



**Ministério da Justiça
Secretaria Especial dos Direitos Humanos
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**

**RELATÓRIO FINAL – PROPOSTA DE PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO
TRÁFICO DE PESSOAS**

**Brasília
Setembro de 2007**

SUMÁRIO

VOLUME I

APRESENTAÇÃO

1. INTRODUÇÃO

1.1. A POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

2. APRESENTANDO A PROPOSTA DO PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS – PNETP

2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

2.1.1. O GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL (GTI)

2.1.2. ÓRGÃOS E ENTIDADES CONVIDADOS

2.1.3. A COORDENAÇÃO DO GTI

2.2. A METODOLOGIA ADOTADA PARA A CONSTRUÇÃO DO PNETP

2.3. ENTENDENDO A ESTRUTURA DO PNETP

2.3.1. ASPECTOS GERAIS

2.3.2. TEMAS TRANSVERSAIS E CONSENSOS

3. MARCO LEGAL E CONCEITUAL DO PNETP

4. MATRIZ DO PNETP

5. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PNETP

6. RECOMENDAÇÕES

VOLUME II

7. ANEXOS

7.1. DECRETO Nº 5.948, DE 26 DE OUTUBRO DE 2006 – POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

7.2. PORTARIA CONJUNTA Nº 631, DE 13 DE MARÇO DE 2007

7.3. PORTARIA CONJUNTA Nº 1.386, DE 9 DE AGOSTO DE 2007

7.4. QUADRO DE PARTICIPANTES DAS REUNIÕES OFICIAIS DO GTI

7.5. MEMÓRIAS DAS TRÊS REUNIÕES OFICIAIS DO GTI

7.6. DOCUMENTOS PRODUZIDOS PELOS CONSULTORES

RELATÓRIO FINAL – PROPOSTA DE PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial
instituído nos termos do Decreto nº 5.948/06
para elaborar proposta de Plano Nacional de
Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Apresentação

O Relatório Final ora apresentado divide-se em dois volumes. O volume I é formado pelos sete capítulos da proposta de Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP. O primeiro capítulo, “Introdução”, contém informações gerais sobre o tráfico de pessoas e a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, documento inspirador de todo o processo de construção do PNETP.

O capítulo “Apresentando a Proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP” divide-se em três importantes itens. Em “Considerações Gerais” há informações sobre o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) instituído para elaborar o PNETP, a sua Coordenação Tripartite e os órgãos e entidades da sociedade civil convidados para o processo. Em “Metodologia Adotada para a Construção do PNETP” foram apresentados os procedimentos e documentos utilizados durante a elaboração da proposta da sua matriz. Por fim, no item “Entendendo a Estrutura do PNETP” identificam-se conceitos e expressões consolidados ao longo do processo de construção e que são aplicados em todo o PNETP, bem como os temas transversais que tocam os seus três eixos estratégicos – prevenção ao tráfico de pessoas, repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores, e atenção às vítimas.

O terceiro capítulo, “Marco Legal e Conceitual do PNETP”, traz um rol de tratados internacionais e legislação nacional que serviram de base para a elaboração do Plano Nacional.

O quarto e mais importante capítulo, denominado “Matriz do PNETP”, traz a consolidação dos trabalhos dos três subgrupos do GTI em planilha organizada em sete colunas: Prioridades (Objetivos), Ações, Atividades, Metas, Órgão Responsável, Parceiros e Prazo.

No capítulo “Monitoramento e Avaliação do PNETP” é apresentada uma compilação das discussões sobre monitoramento e avaliação realizadas por ocasião da última reunião do Grupo de Trabalho Interministerial.

Por fim, em “Recomendações” há um rol de recomendações específicas direcionadas a órgãos que estão fora do Poder Executivo Federal.

O volume II do Relatório Final registra, por sua vez, os principais documentos referentes ao Grupo de Trabalho Interministerial, a saber: o Decreto 5.948, que aprovou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e instituiu o GTI; as portarias que designaram os titulares e suplentes do GTI; uma tabela que registra os participantes que compareceram às Reuniões Oficiais; os Relatórios produzidos após cada reunião; bem como os documentos construídos pelos consultores que subsidiaram os trabalhos do grupo.

1. Introdução

Tráfico de pessoas é causa e consequência de violações de direitos humanos. É uma ofensa aos direitos humanos porque explora a pessoa humana, degrada a sua dignidade, limita o seu direito de ir e vir, entre tantas outras violações. É ainda consequência do desrespeito aos direitos humanos porque o tráfico de pessoas é fruto da desigualdade socioeconômica, da falta de educação, de poucas perspectivas de emprego e de realização pessoal, de serviços de saúde precários e da luta diária pela sobrevivência. O tráfico de pessoas, em outras palavras, encontra terra fértil num conjunto de violações de direitos humanos, sendo resultado do fracasso do sistema de defesa e garantia de direitos. Toda a normativa internacional e a incorporação da visão do cidadão de qualquer origem, gênero, classe social ou nacionalidade como sujeito de direitos inalienáveis ainda não foram capazes de impedir a escravização de milhares de pessoas para fins sexuais, trabalhos forçados e remoção de órgãos, entre outras formas de exploração.

No Brasil, em 2003 foi publicada a primeira pesquisa de abrangência nacional sobre o tema, que revelou a gravidade do problema em todo o território brasileiro: a *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil* (Pestraf). Essa publicação provocou grande mobilização social e nos meios políticos. Os resultados da Pestraf apontaram a existência de 241 rotas internas e internacionais de tráfico de mulheres, crianças e adolescentes em território nacional e a partir do Brasil. Esse mapeamento inicial serviu de base para os trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Congresso Nacional instaurada entre 2003 e 2004 para investigar as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes, a *CPMI da Exploração Sexual*.

A essa mobilização nacional puxada por organizações da sociedade civil e por parlamentares, aliou-se uma pressão internacional pela ratificação da *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional*, conhecida como *Convenção de Palermo*, e seus Protocolos Adicionais relativos a Tráfico de Pessoas e a Contrabando de Migrantes Tráfico Ilegal de Armas. Assim, em 29 de janeiro de 2004, o governo brasileiro ratificou o *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças*, ou *Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas*, promulgado posteriormente pelo Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004.

Pode-se dizer, em linhas gerais, que o tema do tráfico de pessoas entrou na agenda do Poder Público de forma transversal, por meio de assuntos afins como a questão da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e o combate ao trabalho escravo.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em sua primeira reunião interministerial no primeiro mandato (em 2003), recomendou, como tema prioritário, que fossem iniciadas ações de enfrentamento à exploração sexual contra crianças e adolescentes, em suas diversas modalidades (turismo sexual, tráfico, entre outras). Ainda em 2003, o esforço para combater o trabalho escravo no Brasil também se ampliou com o *Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo*. O tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e o tráfico para fins de trabalho escravo ainda eram, então, tratados separadamente, sem uma reflexão conjunta sobre as causas e a dinâmica dessas duas modalidades de exploração, como facetas diferentes do problema do tráfico de pessoas.

Nos dois casos, os dados nacionais são alarmantes. Segundo estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT), publicado em 2006, existem pelo menos 25 mil trabalhadores brasileiros em situação análoga à escravidão no país¹. A OIT divulgou em seu relatório global de 2005² um artigo

¹ O mesmo estudo apontou resultados concretos da ação articulada do Poder Público e da sociedade civil. Em 2006, 70% das 76 metas do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo havia sido cumprida total ou parcialmente. Houve também um aumento expressivo das indenizações pagas na Justiça Trabalhista por fazendeiros responsáveis por essa prática. Em 1999, não havia registro de pagamento deste tipo de indenização. Em 2005, ano anterior ao estudo da OIT, o valor pago foi de R\$ 7,4 milhões. "Trabalho Forçado no Brasil do Século XXI", OIT, 2006.

detalhado sobre o perfil e as manifestações do trabalho forçado atualmente. No relatório da OIT podemos ver que fatores como a globalização, a industrialização, a economia e até a herança do processo colonizador surgem como coadjuvantes na exploração trabalhista. Calcula-se, de acordo com estatísticas, que 12,3 milhões de pessoas exerçam trabalho forçado, e que deste número 2,45 milhões pessoas foram traficadas. Aproximadamente 20% do trabalho forçado é produto do tráfico de pessoas, porém nos países industrializados o tráfico de pessoas representa 75% do trabalho forçado. Destes, 43% acabam na exploração sexual comercial. Das pessoas traficadas, destacam-se as mulheres e as meninas como as maiores vítimas da exploração econômica (56% do total contra 44% de homens e meninos) e como maiores vítimas de exploração sexual comercial (98% do total contra 2% de homens e meninos).

Brasileiros submetidos a condições degradantes de trabalho e de vida em outros países também intensificaram sua luta por direitos. A comunidade de brasileiros no exterior promoveu, em 2002, o *I Encontro Internacional da Comunidade de Brasileiros no Exterior*, em Lisboa, para reivindicar a proteção de seus direitos civis, políticos e sociais dentro e fora do território nacional.

Os relatos de longas jornadas de trabalho nos Estados Unidos; o preconceito contra o imigrante brasileiro em Portugal, principalmente contra as mulheres, associadas ao estereótipo da prostituição; os brasileiros detidos na fronteira com os Estados Unidos arriscando suas vidas na travessia no deserto; enfim, todos esses fatos e narrativas noticiados pela imprensa e acompanhados em alguns momentos por parlamentares produziram, em 2005, a instalação da *CPMI da Emigração Ilegal*. Na maioria dos casos, esses migrantes deixam o território nacional em busca de melhores condições de vida e oportunidades de trabalho.

Quanto ao tema do tráfico de pessoas, a questão da migração torna-se ainda mais relevante, pois a quase totalidade das vítimas de tráfico encontra-se em situação migratória irregular nos países de destino. A situação irregular é, inclusive, um dos fatores que faz com que as vítimas dificilmente se desvinculem das redes de exploração, ficando sob controle dos traficantes. Além disso, os brasileiros e as brasileiras visados pelos traficantes têm um perfil muito próximo daqueles que optam por migrar de forma irregular em busca de melhores condições de vida no exterior. A situação de marginalidade a que estão submetidos migrantes irregulares e vítimas do tráfico de pessoas revela ainda como persiste uma mentalidade danosa que retira a condição de ser humano a quem, por condição de raça, de sexo, de renda, de idade ou de acesso à informação, não tem condições de defender seus direitos humanos fundamentais.

Tendo como base as diretrizes e os princípios traçados na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas ora apresentado é fruto do acúmulo de lutas e reflexões produzidas no seio da sociedade brasileira, dentro e fora do território nacional. Pretende ser um instrumento de promoção de direitos de segmentos sociais historicamente violados, capaz de promover uma articulação maior entre diversos setores do governo e da sociedade civil para produção e implementação de políticas públicas verdadeiramente efetivas.

1.2. A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Em outubro de 2005, iniciou-se um processo de construção de uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (“Política Nacional” ou “A Política”). O trabalho foi coordenado pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) do Ministério da Justiça, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), ambas da Presidência da República, e contou com a participação de diversos ministérios, Ministério Público e representantes da sociedade civil, num esforço democrático para enfrentar o problema, coordenar as ações já existentes e definir em conjunto novas linhas de ação. Como tráfico de pessoas é assunto de natureza interdisciplinar e intersetorial, parceiros de diversas áreas como

² http://www.oitbrasil.org.br/trabalho_forcado/oit/relatorio/relatorio_global2005.pdf

saúde, justiça, educação, trabalho, assistência social, turismo, dentre outros, foram acionados para fazer parte do processo de construção dessa política.

O texto inicial foi discutido no âmbito do Poder Executivo Federal, com a participação do Ministério Público Federal (MPF) e do Ministério Público do Trabalho (MPT), e depois foi levado à consulta pública, de forma a garantir a participação e mobilização da sociedade civil, conferindo legitimidade ao processo. A proposta ficou disponível na Internet para comentários e sugestões, provocando a realização de debates, seminários e audiências públicas em vários pontos do país. Inúmeras organizações não-governamentais (ONGs), órgãos dos governos estaduais, bem como estudantes, técnicos, e profissionais envolvidos com o assunto opinaram sobre o esboço da Política Nacional. Esse processo de participação culminou na realização do Seminário Nacional *A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, ocorrido em Brasília em 28 de junho de 2006, ocasião em que se discutiram e se consolidaram todas as sugestões colhidas na consulta pública.

Como resultado dessa construção, foi aprovada a **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**, mediante o **Decreto Presidencial nº 5.948, de 26 outubro de 2006**.

A Política Nacional traz um conjunto de diretrizes, princípios e ações norteadoras da atuação do Poder Público nesse tema. O texto está estruturado em 3 grandes eixos, considerados estratégicos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas: 1) Prevenção; 2) Repressão ao tráfico e Responsabilização de seus autores, e 3) Atenção às vítimas.

A Política Nacional divide-se em três capítulos. O *Capítulo I – Disposições Gerais* traz a definição de tráfico de pessoas tal como a conceituação prevista no Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas, englobando todas as formas de exploração. A principal diferença em relação ao Protocolo é que se considera irrelevante o consentimento da vítima em toda e qualquer situação na qual estiver configurado o delito (art. 2º, § 7º). Ainda nesse capítulo, a Política conceitua o tráfico interno (art. 2º, § 5º) e o tráfico internacional (art. 2º, § 6º), demonstrando a preocupação em enfrentar as duas ramificações do problema e buscando harmonizar os conceitos de tráfico de pessoas do Protocolo de Palermo e do Código Penal Brasileiro.

No *Capítulo II – Princípios e Diretrizes, Seção I – Princípios*, são arrolados os princípios de direitos humanos norteadores da Política Nacional e aplicáveis a todas as suas diretrizes e ações, sendo, portanto, estruturantes. A *Seção II – Diretrizes Gerais* traz diretrizes que são comuns a todas as ações e diretrizes específicas da Política, como a atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo, a articulação com organizações não-governamentais nacionais e internacionais, bem como a realização de pesquisas e capacitação de profissionais, entre outros. Por fim, a última seção do capítulo, *Seção III – Diretrizes Específicas*, divide-se em artigos referentes a cada eixo estratégico da Política. Assim, o art. 5º dispõe sobre diretrizes específicas de prevenção ao tráfico de pessoas, já as de repressão ao tráfico e responsabilização de seus autores, por sua vez, constam do art. 6º. Por fim, o art. 7º versa sobre as diretrizes específicas de atenção às vítimas.

Finalmente, o *Capítulo III - Ações* traz um rol não exaustivo de ações, distribuídas por áreas específicas de atuação: Justiça e Segurança Pública, Relações Exteriores, Educação, Saúde, Assistência Social, Promoção da Igualdade Racial, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos (em especial a proteção de crianças e adolescentes), Proteção e Promoção dos Direitos da Mulher, Turismo e Cultura. Como ponto de partida para a construção dessas ações, foi feito um levantamento das principais atividades do governo federal desenvolvidas nessas áreas.

Essas ações contemplam os três eixos estratégicos e serviram de base para elaboração desta proposta de Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

2. Apresentando a Proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP

2.1. Considerações Iniciais

Se bem é certo que a Política Nacional tenha representado um importante avanço, ela ainda é um ponto de largada, e não de chegada. O passo seguinte desse processo é ora apresentado: a proposta de Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (“Plano Nacional”, “O Plano” ou “PNETP”).

2.1.1 O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)

O Decreto nº 5.948/2006, além de aprovar a Política Nacional, criou um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instituído no âmbito do Ministério da Justiça, com o objetivo específico de elaborar uma proposta de Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Esse grupo é formado por representantes órgãos públicos federais, pelo MPF e MPT, pela sociedade civil, incluindo organizações não-governamentais e organismos internacionais, dentre outros convidados. A respeito da composição do GTI, o art. 3º do Decreto nº 5.948/06 estabelece que:

Art. 3º O Grupo de Trabalho será integrado por um representante, titular e suplente, de cada órgão a seguir indicado:

- I - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;
- II - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República;
- III - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República;
- IV - Casa Civil da Presidência da República;
- V - Ministério da Justiça;
- VI - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- VII - Ministério da Saúde;
- VIII - Ministério do Trabalho e Emprego;
- IX - Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- X - Ministério da Educação;
- XI - Ministério das Relações Exteriores;
- XII - Ministério do Turismo;
- XIII - Ministério da Cultura; e
- XIV - Advocacia-Geral da União.

(...)

§ 3º A coordenação do Grupo de Trabalho poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil para participar de suas atividades.

§ 4º O Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho serão convidados a fazer parte do Grupo de Trabalho.

Em 13 de março de 2007, foi publicada a Portaria Conjunta MJ/SPM/SEDH nº 631 que designou nominalmente os titulares e suplentes de cada Pasta. Posteriormente, em 9 de agosto de 2007, atualizou-se a composição do GTI, com a publicação da Portaria Conjunta MJ/SPM/SEDH nº 1.386.

Os trabalhos do GTI iniciaram-se formalmente no dia 10 de maio de 2007, data de sua instalação e da realização da I Reunião Oficial. Para a conclusão dos trabalhos, a Coordenação do GTI solicitou a prorrogação de prazo prevista no artigo 8º do Decreto nº 5.948/2006. A Portaria Conjunta nº 1.386, de 9 de agosto de 2007, também prorrogou o prazo de funcionamento do GTI até 7 de setembro de 2007.

2.1.2 Órgãos e Entidades Convidados

O processo de criação do PNETP contou também com a participação efetiva de entidades da sociedade civil. Em razão de sua vasta experiência, a presença delas foi de grande valia para se alcançar um documento concreto e que realmente refletisse os anseios da sociedade.

Assim, foram convidadas, por meio de seus parceiros governamentais, 12 instituições para representar a sociedade civil, de forma a garantir os recortes temáticos de gênero, infante-juvenil e de combate ao trabalho escravo:

1. Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua;
2. Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes;
3. Universidade Católica de Goiás – Instituto Dom Fernando/ Aldeia Juvenil (UGI/IDF – Aldeia Juvenil);
4. Ordem dos Advogados do Brasil;
5. Repórter Brasil;
6. Comissão Pastoral da Terra;
7. Articulação das Mulheres Brasileiras;
8. Marcha Mundial de Mulheres;
9. Instituto Carvão Cidadão
10. IBISS- co, representante da Rede Brasileira de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, filiada à Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres (GAATW-BRASIL);
11. Serviço à Mulher Marginalizada, representante da GAATW-BRASIL;
12. Instituto Latino-Americano de Direitos Humanos.

No decorrer da I Reunião Oficial do GTI, foi verificada a necessidade de participação de entidade que trabalhasse especificamente com o tema migração. Assim, foi convidado para integrar o grupo o Serviço Pastoral de Migrantes.

Além dessas entidades da sociedade civil, foram convidados para participar dos trabalhos do GTI os seguintes organismos internacionais: Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), Partners of the Americas, Organização Internacional do Trabalho (OIT), Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA).

Nas reuniões e ao longo do processo de criação do PNETP, o papel dessas entidades e organismos foi fornecer contribuições que auxiliassem a construir um Plano executável. No entanto, a atuação deles não se esgotou na participação pontual durante as reuniões. Pelo contrário, coube a elas consultar as bases e alimentar suas redes e parceiros com informações sobre o andamento do processo, bem como colher de seus interlocutores críticas e sugestões. Em outras palavras, elas representaram não só a instituição da qual fazem parte, mas toda uma gama de atores e atrizes sociais envolvidos em seu mandato. Por tal razão, elas têm uma função dupla de multiplicadoras: são responsáveis pela disseminação das discussões para toda a sociedade e também devem reproduzir as demandas sociais.

Também foram convidados para participar das reuniões os representantes das seguintes Comissões do Senado Federal: Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Comissão de Direitos Humanos e Comissão de Assuntos Sociais. Da Câmara dos Deputados, foram convidadas: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime, Comissão de Seguridade Social e Família, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, Comissão de Direitos Humanos e Minorias, Comissão de Turismo e Desporto, Comissão de Ciência e Tecnologia, Comissão de Trabalho de Administração e Serviço Público.

2.1.3. A Coordenação do GTI

A Coordenação do GTI ficou a cargo da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, ambas da Presidência da República, tal como previsto no art. 3º, § 1º do Decreto nº 5.948/06.

Coube à coordenação do GTI organizar todo o processo democrático da construção do Plano, garantindo uma participação efetiva dos membros e convidados do grupo. Também ficou sob a responsabilidade dos coordenadores do GTI a garantia de infra-estrutura e logística para as três reuniões oficiais realizadas, bem como a mobilização e sensibilização dos órgãos envolvidos com o tema. Coube ainda à coordenação contratar consultores para auxiliar na construção do PNETP, além de decidir questões técnicas referentes ao processo.

2.2. A Metodologia adotada para a Construção do PNETP

A Coordenação do GTI, com o apoio dos consultores, estabeleceu uma metodologia do processo de construção do PNETP, tal como prevê o art. 5º, inciso II, do Decreto nº 5.948/06. A metodologia adotada procurou seguir: um processo democrático, garantindo a participação efetiva (quanto ao processo) e eficaz (quanto ao resultado) dos membros e convidados do GTI; um processo que contou com a participação de um grupo heterogêneo quanto à sua origem e atuação profissional; baseou-se ainda em informações já existentes e relevantes para a temática, porém dispersas e pouco acessíveis.

Os trabalhos do GTI foram executados mediante Reuniões Oficiais em Brasília com todos os representantes e convidados, com subsídios provenientes de consultores e da equipe de Coordenação. Além disso, outros canais de comunicação foram alimentados com o intuito de aprimorar a proposta, como troca de e-mails e correspondências, contatos telefônicos, reuniões preparatórias etc.

Os trabalhos tiveram início em 10 de maio de 2007, data da instalação do grupo e da realização da *I Reunião Oficial do Grupo de Trabalho Interministerial*. A I Reunião Oficial aconteceu nos dias 10 e 11 de maio, no Palácio do Itamaraty, em Brasília. O objetivo foi construir um documento que identificasse as prioridades (objetivos), ações, metas específicas, órgão responsável, parceiros e prazos de implementação das metas. Os participantes foram divididos em 3 subgrupos, em consonância com os 3 eixos temáticos já estabelecidos na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, quais sejam:

- 1) Prevenção ao Tráfico de Pessoas;
- 2) Atenção às Vítimas; e
- 3) Repressão ao Tráfico de Pessoas e Responsabilização de seus Autores.

Como ponto de partida das discussões, cada subgrupo recebeu uma compilação de documentos:

1. Documento que subdivide as ações apontadas no Capítulo III da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas segundo os três eixos temáticos;

2. Documentos relevantes para subsidiar a elaboração do PNETP (documento que, também dividido pelos três eixos temáticos, destaca algumas ações relacionadas ao tráfico de pessoas constantes em tratados internacionais, projetos de lei e outros documentos relevantes);
3. Planos Nacionais para subsidiar a elaboração do PNETP (documento que assinala o conteúdo de outros Planos Nacionais que contêm ações diretas ou indiretas na área de tráfico de pessoas).
4. As Declarações de Cascais e de Brasília, resultantes do I Seminário Luso-Brasileiro sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Irregular, realizado em 2006.

Cada subgrupo reuniu-se em local separado e seus participantes discutiram amplamente o preenchimento de cada planilha. Cada subgrupo tinha um coordenador, um relator e um facilitador. Todos tinham direito ao uso da palavra para sugestões e críticas. Ao final do encontro, houve uma plenária para a apresentação dos resultados dos trabalhos, discussão de assuntos gerais e das principais divergências levantadas em cada subgrupo.

Após a I Reunião Oficial, a Coordenação enviou aos membros e convidados do GTI a sistematização dos resultados dos três subgrupos, convidando-os também para, dentro de um prazo específico, fazer sugestões, perguntas ou recomendações referentes às ações já propostas.

A *II Reunião Oficial do Grupo de Trabalho Interministerial* realizou-se nos dias 26 e 27 de junho de 2007, na Academia Nacional de Polícia, em Brasília. Na *II Reunião Oficial*, o GTI continuou o processo de completar as planilhas da proposta do PNETP divididas em três subgrupos. Ao final do encontro, houve uma plenária para a apresentação dos trabalhos de cada subgrupo aos demais participantes.

Após a realização desses dois encontros presenciais, formou-se, então, um Grupo de Redação, composto por representantes da SPM, SNJ, SEDH, Ministério das Relações Exteriores e Casa Civil para harmonizar os termos, consolidar e uniformizar os resultados dos três subgrupos, fechando, dessa forma, a proposta preliminar do PNETP. Para tanto, o Grupo de Redação reuniu-se em 4 ocasiões (nos dias 16, 19, 20 e 24 de julho de 2007). O resultado foi a adequação de expressões e a uniformização de linguagem do texto das planilhas provenientes dos três subgrupos de trabalho.

Também foi convocada reunião de governo com os representantes de órgãos federais do GTI, no dia 16 de agosto, com o objetivo de fechar posicionamento sobre metas e parceiros da planilha principal do PNETP, conforme prioridades e recursos de cada órgão.

No dia 24 de agosto de 2007, realizou-se o último encontro presencial do grupo, a *III Reunião Oficial do Grupo de Trabalho Interministerial*. O objetivo principal foi discutir mecanismos de avaliação e monitoramento da implementação do plano, a partir de um trabalho de pesquisa e análise dos métodos adotados em outros planos de ação brasileiros e de outros países. A idéia foi apresentar subsídios para a construção de uma instância de monitoramento, que ainda está por ser melhor definida, mas que já foi entendida como essencial para o sucesso do Plano Nacional.

2.3. Entendendo a Estrutura do PNETP

Inspirado na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o GTI construiu uma proposta de plano concreta, operativa, com a identificação clara de: prioridades (objetivos), ações, atividades, metas específicas, órgão responsável, parceiros e prazos. Assim, foi nessa etapa que os princípios, as diretrizes e ações consagradas na Política Nacional ganharam corpo e concretude, na forma de ações, atividades e metas específicas a serem coordenadas por um órgão responsável e executadas por diferentes parceiros, em prazos estabelecidos.

O GTI optou por construir uma proposta de plano cuja implementação se dê nos próximos dois anos, quando, então, o documento será revisitado. Pretende-se, após esse prazo, que se faça também uma avaliação dos resultados alcançados e definição de novas metas. Dessa forma, na medida em que as ações e atividades avancem e novos desafios surjam, será possível adaptar as

políticas públicas às necessidades reais de prevenção e repressão ao tráfico, bem como de atenção às vítimas.

2.3.1. Aspectos Gerais

A proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas divide-se em três áreas, seguindo o espírito e as diretrizes traçadas na Política Nacional:

- 1) Eixo Estratégico 1 - *Prevenção ao Tráfico de Pessoas*;
- 2) Eixo Estratégico 2 – *Atenção às Vítimas*;
- 3) Eixo Estratégico 3 - *Repressão ao Tráfico de Pessoas e Responsabilização de seus Autores*.

No âmbito da *Prevenção*, o objetivo é diminuir a vulnerabilidade de determinados grupos sociais para o tráfico de pessoas e fomentar o seu empoderamento, bem como engendrar políticas públicas adequadas para tratar as suas causas estruturais.

Quanto à *Atenção às Vítimas*, foca-se no tratamento justo, seguro e não-discriminatório, na reinserção social, na adequada assistência consular, na proteção especial e no acesso à Justiça. Cabe ressaltar que se entende como vítimas não só os brasileiros, mas também os estrangeiros que são traficados para o Brasil, afinal este é considerado um país de destino, trânsito e origem de vítimas de tráfico.

No que tange à *Repressão e Responsabilização*, o foco está em ações de fiscalização, controle e investigação, considerando seus aspectos penais e trabalhistas, nacionais e internacionais.

Na matriz elaborada pelo GTI, cada Eixo Estratégico está organizado em colunas, a seguir definidas:

Prioridades: São os assuntos de grande relevância para o enfrentamento ao tráfico de pessoas a serem abordados dentro de dois anos. Expressam os resultados gerais que o PNETP se propõe a alcançar, que consiste na superação de problemas determinados em um lapso de tempo estabelecido.

Ações: São operações das quais resultam produtos que contribuem para atender às prioridades identificadas.

Atividades: Conjunto organizado de atos concretos tendentes à realização da meta determinada.

Metas: Quantificação do produto que se quer alcançar com o cumprimento de uma atividade específica.

Órgão responsável: É o órgão do Poder Executivo Federal responsável pela coordenação da execução de determinada atividade. Trata-se, portanto, do ponto focal e articulador de cada atividade. O órgão responsável tem competências relacionadas à sua área (afinidade temática), deve articular os demais órgãos parceiros, organizar reuniões e alimentar os canais de avaliação e monitoramento com informações sobre o andamento da ação, ou seja, deve também prestar contas às instâncias de monitoramento. A responsabilidade orçamentária pode ser dividida com órgãos parceiros. Para identificar uma responsabilidade clara e objetiva, cada atividade conta com apenas um órgão responsável.

IMPORTANTE: O instrumento legal adequado para a aprovação/formalização do PNETP é o decreto presidencial. Estarão vinculados a ele os órgãos do Governo Federal. Por isso, como órgão responsável por cada atividade figura um Ministério ou Secretaria Especial. O Governo Federal também assume, a partir do marco da Política Nacional, o compromisso de engajar a todos os outros atores (estados, municípios, sociedade civil, órgãos do Poder Legislativo e Judiciário, Ministério Público e organismos internacionais, dentre outros) no enfrentamento ao

tráfico de pessoas.

Parceiros: Serão co-executores da atividade específica. São, além do governo federal, órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, entidades da sociedade civil, Universidades, organismos internacionais, estados e municípios, ou seja, toda a gama de atores que atuam no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Prazos: É o espaço de tempo para a execução completa da atividade. Está dividido em:

Curto: seis meses;

Médio: 1 ano;

Longo: 2 anos.

Excepcionalmente, a depender da natureza continuada da atividade, o prazo poderá indicar o espaço de tempo no qual se deve iniciar a sua execução e não o seu término.

2.3.2. Temas Transversais e Consensos

Salienta-se que, em conformidade com a Política Nacional, a perspectiva de promoção e proteção dos Direitos Humanos permeia todo o texto do PNETP, bem como as **especificidades regionais**, já que o imenso território brasileiro comporta realidades muito diferentes que podem desencadear ações peculiares. **Os recortes de gênero, orientação sexual, raça/etnia, origem social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária, situação migratória e outros status** serão observados durante a execução das ações, a depender de prioridades e dados disponíveis sobre determinados contextos. É importante frisar que, ao longo da implementação do PNETP, esses recortes determinarão os enfoques que as atividades concretas deverão seguir.

Ao longo do PNETP, em seus três eixos estratégicos, há temas transversais que parecem, num primeiro momento, se sobrepor. No entanto, o que se pretende é reforçar a necessidade de **atuação conjunta e articulada** para não haver esforços repetidos, sem perder de vista as especificidades e complexidades de cada eixo.

Os principais temas transversais identificados foram: 1) **Diagnósticos e Pesquisas** e 2) **Capacitação e Educação**. Há ações referentes a esses macrotemas nos três eixos estratégicos. Isso porque não só no âmbito da prevenção, mas também nas esferas da repressão e da atenção às vítimas, é preciso atuar para a ampliação de informações sobre o tráfico de pessoas e a formação específica de agentes públicos e privados que atuam direta ou indiretamente no enfrentamento da questão.

O GTI entendeu ser necessária, portanto, a previsão desses temas transversais nos três eixos estratégicos. Isso não significa que as ações e atividades devam ser executadas de forma isolada e fragmentada. Pelo contrário, a união de esforços é essencial para que as ações e atividades sejam executadas harmonicamente e, dessa forma, sejam mais efetivas. A sinergia entre prevenção, repressão e atenção às vítimas é fator essencial, na medida que diminui custos e gera resultados mais amplos.

Para que essas ações e atividades transversais não se sobreponham, mas também não se isolem, é necessário, por exemplo, materiais didáticos e de divulgação referenciais, a serem adaptados às diferentes situações de enfrentamento ao tráfico de pessoas. As capacitações também podem ser modulares, para que possam ser facilmente remanejadas.

Ressalta-se, então, a **necessidade de execução integrada das ações e atividades**. Isso significa, por exemplo, que os órgãos responsáveis devem executá-las de forma agregada. Daí a

importância de enxergar o PNETP como um todo, buscando afinidades entre as metas e parcerias entre os órgãos responsáveis.

Para a implementação do Plano, é importante também que sejam definidas **dotações orçamentárias suficientes** para implementação das ações definidas neste relatório. O PNETP também é uma peça de caráter técnico-político para promover estrategicamente o aumento dos recursos públicos destinados para ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Por fim, faz-se necessário que os órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas potencializem as ações que já executam e que direta ou indiretamente afetam à questão, podendo inserir o tema de tráfico de pessoas em ações já existentes.

3. Marcos Legal e Conceitual do PNETP

A proposta de Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas ora apresentada foi construída à luz dos principais tratados internacionais relativos à matéria, bem como da legislação nacional sobre o tema.

No **âmbito internacional**, O GTI amparou-se, tal como aconteceu no processo de construção da Política Nacional, no já citado *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças*, ou *Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas*, promulgado pelo Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004.

Esse Protocolo estipula, no seu art. 4º, que:

O presente Protocolo aplicar-se-á, salvo disposição em contrário, à prevenção (artigo 9º), investigação e repressão das infrações estabelecidas em conformidade com o Artigo 5º do presente Protocolo, quando essas infrações forem de natureza transnacional e envolverem grupo criminoso organizado, bem como à proteção das vítimas (artigo 6º) dessas infrações. (grifo nosso).

Para a construção da Política e do Plano Nacional, tomou-se como base o conceito universalmente reconhecido de tráfico de pessoas (seja interno, seja internacional), definido pelo referido Protocolo no seu art. 3º, alínea "a":

(...) o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

É importante ressaltar que o PNETP, assim como a Política Nacional, inspira-se também em várias outras Convenções que reconhecem os direitos humanos no plano internacional e das quais o Brasil é parte e que também tratam direta ou indiretamente da proteção contra o crime de tráfico de pessoas. Assim, podem ser mencionados: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965, ratificado em 1969), o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (1966, ratificado em 1992), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966, ratificado em 1992), a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979, ratificado em 1984), a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1984, ratificado em 1989) a Convenção dos Direitos da Criança (1989, ratificado em 1990), entre outros.

O PNETP também é um instrumento para a promoção dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODMs) definidos pelas Nações Unidas como metas a serem alcançadas até 2015 por meio de ações concretas dos governos, das empresas e da sociedade. O Plano é especialmente importante para que o Brasil alcance o terceiro dos ODMs referente à igualdade entre os sexos e valorização da mulher. O próprio princípio de articulação e atuação em rede das esferas governamental e não-governamental contido tanto na *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* quanto no PNETP também estão em consonância com a realização dos ODM.

No **âmbito regional**, vale citar que o PNETP dialoga com os tratados e as iniciativas desenvolvidas na esfera do MERCOSUL e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 2005, os países do MERCOSUL assinaram junto com Chile, Bolívia, Peru, Venezuela e Equador, a chamada *Declaração de Montevideu contra Tráfico de Pessoas*, que prevê a cooperação policial e o intercâmbio de informações com foco no tráfico de pessoas (crianças, adolescentes e mulheres) para fins de prostituição. Além da intensificação no combate a crimes transnacionais, foi formalizada, ainda naquela oportunidade, a adesão desses países ao *Programa Pátria Grande*, elaborado pela Argentina, para regularização migratória. Em 2006, essa declaração ganhou um significado ainda mais prático com a adoção do *Plano de Ação de Combate ao Tráfico de Pessoas do MERCOSUL*. Esse Plano Regional (Portaria nº 2.167, de 7 de dezembro de 2006) identifica, entre outros, pontos focais em todo governo responsável por sua implementação, que prevê campanhas informativas, troca de informações, capacitação de atores governamentais e não-governamentais e assistências às vítimas de tráfico de pessoas.

Na esfera da OEA, por sua vez, cabe ressaltar que várias Convenções, que reconhecem os direitos humanos no plano regional e das quais o Brasil é parte, também tratam direta ou indiretamente da proteção contra o crime de tráfico de pessoas. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969, ratificada em 1992), o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988, ratificado em 1999), a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985, ratificada em 1989), a Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, a chamada “Convenção de Belém do Pará” (1994, ratificada em 1995), a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994, ratificada em 1998). Por fim, ainda no âmbito da OEA, é importante que este PNETP também dialogue com o *Documento Declarativo de Recomendaciones Generales y Especificas para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas y para la Protección Integral de Sus Víctimas*, aprovado na *I Reunião de Autoridades Nacionais em Matéria de Tráfico de Pessoas* no âmbito da OEA (Isla Margarita, Venezuela, 14-17 de março de 2006).

No **âmbito bilateral**, podemos citar as Declarações de Cascais e de Brasília produzidas em 2006 como resultado das duas etapas do *I Seminário Luso-Brasileiro sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Irregular/Illegal*. O encontro das representações dos dois países resultou de entendimento realizado durante a Cimeira Brasil-Portugal, na cidade do Porto, em 2005. Naquela ocasião os presidentes dos dois países perceberam a necessidade de empreender esforços conjuntos para enfrentar o problema do tráfico de pessoas, sem aumentar a vulnerabilidade dos sujeitos tradicionalmente visados pelas redes, levando em conta as relações históricas entre os dois países e a importância da comunidade de imigrantes brasileiros em Portugal, bem como da comunidade portuguesa, no Brasil.

As Declarações de Cascais e de Brasília prevêem diversas ações bilaterais relacionadas à prevenção, à atenção às vítimas e à responsabilização das redes criminosas. Muitas das atividades do PNETP foram de alguma maneira inspiradas por esses documentos.

No **âmbito nacional** é importante ressaltar que este PNETP, por se tratar de um tema altamente transversal, baseou-se em outros cinco Planos Nacionais que tratam de assuntos relacionados ao enfrentamento do tráfico de pessoas. Buscou-se a congruência com o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil (2002); o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (2003); o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004); o Plano Nacional de Erradicação Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (2004); e o Plano Nacional

de Convivência Familiar e Comunitária (2006). No processo de construção do PNETP os conteúdos destes planos existentes foram detalhadamente rastreados na sua relevância para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, provocando assim um fortalecimento mútuo.

Por fim, vale lembrar que este PNETP identifica a necessidade de uma adequação da legislação nacional à normativa internacional, a qual o Brasil se obrigou. Com o já identificado artigo 3º do *Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas*, temos uma norma penal não incriminadora, que orienta as normas penais incriminadoras sobre tráfico de pessoas, no âmbito nacional, espalhadas em vários artigos e leis diferentes. Além do Art. 231 (tráfico internacional de pessoas para fins de prostituição, alterada pela Lei 11.106/2005) e do Art. 231-A (tráfico interno para fins de prostituição, incluída pela lei 11.106/2005) do Código Penal, que são os únicos que se referem explicitamente ao tráfico de pessoas, há outros crimes que estão direta ou indiretamente ligados ao tráfico de pessoas, como:

1) aqueles definidos nos artigo 148 (seqüestro e cárcere privado), artigo 149 (redução à condição análoga à de escravo), artigo 206 (aliciamento de trabalhadores para fins de emigração), artigo 207 (aliciamento de trabalhadores de um local para outro do território nacional), artigo 245 (entrega de filho menor a pessoa inidônea) e artigo 249 (subtração de incapazes), todos do Código Penal;

2) bem como aqueles definidos nos artigo 238 (venda de criança ou adolescente), artigo 239 (contrabando de criança ou adolescente), artigo 240 (produção de pornografia infanto-juvenil), artigo 241 (divulgação de pornografia infanto-juvenil), artigo 244-A (exploração sexual infanto-juvenil), artigo 248 (guarda irregular) e artigo 250 (hospedagem ilegal de criança ou adolescente), todos do Estatuto da Criança e do Adolescente;

3) e, por fim, aqueles definidos nas Leis Nº 9.434/1997 e Nº 10.211/2001 (remoção de órgãos).

4. A Matriz do PNETP

(Documento em Excell disponível neste CD: Matriz_PNETP)

5. Monitoramento e Avaliação do PNETP

Considerando os requisitos democráticos de transparência e controle público do poder, o GTI concebeu, desde o início dos seus trabalhos, a adoção de mecanismos de monitoramento e avaliação³ como partes essenciais no desenho e implementação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

A Coordenação do GTI, para atender a essa questão, organizou um encontro presencial específico – a III Reunião Oficial do GTI. Foi convidado um especialista para apresentar um estudo sobre o tema e facilitar os debates.

As informações apresentadas pelo consultor, incluindo as considerações do GTI apresentadas na III Reunião, foram compiladas e servirão de base para as decisões que serão tomadas conjuntamente pelo Ministério da Justiça, pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos e pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres.

Encontram-se no volume II desse relatório a análise sobre propostas de indicadores para o Plano Nacional e um modelo de instância de monitoramento e avaliação, que foram apresentados e discutidos durante a III Reunião Oficial.

Nessa perspectiva, para a construção de uma proposta de mecanismos de monitoramento e avaliação do PNETP, partiu-se de uma análise de alguns Planos Nacionais existentes, executados pelo Governo Federal, e que poderiam servir de exemplos ou balizas na construção de referências sobre como se pode aumentar a eficiência das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil previstas neste relatório. Com o apoio de consultores, foram examinados os mecanismos e instâncias de monitoramento e avaliação dos seguintes planos de ação:

- Plano Nacional de Políticas para as Mulheres;
- Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente;
- Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária;
- Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil; e
- Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo.

Com base nessa análise, pôde-se concluir que todos os planos e programas prevêem mecanismos de monitoramento, mas enfrentam dificuldades para a sua implementação, não estando calibrados para mensuração de processos e procedimentos. Além disso, seus mecanismos possuem foco na efetividade (busca-se mensurar o impacto dos Planos e não a eficiência dos processos e ações executadas) e enfrentam a diluição de ações e a não

³ Em termos conceituais, entende-se por monitoramento o conjunto de atividades contínuas que asseguram a produção de dados e informações adequados e relevantes para a avaliação de políticas públicas, estando vinculada à real capacidade de ação de cada unidade envolvida na execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Já a avaliação, por sua vez, foi tomada como etapa integrada ao processo das políticas públicas que visa a contribuir para a formulação de planos governamentais, alocação mais racional dos recursos públicos e melhoria na prestação dos serviços e execução das ações públicas.

atribuição de responsabilidades formais em relação ao monitoramento e avaliação, ou seja, aqueles que executam não monitoram ou avaliam e tampouco os que monitoram tem capacidade efetiva de articulação, cobrança e concertação.

Aliado a essa análise, partiu-se também do material produzido pelos subgrupos do GTI referentes aos três eixos estratégicos que organizam e criam as bases do PNETP. Vale destacar ainda que o referencial que define o Plano Nacional ora proposto é a **intersetorialidade** e, para tanto, os princípios básicos são integração, articulação e complementaridade entre ações, órgãos públicos e da sociedade civil e esferas de governo, além de relações que se estabelecem no plano internacional. Desagregar o Plano assim concebido em eixos estratégicos tem, portanto, propósitos de natureza operacional e expressam com clareza demandas por ações distintas a serem implementadas.

Em linhas gerais, este foi, portanto, o ponto de partida para a discussão dos mecanismos e dos indicadores de avaliação, distinguidos segundo os três eixos estratégicos definidos no PNETP. Os fundamentos metodológicos para definir os indicadores de avaliação basearam-se nos seguintes referenciais:

- ✓ Indicadores de avaliação são definidos tendo-se por referência o objeto da avaliação e, para tanto, é preciso percorrer alguns passos que lhe são prévios. A referência metodológica é a *avaliação por objetivo*, segundo a qual é preciso identificar os objetivos visados pela política ou programa, pois são eles que determinarão os objetivos da avaliação e os critérios de aferição do sucesso da política ou programa. E somente depois de percorridas essas etapas será possível estabelecer os indicadores de avaliação.
- ✓ De acordo com as conclusões alcançadas pelos subgrupos de trabalho, a modalidade de avaliação mais adequada é a *avaliação de processo*, procedimento metodológico pelo qual, ao se observar os resultados obtidos, avalia-se o processo de implementação do programa ou política quanto aos recursos empregados, estratégias utilizadas, etc. Os critérios de aferição adotados são *eficiência* e *eficácia*, que possibilitam a análise da adequação entre recursos utilizados e os resultados parciais ou finais obtidos, referenciados aos objetivos e metas propostos. Em outras palavras, a *eficácia* é a medida da adequação entre o que de fato se produziu e os resultados originalmente esperados, já a *eficiência* será maior ou menor quanto maior ou menor for o valor do produto realizado em relação aos meios empregados.

Portanto, os indicadores de avaliação de processo se constroem mediante o estabelecimento de relações, diferenciando-se de indicadores de produto, os quais se identificam com a forma de expressão de metas e decorrem diretamente dos processos de trabalho executados. Nesta medida, para as ações ou atividades definidas nos três eixos estratégicos, foi possível definir indicadores de produto. Entretanto, para os indicadores de avaliação não foi possível adotar-se o mesmo procedimento.

5.1 Indicadores de avaliação de processo para o PNETP

A proposição de indicadores de avaliação de processo tomou por referência as prioridades ou objetivos definidos para cada um dos eixos estratégicos contidos no PNETP. Estas prioridades ou objetivos, bem como as ações e atividades decorrentes, visam a criar condições para a implementação das ações de prevenção, repressão ao tráfico e responsabilização de seus autores e atenção às vítimas. As ações e atividades estabelecidas consistem, principalmente, em mobilizar recursos humanos, legais, de gestão e institucionais. E é dessa forma que o princípio da

intersetorialidade do Plano se expressa e impõe desafios ao estabelecimento de indicadores de avaliação⁴.

Em decorrência, a ênfase recai na proposição de *indicadores de aferição da eficiência* do PNETP, entendida como medida que se constrói com o estabelecimento da relação entre o produto realizado e os recursos alocados ou meios empregados.

Com base nessas considerações, com o apoio de consultoria especializada, foram propostos e debatidos alguns indicadores, que se encontram no volume II desse Relatório.

5.2 Estrutura de Monitoramento e Avaliação do PNETP

Foi apresentado na III Reunião Oficial do GTI um modelo de instâncias de monitoramento e avaliação. Julgou-se que a estrutura que melhor se adapta aos objetivos fixados no Plano e, sobretudo, ao papel estabelecido para a avaliação deve contemplar a constituição de espaços distintos para as atividades contínuas de monitoramento, de um lado, e as ações de avaliação, de outro.

A proposta consistiu em uma Coordenação Executiva, um Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação e um Núcleo Técnico de Monitoramento.

Segundo a proposta apresentada pelo consultor, a Coordenação Executiva ficaria sob comando da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, ambas vinculadas à Presidência da República.

O Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação teria como atribuições: sugerir à Coordenação Executiva do PNETP o Plano Anual de Avaliação (baseado na criação de sistemas de informações estatísticas e gerenciais nos órgãos envolvidos no PNETP e com foco na eficiência da atuação, ou seja, na medição da relação entre objetivos fixados e recursos mobilizados por cada um dos órgãos), fixando os objetivos da avaliação, que são diferentes dos do PNETP; propor protocolos de procedimentos e termos de conduta aos envolvidos na execução do Plano Anual de Avaliação; acompanhar a execução do Plano Nacional e do seu Plano Anual de Avaliação; validar e/ ou propor ajustes nos resultados alcançados.

Por sua vez, Núcleo Técnico de Monitoramento seria um espaço de assessoria à Coordenação Executiva do PNETP, contando com o apoio de pessoal capacitado na produção e análise de dados e indicadores e teria como suas atribuições: desenvolver e manter sistemas de informações e indicadores sobre o tema e seus diversos atores envolvidos; capacitar os órgãos envolvidos na execução do PNETP no preenchimento dos instrumentos de coleta de dados necessários à construção dos indicadores de monitoramento e avaliação; garantir a produção dos dados e dos indicadores aprovados pela Coordenação Executiva; fazer a interlocução com os órgãos envolvidos e produzir relatos técnicos de modo a subsidiar as diretrizes da Coordenação Executiva e do Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação; padronizar os instrumentos de registro administrativo; garantir a confiabilidade e consistência dos dados de registro; identificar os fluxos dos serviços e requerimentos para registro de dados; acompanhar a execução dos serviços conveniados; realizar estudos setoriais e/ou específicos sobre temas afins (pesquisas

⁴ Pelo menos uma condição de ordem prática se faz necessária, qual seja, a disponibilidade de dados contínuos, sistematizados e consistentes, de preferência estruturados em um sistema informatizado de monitoramento para registro das ações e atividades do Plano.

especiais a pedido da Coordenação Executiva); recomendar pesquisas para avaliar resultados e impactos produzidos pelas ações públicas; armazenar dados de registros administrativos, de cadastros existentes e de relatórios de execução dos serviços diretos e indiretos.

6. Recomendações

Como já mencionado, o instrumento legal adequado para a aprovação do PNETP é o decreto presidencial, em razão da própria natureza das ações propostas. Estarão a ele vinculados os órgãos do Governo Federal. No entanto, os parceiros identificados no PNETP também estão comprometidos, por adesão, com a implementação efetiva das metas, incluindo auxílio técnico e financeiro. O Decreto n° 5.948/06 deixa clara a necessidade de compromisso político que deve haver dos estados, Distrito Federal, municípios, entidades da sociedade civil, organismos internacionais, Poder Legislativo, Poder Executivo e Ministério Público para efetivar as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Em outras palavras, o Decreto n° 5.948/06 obriga a Administração Federal a agir conjunta e articuladamente com todos os outros entes públicos e privados envolvidos na luta contra o tráfico de pessoas.

Por essas razões, especialmente quando se enxerga a construção das ações e os resultados advindos da Política Nacional, que foram o ponto de partida inspirador do PNETP, é que podemos falar que se trata realmente de uma *Política e de um Plano Nacional*. É necessária, portanto, uma visão além da mera autoridade do instrumento normativo utilizado para sua aprovação. Estamos diante de *uma Política e um Plano Nacional* sob o ponto de vista da construção e articulação das ações, em razão de seu resultado, não sob análise de sua origem formal, ou seja, seu instrumento de aprovação. Como consequência, o PNETP também é um instrumento para ser apropriado por todos. Seu sucesso depende do comprometimento de parceiros na execução efetiva de cada uma das ações e atividades propostas, e não apenas de um apoio esporádico e descompromissado. A participação dos outros níveis e esferas de governo e da sociedade civil na implementação da Política Nacional e do PNETP confere sustentabilidade e capilaridade às ações, com o aumento de seu potencial.

Assim, a implementação do PNETP deve ser regida pelo princípio da articulação e da atuação conjunta de órgãos federais e demais órgãos e entidades envolvidas. O enfrentamento efetivo ao tráfico de pessoas não se resolve apenas com ações governamentais isoladas. Necessário se faz que sejam adotadas medidas e ações pelos mais diversos atores que estão envolvidos diretamente com a questão: Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, estados, Distrito Federal, municípios, entidades da sociedade civil, organismos internacionais etc. Por essa razão, no decorrer dos trabalhos do GTI, representantes de outros órgãos fora da esfera da Administração Pública Federal identificaram algumas necessidades e ações prioritárias que, em sintonia com o PNETP, deverão ser implementadas para o efetivo combate ao tráfico de pessoas:

Recomendação n° 1: O Ministério Público do Trabalho defendeu a necessidade de interiorização dos seus trabalhos, com a ampliação de cargos de Procurador do Trabalho e de cargos de apoio técnico-administrativo, como forma de maior aproximação da Instituição com a sociedade.

Recomendação n° 2: Quanto aos estados, Distrito Federal e municípios, recomenda-se que sejam desenvolvidas estratégias locais (Planos Estaduais/ Regionais) à luz da Política e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Recomenda-se que a construção de Planos Estaduais/ Regionais/Municipais se dê através da articulação entre vários órgãos estaduais e municipais – relacionados à justiça, segurança pública, direitos humanos, turismo, assistência social, trabalho, saúde, educação e cultura, entre outras áreas –, sociedade civil, Ministério Público e demais atores locais pertinentes à causa. Assim, será possível consolidar uma articulação complexa entre redes municipais, estaduais, federal e da sociedade civil, enfrentando alguns problemas clássicos nas políticas sociais, que são a insuficiência de recursos e a desarticulação,

com várias políticas setoriais que não se comunicam.

Recomendação nº 3: A Política Nacional e o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas deverão ser apresentados a Conselhos político-paritários que tratem de questões afetas ao tema, a saber:

- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA);
- Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE);
- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM);
- Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI);
- Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH);
- Conselho Nacional de Assistência Social (CONAS);
- Conselho Nacional de Imigração (CNIg), dentre outros.

Recomendação nº 4: O Conselho Nacional de Imigração, órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, deveria analisar a possibilidade de aprovação de Resolução que garantisse a permanência no Brasil de estrangeiros identificados como vítimas de tráfico de pessoas, diminuindo sua vulnerabilidade, permitindo sua recuperação emocional e possibilitando sua colaboração com as autoridades brasileiras na identificação de seus exploradores.