

9 POLÍTICAS PÚBLICAS: A RELAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO ENTRE O ESTADO E O TRABALHADOR VÍTIMA DE TRABALHO ESCRAVO

Natália Sayuri Suzuki¹

Resumo: Nas duas últimas décadas, o Estado brasileiro buscou erradicar o trabalho escravo por um sistema de combate que privilegia políticas públicas de repressão ao crime por meio das fiscalizações e do resgate aos trabalhadores. Apesar de essas medidas serem fundamentais, sozinhas elas não são capazes de dar conta das demandas das vítimas. Isso nos coloca a necessidade de rever os interesses do trabalhador resgatado como aspecto central na formulação de políticas públicas, o que pode ser feito a partir do entendimento de que existe – ou deveria existir – uma relação de representação política entre esse trabalhador e o Estado. Diante dessa problemática, este artigo apresenta o estado da arte acerca do tema do “trabalho escravo” na seara acadêmica e traz apontamentos para uma agenda de pesquisa, que considere a relação de representação entre o trabalhador resgatado e o Estado brasileiro.

Palavras-chave: Trabalho escravo. Trabalhador resgatado. Políticas públicas. Representação. Estado.

Abstract: *In the last two decades, the Brazilian State has aim to eradicate slave labor in Brasil through a combat system which prioritizes public polices dedicated to the repression of the crime by the execution the inspections and rescue of workers. Although these actions are essential, they are not able to attend the victims' demands. This present us the necessity to review the rescued workers' interests as the central dimension of the public policies formulation, once we understand that there is – or should be – a representation relationship between this worker and the State. Considering this problematic, this article presents the state of the art of the “slave labor” issue in academy and points out a research agenda, that considers the representation relationship between rescued worker and the Brazilian State.*

Keywords: *Slave labor. Rescued worker. Public policies. Representation. State.*

1 Natália Suzuki é coordenadora do “Escravo, nem pensar!”, programa de educação da ONG Repórter Brasil. É jornalista e cientista social pela Universidade de São Paulo, mestre em Ciência Política pela mesma universidade e pós-graduada em Direitos Humanos e Intervenção Humanitária pela Universidade de Bolonha. É doutoranda do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

1 Introdução

O trabalho escravo, em suas formas contemporâneas, é uma realidade no Brasil, havendo denúncias dessa violação desde a década de 1970.² Apesar disso, somente em 1995 o governo brasileiro reconheceu sua existência perante a sociedade e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Daquele ano em diante, o Estado estruturou um sistema de combate ao problema, com ênfase no âmbito repressivo por meio do sistema de justiça. A primeira e principal política foi a criação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel, responsável pela fiscalização de propriedades e a libertação de trabalhadores escravizados.³ O resultado disso foi o resgate de 52.097 trabalhadores entre os anos de 1995 e 2016.⁴

Tais resgates, ocorridos em todo o território brasileiro, concentraram-se em atividades rurais, como a pecuária (29%) e a cana-de-açúcar (25%) (REPÓRTER BRASIL, 2015), o que fez com que o Pará e o Mato Grosso despontassem como líderes no *ranking* nacional de estados com casos de trabalho escravo. A partir dos anos 2010, as fiscalizações passaram também a se concentrar na fiscalização de condições de trabalho de setores urbanos como a construção civil e a confecção têxtil. Isso fez com que, pela primeira vez, São Paulo e Minas Gerais se tornassem líderes de casos de trabalho escravo.⁵

A maior parte dos trabalhadores resgatados entre os anos de 2003 e 2014 são homens (95%) com baixa escolaridade (33% são analfabetos e 39% só chegaram ao quarto ano) entre 18 e 44 anos (REPÓRTER BRASIL, 2015). Quase a totalidade é de migrantes internos ou internacionais, ou seja, o trabalhador escravizado é explorado em locais distantes da sua terra natal. No caso de resgatados em atividades rurais e na construção civil, a maioria é de migrantes internos, principalmente dos estados do Maranhão (23,6%) e da Bahia (9,4%) (REPÓRTER BRASIL, 2015). Já na confecção têxtil, a predominância é quase total de trabalhadores provenientes da Bolívia, mas também do Paraguai e do Peru. Em geral, o trabalhador escravo é um indivíduo em situação de vulnerabilidade socioeconômica no

2 Dom Pedro Casaldáliga, bispo da Prelazia de São Félix do Araguaia, denuncia as condições de exploração a que milhares de trabalhadores estavam submetidos na região da Amazônia por meio de uma carta pastoral (CASALDÁLIGA, 1971).

3 Quando uma denúncia de trabalho escravo é feita, ela é remetida à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho (MTb) em Brasília. A SIT organiza uma unidade do Grupo Móvel com auditores fiscais do trabalho do Ministério do Trabalho, procuradores do trabalho do Ministério Público do Trabalho e, eventualmente, agentes da Polícia Federal de diferentes estados do país para que eles averiguem a propriedade denunciada in loco. Se essa força-tarefa flagrar o uso de mão de obra escrava, o trabalhador é libertado e recebe todos os valores referentes ao seu trabalho que lhes são devidos até então. O empregador é obrigado a pagar multas e pode ser alvo de processos na Justiça do Trabalho e/ou na Justiça Comum.

4 Os dados são do Ministério do Trabalho, atualizados até 31 de dezembro de 2016, e anualmente eles são sistematizados e disponibilizados no site da ONG Repórter Brasil: <<http://reporterbrasil.org.br/dados/trabalhoescravo/>>.

5 Em 2014, a posição dos estados se inverte: Minas Gerais é líder e São Paulo, vice-líder. Os dados também são do Ministério do Trabalho, atualizados até 15 de junho de 2016, disponíveis no site da ONG Repórter Brasil: <<http://reporterbrasil.org.br/dados/trabalhoescravo/>>.

seu local de origem, que parte em busca de meios de subsistência. É facilmente aliciado por recrutadores (também conhecidos popularmente por “gatos”), que lhes fazem falsas promessas de bom emprego.

Apesar de as equipes de fiscalização terem sucesso nos resgates, libertando uma média anual de quase 2,5 mil trabalhadores⁶ entre 1995 e 2015, a erradicação do problema parece ser uma realidade distante. Em muitos locais do país, as condições a que trabalhadores eram submetidos no início da década de 1990 permanecem as mesmas. O surgimento de novos casos é recorrente, o que gera a incômoda sensação descrita inúmeras vezes como “enxugar gelo” pelos atores envolvidos com o combate ao trabalho escravo (GOMES, 2012).

Essa percepção converge com dados da OIT (2013) que apontam que 60% dos resgatados se tornam vítimas reincidentes do trabalho escravo: uma vez libertados, eles retornam ao seu local de origem, onde há poucas oportunidades de geração de renda. A situação de vulnerabilidade socioeconômica permanece, fazendo-os aceitar uma nova proposta de trabalho precário.

Atualmente, a vítima libertada em uma ação de fiscalização recebe as verbas rescisórias e o que lhe é devido em relação à ausência de pagamentos de direitos. Ela obtém ainda três meses de seguro-desemprego, com o objetivo de atenuar o seu desamparo após a sua liberação. A despeito disso, não existe nenhuma outra medida governamental de acompanhamento do trabalhador ou de assistência a ele no pós-resgate.

Segundo a OIT (2011, p. 86), políticas de repressão ao crime são insuficientes para erradicar o problema no país. Como estabelece o 2º Plano Nacional de Erradicação ao Trabalho Escravo (BRASIL, 2008), ações de prevenção e assistência à vítima também devem fazer parte do arcabouço de políticas públicas, que funcionem de forma articulada a fim de atender a um problema complexo e multifacetado de forma holística. Grande parte dessas ações é, atualmente, empreendida por organizações da sociedade civil, como a Comissão Pastoral da Terra⁷ e a organização não governamental Repórter Brasil⁸. O Estado não foi

6 O número de 2,5 mil trabalhadores é uma média, considerando que houve anos em que a quantidade de libertados chegou a 5 mil trabalhadores. Contudo, é preciso observar que, nos últimos anos, o número de resgatados tem diminuído por inúmeras razões, entre elas, a redução das operações de fiscalização.

7 A Comissão Pastoral da Terra (CPT) nasceu em junho de 1975, durante o Encontro de Bispos e Prelados da Amazônia, convocado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), realizado em Goiânia (GO). Foi fundada em plena ditadura militar, como resposta à grave situação vivida pelos trabalhadores rurais, posseiros e peões, sobretudo na Amazônia, explorados em seu trabalho, submetidos a condições análogas ao trabalho escravo e expulsos das terras que ocupavam (CPT, 2017).

8 A Repórter Brasil foi fundada em 2001 por jornalistas, cientistas sociais e educadores com o objetivo de fomentar a reflexão e ação sobre a violação aos direitos fundamentais dos povos e trabalhadores no Brasil. Devido ao seu trabalho, tornou-se uma das

ainda capaz de institucionalizar essas ações e universalizá-las, por isso o alcance destas ainda é pontual em termos geográficos e de quantidade de beneficiários.

Nesse sentido, é quase intuitivo que as políticas públicas devem atender às demandas de seu principal beneficiário, ou seja, a vítima. Diante disso, a principal questão a ser levantada neste artigo é: “Os interesses dos trabalhadores estão representados nas formulações de políticas públicas de fiscalização de propriedades e resgate à vítima de trabalho escravo?”.

O debate proposto por essa pergunta considera uma série de políticas públicas elaboradas para parcelas da sociedade que apresentam demandas específicas em contextos de assimetrias sociais e/ou de violações.⁹ Um exemplo disso é a política de criação de delegacias da mulher voltadas às vítimas de violência doméstica. Elas têm em comum com as vítimas do trabalho escravo o fato de serem atendidas pelo Poder Público por meio do sistema de justiça.

No que se refere à efetividade das delegacias da mulher, existe uma discussão sobre a forma como é realizado o atendimento à vítima e, sobretudo, se sua demanda é contemplada. Assim, a figura da mulher ocupa centralidade na teorização, na formulação e na execução dessa política com vistas a seu aperfeiçoamento.

Nos debates feministas, há a preocupação de que a mulher não seja tratada tão somente como vítima pelo Estado, retirando-lhe a autonomia de decisão e o protagonismo de desempenhar o seu projeto de vida. Critica-se a tendência de colocá-la em posição passiva, cabendo-lhe, no máximo, demandar socorro e receber a proteção do Estado contra as violações que sofre (GREGORI, 1999; DEBERT; GREGORI, 2008).

Por outro lado, Debert e Gregori atentam para o fato de que

o interesse pelas formas alternativas de justiça não pode nos levar ao extremo oposto, pressupondo que as mulheres que forem capazes de desenvolver atitudes adequadas podem facilmente se livrar das práticas discri-

mais importantes fontes de informação sobre trabalho escravo no país. Suas reportagens, investigações jornalísticas, pesquisas e metodologias educacionais têm sido usadas por lideranças do Poder Público, do setor empresarial e da sociedade civil como instrumentos para combater a escravidão contemporânea, um problema que afeta milhares de pessoas.

9 Neste texto, emprego dois conceitos de política pública que se complementam, utilizados por Melo “Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público. Podem ser entendidas como regras e procedimentos para as relações entre poder público e a sociedade, assim como mediações entre atores da sociedade e do Estado” (TEIXEIRA, 2002, apud MELO, 2012, p. 48) e “Políticas públicas podem ser definidas como conjuntos de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público (LUCHESE; AGUIAR, 2002 apud MELO, 2012, p. 48).

minatórias, encontrando caminhos capazes de restaurar direitos e práticas libertárias. Desta perspectiva, não podemos cair na armadilha de transformar a violência, o poder e o conflito em problemas de falta de confiança e autoestima dos oprimidos ou, então, de dificuldade de comunicação (DEBERT; GREGORI, 2008, p. 167-168).

O debate posto é relevante porque a compreensão da condição do beneficiário influencia no tipo de política a ser desenvolvida e como ela será executada. Qual seria, então, o ponto de equilíbrio para que as políticas públicas levassem em consideração as especificidades, os interesses e as demandas desse beneficiário sem assumir integralmente uma postura de tutela em relação a ele? No caso do trabalho escravo, os questionamentos que podem ser feitos em relação ao tratamento da vítima são muito similares aos apresentados até agora e deveriam ser centrais para o aprofundamento e o avanço do sistema de combate ao trabalho escravo.

2 Debate acadêmico

Atualmente, são poucos os trabalhos acadêmicos que buscam relacionar o papel do trabalhador resgatado com a ação do Estado. O Direito tem se ocupado de investigar as implicações jurídicas da lei, que configura o trabalho escravo enquanto crime, seja no âmbito penal (CASTILHO, 1999; BRITO FILHO, 2013, 2015; HADDAD, 2013), seja no trabalhista (BELISÁRIO, 2005; MIRAGLIA, 2008). Já os trabalhos na área da Sociologia têm se dedicado a investigar o fenômeno do trabalho escravo mediante as possíveis causas estruturais de sua ocorrência no Brasil (FIGUEIRA, 2003). Esse tipo de produção encontra pontos de intersecção com análises da Geografia Humana (LOPES, 2009; BARROS, 2011), que contextualizam a utilização de mão de obra escrava contemporânea num contexto de produção capitalista. Essa abordagem é também feita por Sakamoto (2007), no âmbito da Ciência Política, para sustentar que o capital se vale do expediente do trabalho escravo como forma de ampliar a sua competitividade e lucratividade, a despeito da modernização dos processos produtivos. O debate acadêmico carece ainda de posicionar e problematizar a figura do trabalhador resgatado, enquanto vítima a ser atendida pelo Estado, mas também como protagonista na representação de seus interesses e demandas, tendo em vista a formulação de políticas públicas. A interação entre trabalhador resgatado e o Estado – e suas políticas públicas de combate ao trabalho escravo – recebem pouca atenção não somente nas reflexões teóricas da academia, mas também no terreno empírico. Nesse sentido, conduzir a questão por meio de recursos da Ciência Política pode trazer ganhos analíticos, já que tal abordagem poderá trazer em

evidência elementos que foram ignorados ou comprometidos por análises que privilegiaram outros aspectos não menos importantes do que esses, suscitados neste artigo.

Uma das hipóteses deste artigo é a de que a fiscalização e o resgate de trabalhadores não estariam a contemplar os interesses das vítimas. A proposta é compreender por que suas demandas não estariam representadas nas políticas públicas do Estado e por que muito possivelmente seu protagonismo estaria obscurecido nas arenas de formulação dessas políticas. Do ponto de vista de um Estado Democrático de Direito, é aceitável que elas sejam elaboradas e executadas sem a representação do seu principal beneficiário que, neste caso, é o trabalhador?

Uma vez que “o trabalho forçado constitui a mais clara antítese do trabalho decente” (ABRAMO, 2011, p. 8), o Estado brasileiro tem se posicionado de forma a erradicá-lo ao compreender que o direito ao trabalho decente é também uma das dimensões de direitos fundamentais.¹⁰ E, para isso, o principal instrumental a que se recorre tem sido o Direito do Trabalho, como explicam Delgado e Ribeiro:

verifica-se que uma das funções de destaque do Direito do Trabalho é a de normatizar o trabalho digno (dignidade humana); favorecer a inclusão social, a consolidação da identidade individual, a emancipação coletiva e a participação sociopolítica do trabalhador (cidadania); além de permitir que ele desfrute de bens materiais, da vida profissional, familiar e comunitária, sabendo-se amparado pela previdência e segurança social, e ainda pelos mecanismos de distribuição e transferência de renda (justiça social) (DELGADO; RIBEIRO, 2013, p. 216).

Afirmam, ainda, as autoras:

Por meio de contínuo aperfeiçoamento, o Direito do Trabalho promove os ideais de justiça social e de cidadania, ambos relacionados à salvaguarda da dignidade humana – diretriz norteadora do Estado Democrático de Direito. Essa intrínseca conexão entre o Direito do Trabalho e a dignidade humana revela-se pela necessidade de *tutela jurídica* das relações de emprego, de modo a garantir que a subsistência, a integração social e a emancipação co-

¹⁰ Como menciona Moro Junior (2011, p. 9): “Trabalho Decente, segundo a OIT e o Ministério do Trabalho, é uma condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. Entende-se por Trabalho Decente um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna”.

letiva do trabalhador ocorram conforme as diretrizes do direito fundamental ao trabalho digno (DELGADO; RIBEIRO, 2013, p. 199, grifo nosso).

Ainda que o crime de trabalho escravo esteja descrito no Código Penal por meio do art. 149, a Justiça do Trabalho tem competência para conduzir processos sobre o crime desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004. Segundo Santos (2010, p. 34), “o Judiciário Trabalhista ganhou uma extensão de competência que se coaduna perfeitamente com o Estado Democrático de Direito e com o devido processo legal”. Essa transferência de competência da Justiça Comum à do Trabalho de julgar crimes relacionados ao art. 149 do Código Penal se justifica porque essas práticas acontecem no âmbito de uma relação de trabalho.

Assim como boa parte das políticas de combate à violência doméstica (e aqui se incluem a criação das delegacias de mulheres e a Lei Maria da Penha), o sistema de combate ao trabalho escravo investe grande parte de seus esforços na repressão do crime por meio do sistema da justiça, sendo a principal política pública a de fiscalização de propriedades e a consequente libertação de trabalhadores em condições de trabalho escravo. Sobre isso, Debret e Gregori, ao considerar o caso das delegacias de mulheres, explicam que

[e]ssa aposta dá um caráter específico ao que tem sido chamado de judicIALIZAÇÃO das relações sociais. Tal expressão busca contemplar a crescente invasão do direito na organização da vida social. Nas sociedades ocidentais contemporâneas, essa espécie de capilarização do direito não se limita à esfera propriamente política, mas tem alcançado a regulação da sociabilidade e das práticas sociais em esferas tidas, tradicionalmente, como de natureza estritamente privada. (DEBRET; GREGORI, 2008, p. 165-166)

O envolvimento do sistema de justiça na seara do combate ao trabalho escravo se ampara no entendimento de que esse crime é uma afronta aos princípios de um Estado de Direito, porque acomete os direitos de milhares de trabalhadores em todo o país, mas, sobretudo, porque atinge a sociedade em sua coletividade por ameaçar dois bens jurídicos, a liberdade e a dignidade (HADDAD, 2013, p. 77). Mas ainda que o Direito tenha respostas e justificativas razoáveis para a postura de tutela do Estado em relação ao indivíduo e aos seus direitos trabalhistas, a problemática não encontra respostas pacificadas no âmbito da Ciência Política, e isso é manifestado quando, por exemplo, analisamos a questão à luz das teorias de representação política.

2.1 Um olhar da Ciência Política

O Estado tutela os direitos e supostamente os interesses do trabalhador resgatado, estabelecendo, portanto, uma relação de representação, em que o primeiro é o representante e o segundo é o representado. Essa representação de cunho jurídico pode ser justificada pelas teorias formalistas de representação, mas há de se questionar se ela preenche os requisitos de uma representação política e democrática. A seguir, destacarei alguns dos principais debates sobre relações de representação política tendo em vista o seu caráter e contexto democráticos.

Um dos cerne analíticos da representação política é o debate entre mandato e independência do representante. O entendimento de Burke (1942) a esse respeito é o de que o representante é qualificado para agir no melhor interesse do representado, mesmo que as suas decisões contrariem o seu mandatário. Ainda que Burke tenha sua análise voltada a uma relação entre eleito e eleitor, a sua abordagem nos traz elementos relevantes para pensarmos a relação de tutela assumida pelo Estado e questionarmos a razoabilidade de o trabalhador ter os seus interesses representados e direitos defendidos por outro agente, independentemente da sua vontade manifestada. O resultado disso é que, em muitos casos, isso acontece à sua revelia, como revela o trecho a seguir, que reproduz a fala de um migrante boliviano, que trabalha no setor têxtil, a respeito da tentativa de o Estado regulamentar as relações de trabalho, consideradas como trabalho escravo:

As pessoas que vêm para cá saem de regiões muito pobres da Bolívia. Quando chegam, só querem trabalhar. Algumas oficinas tentaram contratar por CLT, com 8 horas de trabalho. Mas os bolivianos acham ruim – preferem ganhar por produção. Estão no Brasil para ganhar dinheiro – não veem sentido em ficar cinco, seis horas sem nada para fazer. Além disso, o patrão não tem obrigação de bancar a moradia dos costureiros. Eles dormem no trabalho porque é mais barato, pois economizam o aluguel e o transporte (VÁSQUEZ, 2015).

Muitos trabalhadores têm dificuldade de perceber a experiência de exploração da qual foram vítimas devido a razões distintas. Trabalhadores rurais tendem a naturalizar as condições de trabalho, porque, em geral, iniciaram o trabalho muito jovens.¹¹ Entende-se que o trabalho infantil faz com que tenham prejuízo em termos de formações educacional e cidadã e percepção de direitos (MOTOKI, 2010). Já imigrantes bolivianos

11 Segundo a OIT (2011, p. 81) 92,6% dos resgatados iniciaram sua vida profissional antes dos 16 anos. A idade média em que começaram a trabalhar é de 11,4 anos.

assumem o discurso de protagonismo individual, afirmando que não estão submetidos a relações de exploração porque se trata de uma escolha, que esse período “difícil” – ou seja, o momento em que enfrentam situações de trabalho precarizado – faz parte de um projeto de vida de ascensão social.

O não reconhecimento da experiência de trabalho escravo não parece surgir em situações esporádicas. Outra hipótese aqui aventada é de que elas sejam recorrentes e, por isso, devem ser tratadas como relevantes, mesmo que elas não representem a totalidade das vivências dos trabalhadores, afinal existem também aqueles que reconhecem que passaram por uma experiência de exploração, como demonstra o relato de um trabalhador entrevistado por Moura:

Escravo, eu acredito que é, além de ser um trabalho de graça, é uma coisa que você está trabalhando vigiado, com muita falta de equipamento, que você tem que pagar por aquilo que você está usando, é você trabalhar e não receber. Então são uma série de trabalho escravo, que envolve, são várias coisas que, juntas, que formam o trabalho escravo (MOURA, 2016, p. 146).

Mas como deveria atuar o Estado diante das vítimas que não reconhecem o trabalho escravo? Seria legítimo considerar que a não percepção das vítimas sobre sua própria condição e/ou experiência justificaria o Estado assumir todo o protagonismo de uma relação de representação, a qual deveria ser desempenhada por dois polos: o do representante e o do representado? No fragmento a seguir, Lavalle explicita um dilema semelhante colocado aos abolicionistas diante dos seus supostos beneficiários, os escravos do período colonial. O autor transpõe o debate a organizações da sociedade civil contemporâneas, mas as implicações destacadas a seguir podem ser atribuídas ao Estado, quando este assume papel de representante numa relação tutela.

A figura de uma “delegação inconsciente”, mediante a qual os escravos e seus filhos – os ingênuos – investiam presuntivamente de poderes irrenunciáveis os adeptos da causa abolicionista, conjuga exemplarmente os elementos que tornam dilemática a atuação de organizações de defesa dos direitos humanos no mundo contemporâneo. Em certas circunstâncias, agir com propósitos elevados torna-se passível de objeção, inclusive em nome dos beneficiários de tais propósitos; no entanto, calar-se não é uma opção empática em relação àqueles que têm sido silenciados ou que, hipoteticamente, poderiam repudiar sua própria situação se gozassem de condições reais de escolha” (LAVALLE, 2014, p. 300-301)..

Em condições em que não há a percepção dos trabalhadores sobre a violação que sofreram, não há nada que impeça o retorno a condições de trabalho que os explorem e violem os seus direitos. Assim, a reincidência é algo a ser considerado quando a efetividade da política pública está sob escrutínio, porque esse resultado negativo revela um descompasso entre as expectativas do Estado e a reação do beneficiário. Nesse sentido, seria fundamental que a política pública estabelecesse uma conexão fina com a demanda do beneficiário, caracterizando, assim, uma relação de

representação política que consiste, então, num equilíbrio sensível entre a discricionariedade do representante – que, em tese e acima de tudo, deve saber agir para o bem-estar do representado – e as preferências do representado, porque nem sempre essas duas coisas coincidem (SUZUKI, 2016, p. 64).

A noção de “boa representação” de Pitkin, que considera que a relação não pode se sustentar se um dos seus agentes for ignorado completamente, traz evidências de que o debate não pode se encerrar na esfera da tutela jurídica. Questões como legitimidade e autoridade exigem avanços na problematização e nas implicações para as esferas teórica e prática. A autora pondera a afirmação burkiana ao dizer que a “boa representação” é algo que estaria entre a independência completa do representante e as demandas do mandato concedido pelo representado:

representação aqui significa agir no interesse dos representados, de forma responsável a eles. O representante deve agir de forma independente; sua ação deve envolver discernimento e julgamento; ele deve ser o único a atuar. O representado deve também ser (concebido como) capaz de ação e julgamento independente, não apenas ser cuidado. E, apesar de o resultado ser o conflito potencial entre representante e representado sobre o que será feito, ele [o conflito] não deve normalmente acontecer. O representante deve agir de tal forma para que não haja conflito ou, se ele ocorrer, é necessária uma explicação. Ele [o representante] não deve estar persistentemente em desacordo com a vontade do representado sem uma boa explicação de por que os desejos deles não estão de acordo com os interesses deles (PITKIN, 1984, p. 209-210).

Assim, um modelo que privilegia tão somente a independência do representante não deixa de ser representação, contudo isso não basta para que ela seja democrática ou coerente em um contexto democrático. Como lembra Lavalley (2014, p. 303), a representação política pode ocorrer num espectro definido por largas fronteiras, “abraçando con-

cepções muito variadas, inclusive antagônicas ou incompatíveis de um ponto de vista normativo – tais como concepções substitutivas ou paternalistas, técnicas ou científicas, democráticas ou plebeias”. Nessa mesma linha, Rezende (2012, p. 28) afirma que “reconhecer que a representação é um processo e uma construção, que envolve distintos atores e mobiliza diferentes concepções de autoridade não é a mesma coisa que dizer que ela é sempre democrática”; e completa: “Indubitavelmente é urgente considerar seriamente estas críticas e o fato de que existem manifestações não democráticas da sociedade, no sentido de não agirem no interesse substantivo de quem dizem representar” (p. 32). Para o caso aqui apresentado, não se trata de afirmar que o Estado brasileiro seja deliberadamente contrário aos interesses do trabalhador, mas merece reflexão o fato de as políticas públicas possivelmente não serem consonantes com as expectativas ou demandas desse beneficiário.

Lavalle (2014, p. 304) aponta os aspectos que são determinantes para a qualidade da representação: (i) o que é ou deve ser representado; (ii) as qualidades e características do representante e do representado; e (iii.) o tipo de decisões tomadas pelo representante em nome do representado. Essas dimensões podem apenas ser avaliadas se a representação for entendida como substantiva e não como um vínculo meramente formal. Por isso é conveniente utilizarmos a compreensão, proposta por Pitkin, de que a representação é um processo. Nesse sentido, Rezende, citando Manin, lembra que é igualmente preciso libertar a representação da seara eleitoral: “Não no sentido de desvalorizar as instituições do governo representativo e o papel da vontade na geração de igualdade política e mesmo de obrigação política [...], mas de ampliar o papel de outras manifestações no exercício da representação “ativa” e de pensar outros momentos de constituição da representação” (2012, p. 25).

Autores contemporâneos têm se dedicado a pensar outras formas de representação para além do registro eleitoral (ABERS; KECK, 2012; ABERS; VON BÜLLOW, 2011; AVRITZER, 2007; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2008). Tais investigações se atentam à atuação da sociedade civil desempenhando papel de representante de demandas de grupos perante o Estado e discutem as suas estratégias, os seus discursos, os seus *loci* de atuação, os processos de organização e, por fim, a sua legitimidade. Nesses casos, o papel de representante não é mais o Estado, porque ele se deslocou para indivíduos ou organizações da sociedade civil. Para o debate que proponho aqui, esse exercício pode ser profícuo numa etapa posterior, porque aponta um caminho para o estabelecimento de um canal entre trabalhadores e Estado. Rosanvallon (2011), em sua obra “A legitimidade democrática: imparcialidade, reflexividade, proximidade”, indica possibilidades de instituições e experiências, no contexto democrático, que são capazes de gerar legiti-

midade por meio de registros menos ortodoxos. A categoria de “proximidade”, proposta pelo autor, poderia ser interessante para se refletir sobre a questão.

Contudo, neste artigo, devo considerar a importância de dar um passo atrás e investir atenção a um aspecto a que poucos teóricos se atentam: a dificuldade de se iniciar uma representação fora do registro eleitoral. No caso deste projeto, é necessário destacar a existência de padrões e semelhanças entre os trabalhadores resgatados no que se refere a trajetórias de vida e condições socioeconômicas, mas a sua representação é notadamente deficiente em fóruns formais¹² de formulação de políticas públicas de combate ao trabalho escravo, o que nos leva a uma terceira hipótese: existem dificuldades para a composição de um grupo coeso de trabalhadores que possa se fazer representar com desenvoltura.¹³ Esse seria um dos obstáculos para que as demandas dos trabalhadores sejam reunidas, tematizadas e, então, politizadas como interesses em arenas políticas próprias para o seu debate.

Muitos estudos focam suas análises em grupos que foram capazes de se organizar perante o Estado, mas o que dizer sobre casos como o apresentado aqui? O fato de não partir dos trabalhadores resgatados, o protagonismo da representação seria o suficiente para afirmar que eles não teriam demandas possíveis de serem organizadas, tematizadas e politizadas? Ou então, poderíamos afirmar que indivíduos que não se fazem representar não possuem uma demanda por representação? As teorias de representação política trazem poucas análises sobre situações de indivíduos que possuem potencialidade de organização e representação, mas não a realizam. Portanto, são também escassas as ponderações sobre as implicações dessa lacuna para a relação entre Estado e sociedade em contextos democráticos.

Urbinati (2006) afirma que a elaboração do representado e as suas demandas se dão justamente durante o processo de representação. No caso dos trabalhadores resgatados, como esse processo seria, então, instigado? São muitas as questões sobre a

12 No Brasil, existem a Conatrae (Comissão Nacional para Erradicação ao Trabalho Escravo) e Coetraes (Comissões Estaduais para a Erradicação ao Trabalho Escravo) voltadas ao combate ao trabalho escravo e formadas por entidades do governo e da sociedade civil. A primeira fica sob responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, enquanto as demais, sob as secretarias de governo dos estados. Com exceção da Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), que tem assento na Conatrae, não há nenhuma outra representação de trabalhadores em tais comissões. E mesmo em relação à Contag é questionável afirmar que ela seria uma entidade que representa os trabalhadores resgatados, porque não é evidente um vínculo formal ou substantivo entre eles na prática.

13 Pesquisa da OIT (2011, p. 86) afirma que a participação dos trabalhadores em sindicatos e associações é restrita, o que dificultaria a organização de ações coletivas dirigidas à melhoria das condições de trabalho. O trabalho não tem amostra representativa, mas o resultado e a avaliação da OIT são relevantes para orientar as investigações iniciais sobre a questão.

representação do trabalhador que ainda carecem de respostas e, portanto, de investigação e reflexão mais aprofundadas e sistematizadas.¹⁴

2.2 Uma agenda de pesquisa a partir do conceito de representação política

Considerando a pergunta decorrente do debate abordado neste artigo: “Os interesses dos trabalhadores estão representados nas formulações de políticas públicas de fiscalização de propriedades e de resgate à vítima de trabalho escravo?”, é preciso considerar que as investigações devam trazer contribuições de nível empírico, mas também teórico. No primeiro caso, é fundamental que sejam desenvolvidas pesquisas que tragam subsídios para a compreensão e a avaliação da relação de representação entre Estado e trabalhador resgatado do trabalho escravo. Paralelamente, no âmbito teórico, a literatura de representação política deve ser beneficiada com avanços, principalmente no que se refere aos estudos de formas heterodoxas de representação e de processos de representação de indivíduos e interesses difusos. Essa contribuição é assaz fundamental para que possamos mobilizar categorias analíticas para um objeto pouco estudado sob o viés aqui proposto.

A dimensão individual do trabalhador libertado, com atenção às suas vivências, principalmente aquelas relacionadas a experiências do trabalho, é um aspecto que merece atenção. Considero que esse é um ponto de partida para, por exemplo, captar a percepção do trabalhador em relação a uma eventual exploração da qual tenha sido vítima. Já existem produções, que valorizaram a voz e a figura do trabalhador, como os de Motoki (2010), Moura (2016), Novaes (2014) e Preturlan (2012), que mobilizam referenciais da Sociologia e da História em suas análises. Esse acúmulo abre oportunidades para se aprofundar na relação do trabalhador, enquanto representado, com o Estado, enquanto representante do primeiro. Tais trabalhos também colaboram para a investigação acerca das demandas e interesses dos trabalhadores resgatados. Além da dimensão individual, não se pode perder de vista o contexto socioeconômico em que se inserem trabalhadores explorados. As investigações, portanto, não devem se ater a captar singularidades somente, mas, ao contrário, é necessário encontrar padrões e recorrências nas experiências dos investigados para compor um cenário mais abrangente, que supere as análises das subjetividades desses trabalhadores para, então, averiguar os lapsos entre as suas demandas e a execução de políticas públicas do Estado.

14 Experiências de grupos que se organizaram nas últimas décadas, como aqueles das feministas, poderiam também servir de expediente para projetarmos possibilidades para tal investigação e reflexão.

Uma vez que a proposta desta pesquisa é localizar as análises na chave da representação política, a ênfase na relação entre trabalhador e Estado é indispensável. Nesse sentido, as atuais políticas públicas de combate ao trabalho escravo – principalmente aquelas relacionadas às fiscalizações de propriedades e ao resgate de trabalhadores – merecem ser analisadas para que se possa ter um ponto de partida para avaliar a correspondência entre os interesses dos trabalhadores e os efeitos dessas políticas públicas. Nesse ponto, podem ser profícuas reflexões sobre o conceito de “verdadeiro interesse”, que faz parte do debate entre mandato e independência, suscitado por Burke e desconstruído por Pitkin diante da perspectiva de representação substantiva.

3 Conclusão

O trabalho escravo se apresenta como uma violação a direitos humanos renitente no Brasil, impondo-se a milhares de trabalhadores em todos os estados brasileiros. Paralelamente, existe, há mais de duas décadas, um sistema de combate ao trabalho escravo sendo implementado pelo Estado brasileiro. Esse sistema deriva de um conjunto de políticas públicas, as quais têm enfatizado as ações de repressão ao trabalho escravo por meio das fiscalizações e o resgate de trabalhadores.

Contudo, uma questão urgente aos atores envolvidos no combate ao trabalho escravo é a avaliação sobre os efeitos dessas políticas públicas sobre o problema em questão. É fato que foi possível o resgate de milhares de trabalhadores que se encontravam em situações degradantes de trabalho, mas o trabalho escravo retrocedeu no país? Temos indícios para, ao menos, suspeitar de que é necessário aprofundar e ampliar o entendimento sobre as políticas públicas e seus efeitos para o combate ao trabalho escravo, e isso passa por considerar as demandas e expectativas do trabalhador resgatado, ou seja, os seus interesses. E, uma das formas de se conduzir essa reflexão é também pelo debate acadêmico.

Como destacado neste artigo, já existe um terreno pavimentado por estudos de diversas áreas do conhecimento, mas poucos conseguiram estabelecer uma relação entre os interesses do trabalhador e as políticas públicas de repressão ao trabalho escravo. Diante disso, este artigo teve como intuito a proposição de uma agenda de pesquisa, utilizando referenciais teóricos da representação política, para acessar aspectos acerca do trabalho escravo que não foram privilegiados em abordagens anteriores. A representação política pode ser uma chave de pesquisa pertinente, porque ela pressupõe uma relação e, no presente caso, o que se busca é compreender melhor e, quiçá, avaliar jus-

tamente a relação entre a vítima do trabalho escravo (representado) e o Estado brasileiro (representante). Esse ponto de partida poderá nos conduzir ao aprimoramento das medidas de combate ao trabalho escravo.

Referências

- ABRAMO, L. Prólogo. **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil**. Brasília: OIT, 2011.
- ABERS, R.; KECK, M. E. The collective constitution of representative authority in Brazilian river basin Committees. In: CONFERENCE RETHINKING REPRESENTATION: A NORTH SOUTH DIALOGUE, 2008, Bellagio. **Paper...** Bellagio: Study and Conference Center, 2008.
- ABERS, R.; VON BÜLLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, ano 13, n. 28, p. 52-84, 2011.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BARROS, C. **O Sonho se faz à mão e sem permissão**: "escravidão temporária" e a reforma agrária no Sudeste do Pará. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- BELISÁRIO, L. **A redução de trabalhadores à condição análoga a de escravo**: um problema do Direito Penal brasileiro. São Paulo: LTR Editora, 2005.
- BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **2º Plano Nacional de Erradicação ao Trabalho Escravo**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/contrae/direitos-assegurados/pdfs/pnete-2>>. Acesso em: 6 out. 2016.
- BRITO FILHO, J. Trabalho Escravo: Caracterização Jurídica de Modos Típicos de Execução. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; ANTUNES, Adonia; GALVÃO, Edna M. **Privação de liberdade ou atentado à dignidade**: escravidão contemporânea. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.
- _____. Trabalho em Condições Análogas às de Escravo: os bens jurídicos protegidos pelo artigo 149 do Código Penal Brasileiro. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; ANTUNES, Adonia; GALVÃO, Edna M. **A Universidade discute a escravidão contemporânea**: práticas e reflexões. Rio de Janeiro: Mauad X, 2015.
- BURKE, E. Carta a los Electores de Bristol. In: _____. **Textos políticos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1942 [1774].
- CASALDÁLIGA, P. **Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social**. São Félix do Araguaia, 1971. Disponível em <<http://www.prelaziasaofelixdoaraguaia.org.br/dompedro/01CartaPastoralDomPedro.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2014.
- CASTILHO, E. **Em busca de uma definição jurídico-penal de trabalho escravo**. Trabalho escravo no Brasil contemporâneo. São Paulo: Loyola, 1999.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Histórico. 2017**. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/index.php/sobrenos/historico>>. Acesso em: 24 fev. 2017.
- DEBERT, G.; GREGORI, M. Violência e Gênero: novas propostas, velhos dilemas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 165-211, 2008.

DELGADO, G.; RIBEIRO, A. Os Direitos Sociotrabalhistas como Dimensão de Direitos Humanos. **Revista TST**, Brasília, v. 79, n. 2, p. 199-219, 2013.

FIGUEIRA, R. **Pisando fora da própria sombra**: a escravidão por dívida. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

GOMES, A. Repressão e Mudanças no Trabalho Análogo a de Escravo no Brasil: tempo presente e usos do passado. **Revista Brasileira de História**, v. 32, n. 64, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882012000200010>.

GREGORI, M. The Misfortune of Victimism. **Estudos feministas**, Ano 7, p. 116-124, 1999.

HADDAD, C. Aspectos Penais do Trabalho Escravo. Trabalho Escravo: caracterização jurídica de modos típicos de execução. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; ANTUNES, Adonia; GALVÃO, Edna M. **Privação de liberdade ou atentado à dignidade**: escravidão contemporânea. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

LAVALLE, A. ONGs, Direitos Humanos e Representação. **Sur**, v. 11, n. 20, p. 299-310, jun./dez., 2014. (Edição Comemorativa – Direitos Humanos em Movimento).

LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

LOPES, A. **Escravidão por dívida no norte do estado do Tocantins**: vidas fora do compasso. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MELO, J. **Representações sociais de dependentes químicos acerca do crack, do usuário de drogas e do tratamento**. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

MIRAGLIA, L. **Trabalho escravo contemporâneo**: conceito à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MORO JUNIOR, A. O trabalho decente no contexto de elevação dos direitos sociais à condição de direitos fundamentais. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 71-93, 2011.

MOTOKI, C. **Em Busca de Liberdade** – a negação do direito à escola e a escravidão rural contemporânea. Trabalho para a disciplina de Letramento e Educação do Campo da Especialização Currículo, Cultura, Letramento e Educação do Campo. Marabá: Universidade Federal do Pará., 2010.

MOURA, F. **Trabalho Escravo e Mídia** – olhares de trabalhadores rurais maranhenses. São Luís: Edufma, 2016.

NOVAES, M. **Sujeitas de direito**: história de vida de mulheres bolivianas, peruanas e paraguaias na cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de História Social, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil**. Brasília: OIT, 2011.

_____. **OIT apoia reinserção profissional de egressos do trabalho escravo**. 6 maio 2013. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/oit-apoia-reinsercao-profissional-de-egressos-do-trabalho-escravo>>. Acesso em: 6 out. 2016.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1984 [1967].

PRETURLAN, R. **Mobilidade e Classes Sociais**: o fluxo migratório boliviano para São Paulo. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

REPÓRTER BRASIL. (2015) **Trabalho escravo contemporâneo** – 20 anos de combate [1995 – 2015]. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.escravonempensar.org.br/wp-content/uploads/2015/05/folder20anos_WEB.pdf>. Acesso em: 5 out. 2016.

REZENDE, D. **Representação política revisitada**: autoridade, legitimidade e democracia. Artigo apresentado no II Colóquio Internacional de Teoria Política do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

ROSANVALLON, P. **Democratic legitimacy**: impartiality, reflexivity, proximity. Princeton: University Press, 2011.

SAKAMOTO, L. **Os acionistas da casa-grande**: a reinvenção capitalista do trabalho escravo no Brasil contemporâneo. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SANTOS, J. Competência Penal na Justiça do Trabalho. **Universo jurídico**, Cricaré, v. 2, n. 1, p. 34-47, 2010.

SAWARD, M. The Representative Claim. **Contemporary political theory**, v. 5, n. 3, p. 297-318, 2006.

SUZUKI, N. UNMIK. **Sobre o papel de representação das operações de paz e sua produção de legitimidade**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

URBINATI. **Representative Democracy**: principles and genealogy. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

VÁSQUEZ, L. "Parem de dizer que somos escravos", pede líder dos bolivianos em São Paulo. **Veja.com**. São Paulo, 2015. Entrevista concedida a L. Narloch. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/cacador-de-mitos/economia/parem-de-dizer-que-somos-escravos-pede-lider-dos-bolivianos-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 6 out. 2016.