mesmo, perguntou se já havíamos conversado com alguém da área judiciária, pois existem alguns juízes que são “mais atuantes”.

O TRT3 vem fazendo planejamento estratégico desde 1991, mas, somente em 2009 a Resolução nº 70, do CNJ, determinou sua obrigatoriedade a todos os tribunais de justiça federal, estadual, especializada ou comum. A partir dessa norma a Justiça do Trabalho mineira ficou obrigada a construir seu planejamento estratégico alinhada ao CNJ e ao CSJT, o que significa adotar seus objetivos, indicadores e macrodesafios. Nesse contexto, na construção do plano 2010-2014 não houve preocupação em articular com os planejamentos de outros poderes, nem de adotar diretrizes do segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. O mesmo processo de articulação dentro do Poder Judiciário está ocorrendo na elaboração do plano 2015-2020 (em conformidade com a Resolução nº 198/2014-CNJ). Em relação aos projetos do futuro, ligados a esse plano em fase de elaboração, a entrevistada não consegue lembrar nada diretamente vinculado ao trabalho escravo nos macrodesafios. Em relação ao plano de 2010 a 2014, há um projeto do Singespa¹²⁰ que trata de lesões massivas que trata de trabalho escravo, mas não tem nenhuma

¹¹⁹ Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Escravo, prevista no II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo.

¹²⁰ Sistema Integrado de Gestão Judiciária e Participação da Primeira Instância.

meta específica englobando este tema, é o projeto 34: “Adotar medidas de prevenção e gestão dos conflitos sociais decorrentes de lesões massivas dos direitos fundamentais dos trabalhadores”.

A pergunta seguinte foi sobre a existência de articulação entre o MPT e a JT relacionada a esse assunto. A entrevistada afirmou não ter conhecimento a respeito, pois nunca chegou a ela informação ou demanda específica a respeito. Existe um projeto que será cancelado (foi cancelado) denominado “Justiça Integrada”, uma proposta de parceria entre a Justiça Comum estadual, federal e a especializada em direito eleitoral, com o objetivo de ampliar o acesso à justiça – um dos objetivos estratégicos do Tribunal. Porém, essa parceria não avançou porque traria muito mais benefícios à Justiça do Trabalho que à Justiça Comum.

A entrevistada informou que o único movimento que ela conhecia até então, no sentido de construir parcerias, era esse projeto. No entanto, a pesquisadora deveria entrar em contato com o Singespa, pois este mantém relacionamento próximo com o Ministério Público, embora ela não saiba se isso envolve metas específicas relacionadas ao trabalho escravo.

No tema relações da JT mineira com o Ministério do Trabalho e Emprego novamente a entrevistada não tinha informações a respeito. Percebendo essa lacuna ela solicitou acesso ao Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, para verificar a possibilidade de inserir alguma coisa a respeito no próximo planejamento estratégico do TRT3. Sendo assim, foi explicado que o Plano do Poder Executivo possui atribuições destinadas a Justiça do Trabalho, envolvendo associações de juízes.

O próximo ponto tratado foi a articulação dos planejamentos estratégicos dos poderes Judiciário e Executivo para combater e solucionar problemas sociais por meio da execução coordenada de políticas públicas, todavia, diante das respostas anteriores, deduzimos que essa articulação ainda não existe. A entrevistada admitiu não ter conhecimento sobre o assunto e pediu que pesquisasse em outras fontes, considerando a possibilidade desta articulação existir em outras instâncias, já que no Planejamento Estratégico do Tribunal ela não acontece.

Como o planejamento estratégico tratado na entrevista está no final (2010-2014) a Assessoria de Planejamento Estratégico do TRT3 estava se preparando para a

construção de um novo plano, regido pela Resolução nº 198/2014-CNJ. Uma das dificuldades desse processo é o “descrédito em relação a planos, a construção de coisas novas, porque em outros momentos já existiram movimentos e as pessoas não perceberam nenhuma melhoria no dia-a-dia delas”. Outro problema é o receio em relação a metas, pois são vistas como meio de aumentar o serviço, embora existam para medir o desempenho e melhorar os resultados. Apesar da resistência inicial, a assessoria tem intenção de construir o planejamento de forma mais participativa, envolvendo a primeira e a segunda instância, para que os colaboradores se envolvam e possam se comprometer mais e melhor com o cumprimento de seus objetivos. O planejamento é importante para analisar os problemas atuais, para que as pessoas ‘enxerguem um futuro’ e participem de sua construção. Sem isso a instituição permanece igual, sem perspectiva. A JT mineira não é mais célere, eficiente e eficaz como ‘antigamente’, e isso se apresenta como um desafio.

O planejamento estratégico do TRT3 é flexível, visando à criação de projetos que concorram para o cumprimento dos objetivos expressos em seu Mapa Estratégico. Não houve proposição de nenhum projeto relacionado a combate ao trabalho escravo durante a execução do plano. O canal de proposição de projetos possui documentação disponível em área própria do sítio TRT3 na internet, onde também é explicada a metodologia. O Termo de Abertura de Projeto também fica nessa aba e pode ser preenchido por qualquer servidor(a) ou Juiz(a). Este termo será avaliado pela Assessoria de Planejamento Estratégico, depois segue para aprovação pelo Comitê de Projetos, integrado pelo Diretor-Geral, Diretora Judiciária e Secretária-Geral da Presidência, e, por fim, pela Presidente do Tribunal. Após aprovação o projeto entra em fase de planejamento e elaboração do cronograma, para então ser executado. Um projeto pode ser proposto individualmente, mas deve ter o apoio da chefia imediata para que possa ser proposto pelo servidor ou servidora.

O plano do Conselho Nacional da Justiça do Trabalho, uma das referências para a elaboração do plano regional, não faz nenhuma menção à Organização Internacional do Trabalho, como ocorre no plano do Ministério Público do Trabalho. Existe preocupação com o tempo de tramitação dos processos e com os grandes litigantes, tentando diminuir a carga de demandas ligadas a eles promovendo ações preventivas. Metas que visam obter celeridade e redução das demandas processuais por meio de soluções conciliatórias para os conflitos, num plano mais operacional de funcionamento da justiça.

O desafios de implementação do plano estratégico são distintos entre a área administrativa e a área judiciária. A área administrativa precisa rever processos de trabalho arcaicos e modernizar seus sistemas. Já a área judiciária, a área fim, tem por desafio a prestação jurisdicional, que está se “tornando deficiente”. O percentual de demanda processual está aumentando em média 7% ao ano. Nas projeções para 2020, permanecendo o ritmo atual, espera-se que a JT mineira tenha acumulado um passivo de quatrocentos mil (400.000) processos parados, a mesma quantidade que entra anualmente. É preciso reverter essa situação, pois a expectativa é de que haja aumento, e a demanda atual já não vem sendo atendida. Existe um grupo de pessoas estudando a 1ª Instância para identificar os problemas nas Varas do Trabalho. Há hipóteses de que o Tribunal já chegou ao máximo de sua produção, que não há mais estrutura nem número suficiente de servidores ou de que a gestão seja ineficiente em alguns casos, pois há Varas que conseguem dar vazão aos processos e outras não. Ao contrário da 1ª Instância, na 2ª as estatísticas são boas.

Sobre a ação da JT-MG no Poder Legislativo para aprimorar o aparato legal trabalhista, a entrevistada ficou em dúvida sobre haver esse tipo de ação da parte do Tribunal Regional do Trabalho ou da Justiça do Trabalho como um todo. Embora tenha “ouvido falar de algumas ações em algumas outras justiças”. No entanto, opinou que seria importante, a partir do momento que se identifica, por exemplo, que alguns processos são recorrentes e que uma legislação poderia aprimorar o tratamento desses casos.

Em função de diálogo anterior com servidora da gestão progressa¹²¹, julgamos interessante perguntar se há distinção valorativa entre a área administrativa e a área judiciária. O primeiro relato a que se teve acesso assinalou a obrigatoriedade de adoção das metas do Conselho Nacional de Justiça pelos tribunais, com uma parte minoritária de indicadores próprios da Justiça mineira; foco do PE na área administrativa por grande dificuldade de envolver os juízes no processo, a não ser que haja liderança de um magistrado sobre os demais; dificuldade de entendimento e indisposição dos juízes para aprender a linguagem administrativa e para dialogar de maneira democrática; sobreposição da estrutura funcional hierárquica sobre a lógica de projetos (estrutura matricial fraca); elaboração do PE com pouca participação das áreas do Tribunal; obstáculos impostos pelos próprios conselhos, ao impor

¹²¹ FERREIRA, Fernanda Flávia Martins. *Relatório de diálogo: planejamento estratégico do TRT3*. Disciplina Gestão por Resultados, Pós-Graduação em Administração Pública, ênfase em Gestão Pública. Fundação João Pinheiro (FJP), 1º out. 2013.

normas paralelas ao planejamento estratégico, para alcançar objetivos que deveriam estar conectados a ele, como a implantação do Processo Judicial Eletrônico; a inexistência de norma que obrigue às novas administrações a continuar a execução do planejamento da gestão anterior; existência de setores alheios ao PE até mesmo na área administrativa; a necessidade de haver uma mudança cultural na instituição; uma estrutura ainda muito *top-down*; realização de reuniões periódicas –Reuniões de Acompanhamento da Estratégia- com a cúpula do Tribunal e com os gerentes de projetos no intuito de sensibilizá-los para a execução da estratégia e diversas ações de capacitação.

Conforme a entrevistada, existe uma tendência de a “área judiciária ser mais valorizada que a área administrativa”. Ela contou que o próprio CNJ, ao esclarecer dúvida sobre a meta de (re)estruturação, orientou a estruturar primeiramente a primeira e a segunda instância. “Depois, o que sobrar é área administrativa”, havendo uma grande tendência de valorização da 1ª Instância, até mesmo em relação à 2ª. Se a diferença entre o alcance de metas entre uma VT e outra pode ser a gestão, é contraditório que a área administrativa não tenha relevância no alcance dos objetivos finalísticos do Tribunal Regional do Trabalho mineiro. Não se trata de retirar o valor atribuído à primeira instância e transferi-lo para a área administrativa, o que seria absurdo, pois a prestação jurisdicional é a razão de existir do Tribunal. Trata-se de perceber nos processos de gestão os meios necessários para permitir o cumprimento da missão, dando a eles e a seus colaboradores o devido valor na consecução dos objetivos de interesse da instituição.

A despeito da análise, a entrevistada se mostrou inclinada a endossar as percepções de que a área judiciária é realmente mais importante que a área administrativa, pois esta vive e deve viver para aquele, já que é área meio. Uma resposta razoável do ponto de vista lógico, porém, diante da pergunta elaborada, reafirma os velhos conceitos de *linha* e *staff* como compartimentos estanques das empresas, dinâmica que descreve como tem funcionado o TRT3, sem comunicação entre as áreas e com pouca ou nenhuma percepção das intercessões e interdependências existentes entre elas. Tais moldes fornecem argumento para fortalecer o discurso da hierarquia funcional justificando pela “inferioridade” a subordinação ou sujeição pura e simples da área administrativa dos servidores à área judiciária e aos magistrados - inclusive no interior das Varas do Trabalho.

Se o planejamento estratégico – e, portanto, gerir, administrar- fosse irrelevante, não estaria em processo de disseminação por toda a Administração Pública Federal, e esta pesquisa não seria conduzida em busca de saber se e como essa prática contribui para a execução de uma política pública específica.

O assunto continuou a ser explorado no campo dos desafios institucionais externos para implementar o PE do TRT3 em âmbito, no contexto da Justiça do Trabalho e do Poder Judiciário. Para a entrevistada 2 o Tribunal deveria pesquisar melhores práticas em outros tribunais, pois o TRT3 busca resolver seus problemas apenas com ideias próprias. Falta intercâmbio nesse campo, inclusive para divulgar as boas práticas da instituição. Esse *benchmarking* está começando a acontecer e pode ser alavancado por incentivos do CSJT e do CNJ.

Com o intuito de esclarecer o questionamento a respeito da valorização das áreas administrativas e judiciárias o assunto foi novamente abordado. Então, a entrevistada, admitiu que “um depende do outro, não existe a possibilidade de trabalharem separados”, ter uma sentença com qualidade é importante, mas se não houver uma administração eficiente por trás e tal sentença sair daqui a três ou quatro anos, perderá a eficácia. Parece haver uma preocupação, se não do Tribunal, do CSJT, de fortalecer o que chamam de “gestão judiciária”, inserindo os magistrados nesse contexto para que assumam o papel de gestores.

A Organização Internacional do Trabalho¹²² editou recomendações para que sejam estabelecidas articulações entre os poderes, haja vista a complexidade social, a exigir que os problemas sejam tratados de forma globalizada. Para a servidora, apesar de a complexidade ser grande, a especialização também é: “então isso não é minha atribuição, então isso aqui é de outro órgão. Então a articulação é fundamental, se eu posso ir até aqui e o outro precisa me dar a resposta...”. No TRT3 isso é um grande desafio, já que internamente existem áreas que não se comunicam, existem “ilhazinhas”.

3.4.3 Superintendência Regional do Ministério do Trabalho e Emprego

¹²² Recomendação nº 203, 11 jun. 2014.

O Auditor Fiscal do Trabalho entrevistado participou da elaboração dos dois planos nacionais de erradicação do trabalho escravo, o que foi lançado em 2004 e o de 2008. Durante os mandatos do presidente Lula ele esteve em Brasília, na sede do Ministério do Trabalho e Emprego, como coordenador das equipes de fiscalização. A eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em função das bases que o elegeram e dos compromissos que assumiu impulsionou a política de combate ao trabalho escravo, que já existia desde 1995 quando foram criados os grupos de fiscalização móvel e o Gertraf¹²³. Em 2003 foi criada a Conatrae, em substituição ao Gertraf, e a novidade foi que a Conatrae incorporou outros entes públicos, como o Ministério Público e a sociedade civil (organizações não-governamentais, sindicatos), permitindo um maior controle social sobre a política pública.

O primeiro plano surgiu das discussões na Conatrae, sobre a necessidade de elaborar um plano com metas, definição das competências de quem deveria cumprir essas metas. Então, “elaboramos esse em conjunto na Conatrae, e com o acompanhamento de sua implementação percebeu-se a necessidade de fazer um novo plano para reforçar as metas ainda não cumpridas e superar outras já executadas”.

Durante a elaboração dos planos não houve participação da Superintendência Regional do Trabalho de Minas Gerais, porque à época em que foram criados o Grupo de Fiscalização Móvel e o Gertraf houve intenção de centralizar a política, pois os chefes das Delegacias Regionais do Trabalho (denominação anterior das Superintendências estaduais) eram nomeados por indicação de setores ruralistas e empresariais. Isso fazia com que a pressão fosse muito grande nas regionais, tornando muito difícil a implementação dessa política. Por isso a política de combate ao trabalho escravo nasceu centralizada e assim permaneceu “pelo menos até meados do segundo mandato do Presidente Lula”. Somente nessa época as condições mudaram nas regionais e hoje a política é parte centralizada e parte descentralizada.

Assim, não houve participação na elaboração dos planos, mas há participação na execução, a exemplo das ações de fiscalização que são efetivadas tanto por equipes nacionais quanto regionais. Ao ser questionado sobre a possibilidade de participação regional em uma próxima ação de planejamento, o entrevistado retifica a resposta anterior de que não

¹²³ Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado, criado pelo Decreto nº 1.538/1995. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1538.htm. Acesso em 12 abr. 2015.

houve participação, esclarecendo que houve participação de pessoas das regionais, mas sempre a convite do órgão central.

A Superintendência Regional do Trabalho de Minas Gerais tem um planejamento geral para todos os serviços prestados por ela e há um plano específico para a fiscalização do trabalho. A autoridade máxima da fiscalização não é o Superintendente Regional, é o Secretário Nacional de Fiscalização. Então, essa área recebe diretrizes diretas de Brasília. A pergunta era sobre a existência de um plano estratégico regional subordinado ao plano estratégico nacional do órgão central. Não se obteve resposta sobre isto nesse momento, porém, mais tarde, descobriu-se que o MTE possui um planejamento estratégico em vigor para o biênio de 2014-2015¹²⁴. Adiante o Auditor esclareceu que o planejamento da SRTE-MG é subordinado ao planejamento do órgão central.

As relações da SRTE-MG com a Procuradoria Regional do Trabalho são constantes e diárias, num vínculo de complementaridade, pois estes órgãos compõem o sistema nacional do trabalho junto com a Justiça do Trabalho. A fiscalização do trabalho é a única que possui contato direto com as frentes de trabalho nas empresas, lojas, fábricas e zonas rurais. O Juiz do Trabalho atua em seu gabinete, o Procurador do Trabalho raramente vai a esses locais, e quando vai acompanha os Auditores Fiscais do Trabalho. Então, para que esta atuação ocorra com sinergia, de maneira eficaz, é preciso que eles estejam em contato permanente com o Ministério Público do Trabalho. Quando a fiscalização vai realizar alguma operação de combate ao trabalho escravo ela comunica o MPT, o qual em geral designa um Procurador para acompanhar, bem como algumas fiscalizações da SRT-MG são feitas por demanda do MPT. Em todas as ações ou acontecimentos relativos ao mundo do trabalho existem contato positivos entre as duas instituições, inclusive contra projetos de lei que ameaçam direitos.

O histórico das relações entre MPT e MTE começa em 1988 quando a Constituição deu atribuições específicas ao Ministério Público do Trabalho para “vigiar” o que acontece no mundo do trabalho, inclusive no que se refere à atuação do Ministério do Trabalho e ao que acontece na fiscalização.

¹²⁴ Aprovado pela Portaria nº 300/2014 (Diário Oficial da União, 14/3/2014, nº 50, Seção 1, p.69). http://www.lex.com.br/legis_25349854_PORTARIA_N_300_DE_13_DE_MARCO_DE_2014.aspx. Acesso em 12 abr. 2015. Sítio do MTE fora do ar.

As relações com a Justiça do Trabalho são mais distantes, na concepção do entrevistado “naturalmente”, pois a exemplo de uma ação de inspeção, quando ele constata trabalho escravo fará um relatório a ser encaminhado para o MPT e o Procurador responsável buscará satisfação para essa infração no Judiciário. Apenas quando convocado pelo(a) Juiz(a) o(a) Auditor(a) irá depor no processo aberto, para esclarecer a denúncia. Acontece também que, em outras ocasiões, as empresas recorrem ao Judiciário para anular um auto de infração da fiscalização do trabalho, ligado a terceirização ilícita, por exemplo. Nesses casos o juízo costuma igualmente convocar o(a) fiscal responsável para depor. É, portanto, uma relação baseada na especificidade dos processos.

Quanto a Campanha Estadual de Combate ao Trabalho Escravo ou Degradante não há previsão de ações conjuntas, mas já existe um cronograma de reuniões para que possam discutir no que será possível trabalhar conjuntamente. Embora a campanha seja recente, o entrevistado afirma que a preocupação de articular ações conjuntas entre as instituições competentes está presente desde 1995. Essas instituições são o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Federal, a Justiça do Trabalho, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, o núcleo repressor ao trabalho escravo.

Como a política está passando por um processo de amadurecimento e descentralização ele considera que faz parte do processo surgirem essas interlocuções e articulações estaduais. Sobre o surgimento da ideia de criar a comissão estadual o entrevistado ignora de onde ela veio, mas tem a impressão de que foi iniciativa do próprio TRT3.

Foi perguntado se há intenção de articular o planejamento estratégico da SRTE-MG com o planejamento do TRT3. A possibilidade não foi descartada, mas a decisão cabe a comissão em encaminhar esse aprofundamento das relações institucionais ou conduzir a campanha apenas com eventos e colóquios. Em relação ao Ministério Público do Trabalho o Auditor admite que as ligações já estão muito mais avançadas. O planejamento estratégico do setor de fiscalização do trabalho leva em consideração a demanda anual do MPT.

Foi possível ter acesso aos planejamentos estratégicos do MPT (nacional, regional não existe), do TRT3 e ao nacional do MTE (não analisado neste trabalho). Todavia,

o acesso ao planejamento específico da SRTE-MG e da fiscalização regional exigiria procurar o responsável da unidade para realizar a solicitação. Não houve tempo hábil para obter esse material. De qualquer modo ele seria pertinente apenas para efetuar uma análise comparativa integral da consistência entre os planos nacional e regional, bem como a sinergia com o 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. Esse tipo de trabalho fugiria também ao escopo da pesquisa, por destinar-se a conhecer o MTE internamente, abandonando as articulações institucionais externas.

Sobre a existência de um planejamento estratégico nacional do MTE, o entrevistado informou a determinação do Plano Plurianual a toda a Administração Pública Federal de que os órgãos elaborem para si esse tipo de plano. Não foi localizada no PPA 2012-2015 uma ordem específica nesse sentido, apesar de haver em documentos relacionados orientações sobre a construção de indicadores específicos para avaliar as políticas setoriais e de adaptar a execução do plano ao contexto de cada órgão público- adaptação possível com a elaboração do planejamento estratégico institucional.

Considerando que há uma determinação para a confecção do planejamento estratégico e simultânea determinação dos planos nacionais de articulação para implementar a política pública de erradicação do trabalho escravo, surgiu a questão de haver intenção dos órgãos públicos em articular seus planejamentos estratégicos para cumprir esse objetivo. Porém, a resposta indicou inexistência de uma discussão institucional a respeito, cada um faz seu planejamento estratégico isoladamente. O que ocorre, como já foi dito, é a consideração da área de fiscalização das demandas do MPT, que giram em torno de 25 a 30% das ações anuais de inspeção do trabalho. O MTE também recebe solicitações de fiscalização da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho. Essas solicitações são incorporadas no planejamento apenas do ponto de vista numérico, não há conhecimento no MTE dos planejamentos estratégicos dessas instituições.

A fiscalização do trabalho se organiza por projetos temáticos há cerca de dois anos, projeto de terceirização ilícita, projeto de combate ao trabalho infantil, de fiscalização do FGTS. Esses projetos são definidos pelo órgão central, dada às superintendências regionais a possibilidade de propor projetos que contemplem realidades específicas não contidas no elenco nacional. O projeto de combate ao trabalho escravo é um desses, e, portanto, não provem do órgão central, foi proposto pela SRTE para Minas Gerais, a partir da interlocução

com o MPT e o MPF de que havia necessidade de criar uma equipe especializada nesse assunto. O projeto foi acatado pelo Superintendente e aprovado em Brasília. Só existem dois projetos regionais de combate ao trabalho escravo no MTE: em Minas Gerais e em São Paulo. A finalidade deste projeto é articular todas as instituições envolvidas, tornar mais ágil e eficaz o recebimento e atendimento das denúncias.

A fiscalização do trabalho possui um plano de mesma duração do PPA (quatro anos) e com base neste são elaborados planos anuais. Do ponto de vista da inspeção do trabalho esse plano é elaborado somente pelos Auditores Fiscais do Trabalho, sem a participação dos servidores da área administrativa. Para este plano ocorre interação entre as regionais e o órgão central. A disponibilidade de pessoal da área administrativa é considerada pelos auditores para avaliar a viabilidade das fiscalizações, no plano operacional. As áreas econômicas a serem fiscalizadas, as metodologias de enfrentamento são definidas pelos auditores.

Quanto aos maiores desafios da SRTE-MG para cumprir o planejamento estratégico o entrevistado aponta o sucateamento da estrutura institucional. A precariedade do edifício, o orçamento escasso, a falta de reposição dos servidores. Comparando a situação atual com o ano em que começou o combate ao trabalho escravo (1995) a fiscalização do trabalho está com uma defasagem de mil (1.000) Auditores. E isso se torna “absurdo” ao pensarmos no fato de que a atividade econômica cresceu desde então, assim como os problemas aumentaram “incrivelmente” – ou seja, aumento da demanda e diminuição da quantidade de auditores para atendê-la. Os cargos estão vagos e a administração opta por não preenchê-los. O entrevistado considera essa decisão uma forma de enfraquecimento indireto da inspeção do trabalho, já que nas duas últimas décadas os auditores têm sido muito incisivos ao fazer um combate bastante intenso. Então se não se pode “domar” a categoria, “aí você diminui fisicamente, porque aí acaba”.

Externamente os desafios giram em torno da crescente precarização do trabalho, especialmente com a complacência das organizações sociais, principalmente sindicatos e centrais sindicais. No contexto governamental, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, os sindicatos e centrais entraram no governo ocupando cargos e participando da elaboração de políticas públicas. Isso “talvez” do ponto de vista do mundo do trabalho “tenha sido extremamente danoso”, pois os sindicatos e centrais se concentraram na

ocupação da estrutura pública e abandonaram sua atuação sindical. Hoje a capacidade sindical de se opor a projetos no Congresso Nacional rumo a precarização do trabalho é muito fraca, “a gente tem sofrido muito com isso”, afirma. Eles estão tentando compensar isso com uma articulação entre Juízes, Auditores e Procuradores.

Desde o início do governo Lula o MTE tem sido “governado” por membros do movimento sindical, inicialmente da CUT, depois do PDT. Houve essa instrumentalização que gera “certo vampirismo”. As pessoas estão lá, utilizam a estrutura pública e seu poderio para interesses externos e permanecem aparentemente vinculadas aos propósitos de defesa do trabalhador. O movimento sindical não foi cooptado pelo governo, ele fez parte do processo que elegeu o PT e depois se confundiu com o governo. Para o entrevistado esse processo é destrutivo para a organização e pode se perpetuar como método de dominação mesmo sob governo de outro partido.

Não há nenhum projeto de lei relacionado ao trabalho que tramite no CN sem que o MTE emita sua opinião formal. Quando o MTE tinha ministros petistas os auditores emitiam pareceres sobre os projetos (se eram precarizantes ou não) e esses pareceres eram respeitados e essa era a posição do MTE enviada para o Congresso. Hoje isso não acontece mais, o PDT (Partido Democrático Trabalhista) tem um viés muito mais empresarial, fazendo com que se perdesse qualidade na representação dos trabalhadores. Isso aconteceu no projeto de terceirização em tramitação. O parecer da auditoria segue desfavorável, mas algum outro assessor faz outro parecer favorável e o trabalho do auditor não sai do ministério. Esse projeto é antigo e desde o início do governo os auditores já eram contrários a ele, mas o ministro era favorável e deixou seguir em frente. Nos últimos anos a fiscalização do trabalho perdeu poder na correlação de forças de defesa do trabalhador.

Existe um setor especializado no ministério em Brasília para produzir esses pareceres e as superintendências regionais não participam, mas quando um projeto precarizante surge, acontece discussão entre os auditores na Superintendência, no sindicato dos auditores, com a Anamatra, com o MPT, enfim, há organização e mobilização, pois essa é a única forma de combater essas iniciativas, principalmente quando um ministro é favorável.

A Emenda Constitucional nº 81/2014 passou por várias modificações antes de ser aprovada. Originalmente ela se destinava apenas ao confisco da propriedade rural e foi

incluída também a propriedade urbana. O Auditor tem opinião favorável a essa alteração, já que o trabalho escravo passou a ser praticado no meio urbano. No entanto, o setor patronal insistiu ao longo da tramitação que a aprovação deveria ocorrer com a condição de “regulamentar o conceito de trabalho escravo” (“como se isso fosse possível”, afirma o entrevistado). Para eles, essa regulamentação consiste em retirar as duas hipóteses incluídas no art. 149, do Código Penal, em 2003. Se isso acontecer “você não vai encontrar escravo”. A ideia é “vamos aprovar a emenda, mas vamos aprovar um conceito” diante do qual “a Emenda será inócua”.

O movimento teve força para construir a maioria e aprovar a EC nº 81/2014 sem essa “regulamentação do conceito”, mas “eles continuam insistindo nisso” mesmo após a promulgação da Emenda. O projeto do Romero Jucá pretende voltar ao conceito original restrito a trabalho forçado e servidão por dívida.

No entanto, há necessidade de regulamentação porque a Emenda altera o artigo da Constituição que prevê a expropriação por cultivo de plantas psicotrópicas. Esta hipótese já está regulamentada em lei e em decreto, estipulando os procedimentos para caracterizar o ilícito e chegar à expropriação. “Então nós consideramos que existe a necessidade de atualizar essa lei e esse decreto para incluir a questão da expropriação ligada ao trabalho escravo, mas isso é completamente diferente da regulamentação que o Jucá quer”. A proposta mineira é combater a proposta de modificação do conceito e garantir a regulamentação para que a EC nº 81 possa ser eficaz.

Já que se pede uma regulamentação, apresentar um projeto de lei propondo esse outro tipo (necessário) de regulamentação reforçando o conceito moderno de trabalho escravo seria uma forma de se contrapor de modo concreto aos interesses patronais representados por Jucá e pela Bancada Ruralista. O entrevistado revela que, “incrivelmente, isso não está sendo feito, não me pergunte por que”.

Os Auditores Fiscais do Trabalho são as principais testemunhas nos processos trabalhistas e penais (na Justiça Federal), pois os trabalhadores libertos voltam aos seus locais de origem no “interior da Bahia, no meio do mato, eles não aparecem mais”. É prática corrente Ministério Público, com base nas provas colhidas e no testemunho das vítimas exposto nos relatórios de inspeção, chamar os auditores para depor. Não é incomum que os

empregadores e seus advogados localizem o trabalhador e o corrompam para que diga em juízo que “nada daquilo era verdade”. Nesses casos os juízes desconsideram o testemunho por entenderem que é uma estratégia comum dos empregadores.

A ampliação das competências da Justiça do Trabalho foi defendida pelos auditores, mas as expectativas logo após aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004 foram frustradas com muitas decisões desfavoráveis. Os juízes não estavam familiarizados com as demandas, principalmente em relação à “Lista Suja”, foi muito comum o Juiz retirar o nome da empresa da lista por considerar os auditores incompetentes para caracterizar trabalho escravo, alegando que isso só poderia ser feito por sentença penal condenatória transitada em julgado. Os auditores passaram quatro ou cinco anos num processo intenso de articulação com o Ministério Público do Trabalho e com o Tribunal Superior do Trabalho. Eles esperavam algo muito positivo, mas que, de imediato, foi muito negativo, e tiveram que se esforçar bastante para promover a mudança de perspectiva requerida pela EC nº 45/2004 na Justiça do Trabalho.

Reflexões analíticas e conclusão deste trabalho

No capítulo 1 recapitulamos a história da Administração Pública Brasileira como uma estrutura social moldada por princípios patrimoniais desde a colonização até seus primeiros movimentos de modernização no início do século passado, ou seja, recentemente.

No capítulo 2 buscamos compreender como as mudanças de paradigma promovidas pela redemocratização e por movimentos político-econômicos interferiram na dinâmica administrativa do Estado, remodelando ideias e procedimentos, e como, por sua vez, essas transformações repercutiram na elaboração das políticas públicas, especialmente na generalização da prática do planejamento estratégico e sua inserção na temática do trabalho escravo.

No capítulo 3 visitamos documentos e procuramos captar um pouco das ações sociais que levaram a sua construção, bem como suas conseqüências, por meio de conexões e lacunas reveladas por sua própria dinâmica de elaboração e entre as entrevistas concedidas por atores relevantes no contexto de combate ao trabalho escravo.

Foi possível perceber que a temática do trabalho escravo permeia a política brasileira desde a década de 1980, coincidindo exatamente com a época da redemocratização. Porém, tornou-se relevante somente quando um partido de esquerda assumiu a Presidência da República. Além disso, a disseminação do planejamento estratégico no governo federal tornou sua abordagem inovadora, além de convidar o poder executivo e judiciário, assim como o Ministério Público da União a participar de sua elaboração, ainda que indiretamente, por meio de associações dos integrantes dessas instituições.

É possível que essa participação indireta tenha tido um efeito negativo na legitimidade política dos planos nacionais de erradicação do trabalho escravo, pois não ocorreu adesão a suas diretrizes na Resolução nº 70/2009, do Conselho Nacional de Justiça, sobre o planejamento estratégico dos órgãos do Poder Judiciário, nem no Planejamento Estratégico de 2010 a 2014 da Justiça do Trabalho mineira.

Por outro lado, os planos nacionais de erradicação do trabalho escravo concentraram ações sob responsabilidade apenas do TST. Entre o primeiro e o segundo plano houve redução das competências da Justiça do Trabalho. Por que isso aconteceu? Foi porque os planejadores perceberam que as metas delegadas a ela não foram cumpridas?

Embora haja previsão de articulação entre os órgãos dentre os quais se distribuem as competências constitucionais para execução da política, os planejamentos estratégicos entre eles são desarticulados.

Existe desarticulação inclusive dentro do próprio Ministério Público da União, onde há uma cartilha de combate ao trabalho escravo na Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do MPF e outra no MPT, na Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conaete). Além de planejamentos estratégicos distintos para enfrentar o mesmo problema sem interligação entre si. Em entrevista uma das procuradoras do trabalho de Minas Gerais revelou que há conflitos administrativos internos, mas, informalmente, os Procuradores da República conversam com os Procuradores do Trabalho para aumentar a efetividade dos processos criminais.

A Justiça do Trabalho mineira parece ainda bastante concentrada em aspectos operacionais de cumprimento da missão institucional, a prestação jurisdicional. Nesse aspecto

a inércia estrutural parece pesar muito, pois não há perspectiva de como um órgão judicial possa contribuir para a execução de uma política pública sem violar seu papel constitucional.

As instituições mais articuladas entre si são o Ministério Público do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Emprego. Embora seja uma constatação positiva, não foge ao esperado, seja pelas atribuições e papéis exercidos por cada instituição, seja pela conexão histórica entre ambas, pois o MPT surgiu dentro do MTE, nos primórdios das políticas trabalhistas brasileiras, na Era Vargas.

O Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região possui um distanciamento entre as áreas administrativa e judiciária difícil de transpor por diversos fatores. No entanto, a prática do planejamento estratégico torna obrigatório o diálogo entre ambas, forçando o enfrentamento dessa fronteira. É clara a supervalorização da área judiciária em detrimento da área administrativa, não só do ponto de vista interno, mas também da parte dos órgãos reguladores, principalmente o CNJ. Essa colocação não implica inverter a balança valorativa, mas questionar o peso da tradição dentro desta instituição, na qual a perspectiva corporativista e aristocrática –hierárquica- da instituição e das carreiras e a composição compartimentada, desconexa e fragmentada de setores coexistem com práticas altamente modernas como o Processo Judicial Eletrônico, programas de gestão colaborativa para magistrados e servidores, e as decisões colegiadas de segunda instância. Afinal, o que é um meio sem um fim e o que é um fim sem um meio? Parece mais um sintoma da esquizofrenia social moderna analisada por Giles Deleuze e Félix Guatarri (1995).

Outra questão que surgiu e tornou-se notória refere-se à própria importância do tema “trabalho escravo”. Esse assunto entrou na agenda governamental em 2003 por mobilização de várias organizações sociais defensoras dos direitos humanos, todavia, e questionável sua relevância para o cidadão brasileiro em geral. Este ano o Projeto de Lei nº 3842/2012 voltou à discussão no Congresso Nacional visando promover nova alteração no conceito de trabalho escravo previsto no art. 149, do Código Penal Brasileiro. Esta modificação pretende restringir o conceito a sua concepção original, restrita a trabalho forçado (sob violência física) e a escravidão por dívida. E esta redefinição é politicamente relevante porque a Emenda Constitucional nº 81/2014 prevê que propriedades rurais e urbanas flagradas no emprego de mão-de-obra escrava poderão ser expropriadas pelo Estado, como uma das formas de punição. Logo, se o trabalho escravo for redefinido para possibilidades

menores de configuração criminal, menor a possibilidade de que um empresário perca seu meio de produção.

O PL 3842/2012 de restrição do conceito de trabalho escravo e a notícia de que a Portaria Interministerial nº 2/2011 (SEDH/PR e MTE) foi suspensa por decisão liminar na ADI nº 5209-DF entram em contradição com o conteúdo da Emenda Constitucional nº 81. Contudo, nem o Projeto de Lei nem o cancelamento da Portaria Interministerial nº 2 geraram protestos populares ou debates e polêmicas nos meios de comunicação como a proposta de redução da maioria penal. Afinal, o trabalho escravo é considerado um problema social pela população brasileira, ou apenas por “meia dúzia” de ativistas e intelectuais?

Coloca-se aqui, por fim, a interpretação teórica levantada por Maria José Rezende e Rita de Cássia Rezende: o combate ao trabalho escravo é um processo civilizador contraposto a correntes sociais descivilizadoras¹²⁵, com abrigo inclusive na Suprema Corte, na pretensão de resguardar direitos constitucionais de grandes proprietários em detrimento dos direitos humanos e trabalhistas de cidadãos das classes baixas expostos a condições degradantes, escravizantes – quando seu papel deveria ser justamente o de modular os efeitos de direitos constitucionais em prol do bem-estar social e não em prol do bem-estar de uma classe social específica, da elite brasileira.

“O processo descivilizador tem como característica principal a anulação de toda tentativa de gerar melhorias sociais coletivas. Ele sedimenta indiferenças em relação ao sofrimento social de uma parte expressiva da sociedade. Daqueles que vivenciam experiências de trabalho semelhantes às da escravidão é-lhes subtraído todo e qualquer direito. Para alguns segmentos sociais que potencializam seus lucros pela utilização do trabalho forçado, a pobreza é um passaporte para a exploração extrema. Os que estão na miséria são tidos por muitos como se fossem destituídos dos direitos fundamentais.

Propagam-se, assim, inúmeras formas de desprezo e descaso pela penúria generalizada que atinge uma parte da sociedade.

O processo civilizador tem como característica a tentativa de fazer com que os recursos do Estado sejam aplicados em melhorias sociais e coletivas, tais como educação, saúde, habitação, saneamento, etc.. Todavia, além delas,

¹²⁵ Para Norbert Elias a noção de civilização expressa a consciência que o Ocidente tem de si mesmo: “Ele resume tudo em que a sociedade ocidental dos últimos dois ou três séculos se julga superior a sociedades mais antigas ou a sociedades contemporâneas ‘mais primitivas’. Com essa palavra, a sociedade ocidental procura descrever o que lhe constitui o caráter especial e aquilo de que se orgulha: o nível de *sua* tecnologia, a natureza de *suas* maneiras, o desenvolvimento de *sua* cultura científica ou visão do mundo, e muito mais. [...] ‘Civilização’ descreve um processo ou, pelo menos, seu resultado. Diz respeito a algo que está em movimento constante, movendo-se incessantemente ‘para frente’. [...] enfatiza o que é comum a todos os seres humanos ou – na opinião dos que o possuem- deveria sê-lo.” (ELIAS, 1994: 23, 24, 25)

parte do erário público tem de ser disponibilizada para a fiscalização do cumprimento dos direitos fundamentais de todos para que o bem-estar coletivo seja posto acima dos interesses de alguns indivíduos e/ou grupos. (REZENDE; REZENDE, 2013: 10)”

A julgar pela trajetória do tema como política pública e pelos acontecimentos recentes, torna-se sugestão para próximas pesquisas analisar os números, as estatísticas que demonstram os resultados do combate ao trabalho escravo, bem como seu crescimento ou retração nas várias partes do país. Mais além, as características do próprio Estado brasileiro fazem com que as competências estejam fragmentadas entre diversos órgãos e poderes, realidade a dificultar o alcance da “erradicação” pretendida e a sugerir necessidade de articulação firme, clara e constante entre esses mesmos órgãos, muito além das conversações informais e incipientes que vem ocorrendo, e, inclusive, entre os planejamentos estratégicos das instituições envolvidas.

O planejamento estratégico, por sua vez, é um esforço de mudança organizacional que busca maior eficiência, eficácia e transparência para as instituições públicas (em termos de seus resultados), mas ainda requer avanços, pois as instituições, a despeito de exercerem funções distintas para um mesmo fim, atuam desarticuladamente; possuem conflitos de ordem legal, política e ideológica entre si, desviando-se do foco comum e nem todas assumiram ou assumem plenamente as atribuições que lhes foram conferidas pelos planos nacionais de erradicação do trabalho escravo (BRASIL, 2004 e 2008).

Por fim, em uma arena redistributiva, em meio a processos civilizadores e descivilizadores, o modelo do ótimo normativo de Dror impõe o conhecimento do contexto social do problema para que a política pública não seja ingênua ao pretender erradicar um problema combatendo apenas ou principalmente seus efeitos. Antes da mudança social o Estado deve buscar mudar a si mesmo.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente, 2004.*

http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BCB2790012BD5189CAB12D1/pub_6361.pdf
Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. MTE. *Plano Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo, 2003.*

<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B21345B012B2ABF15B50089/7337.pdf>.
Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. Organização Internacional do Trabalho (divulgação). *Plano Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo, 2003.*

http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/brasil/iniciativas/plano_nacional.pdf. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. MTE. *Segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, 2008.*

<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A39E4F614013AD5A314335F16/novoplanonacional.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. MTE. *Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente, 2011-2015.*

<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A398D4C9A013996C7E6B01D8A/Plano%20Nacional%20de%20Preven%C3%A7%C3%A3o%20e%20Erradica%C3%A7%C3%A3o%20do%20Trabalho%20Infantil%20e%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Adolescente%20Trabalhador.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual (PPA) 2008-2011.*

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2008-2011*. http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/brasil1/g9.pdf. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Dimensão Estratégica do PPA 2012-2015*.

http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mp_002_Dimensao_Estrategica.pdf. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual (PPA) 2012-2015*.

http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orientações para Elaboração do PPA 2012-2015*.

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf. Acesso em: 22 fev. 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF)/ Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). *Planejamento Estratégico da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão: Trabalho Escravo, 2010*. Acesso em: 22 fev. 2014. <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/trabalho-escravo/planejamento-estrategico/2010>

_____. MPF/ PFDC. *Planejamento Estratégico, 2010*. <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/crianca-e-adolescente/saiba-mais/planejamento-estrategico/2010>. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. MPF/ PFDC. *Planejamento Estratégico da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão: Criança e Adolescente, 2010*. Acesso em: 22 fev. 2014.

http://www.trabalhoescravo.mpf.mp.br/hotsites/trabalho-escravo/imagens/cartilha_trab_escravo_WEB.pdf

_____. MPF/ PFDC. *Relatório de atividades, 2011*. http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/relatorio_atividades/2011. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. MPF/ PFDC. *Relatório de atividades, 2012*. http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/relatorio_atividades/2012/relatorio-atividades-pfdc-2012. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. Ministério Público da União (MPU)/ Procuradoria-Geral do Trabalho (PGT). *Ministério Público do Trabalho, Prestação de Contas Ordinária Anual, 2011*. <http://www.pgt.mpt.gov.br/portalttransparencia/download.php?tabela=PDF&IDDOCUMENTO=5089>. Acesso em: 6 mar. 2014.

_____. MPF/ PFDC. *Cartilha Diálogos da Cidadania: Enfrentamento ao Trabalho Escravo, 2014*. <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/trabalho-escravo/cartilha-trabalho-escravo-pfdc>. Acesso em: 24 fev. 2015.

_____. MPU/ Ministério Público do Trabalho (MPT). Relatórios das coordenadorias nacionais. Acesso em: 6 mar. 2014.

http://portal.mpt.gov.br/wps/portal/portal_do_mpt/sobre_o_mpt/mpt_transparente!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hH92BPJydDRwN_E3cjA88QU1N3L7OgMJcQQ6B8JE55n2ATCnSHOpoSo9sAB3A0IKA7HORX_G7HIw92HUgej_1-Hvm5qfoFuaGhEQaZAemOiooA_65dGw!!/dl3/d3/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

_____. MPU/ MPT. *Relatório Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conaete), 2009.*

<http://www.pgt.mpt.gov.br/portalthtransparencia/download.php?tabela=PDF&IDDOCUMENTO=643>. Acesso em: 6 mar. 2014.

_____. MPU/ MPT. *Projetos Nacionais*
http://portal.mpt.gov.br/wps/portal/portal_do_mpt/sobre_o_mpt/programas_nacionais!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hH92BPJydDRwN_E3cjA88QU1N3L7OgMBcPQ6B8JE55n2ATCnSHOpoSo9sAB3A0IKA7HORX_G7HIw92HUgej_1-Hvm5qfoFuaGhEQaZAemOiooATuyw2A!!/dl3/d3/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/. Acesso em: 6 mar. 2014.

BRASIL. MPU/ MPT. *Comissão de Gestão Estratégica.*
http://portal.mpt.gov.br/wps/portal/portal_do_mpt/sobre_o_mpt/gestao_estrategica!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hH92BPJydDRwN_E3cjA88QU1N3L7OgMBdDQ6B8JE55n2ATCnSHOpoSo9sAB3A0IKA7HORX_G7HIw92HUgej_1-Hvm5qfoFuaGhEQaZAemOiooATNmOqw!!/dl3/d3/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/. Acesso em: 6 mar. 2014.

_____. MPU/ MPT. *Planejamento Estratégico.*
http://portal.mpt.gov.br/wps/wcm/connect/3b9f1e0043fd52aebc5afcc0f7180bb0/relatorio_MPT_2009_WEB_Ajustado.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3b9f1e0043fd52aebc5afcc0f7180bb0. Acesso em: 6 mar. 2014.

_____. MPU/ MPT. *Projetos e Ações contra o trabalho escravo.*
http://portal.mpt.gov.br/wps/portal/portal_do_mpt/area_de_atuacao/trabalho_escravo/trabalho_escravo_programasacoes!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hH92BPJydDRwN_E3cjA88QU1N3L7OgsAB3E6B8JE75UEdTYnQb4ACOBgR0h4Nci1uFgSleeR9ni7zyYN eD5PG4z88jPzdVvyA3NMIg01MXACODW7c!/dl3/d3/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/. Acesso em: 6 mar. 2014.

_____. MPU/ MPT. *Projeto de repressão ao trabalho escravo.*
<http://portal.mpt.gov.br/wps/wcm/connect/47850e00467862e9b264ff757a687f67/punicao.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=47850e00467862e9b264ff757a687f67>. Acesso em: 6 mar. 2014.

_____. MPU/ MPT. *Projeto de combate e prevenção ao aliciamento e intermediação de mão-de-obra rural.*

http://portal.mpt.gov.br/wps/wcm/connect/5211358046b9ce30abdbbd4a4a2297f/mao_obra_rural.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5211358046b9ce30abdbbd4a4a2297f. Acesso em: 6 mar. 2014.

_____. MPU/ MPT. *Projeto Nacional Resgatando a Cidadania, Conaete*. <http://portal.mpt.gov.br/wps/wcm/connect/e7352b00467872eeb29bff757a687f67/cidadania.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e7352b00467872eeb29bff757a687f67>. Acesso em: 6 mar. 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Resolução nº 70/2009 (DOU, Seção I, 24/3/2009)*. <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=89&data=24/3/2009>. Acesso em: 11 mar. 2014.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Estatísticas: Quadro geral de fiscalização para erradicação do trabalho escravo – SIT/SRTE, 1995 a 2013*. <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A45B26698014625BF23BA0208/Quadro%20resumo%20opera%C3%A7%C3%B5es%20T.E.%201995%20-%202013.%20Internet.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2014.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Fiscalização do trabalho por estado em 2008*. <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B2F46A8012B2FFFA81380F7D/AF140BB1d01.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2014.

_____. MTE. *Fiscalização do trabalho por estado em 2009*. <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B2F46A8012B2FFFA17718C5/7DD8F0D4d01.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2014.

_____. MTE. *Fiscalização do trabalho por estado em 2010*. http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A308E140C013099AA320A62A2/est_resultado_quadro_trabescravo2010.pdf. Acesso em: 9 jun. 2014.

_____. MTE. *Fiscalização do trabalho por estado em 2011*. <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A39E4F614013AD5968E702C3A/Quadro%202011%20para%20a%20internet.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2014.

_____. MTE. *Fiscalização do trabalho por estado em 2012*. <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A3E7A205F013EE73BD9030705/Quadro%20Resumo%202012%20a%202012.%20POR%20ESTADO.%20%20Internet.%2027.05.2013.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2014.

_____. MTE. *Fiscalização do trabalho por estado em 2013*. <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A45B26698014625C7ABBD1F75/Quadro%20Resumo%20por%20UF%20GEFM%20+SRTE.%202013.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2014.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região (TRT3). *Acompanhamento de resultados da gestão estratégica*.

<http://www.trt3.jus.br/gestaoestrategica/acompanhamento/resultados.htm>. Acesso em: 9 jun. 2014.

_____. TRT3. *Relatório de gestão estratégica, 2010*. http://www.trt3.jus.br/gestaoestrategica/download/gestao_estrategica/relatorio_desempenho_e_xercicio_2010.pdf. Acesso em: 9 jun. 2014.

_____. TRT3. *Relatório de gestão estratégica, 2011*. http://www.trt3.jus.br/gestaoestrategica/download/gestao_estrategica/relatorio_desempenho_e_xercicio_2011.pdf. Acesso em: 9 jun. 2014.

_____. TRT3. *Relatório de gestão estratégica, 2012*. http://www.trt3.jus.br/gestaoestrategica/download/gestao_estrategica/relatorio_desempenho_e_xercicio_2012.pdf. Acesso em: 9 jun. 2014.

_____. TRT3. *Relatório de gestão estratégica, 2013*. http://www.trt3.jus.br/gestaoestrategica/download/gestao_estrategica/relatorio_desempenho_e_xercicio_2013.pdf. Acesso em: 9 jun. 2014.

BRASIL. TRT3. *Carteira de projetos*. http://www.trt3.jus.br/gestaoestrategica/execucao/carteira_projetos.htm Acesso em: Acesso em: 9 jun. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Planejamento estratégico 2012-2015*.

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/planejamento_estrategico/130314_planejamento_estrategico.pdf. Acesso em: 21 set. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa Temático Democratização e Aperfeiçoamento da Gestão Pública (PPA 2012-2015)*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Acesso em: 25 set. 2014.

<http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=62&ler=t8292>

_____. Decreto nº 2.829/1998: Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Acesso em: 27 dez. 2014. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm

_____. Portaria nº 42/1999 (íntegra), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Acesso em: 27 dez. 2014. ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/P42_MPOG_14-04-1999.pdf

_____. Portaria nº 42/1999 (DOU, 15/4/1999). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Acesso em: 27 dez. 2014.

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=244&data=15/04/1999>,

_____. *Indicadores, orientações básicas aplicadas à gestão pública*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Acesso: 27 dez. 2014. http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_triangular.pdf

_____. Presidência da República (PR). *Decreto nº 2.829/1998: Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências*(DOU,30/10/1998).

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=49&data=30/10/1998>. Acesso em: 27 dez. 2014

Organização Internacional do Trabalho (OIT). *Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil*.

<http://www.oitbrasil.org.br/convention>

<http://www.oitbrasil.org.br/node/449>

Acesso em: 29 dez. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional (CN). *Emenda Constitucional (EC) nº 81/2014*. Acesso em: 29 dez. 2014.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc81.htm

_____. CN. *Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 232/1995*. 2014.<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14584>.

Acesso em: 29 dez.

BRASIL. CN. *Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 57A/1999*.

http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=105791. Acesso em: 29 dez. 2014.

_____. Congresso Nacional (CN). *Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 438/2001*.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=36162>. Acesso em: 29 dez. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). *Recurso Extraordinário nº 398.041-6 Pará, Plenário, 30 nov. 2006, Relator Ministro Joaquim Barbosa*.

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28398041%2ENUMER%2E+OU+398041%2EACMS%2E%29%28PLENO%2ESESS%2E%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/klkddn8>. Acesso em: 11 fev. 2015.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, 2010*.

<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C82C62F308465012F8DC9A719356C/PORTUGUES-%20PNETD.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2015.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Portaria (SDH/PR). *Portaria Interministerial nº 2 (DOU, 13/5/2011)*.

http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A2E7311D1012FFA7DD87E4E75/p_20110512_2.pdf. Acesso em: 11 fev. 2015.

_____. Presidência da República (PR). *Decreto nº 5.378/2005: “Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências”*.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm. Acesso em: 13 fev. 2015.

_____. PR. *Lei nº 9.784/1999*.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 16 fev. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo* 2010. <http://www.portalpeg.eb.mil.br/images/fotos2011/anexo%20d%2070.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2015.

_____. MPT/ MPU. *O trabalho escravo está mais próximo do que você imagina* (cartilha). http://portal.mpt.gov.br/wps/wcm/connect/9a0cf38047af3bb1bd98bfd0854ab81a/Cartilha+Alterada_3-1.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9a0cf38047af3bb1bd98bfd0854ab81a. Acesso em: 26 fev. 2015.

_____. MPF/ PFDC. Notícia: reunião entre MPF/ PFDC, MPT e MTE para discutir suspensão da “Lista Suja”. <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2015/janeiro/reuniao-na-pfdc-discute-estrategias-sobre-decisao-que-suspende-lista-suja/>. Acesso em: 1º mar. 2015.

_____. Jurisdição do TRT3. <http://www.trt3.jus.br/conheca/varas/jurisdicao.htm> Acesso em: 2 mar. 2015.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho em Minas Gerais (3ª Região). <http://www.prt3.mpt.gov.br/>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. MPU/ MPT. *Lista suja do MTE suspensa por decisão liminar do STF em ADI da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – Abrainc*. http://portal.mpt.gov.br/wps/portal/portal_do_mpt/comunicacao/noticias/conteudo_noticia!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hH92BPJydDRwN_E3cjA88QU1N3L7OgMC8Dc6B8JB55AwP0hzqaEqPbAAdwJGR3OMiv-N2ORx7sOpA8Hvv9PPJzU_ULckNDIwwyA9IdFRUBizby2g!!/d13/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfQUdTSUJCMUEwTzRHMjBJVDU1R0o2UIZKRZI!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/mpt/portal+do+mpt/comunicacao/noticias/mpt+pede+apoio+a+agu+para+volta+da+lista+suja. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. STF. *ADI 5209-DF*, 22 dez. 2014. <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4693021>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. STF. *Portaria Interministerial nº 2 (Diário Oficial da União, 13/5/2011). Ministério do Trabalho e Emprego e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República suspensa em medida cautelar na ADI 5209-DF, Ministra Carmen Lúcia (Relatora)*. <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+5209%2ENUME%2E%29&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/pbzulhc>. Acesso em: 20 fev. 2015.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. “A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas”. In: *Burocracia e política no Brasil*. LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2010.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. “Entre o holismo e o individualismo: tipos morais e cultura política no Brasil”. In: *Política e Valores*. ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de; SANTOS; Eurico Gonzales Cursino dos; SOUSA, Jessé; COELHO, Maria Francisca Pinheiro (Orgs.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia*, ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo/ Belo Horizonte: Perspectiva, Editora UFMG, 1996.

BATISTA, Fábio Ferreira. *Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira*. Ipea: Rio de Janeiro, 2012. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_modelodegestao_vol01.pdf. Acesso em: 12 fev. 2015.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto imagem e som: um manual prático*. Trad. Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. Vol. 1. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 11ª Ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRUHNS, Hinnerk. “O conceito de patrimonialismo e suas interpretações contemporâneas”. Trad. Thiago Nasser. *Revista Estudos Políticos*: Rio de Janeiro/ UFRJ-Nutep, nº 4, 2012. <http://revistaestudospoliticos.com/wp-content/uploads/2012/04/4p61-77.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2015.

BUENO, Francisco da Silveira. *Minidicionário da língua portuguesa* (revisado conforme a nova ortografia). 2ª Ed. São Pauto: FTD, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual”. *Dados*: Rio de Janeiro, v. 40, nº 2, 1997. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 set. 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria geral da administração*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CORRÊA, Izabela Moreira. “Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais”. *Revista de Administração Pública (RAP)*: Rio de Janeiro, 43 (3), mai./jun. 2007, p. 487-504. <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf> . Acesso em: 21 set. 2014.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

_____. *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

_____. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. *Mil Platôs. Capitalismo e Esquizofrenia*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1995.

DIAS, Priscila Tamara Menezes. “Trabalho Escravo Contemporâneo no Brasil: ambivalências e ambigüidades na operacionalização política”. *Dissertação de Mestrado*. www.ufpa.br/naea/novosite/index.php?action=Tcc.arquivo&id=246: Acesso em: 14 fev. 2014.

DIAS, Priscila Tamara Menezes; MATHIS, Adriana de Azevedo. “A política de combate ao trabalho escravo no Brasil: entre limites e desafios da democracia”. *XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais (Conlab)*. Universidade Federal da Bahia: Salvador, 7 a 10 agosto de 2011.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), Relume Dumará, 1995.
http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307062682_ARQUIVO_artigo_CONLABcompleto.pdf. Acesso em: 14 fev. 2014.

DROR, Yehezkel. “Salir Del paso, ‘ciencia’ o inércia?”. In: *Políticas Públicas*, Coletânea – Vol. 1. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Brasília: Enap, 2007, p. 123-131.

FALCÓN, Maria Lúcia de Oliveira. *Plano Mais Brasil: o PPA 2012-2015*. <http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Maria%20L%20C3%BAcia%20de%20Oliveira%20Falc%C3%B3n%20-%20Plano%20Mais%20Brasil.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2015.

FARIA, Cláudia Feres. “Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman”. *Lua Nova*: São Paulo, nº 49, 2000.
<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a04n50.pdf> . Acesso em: 16 fev. 2015.

FERNANDES, Danielle Cireno. “Raça, origem socioeconômica e desigualdade educacional no Brasil: uma análise longitudinal”. *Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)*.
http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4564&Itemid=356. Acesso em: 9 mar. 2014.

FERREIRA, Fernanda Flávia Martins; MASCARENHAS, André Luiz Moraes; MOREIRA, Márcia Utsch; VIEIRA, Luiz Roberto; ZANETTI, Roberta Silveira. Trabalho em grupo sobre *Um Estado para a Sociedade Civil* (Marco Aurélio Nogueira). Disciplina Contexto Contemporâneo e as Relações entre Estado e Sociedade, Pós-Graduação em Administração Pública, ênfase em Gestão Pública. Fundação João Pinheiro (FJP), 30 abr. 2013.

FERREIRA, Fernanda Flávia Martins. *Relatório de diálogo: planejamento estratégico do TRT3*. Disciplina Gestão por Resultados, Pós-Graduação em Administração Pública, ênfase em Gestão Pública. Fundação João Pinheiro (FJP), 1º out. 2013.

FERREIRA. Resenha do artigo *Accountability Horizontal e novas poliarquias* (Guilherme O'Donnell). *Disciplina Ética, Transparência e Controle Público, Pós-Graduação em Administração Pública*. FJP, 10 abr. 2013.

_____. Resenha dos artigos *Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social* (Ana Paula Paes de Paula), *Plano Mais Brasil: o PPA 2012-2015* (Maria Lúcia de Oliveira Falcón) e da monografia *Monitoramento e avaliação na administração pública federal: os desafios do PPA 2012/2015* (Patrícia Coimbra Souza Melo). *Disciplina Orçamento e Finanças Públicas, Pós-Graduação em Administração Pública*. FJP, 4 abr. 2014.

FIGUEIRA, Ricardo Resende. “Escravidão Contemporânea no Brasil: de 1985 a 2009”. In: *Direitos Humanos no Brasil 2009*, Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2010, p. 83-94.

http://www.itsbrasil.org.br/sites/itsbrasil.w20.com.br/files/infoteca/uploads/Direitos_humanos_no_brasil_2009.pdf. Acesso em: 22 fev. 2014.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. “Coronelismo, enxada e voto”. *Revista de Administração de Empresas*: São Paulo, v. 18, nº 1, mar. 1978.

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901978000100016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 set. 2014.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. “Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo”. *33º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)*, 2009. http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2125&Itemid=229. Acesso em: 5 fev. 2015.

FREY, Klaus. “Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira”. *Cadernos de Pesquisa*, nº 18, set. 1999.

GOMIDES, Renato de Castilho. “Hierarquia e *empowerment*: um estudo preliminar”. *Cadernos EBAPE.BR*: Rio de Janeiro, v. 4, nº 3, out. 2006. <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v4n3/v4n3a13.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2015.

GONÇALVES, Raquel Garcia; PAIVA, Ricardo Viana Carvalho de; BARBOSA, Francisco Vidal. “Planejamento estratégico: quando o discurso da guerra e da empresa invade a administração pública. *Reuna*: Belo Horizonte, v. 14, nº 1, 2009, p. 29-43.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; JÚNIOR, Rudinei Toneto. *Economia brasileira contemporânea*. 7ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artes Médicas Sul Ltda.; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Trad. Roberto Franco. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2003.

LINDBLOM, Charles E. “Todavía tratando de salir del paso”. In: *Políticas Públicas*, Coletânea – Vol. 1. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2007, p. 99-122.

MACHADO, Nelson. *Sistema de Informação de Custos*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2002. http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fNelson_Machado_Tese_Doutorado.pdf. Acesso em: 13 fev. 2015.

MANIN, Bernard; PRZWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. “Eleições e representação”. Trad. Adam Przworski. *Lua Nova*: São Paulo, nº 67, 105-138, 2006. Acesso em: 16 de fev. 2015. <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>

MATUS, Carlos. *Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. Trad. Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap, 1996.

MELO, Patrícia Coimbra Souza. *Monitoramento e avaliação na administração pública federal: os desafios do PPA 2012/2015*. Brasília: Tribunal de Contas da União/ Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. “Um Estado Para a Sociedade Civil” (Cap.2). In: *Temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

O’ DONNELL, Guilherme. “Accountability horizontal e novas poliarquias”. Trad. Clarice Cohn e Alvaro Augusto Comin. *Lua Nova*: São Paulo, nº 44, 1998.

_____. “Democracia Delegativa?”. *Novos Estudos*: São Paulo, nº 31, out. 1991, p. 25-40. http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624_democracia_delegativa.pdf. Acesso em: 29 dez. 2014.

PEREIRA, Gladys S. B. “A escravidão contemporânea no Brasil: a trajetória histórica de um debate teórico-metodológico e político (1985-2003)”. *Revista do Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em História da UFRGS*: Porto Alegre, v. 1, nº 1, 2008. <http://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/issue/view/799>
<http://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/issue/view/799/showToc>
<http://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/9820/5621>
Acesso em: 22 fev. 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Plano de Reforma do Aparelho do Estado* (1995). Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE, extinto). <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 11 de mar. 2014.

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?”. *Revista de Administração Pública (RAP)*: Rio de Janeiro, vol. 43(6), nov./dez. 2009, 1343-1368. <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2014.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH). *Programa Melhor Emprego*. <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=melhoremprego>. Acesso em: 3 fev. 2015.

Prefeitura Municipal de Contagem (PMC). *Secretaria de Trabalho e Geração de Renda*. <http://www.contagem.mg.gov.br/?og=192418&op=noticias>. Acesso em: 3 de fev. 2015.

REZENDE, Maria José; REZENDE, Rita de Cássia. “A erradicação do trabalho escravo no Brasil atual”. *Revista Brasileira de Ciência Política*: Brasília, nº10, jan./abr. 2013, p. 7-39. <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n10/01.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2014.

RODRIGUES, Claudia Heloisa Ribeiro; SANTOS, Fernando César Almada. “Empowerment: ciclo de implementação, dimensões e tipologia”. *Gestão & Produção*: São Carlos, v. 8, nº 3, dez. 2001, p. 237-249.

ROSSI, José W. “Decomposição funcional do índice de Gini com dados de renda do Brasil”. *Revista Brasileira de Economia*: Rio de Janeiro, jul./set. 1983. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/310/7711>. Acesso em: 22 jan. 2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. “Federalismo e articulação de competências no Brasil”. In: *Administração Pública – coletânea*. PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). Brasília: ENAP e UNESP, 2010, p. 549-69.

SILVA, Wânia Cândida da; MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha; BAETA, Odemir Vieira; ARAÚJO, Daniela Santana. “Planejamento Estratégico na administração pública, estudo multicaso”. *Revista de Ciências Humanas*: Viçosa, v. 13, nº 1, jan./jun. 2013, p. 90-101. <http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol13/artigo6vol13-1.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

SKIDMORE, Thomas. *O Brasil Visto de Fora*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

VENDRUSCOLO, Weslei. Resenha de “Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada” (TSEBELIS, George. São Paulo: Edusp, 1998.). *Revista Eletrônica do CEJUR*, vol. 1, nº 1, ago./dez. 2006. <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/cejur/article/view/14843>. Acesso em: 22 dez. 2014.

VIANA, Luiz Werneck. “Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira”. *Dados*: Rio de Janeiro, v. 39, nº 3, 1996. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581996000300004. Acesso em: 28 set. 2014.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Volume 1. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; ver. téc. Gabriel Cohn. 3ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

_____. *Economia e Sociedade*. Volume 2. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; ver. téc. Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

_____. *A política como vocação*. Trad. Maurício Tragtemberg. Brasília: UnB, 2003.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. “O que é? – índice de Gini”. *Desafios do Desenvolvimento/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)*. Brasília, ano 1, 4º ed., 1º nov. 2004. http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 22 jan. 2015

ANEXO I

Roteiro de Entrevista à Procuradoria Regional do Trabalho de Minas Gerais (PRT-MG)

1. Até o momento foram elaborados dois planos nacionais de erradicação do trabalho escravo, um em 2004 e outro em 2008. O Sr. tem conhecimento de como foi a participação do Ministério Público do Trabalho na elaboração desses planos? (O MPT foi membro ou convidado da Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em 2003?)
2. No âmbito regional:
3. Houve contribuição da Procuradoria Regional do Trabalho de Minas Gerais para a elaboração do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho escravo lançado em 2004?
 - 3.1. Se sim, qual foi?
4. O MPT foi colocado como observador no Plano Nacional de Erradicação do Trabalho escravo lançado em 2008. **Levando isso em consideração**, qual foi contribuição do MPT para a elaboração do segundo plano? A Procuradoria Regional do Trabalho de Minas Gerais (PRT-MG) auxiliou de alguma forma na elaboração desse plano?
 - 3.1 Se sim, qual foi?
 - 4.1. A PRT-MG tem um planejamento estratégico específico (ou regional)? Desde quando?

- 4.2. Para adequar sua atuação às diretrizes dos planos nacionais a PRT-MG alterou seu planejamento?
5. Como são as relações da PRT-MG com a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Minas Gerais (STRE-MG)?
- 5.1. E da PRT-MG com o Grupo Especial de Fiscalização Móvel?
- 5.2. De forma geral, a Sra. poderia traçar um histórico dessas relações (entre PRT-MG e SRTE-MG)?
6. Como são as relações da PRT-MG com o Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região (TRT3)?
- 6.1. O Sr. poderia traçar um breve histórico das relações entre a PRT-MG e a Justiça do Trabalho?
7. Recentemente foi lançada a Campanha Estadual de Enfrentamento ao Trabalho Escravo ou Degradante, com a participação do MTE, da Justiça do Trabalho Mineira (JT-MG ou TRT3) e do MPT. Essa campanha inclui a construção de ações conjuntas de combate ao trabalho escravo?
- 7.1. No curso das relações entre a PRT-MG e o TRT3, quando surgiu a preocupação de construir e implementar ações conjuntas de combate ao trabalho escravo? O que motivou essa ideia/ iniciativa?
- 7.2. A partir de quando as relações da PRT-MG com a SRTE-MG, excluindo as ações do Grupo Especial de Fiscalização Móvel, passaram a envolver a preocupação em construir e implementar ações conjuntas de combate ao trabalho escravo?
- 7.3. Considerando as relações com a JT-MG e com a SRTE-MG: quais foram os fatores que conduziram a iniciativa de construir uma atuação articulada entre os órgãos?
- (Essa busca de integração começou com a intenção explícita de concretizar entre os órgãos visa concretizar a articulação prevista nos planos nacionais de erradicação do trabalho escravo?)
- 7.4. De onde surgiu a ideia de montar uma comissão conjunta composta pelos poderes executivo e judiciário e o Ministério Público do Trabalho em âmbito estadual?
8. Existe intenção de articular o planejamento estratégico da PRT-MG com o planejamento estratégico do TRT3 e da SRTE-MG? E? Na prática, existe articulação entre o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho?
- 9.
- 9.1. Excluindo a campanha lançada recentemente, existe articulação entre a PRT-MG e a JT-MG? Em que sentido? Existe algum projeto que envolve parceria entre a PRT-MG e a JT mineira?

- 9.2. Excluindo a campanha lançada recentemente, Existe articulação entre a PRT-MG e a JT-MG? Em que sentido? Existe algum projeto que envolve parceria entre a PRT-MG e a JT-MG?
9. O Como foi elaborado o planejamento estratégico do MPT de 2009? Foi feito somente no âmbito do MPT ou teve a participação de outros ramos do MPU (especialmente MPF, com a **Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão**, que possui plano de combate e prevenção ao trabalho escravo)?
- 9.1. *Este PE nacional institui metas específicas relacionadas ao combate ao trabalho escravo. O MPT busca alcançar essas metas sozinho ou em articulação com o MPF? Essas metas foram construídas a partir do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo?*
10. Existe preocupação de interligar os planejamentos estratégicos dos poderes judiciário e executivo conforme diretrizes comuns de atuação para combate e solução de problemas sociais, por meio da execução coordenada e articulada de políticas públicas?
13. Há, no planejamento estratégico da PRT-MG (se houver), algum projeto relacionado ao combate do trabalho escravo contemporâneo?
- 13.1. Quando foi criado?
- 13.2. Qual é sua proposta?
14. Quais são dificuldades na elaboração e implantação do plano estratégico do MPT na PRT-MG?
- 1.1. O que avançou?
- 1.2. Quais os obstáculos mais difíceis ou que persistem por mais tempo?
15. Como foi e como tem sido o processo de elaboração do PE da PRT-MG (se houver plano específico)?
- 1.1. Em relação à participação dos setores administrativas:
- 1.2. Em relação à participação dos setores finalísticas:
- 1.3. Em relação à participação dos servidores em geral, pertencentes aos cargos da área administrativa e dos procuradores do trabalho:
16. O Brasil é signatário da Organização Internacional do Trabalho (OIT/ ILO). Existe na PRT-MG preocupação em seguir as normas e recomendações da OIT, a começar pela

Declaração de Princípios Fundamentais e Direitos do Trabalho (adotada em 1998), em especial as convenções sobre trabalho forçado de 1930 (nº 29) e 1957 (nº 105)?

17. Na sua avaliação, quais os desafios internos da PRT-MG para tornar mais eficaz a prática do PE?

18. Na sua avaliação, quais desafios externos/institucionais da PRT-MG no âmbito nacional (do MPT) para tornar mais eficaz a prática do PE?

19. No âmbito do MPT, existem desafios externos/institucionais ligados aos poderes judiciário e legislativo e executivo, e ao próprio MPU (especialmente MPF, na Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão), que afetam a eficácia do PE do MPT, quanto ao cumprimento de sua missão?

19.1 Quais?

20. O MPT tem atuado no Poder Legislativo reivindicando o aprimoramento do aparato legal trabalhista?

20.1 As procuradorias regionais participam de alguma maneira dessas reivindicações:

21. O Projeto de Emenda Constitucional (nº 57-A/1999, tramitava na Câmara sob o nº 438/2001) que dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal foi aprovado sob a EC nº 81/2014. O projeto visava expropriar e destinar à reforma agrária terras nas quais seja comprovada a exploração de trabalho escravo, mas foi aprovada também para destinação social a expropriação de propriedades urbanas. A partir das considerações realizadas no Seminário do dia 20/8, a Comissão Estadual de Enfrentamento ao Trabalho Escravo ou Degradante já definiu sua decisão como atuará no processo de regulamentação dessa Emenda Constitucional? E em relação à ressalva quanto a regulamentar o conceito de trabalho escravo?

22. O trabalho escravo possui repercussões administrativas (multa, restrição creditícia, inclusão na “Lista Suja” do MTE), mas também é crime punível pela Justiça Federal, civis (danos morais coletivos ou individuais) e trabalhistas.

22.1. Como a PRT mineira atua nas ações penais (no âmbito da Justiça Federal)?

22.2. Como a PRT-MG atua nas ações trabalhistas?

22.3. Como tem sido o trabalho da PRT mineira nas ações administrativas e de fiscalização em Minas Gerais?

22.4. A EC nº 45/2004 (instituiu o CNJ, o CNMP, o CSJT e atribuiu à JT competência para julgar ações por dano moral ou patrimonial decorrentes da relação de trabalho) repercutiu de alguma forma nas ações da PRT-MG? Na sua opinião, qual foi à

repercussão da EC n. 45/2004 nas relações de trabalho? E qual sua perspectiva em relação à EC 81/2014?

Recentemente: De acordo com a Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, o CNDH terá 22 membros. Destes, onze serão da sociedade civil e outros onze serão do Poder Público. Dentre os onze representantes da sociedade civil, um será proveniente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), um do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos estados e da União e as outras nove representações serão escolhidas por meio de eleição. Por favor, fale um pouco sobre isso.

ANEXO II

Roteiro de Entrevista a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Minas Gerais (STRE-MG)

Bom dia! Essa entrevista não é um teste de conhecimentos, como uma prova de concurso ou vestibular. Assim, o(a) Sr./Sra. não precisa se preocupar caso não possa ou não queira responder alguma pergunta.

10. Até o momento foram elaborados dois planos nacionais de erradicação do trabalho escravo, um em 2004 e outro em 2008. O Sr./Sra. tem conhecimento de como foi o processo de elaboração desses planos no interior do Ministério do Trabalho e Emprego?
11. No âmbito regional:
12. Houve contribuição da Superintendência Regional do Trabalho para a elaboração do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho escravo lançado em 2004?
 - 12.1. Se sim, qual foi?
13. Houve contribuição da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Minas Gerais (SRTE-MG) para a elaboração do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho escravo lançado em 2008?
 - 3.1 Se sim, qual foi?

- 13.1. A SRTE-MG tem um planejamento estratégico específico (ou regional)? Desde quando?
- 13.2. Para adequar sua atuação às diretrizes dos planos nacionais a SRTE-MG alterou seu planejamento?
14. Como são as relações da SRTE-MG com a Procuradoria Regional do Trabalho de Minas Gerais (PRT-MG)?
 - 14.1. E Do Grupo Especial de Fiscalização Móvel com a PRT-MG?
 - 14.2. De forma geral, o Sr. poderia traçar um histórico dessas relações (entre SRTE-MG e PRT-MG)?
15. Como são as relações da SRTE-MG com o Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região (TRT3)?
 - 15.1. O Sr. poderia traçar um breve histórico das relações entre a SRTE-MG e a Justiça do Trabalho?
16. Recentemente foi lançada a Campanha Estadual de Enfrentamento ao Trabalho Escravo ou Degradante, com a participação do MTE, da Justiça do Trabalho Mineira (JT-MG ou TRT3) e do MPT. Essa campanha inclui a construção de ações conjuntas de combate ao trabalho escravo?
 - 16.1. A partir de quando as relações da SRT-MG com o TRT3 passaram a envolver a preocupação em construir e implementar ações conjuntas de combate ao trabalho escravo?
 - 16.2. A partir de quando as relações da SRT-MG com a PRT-MG, excluindo as ações do Grupo Especial de Fiscalização Móvel, passaram a envolver a preocupação em construir e implementar ações conjuntas de combate ao trabalho escravo?
 - 16.3. Considerando as relações com a JT-MG e com a PRT-MG: quais foram os fatores que conduziram a iniciativa de construir uma atuação articulada entre os órgãos?

(Essa busca de integração começou com a intenção explícita de concretizar entre os órgãos visa concretizar a articulação prevista nos planos nacionais de erradicação do trabalho escravo?)
 - 16.4. De onde surgiu a ideia de montar uma comissão conjunta composta pelos poderes executivo e judiciário e o Ministério Público do Trabalho em âmbito estadual?
17. Existe intenção de articular o planejamento estratégico da SRTE-MG (se houver) com o planejamento estratégico do TRT3? E da PRT-MG? Na prática, existe articulação entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Justiça do Trabalho?

- 17.1. Excluindo a campanha lançada recentemente, existe articulação entre a SRTE-MG e a JT-MG? Em que sentido? Existe algum projeto que envolve parceria entre a SRTE-MG e a JT mineira?w
- 17.2. Excluindo a campanha lançada recentemente, Existe articulação entre a PRT-MG e a SRTE-MG? Em que sentido? Existe algum projeto que envolve parceria entre a SRTE-MG e a PRT-MG?
4. O Ministério do Trabalho e Emprego integrou a Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SED/PR), constituída em 2002 e integra a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), cada uma atuante na elaboração do primeiro e segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. Nesse sentido, no plano nacional:
11. O MTE possui planejamento estratégico nacional?
- 11.1. Este PE nacional institui metas específicas no âmbito executivo, relacionadas ao combate ao trabalho escravo (a partir do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo) ?
12. Existe preocupação de interligar os planejamentos estratégicos dos poderes judiciário e executivo conforme diretrizes comuns de atuação para combate e solução de problemas sociais, por meio da execução coordenada e articulada de políticas públicas?
15. Há, no planejamento estratégico da SRTE-MG (se houver), algum projeto relacionado ao combate do trabalho escravo contemporâneo?
- 15.1. Quando foi criado?
- 15.2. Qual é sua proposta?
16. Quais são dificuldades na elaboração e implantação do plano estratégico da SRTE-MG?
- 1.3. O que avançou?
- 1.4. Quais os obstáculos mais difíceis ou que persistem por mais tempo?

16. Como foi e como tem sido o processo de elaboração do PE da SRTE-MG?
- 1.4. Em relação à participação dos setores administrativas:
- 1.5. Em relação à participação dos setores finalísticas:
- 1.6. Em relação à participação dos servidores em geral, pertencentes aos cargos da área administrativa e aos auditores fiscais do trabalho:
17. O Brasil é signatário da Organização Internacional do Trabalho (OIT/ ILO). Existe na SRTE-MG preocupação em seguir as normas e recomendações da OIT, a começar pela Declaração de Princípios Fundamentais e Direitos do Trabalho (adotada em 1998), em especial as convenções sobre trabalho forçado de 1930 (nº 29) e 1957 (nº 105)?
23. Na sua avaliação, quais os desafios internos da SRTE-MG para tornar mais eficaz a prática do PE?
24. Na sua avaliação, quais desafios externos/institucionais da SRTE-MG no âmbito nacional (do MTE) para tornar mais eficaz a prática do PE?
25. No âmbito do poder executivo, existem desafios externos/institucionais ligados aos poderes judiciário, legislativo e Ministério Público que afetam a eficácia do PE do MTE, quanto ao cumprimento de sua missão?
- 19.1 Quais?
26. O MTE tem atuado no Poder Legislativo reivindicando o aprimoramento do aparato legal trabalhista?
- 20.1 As superintendências regionais participam de alguma maneira dessas reivindicações:
27. O Projeto de Emenda Constitucional (nº 57-A/1999, tramitava na Câmara sob o nº 438/2001) que dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal foi aprovado sob a EC nº 81/2014. O projeto visava expropriar e destinar à reforma agrária terras nas quais seja comprovada a exploração de trabalho escravo, mas foi aprovada também para destinação social a expropriação de propriedades urbanas. A partir das considerações realizadas no Seminário do dia 20/8, a Comissão Estadual de Enfrentamento ao Trabalho Escravo ou Degradante já definiu sua decisão como atuará no processo de regulamentação dessa Emenda Constitucional? E em relação à ressalva quanto a regulamentar o conceito de trabalho escravo?

28. O trabalho escravo possui repercussões administrativas (multa, restrição creditícia, inclusão na “Lista Suja” do MTE), mas também é crime punível pela Justiça Federal, civis (danos morais coletivos ou individuais) e trabalhistas.
- 28.1. A SRTE mineira atua de alguma forma nas ações penais (no âmbito da Justiça Federal)?
- 28.2. A SRTE-MG atua de alguma maneira nas ações trabalhistas?
- 28.3. Como tem sido o trabalho da SRTE mineira nas ações administrativas e de fiscalização em Minas Gerais?
- 28.4. A EC nº 45/2004 (institui o CNJ, o CNMP, o CSJT e atribui à JT competência para julgar ações por dano moral ou patrimonial decorrentes da relação de trabalho) repercutiu de alguma forma nas ações da SRTE? Na sua opinião, qual foi a repercussão da EC n. 45/2004 nas relações de trabalho? E qual sua perspectiva em relação à EC 81/2014?

ANEXO III

Roteiro de Entrevista ao Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região (TRT3)

1. Até o momento foram elaborados dois planos nacionais de erradicação do trabalho escravo, um em 2004 e outro em 2008. O Sr. tem conhecimento de como foi o processo de elaboração desses planos?
2. Houve contribuição da Justiça do Trabalho para a elaboração do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho escravo lançado em **2004**?
 - 2.1 E da Justiça do Trabalho mineira?
 - 2.2 Se sim, qual foi?
3. Houve contribuição da Justiça do Trabalho para a elaboração do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo lançado em **2008**?
 - 3.1 E da Justiça do Trabalho mineira?
 - 3.2 Se sim, qual foi?
4. Os dois planos nacionais inserem a justiça do trabalho em suas ações de combate ao trabalho em condições análogas à escravidão. Considerando que Planejamento Estratégico deste Tribunal vem sendo construído desde 1991 e passou a ser obrigatório por determinação da Resolução nº 70/2009 do Conselho Nacional de Justiça: no processo de construção do plano atual houve preocupação em seguir as orientações do segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo?

- 4.1 Quando foi lançado o primeiro plano em 2004, ocorreu alguma modificação do planejamento estratégico em curso na Justiça do Trabalho mineira?
5. Em geral, como são as relações do TRT 3ª Região com o Ministério Público do Trabalho?
6. E com o Ministério do Trabalho e Emprego?
7. Essas relações envolvem ou já envolveram preocupação em construir e implementar ações conjuntas de combate ao trabalho escravo?
8. O Plano Estratégico do Poder Judiciário instituído em 2009 no âmbito do CNJ levou em consideração **políticas federais do Poder Executivo** relacionadas às funções da justiça?
- 8.1 E em relação ao trabalho escravo?
- 8.2 Existe preocupação em articular os planejamentos estratégicos dos poderes judiciário e executivo conforme diretrizes comuns de atuação para combate e solução de problemas sociais, por meio da execução coordenada e articulada de políticas públicas?
- 8.3 Existe articulação entre o MPT e a JT?
- 8.4 Existe articulação entre a Procuradoria Regional do Trabalho e a Justiça do Trabalho mineira?
- 8.5 Existe articulação entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Justiça do Trabalho?
- 8.6 Existe articulação entre a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE) e a JT mineira?
9. Existe algum projeto que envolve parceria entre a JT mineira e o MTE?
10. Existe algum projeto que envolve parceria entre a JT mineira e o MPT?
11. Quais são dificuldades na elaboração e implantação do plano estratégico da JT mineira?
- 11.1 O que avançou?
- 11.2 Quais os obstáculos mais difíceis ou que persistem por mais tempo?
12. O planejamento estratégico do TRT3 incentiva a criação de projetos alinhados com seus objetivos estratégicos. No decorrer do plano atual surgiu algum projeto relacionado ao combate do trabalho escravo contemporâneo?
- 12.1 Quando?
- 12.2 Qual?

13. Como foi e como tem sido o processo de elaboração do PE do TRT3?
 - 13.1 Em relação à participação das instâncias administrativas:
 - 13.2 Em relação à participação das instâncias judiciárias:
14. Existe um Planejamento Estratégico nacional no âmbito do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT)?
15. Este PE nacional institui metas relacionadas ao combate ao trabalho escravo no âmbito da JT?
16. O Brasil é signatário da Organização Internacional do Trabalho (OIT/ ILO). Existe na JT mineira preocupação em seguir as normas e recomendações da OIT, a começar pela Declaração de Princípios Fundamentais e Direitos do Trabalho (adotada em 1998), em especial as convenções sobre trabalho forçado de 1930 (nº 29) e 1957 (nº 105)?
17. Na sua avaliação, quais os desafios internos da JT mineira para tornar mais eficaz a prática do PE?
18. Na sua avaliação, quais desafios externos/institucionais da JT mineira no âmbito da JT nacional para tornar mais eficaz a prática do PE?
19. No âmbito da JT, existem desafios externos/institucionais em relação aos poderes executivo, legislativo e Ministério Público relacionados à eficácia do PE? Dito de outro modo, há desafios relacionados a esses órgãos que afetam a missão da JT mineira? Quais?
20. A JT atua no Poder Legislativo reivindicando o aprimoramento do aparato legal trabalhista?
21. Existe um Projeto de Emenda Constitucional (nº 57-A/1999, tramitava na Câmara sob o nº 438/2001) que dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal. Essa emenda visa expropriar e destinar à reforma agrária terras nas quais seja comprovada a exploração de trabalho escravo. Ele foi aprovado na Câmara dos Deputados, mas hoje está no Senado porque sofreu alteração para inclusão de propriedades urbanas. O Sr. conhece alguma atuação da JT em defesa desse projeto? E na JT mineira?
22. O trabalho escravo é crime punível pela Justiça Federal, mas também possui repercussões administrativas (multa, restrição creditícia, inclusão na “Lista Suja” do MTE), civis (danos morais coletivos ou individuais) e trabalhistas. Como tem sido a atuação da JT mineira nessas ações, especialmente após a EC nº 45/2004 (instituiu o CNJ, o CNMP, o CSJT e atribuiu à JT competência para julgar ações por dano moral ou patrimonial decorrentes da relação de trabalho)?

