

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

**GOVERNANÇA E INTERSETORIALIDADE NA
POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO
TRÁFICO DE PESSOAS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

DÉBORAH LÚCIA BOTELHO GUIMARÃES

BRASÍLIA-DF

2016

DÉBORAH LÚCIA BOTELHO GUIMARÃES

**GOVERNANÇA E INTERSETORIALIDADE NA
POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO
TRÁFICO DE PESSOAS**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Política Pública, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires – Orientador
Me. Mychelle Celeste Rabelo de Sá – Co-orientadora

BRASÍLIA-DF

2016

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

G963g Guimaraes, Déborah Lúcia Botelho
Governança e intersectorialidade na Política Nacional de
Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas / Déborah Lúcia Botelho
Guimaraes. – Brasília : IPEA, 2016.
87 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e
Desenvolvimento, área de concentração em Políticas Públicas, 2016
Orientação: Roberto Rocha Coelho Pires
Co-orientação: Mychelle Celeste Rabelo de Sá
Inclui Bibliografia.

1. Tráfico de Pessoas. 2. Planos Nacionais. 3. Políticas
Públicas. 4. Governabilidade. 5. Brasil. I. Pires, Roberto Rocha
Coelho. II. Sá, Mychelle Celeste Rabelo de. III. Instituto de
Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 364.15

DÉBORAH LÚCIA BOTELHO GUIMARÃES

**GOVERNANÇA E INTERSETORIALIDADE NA
POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO
TRÁFICO DE PESSOAS**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Política Pública, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em ____ de _____ de _____.

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Alexandre dos Santos Cunha – IPEA

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide – IPEA

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

BRASÍLIA-DF

2016

Ao meu esposo Igor e ao meu filho Marcos,
por tornarem minha caminhada mais leve
e cheia de alegria. Amo vocês!

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus por me conceder mais esta conquista.

À minha mãe, minha maior incentivadora, comigo desde os primeiros passos da minha caminhada.

Ao Igor e ao Marcos pela compreensão, pelo carinho, pelo companheirismo e amor a mim dedicados durante esta jornada.

Ao meu orientador Prof. Dr. Roberto Pires, pelos questionamentos positivos, pela paciência, pela disponibilidade e pelo incentivo. Muito obrigada! Seus ensinamentos foram fundamentais para a conclusão deste trabalho.

À minha co-orientadora Me. Mychelle Sá, pelo apoio incondicional desde o início deste mestrado. Obrigada pelo apoio, pelas palavras de estímulo e pelo carinho!

Aos meus professores no curso de Mestrado pelas contribuições, sugestões e valiosas lições nas disciplinas ministradas.

Aos colegas do curso de Mestrado, pelas angústias, leituras e trabalhos compartilhados e principalmente pelo respeito e pelos bons momentos com todos.

Às pessoas que participaram da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Ministério da Justiça, na Secretaria de Direitos Humanos e na Secretaria de Políticas para as Mulheres, pela disponibilidade e importante contribuição na construção deste trabalho.

A todos os colegas do Ministério da Justiça, tantas pessoas a quem agradecer que seria injusto citar alguns, pelas oportunidades, pelo apoio, pelo aprendizado, pelas ideias e principalmente pelo incentivo que tornaram possível a concretização deste mestrado.

Enfim, meus agradecimentos a todos os meus amigos, familiares que, direta ou indiretamente me auxiliaram e me incentivaram durante todo o percurso desse trabalho, contribuindo para mais essa vitória.

“Uma verdadeira viagem de descoberta não se resume
à pesquisa de novas terras, mas envolve a
construção de um novo olhar”.

Marcel Proust

Lista de Símbolos e Abreviaturas

AGU - Advocacia-Geral da União
CAPS – Centro de Atenção Psicossocial
CC/PR – Casa Civil da Presidência da República
CICP - Centro Internacional das Nações Unidas para a Prevenção de Crime
CNIg - Conselho Nacional de Imigração
CONATRAP - Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS - Centros de Referência de Assistência Social
CREAS- Centros de Referência Especializada de Assistência Social
CT – Conselho Tutelar
CTAs - Centros de Testagem Anônima
DPF - Departamento de Polícia Federal
DPRF - Departamento da Polícia Rodoviária Federal
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
GI - Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação
GTI - Grupo de Trabalho Interministerial
LGBT - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros.
MD - Ministério da Defesa
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC - Ministério da Educação
MinC - Ministério da Cultura
MJ – Ministério da Justiça
MJC – Ministério da Justiça e Cidadania
MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPF - Ministério Público Federal
MPT – Ministério Público do Trabalho
MPU - Ministério Público da União
MRE - Ministério das Relações Exteriores
MS - Ministério da Saúde

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
MTur - Ministério do Turismo
N&P - Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante
NETP - Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
ODCCP - Organização de Controle de Drogas e Prevenção de Crimes
OEA - Organização dos Estados Americanos
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
ONU- Organização das Nações Unidas
PC – Polícia Civil
PE – Pernambuco
PF – Polícia Federal
PGR - Procuradoria-Geral da República
PNETP – Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PPA - Plano plurianual
SDH - Secretaria Especial de Direitos Humanos
SENAD - Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPIR - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SNJ - Secretaria Nacional de Justiça
SPM - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SRT - Superintendência Regional do Trabalho
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
UBS – Unidade Básica de Saúde
UNDCP - Centro Internacional de Controle de Drogas das Nações Unidas
UNIFEM - Fundo das Nações Unidas para a Mulher
UNODC - Escritório das Nações Unidas Contra as Drogas e o Crime
URTP - Unidade de Repressão ao Tráfico de Pessoas

Lista de Figuras

Figura 1 – Arranjo da Implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.....	35
Figura 2 – I PNETP	40
Figura 3 – Processo de elaboração participativa do II PNETP	42
Figura 4 – II PNETP	43

Lista de Quadros

Quadro 1 – Expressões e tipos de integração intersetorial.....	22
Quadro 2 – Intensidade da ação intersetorial de acordo com os níveis de integração dos mecanismos de gestão e execução e das estruturas organizativas.....	23
Quadro 3 - Variáveis da modelagem intersetorial de acordo com os níveis de gestão, execução e estruturas organizativas.....	58
Quadro 4 - Intensidade da ação intersetorial da PNETP de acordo com níveis de integração dos mecanismos de gestão e Execução e das estruturas organizativas.....	59
Quadro 5 – Principais elementos que contribuíram para o êxito da implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	61

Resumo:

O presente estudo tem como objetivo avaliar o arranjo institucional utilizado na implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com foco nos seus Planos Nacionais, bem como identificar os atores e os mecanismos e processos de articulação que integram seu modelo de governança, os fatores que contribuem e/ou dificultam no alcance dos resultados esperados, além de apontar sugestões de melhorias. Para tanto, a seguinte pergunta de pesquisa foi proposta: “Como uma política tão complexa como a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas pode alcançar resultados positivos?” Os métodos de pesquisa consistiram na análise de conteúdo bibliográfico, de documentos e entrevistas semiestruturadas com atores-chave da Política em nível federal. Os resultados demonstram que é possível obter sucesso na implementação de políticas públicas complexas a partir de um arranjo intersetorial adequado. Demonstrou também que, não há um modelo único de arranjo para implementação dessas políticas, no entanto, existem elementos que são essenciais para fazer com que a política tenha resultados positivos. Contribui-se, assim, para o aprimoramento da Política em estudo, além de oferecer subsídios para análise de arranjos intersetoriais na implementação de políticas públicas complexas.

Palavras-Chave: Intersetorialidade; governança; arranjos intersetoriais.

Abstract:

This study aims to evaluate the institutional arrangement used in the implementation of the National Policy to Combat Trafficking in Persons, focusing on their national plans and identify the actors and mechanisms and coordination processes that integrate its governance model, contributing factors and / or hinder the achievement of the expected results, while identifying suggestions for improvements. Therefore, the following research question was proposed: "How such a complex policy like the National Policy to Combat Human Trafficking can achieve positive results?" The research methods consisted of bibliographic content analysis of documents and semi-structured interviews with key players in policy at the federal level. The results demonstrate that it is possible to succeed in the implementation of complex public policy from an appropriate intersectoral arrangement. Also showed that there is no single model arrangement for implementation of these policies, however, there are elements that are essential to make the policy has positive results. This dissertatatoin contributes thus to the improvement of the policy under study, besides offering support for analysis of intersectoral arrangements in the implementation of complex public policy.

Keywords: intersectionality; governance; intersectoral arrangements.

SUMÁRIO

Lista de Símbolos e Abreviaturas.....	viii
Lista de Figuras	x
Lista de Quadros.....	xi
Resumo	xii
Abstract	xiii
Introdução	15
Capítulo 1 - Governança, Intersetorialidade e Arranjos Institucionais: Um estudo dos conceitos.....	18
Capítulo 2 – A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.....	26
2.1 O Tráfico de Pessoas: Uma introdução	26
2.2 Base legal que antecedeu a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	28
2.3 O Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	31
2.3.1 O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.....	37
2.3.2 O II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.....	40
2.4 Resultado do Monitoramento dos Planos	45
2.4.1 Monitoramento do I PNETP.....	45
2.4.2 Monitoramento do II PNETP	48
Capítulo 3 – Análise da Implementação da Política.....	51
3.1 Principais desafios da Política.....	52
3.2 Enfrentando os desafios da Política.....	54
3.3 Elementos que contribuíram para o alcance dos resultados positivos da Política.....	56
3.4 Desafios a serem enfrentados	62
Conclusão	63
Referências	65
Anexos.....	71

Introdução

Em atendimento às demandas e anseios da sociedade por uma melhor qualidade dos serviços e do gasto público, os governos têm buscado tornar a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas cada vez mais eficientes, efetivas e eficazes. Tal tarefa passa necessariamente pelo envolvimento de múltiplos atores de diversos setores, o que torna a política pública cada vez mais complexa.

Para a articulação de políticas cujas implementações perpassam diversos setores e entes, a reflexão sobre governança se torna indispensável para a construção de espaços de negociação, definição das relações entre os atores envolvidos e os vários papéis desempenhados pelos agentes do processo.

Diante disso, o presente estudo parte do princípio de que o desenvolvimento favorável de políticas públicas complexas exige respostas igualmente complexas, demandando dos governos uma maior capacidade para a governança, a qual se processaria por meio de arranjos institucionais baseados na intersectorialidade, envolvendo a cooperação e a atuação conjunta de atores públicos, privados e a sociedade civil.

O objeto deste estudo é a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, materializada por meio dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, do governo federal, por se tratar de uma política altamente complexa, plural e não linear, que requer arranjos intersectoriais e um modelo de governança adequado, para ser bem-sucedida. O enfrentamento ao tráfico de pessoas envolve desde ações de combate à pobreza - uma vez que pesquisas mostram que pessoas em situação de pobreza são mais vulneráveis - até ações para o desbaratamento de quadrilhas, acordos internacionais com outros países, acolhimento das vítimas e suas famílias. Sua elaboração e implementação abrange diversos atores que necessitam interagir de forma articulada e não-segregada para o alcance de resultados positivos no enfrentamento desse crime.

Apesar de toda essa complexidade, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e seus planos têm logrado resultados positivos, como o alto percentual de metas atingidas na implementação dos planos. No I Plano Nacional, aprovado em 2008, conseguiu-se implementar 70% das metas estabelecidas no documento. Da mesma forma, no II Plano Nacional, o resultado parcial apresentado em 24 de maio de 2016 pelos órgãos envolvidos apontou um percentual de 97% das metas em curso, sendo que destas, 19% já concluídas, 56%

em vias de conclusão e 22% identificadas como metas permanentes, ou seja, que ultrapassam o plano vigente.

O problema de pesquisa a ser abordado perpassa a análise da governança e da intersetorialidade em política pública e foi orientado pelas seguintes questões básicas: “Quais mecanismos de articulação e arranjos de governança foram utilizados para a implementação e gestão da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas? De que forma esses elementos contribuíram para o alcance dos resultados positivos observados?”

O objetivo geral consiste em compreender e avaliar a governança e o arranjo institucional utilizados para a implementação e gestão da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP, com enfoque nos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, identificando os atores e os mecanismos de articulação que dão concretude ao seu modelo específico de governança.

Para a compreensão do problema de pesquisa e atingimento do objetivo geral, a pesquisa se orientou pelos seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a implementação e operacionalização da política e de seu conjunto de atores;
- b) Avaliar o funcionamento de seu arranjo institucional;
- c) Identificar a construção (ou não) de sua intersetorialidade e de seu modelo de governança;
- d) Identificar os desafios encontrados na articulação da política a nível federal;
- e) Avaliar os fatores decisivos para o alcance dos resultados positivos na política
- f) Avaliar o alcance das metas estabelecidas nos planos por parte dos órgãos do governo federal; e
- g) Verificar os fatores que contribuem ou dificultam o alcance de resultados positivos na implementação da política.

Para a busca de respostas e o alcance dos objetivos, o trabalho utilizou a pesquisa descritiva, adotando os procedimentos da pesquisa documental para coleta de dados junto aos inúmeros documentos existentes sobre o processo de formulação, implementação e avaliação da PNETP. Também efetuou-se pesquisa bibliográfica para o estudo do marco teórico concernente aos temas da governança, intersetorialidade e arranjos institucionais.

Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas junto aos representantes dos órgãos da Coordenação Tripartite (MJ, SDH, SPM), responsáveis por coordenar a gestão

estratégica e integrada da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e por acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas nos Planos.

Esta dissertação está dividida em 3 capítulos, além desta introdução e a conclusão. No primeiro são apresentados o conjunto de teorias e conceitos sobre governança, intersectorialidade e arranjos institucionais que guiarão a análise do caso em estudo e permitirão o desenvolvimento do problema de pesquisa. No segundo é apresentado o objeto de estudo, seus antecedentes, características, evolução ao longo do tempo, entre outros aspectos concernentes à modelagem da política. E, no terceiro capítulo, é realizada a análise da implementação da PNETP, avaliando, entre outros pontos, como o arranjo institucional atende aos desafios de articulação intersectorial imposto pela política e apontando limites a serem superados.

Capítulo 1 – Governança, Intersetorialidade e Arranjos Institucionais: Um Estudo dos Conceitos

Um dos principais desafios colocados à administração pública atualmente consiste na predisposição de promover mudanças estruturais capazes de lidar, de forma mais eficiente, com as sucessivas crises econômicas, dificuldades gerenciais e de promover o bem estar social da população.

Ao longo das décadas, vários movimentos reformistas surgiram com a proposta de melhorar a capacidade do Estado em resolver problemas cada vez mais complexos na esfera pública. Tais movimentos, geralmente focados em reduzir os gastos públicos e superar as dificuldades organizacionais e gerenciais do setor, não levavam em consideração outros fatores importantes que devem ser ponderados quando se trata de implementação de políticas públicas, tais como: a interação, a cooperação, a autonomia das partes, o controle mútuo, o consenso, e a participação social.

A partir dos anos 90, a forma de fazer a gestão pública sofre uma importante mudança, resultado de pressões exercidas nacional e internacionalmente. No âmbito internacional, a crescente mobilidade do capital tornou mais difícil para os Estados dirigirem suas atividades econômicas sozinhos, sendo necessária a criação de estruturas regulatórias para auxiliá-los na tarefa de coordenar a crescente economia internacional. No espaço doméstico, o Estado deparou-se com as manifestações populares por melhores serviços, menos impostos e por uma atuação do Estado mais efetiva, transparente e responsável (BEVIR, 2011).

A necessidade de rever a condução da gestão pública propiciou o surgimento de novas ferramentas de gestão voltadas para o cidadão, para a participação e para a transparência, bem como a participação de diversos atores (sociais e políticos) na elaboração e implementação de políticas públicas. Desenvolver políticas de maneira mais eficiente e transparente tornou-se imprescindível, o que levou os governos a repensarem suas formas de fazer políticas, além de suscitar as discussões em torno da própria capacidade do Estado em realizar tais políticas.

Nesse contexto, o tema governança ganha notoriedade e passa a ser tema de estudo e discussão no meio acadêmico e em várias instituições.

Em 1992, o Banco Mundial divulgou um documento em que definia a governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, e a capacidade dos governos de planejar,

formular e programar políticas e cumprir funções”. (Banco Mundial, 1992, p.1). Tal definição é, provavelmente, uma das mais conhecidas e foi bastante criticada por alguns autores como Moore 1993, apud Marques (03/07/1993) que considerou tal conceito como uma clara intenção de influenciar o pensamento do resto do mundo sobre o que o Banco considera ser um bom governo e o que esses governos devem fazer, independentemente do Banco.

Seguindo uma linha semelhante, Nardes (2014, p. 157), define governança “como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população”. Assim, os resultados das políticas públicas se tornariam mais eficazes à medida em que essa capacidade fosse aprimorada.

Fischer (1996, p. 19), por outro lado, possibilita um olhar diferente quando coloca que a governança “é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes do processo”. Aqui a definição de governança é dada de forma mais abrangente, extrapolando os aspectos administrativos e econômicos desenvolvidos pelo Estado. A autora dá destaque para o processo de negociação e diálogo entre diversos atores (políticos e sociais) envolvidos na política e a definição de seus papéis. Este conceito é muito útil no sentido de esclarecer que a governança é um processo que envolve atores, ideias e instituições na elaboração e implementação de políticas públicas e que, o entrosamento desses elementos será responsável pelo resultado positivo ou negativo da política.

Como bem colocou Fontes Filho e Louzada (2009, p.1), governança é o “processo político-negocial de identificação de necessidades e construção de objetivos (ou políticas) quanto à efetividade de sua implantação, assegurando aos interessados legítimos (*stakeholders*) influenciar e conhecer seus resultados”.

Dentre os diferentes significados dados à governança, o conceito adotado por Marques (2013) talvez seja o mais adequado quando se trata do desenvolvimento de políticas públicas complexas, por este motivo será o conceito de governança aqui aplicado. Segundo ele, a governança é “um conjunto de atores estatais e não estatais, interligados por laços formais e

informais, que operam no processo de decisão política, incorporados em contextos institucionais específicos.”¹ (MARQUES, 2013, p.17, tradução nossa).

De modo geral, a governança possibilita ao Estado um novo olhar sobre a forma de governar a sociedade. Para Rhodes (1996, p.652) apud Pires e Gomide (2015, p.124), a “governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada”.

Além das disputas em torno do conceito mais geral de governança, internamente, o conceito também está longe de ser algo homogêneo. A literatura apresenta diversos estilos de governança. Os mais comuns são: hierarquia, mercado e rede. O modo de governança de hierarquia é caracterizado pela coordenação, pela padronização de procedimentos, pelo excesso de formalismo e de estruturas burocráticas. O de mercado é baseado na relação entre instituições que se organizam e se coordenam para realização de trocas que sejam vantajosas e que atenda a seus interesses individuais, geralmente envolvendo a análise de custo-benefício. Por fim, o modo de governança de redes sugere a ideia de interdependência ente os atores, envolvendo relações de confiança, igualitarismo, compartilhamento de recursos e conhecimentos. É importante ressaltar que, na prática, esses três modelos coexistem, sendo raros os casos em que é possível substituir um pelo outro completamente. (PIRES; GOMIDE, 2016)

Nessas relações de reciprocidade, a governança deve ser capaz de contribuir para coordenação do conjunto de atores e interesses no intuito de tornar as políticas mais vantajosas tanto para o governo quanto para a população que se beneficia dessa política. No entanto, o desafio de coordenar políticas públicas que transcendem o escopo setorial não é tarefa fácil. Para Peters (1998), a coordenação consiste em um dos principais problemas enfrentados pelos governos atualmente. Além disso, alerta para o fato de que os problemas relacionados à coordenação são responsáveis por grande parte dos resultados negativos das políticas públicas. Segundo ele, “Além de reduzir a eficiência na entrega de serviços, a ausência de uma coordenação adequada tenderá a gerar conflitos internos e reduzir a criatividade política”² (PETERS, 1998, p.3, tradução nossa).

¹ Marques (2013), “*as sets of State and non-State actors interconnected by formal and informal ties operating within the policy-making process and embedded in specific institutional settings*”.

² Peters (1998), “*In addition to reducing efficiency in delivering services, the absence of adequate coordination will tend to generate internal conflict and reduce policy creativity*”.

É importante destacar que a coordenação, por si só, não promove a integração, apesar de ser parte importante do processo. “A integração [...] constitui o mais alto nível de colaboração, tanto em termos de intensidade como de complexidade, das relações entre os setores implicados com a realização de um propósito compartilhado” (CUNILL-GRAU, 2016, p.44). Além da integração, a colaboração, a convergência e a consolidação apresentam-se também como tipos de integração entre diversos setores. (CUNILL-GRAU, 2016; CORBETT; NOYES, 2008; HORWATH; MORRISON, 2007).

O crescente número de questões transversais³ em torno de políticas públicas, especialmente aquelas que são concebidas como sendo para públicos específicos, tem também elevado a importância do desenvolvimento de políticas sob perspectiva da coordenação horizontal (setores diferentes em um mesmo nível de governo).

Utilizar a coordenação horizontal em instituições com hierarquias estabelecidas e historicamente verticalizadas é um grande desafio. Na implementação das políticas, a coordenação horizontal pode ser eficiente no sentido de potencializar os resultados e minimizar os custos ao compartilhar orçamentos e recursos humanos. Além disso, é crescente a necessidade de um setor saber o que o outro está fazendo a fim de evitar programas contraditórios e redundantes.

Dessa forma, o nível mínimo aceitável de coordenação horizontal seria aquele em que a instituição está ciente das atividades que o outro faz e se esforça para não duplicar as atividades ou interferir no trabalho uns dos outros. Já um nível mais elevado de coordenação exigiria controles mais rígidos sobre as atividades da organização e meios de se fazer cumprir os controles ou de fazer com que as falhas fossem remediadas, além de exigir o desenvolvimento de uniformidade substancial nos padrões de tratamento em todo o país. (PETERS, 1998).

Diante de problemas sociais que demandam serviços oferecidos por diferentes instituições ou setores do Estado e que necessitam de articulação coordenada entre si, sobressai a importância da intersetorialidade enquanto caminho para a articulação dos diversos segmentos organizacionais (públicos ou não) e dos seus interesses na produção de políticas públicas.

A intersetorialidade envolve o compartilhamento de atribuições entre os diferentes setores que, de forma articulada, atuam para mudar determinada situação social.

³ Aqui entende-se por transversalidade a introdução de novos assuntos, pontos de vista, novas linhas de trabalho e de objetivos em diversos setores envolvidos na elaboração e implementação da política pública, não substituindo as estruturas setoriais já existentes (SERRA, 2005 apud CUNILL-GRAU, 2016).

“[...] a noção de intersetorialidade refere-se à integração de diversos setores, principalmente – embora não unicamente – governamentais, visando à resolução de problemas sociais complexos cuja característica fundamental é a multicasualidade. Essa noção de intersetorialidade também implica relações de colaboração, claramente não hierárquicas e, inclusive, não contratuais. [...] Implica que os setores ‘entrem em um acordo’ para trabalhar ‘conjuntamente’ visando a alcançar uma mudança social em relação à situação inicial”. (CUNILL-GRAU, 2016, p.36)

Os resultados positivos da política intersetorial dependem, em grande parte, da sua capacidade de integração, ou seja, fazer com que os atores envolvidos na política consigam agir de forma integrada e harmônica com uma visão para além da perspectiva setorial. Nesse sentido, entende-se a intersetorialidade “como um convite para reflexões pós-burocráticas sobre a burocracia estatal para o enfrentamento do desafio da integração e articulação de atores, processos e estruturas que foram construídos e operam, tradicionalmente, de forma fragmentada”. (PIRES, 2016, p. 67).

Para Corbett e Noyes (2008) apud Cunill-Grau (2016) a integração se identifica com os mais altos níveis de colaboração. De acordo com os autores, as expressões e tipos de integração intersetorial são descritos conforme o quadro abaixo.

Quadro 1 - Expressões e Tipos de Integração Intersectorial.

Colaboração	Convergência	Consolidação	Integração
Padrões de qualificação do pessoal	Disposições contratuais para a transferência/realocações de fundos	Planos e orçamentos multiagências/multiáreas /multidisciplinas	Acordos formais entre serviços
Formulários/processos de solicitação únicos	Acordos contratuais com uma “agência diretora”	Equipes interagenciais para o fornecimento contínuo de serviços	Metas e objetivos compartilhados claramente definidos
Protocolos de gestão de casos comuns	Contribuições orçamentárias/recursos compartilhados (<i>pooled resource</i>)	Planejamento interagenciais fusionada/divisão do trabalho/responsabilidade	Legislação que requer associação entre agências
Administração funcional centralizada.		Capital humano/ativos físicos fixos compartilhados	Fusão de alguns sistemas de gestão
Autoridade de coordenação/(re) programação de TIC			Fundos compartilhados
			Arranjos comuns de administração
			Enfoque conjunto para a capacitação, a informação e as finanças.

Fonte: Corbett e Noyes (2008, p. 7), Horwath e Morrison (2007, p. 57-58)..apud Cunill-Grau (2016, p. 44)

Dessa forma, supõe-se que quanto maior a integração dos setores, maior a intensidade da intersectorialidade e, conseqüentemente, maior a possibilidade da implementação de uma política integral.

Há portanto, segundo Cunill-Grau (2016), três possíveis variáveis relevantes que ocorrem na modelagem da intersectorialidade, de acordo com os níveis de gestão, execução e estruturas organizativas e que são determinantes para definir o grau de intensidade da integração. São eles:

- a) O grau de incorporação no ciclo de formação e avaliação das políticas - onde o planejamento, o orçamento, o monitoramento e a avaliação passam a ser intersectoriais e não mais departamentalizado ou setorial.
- b) O grau de mancomunidade⁴ na execução das ações - capacidade de unir setores para um fim comum, compartilhando recursos, sistemas de informação, orçamentos, responsabilidades e ações.
- c) O grau de alteração das formas organizacionais prévias dos setores governamentais - alteração nas dinâmicas e processos organizacionais que pode provocar modificações total ou parcial nas estruturas organizacionais. Em todos os casos, o recomendado é que haja espaços para a resolução de conflitos que possa vir a surgir entre os setores envolvidos.

Dessa forma, “a maior integração se produziria quando houvesse incorporação na formação das decisões com a mancomunidade na sua execução, e estruturas para a governança comum” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 48), podendo ser ilustrada conforme quadro abaixo.

Quadro 2 - Intensidade da Ação Intersetorial de Acordo com Níveis de Integração dos Mecanismos de Gestão e Execução e das Estruturas Organizativas

Alta integração	Baixa integração
Compartilha-se a formulação das decisões, monitoramento e avaliação <i>(Incorporação no ciclo de políticas)</i>	Apenas uma parte do ciclo de políticas é contemplada. Por exemplo, um plano de ação básico, coordenado por alguma instância central, no qual intervém um órgão intersectorial de caráter técnico.
Planejamento conjunto	
Programação orçamentária comum	As atividades básicas de planejamento, elaboração

⁴ Mancomunidade é um termo hispânico utilizado por Nuria Cunill-Grau para se referir ao compartilhamento de recursos, incluindo informações, responsabilidades e ações.

Monitoramento e avaliação compartilhados	do orçamento e avaliação continuam assumidas setorialmente.
Compartilha-se a execução das decisões, as informações e os recursos (mancomunidade)	Compartilham-se somente assuntos operacionais. Por exemplo, transferência de informação sobre um mesmo público.
Ações, recursos e responsabilidades compartilhadas com funcionamento em rede	O financiamento das ações fica a cargo de uma autoridade central.
Produzem-se alterações nas estruturas organizativas setoriais (<i>Estruturas orgânicas suprasetoriais ao menos para a governança comum</i>)	Não existem arranjos para a ação intersetorial, salvo algum tipo de instância técnica multissetorial.
Intersectorialidade de alta intensidade	Intersectorialidade de baixa intensidade

Fonte: Cunill-Grau (2016, p. 48)

Assim, a questão da integração, como já exposto, envolve decisões em torno de como a intersectorialidade será abordada. “[...] As decisões sobre o que é integrado e o que é compartilhado, quem intervém na integração e onde é produzida a integração entre os setores governamentais oferecem, na prática, a abordagem da intersectorialidade” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 49)

Além disso, muitos são os desafios enfrentados pela ação intersectorial. Dentre os principais tem-se a construção de uma visão comum entre os atores das questões a serem enfrentadas na implementação da política. Outro fator problemático consiste na capacidade de comunicação desses entes. A diversidade de sistemas de informação e os vários conceitos e nomenclaturas desenvolvidas pelos órgãos setoriais ao longo das décadas acabam por dificultar a comunicação entre os diferentes órgãos no desenvolvimento das políticas. Por fim, mas não esgotando o leque de dificuldades enfrentadas na ação intersectorial, tem-se a complexidade no desenvolvimento e manutenção das relações de confiança entre os órgãos envolvidos na política. (PIRES, 2016).

Sem dúvida parece ser inviável tentar resolver problemas sociais multicausais de forma departamentalizada, sem qualquer interação. Na perspectiva da intersectorialidade, os arranjos permitem tratar as questões sociais de forma integrada e transversal, envolvendo não apenas os setores burocráticos, como também os atores políticos e sociais, promovendo maior participação, maior controle e melhores resultados.

Como bem coloca Pires e Gomide:

“[...] compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas. [...] o conceito de

arranjo institucional é entendido como *o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica*. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas”. (PIRES; GOMIDE, 2014, P. 19)

Por meio de arranjos institucionais adequados - e isso depende de cada caso, pois cada situação requer um desenho específico de arranjo - é possível ampliar a capacidade estatal⁵ e, quanto maior for essa capacidade, mais positivos serão os resultados das políticas.

Os arranjos também permitem apontar os atores capacitados para a realização de determinada tarefa e de identificar as formas de interação dos agentes no processo de implementação da política dos governos, além de permitir antecipar gargalos que possam vir a impactar negativamente a política. Em suma, “os arranjos institucionais dotam o Estado das habilidades necessárias para implementar seus objetivos”. (PIRES; GOMIDE, 2014, p.21)

De acordo com Oliver Williamson o termo arranjo institucional pode ser substituído pela expressão “estrutura de governança” uma vez que ambos possuem, do ponto de vista econômico, significados equivalentes (WILLIAMSON,1986, p. 105 apud FIANI, 2014, p.57). No entanto, para fins desta dissertação foi empregado o termo arranjo institucional a fim de evitar possíveis dúvidas conceituais diante da amplitude de significados existentes para a palavra governança.

A partir dos conceitos aqui apresentados pretende-se estudar o caso concreto da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que consiste em uma política pública complexa, plural, multidisciplinar e intersetorial, cujo planejamento, implementação, avaliação e monitoramento envolvem relações federativas, participação social, parcerias, relações com os Poderes Legislativo e Judiciário, entre outros. Assim, nesse estudo, buscar-se-á avaliar o modelo de governança implícito na implementação da política e dos seus planos em nível federal, por meio da identificação do seu arranjo institucional e dos mecanismos de articulação presentes e ausentes, os quais permitirão análises sobre os fatores que contribuem para o êxito da iniciativa, assim como limitações ainda observáveis na produção da sua intersetorialidade.

⁵ Aqui, entende-se por capacidade estatal “[...] as capacidades que os Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos. [...] Isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas (Skocpol & Finegold 1982; Skocpol 1985; Mann 1993; Evans 1995; Geddes 1996 apud PIREs & GOMIDE, 2016, p.123).

Capítulo 2 - A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

2.1 O Tráfico de Pessoas: uma introdução.

O tráfico de pessoas, segundo Castilho (2007), tem suas raízes na cultura escravista, tão antiga quanto a própria história. É considerado hoje como uma forma de escravidão moderna que fere os direitos vitais da pessoa humana, tais como: dignidade, liberdade de ir e vir, integridade física e psicológica, liberdade sexual e de trabalho. Trata-se, portanto, de uma atividade criminosa complexa, transnacional e de altos lucros, que se manifesta de maneiras diferentes em diversos pontos do planeta, vitimizando milhões de pessoas em todo o mundo.

No Brasil, a escravidão tomou força por volta da primeira metade do século XVI movida pela necessidade de mão de obra, principalmente nas lavouras de cana para a produção do açúcar.

Os negros eram considerados coisas e tratados como tais, sendo transportados e negociados livremente. Contudo, a partir da metade do século XIX, a prática da escravidão no Brasil e em outros países do mundo passou a ser criticada, sobretudo pela Inglaterra, que passava pelo período áureo da Revolução Industrial.

Com o objetivo de pressionar os países escravistas a tornar seus escravos homens livres e ampliar seu mercado consumidor no mundo, a Inglaterra aprovou em 1845 a Lei Bill Aberdeen. Tal lei proibia o tráfico de escravos e autorizava os ingleses a aprisionar qualquer navio suspeito de transportar escravos no oceano Atlântico.

Em 1850, o Brasil, cedendo às pressões inglesas, aprovou a Lei Eusébio de Queiroz, que dava fim ao tráfico negreiro. Em 1871 foi sancionada a Lei do Ventre Livre, que concedeu liberdade aos escravos nascidos a partir daquela data e no ano de 1885 o Brasil promulgou a Lei dos Sexagenários, que garantia liberdade aos escravos com mais de 60 anos de idade.

Somente no final do século XIX é que a escravidão tornou-se proibida mundialmente. A abolição da escravidão no Brasil se deu em 1888, com a publicação da Lei Áurea, assinada pela princesa Isabel.

De acordo com Costa e Schwarcz, 2000, p. 247 apud Faria, Oliveira e Mendes (2007, p. 2), em relação ao efeito da escravidão no Brasil:

“Não se passa impunemente pelo fato de ter sido a última nação a abolir o cativo, já que até maio de 1888 era possível garantir a posse de um homem por outro. Era difícil a convivência entre o projeto republicano – que, recém-inaugurado em novembro de 1889, vendia uma imagem de modernidade – e a lembrança recente do sistema escravocrata, que levava à conformação de uma sociedade patriarcal, marcada pelas relações de ordem pessoal, violenta e na qual vigorava um profundo preconceito em relação ao trabalho braçal”. (Faria, Oliveira e Mendes, 2007, p. 2).

É certo que a preocupação em torno do enfrentamento ao tráfico de pessoas tem crescido ao longo do tempo. Acordos políticos foram assinados e comitês foram criados, mesmo assim, em pleno século XXI, existem mais pessoas escravizadas no mundo do que a história da humanidade já registrou em 400 anos de escravidão legalmente permitida.

Neste contexto, nas últimas décadas, várias discussões foram travadas em âmbito internacional, sobretudo em instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), em torno da problemática do tráfico de pessoas e da necessidade de uma mudança cultural mais profunda. Tais discussões tomaram grande força para combater este crime, culminando na elaboração e aprovação de um tratado internacional conhecido como Protocolo das Nações Unidas de Prevenção, Supressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo), em 2000.

O Protocolo de Palermo, consiste no instrumento legal internacional que trata do tráfico de pessoas. Foi aprovada pela Assembleia-Geral da ONU em 15 de novembro de 2000 e internalizado no Direito Brasileiro pelo Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Tal documento define o tráfico de pessoas como:

“[...] o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo-se à ameaça ou ao 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”. (BRASL, 2004, art. 3º).

Segundo a ONU (2014), estima-se que, em âmbito global, “cerca de 2,4 milhões de pessoas são traficadas todos os anos, constituindo a terceira modalidade criminosa mais lucrativa do mundo, com a geração de uma renda anual de 32 bilhões para os exploradores. Estudos do

Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime (UNODC)⁶ apontam para a existência de vítimas originárias de 127 países e de vítimas encontradas em 137 países”. (UNODC, 2014, p. 5)

E, geralmente, este crime está associado a diversos outros: para a exploração sexual comercial, que incide majoritariamente sobre mulheres e crianças; para trabalho escravo; e o tráfico de órgãos e tecidos humanos.

2.2 Base Legal que Antecedeu a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

A legislação que antecedeu as políticas sobre o tráfico de pessoas ocupou-se primeiramente com o tráfico de negros comercializados como escravos, sobretudo para os países da Europa no século XIX. Diante dessa preocupação, em 1926 foi realizada na Suíça uma Convenção para discutir sobre as questões da Escravatura. Tal Convenção foi mais tarde, em 1953, emendada pelo protocolo aberto à assinatura ou à aceitação na sede da ONU, em Nova York.

Em seu primeiro artigo, a Convenção definiu tráfico de pessoas como sendo:

“[...] todo ato de captura, aquisição ou sessão de um indivíduo com o propósito de escravizá-lo; todo ato de aquisição de um escravo com o propósito de vendê-lo ou trocá-lo; todo ato de cessão, por meio de venda ou troca, de um escravo adquirido para ser vendido ou trocado; assim como em geral todo ato de comércio ou de transportes de escravos”. (GENEBRA, 1926, p.1).

Segundo Castilho (2007), o tráfico de negros para comércio escravo foi o ponto de partida para a realização de diversas convenções e acordos envolvendo a temática tráfico de pessoas. Os principais acordos assinados ao longo das últimas décadas foram o Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas (Paris, 1904), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas (Paris, 1910), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (Genebra, 1921), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (Genebra, 1933), o Protocolo de Emenda à

⁶ A United Nations Office on Drougs and Crime - UNODC (Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime) é uma agência da Organização das Nações Unidas – ONU, que auxilia diretamente os Estados e organizações não-governamentais na implementação de medidas que refletem as três convenções internacionais de controle de drogas e as convenções contra o crime organizado transnacional e contra a corrupção. Seu trabalho está baseado em três grandes áreas: saúde, justiça e segurança pública.

Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças e à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (Genebra, 1947), e, por último, a Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (Lake Success, 1949).

Historicamente, o evento considerado divisor de águas no enfrentamento ao tráfico de pessoas foi a Convenção de Genebra ocorrida no ano 1949 na Suíça. Teve como principal objetivo elaborar as Convenções Internacionais e determinar normas de humanidade para a Proteção das Vítimas da Guerra, tomando por base o respeito pelo ser humano e pela sua dignidade. Para fins dessa Convenção, a vítima passaria a ser qualquer pessoa, independentemente de sexo e idade. Além disso, “os Protocolos Adicionais estenderam esta proteção a toda e qualquer pessoa afetada por um conflito armado, obrigando as partes em conflito e os combatentes a que se abstenham de atacar a população civil e os bens civis e a que conduzam as suas operações militares em conformidade com as normas reconhecidas do Direito Internacional Humanitário” (CICV, 2012, p. 3).

Em 1995, ocorreu em Pequim a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, onde foi aprovada uma Plataforma de Ação para promover os direitos das mulheres. Em seu escopo, os principais objetivos estratégicos fixados, foram a supressão do tráfico de mulheres e a assistência às vítimas do tráfico e da prostituição. A partir desta Conferência, a prostituição forçada foi definida como uma forma de violência e violação aos direitos humanos, não incluindo a prostituição livremente exercida.

No final do Século XX, a Assembleia Geral da ONU criou um comitê intergovernamental cujos estudos resultaram na elaboração e aprovação do Protocolo de Palermo (BIJOS, 2011). Tal proposta foi um marco na prevenção e combate à criminalidade organizada transnacional, sobretudo em matéria de prostituição e tráfico de pessoas, com atenção especial para mulheres e crianças. Além disso, destacou aspectos muito importantes no enfrentamento desse crime e apoio às vítimas.

O primeiro deles foi ter como objeto de proteção não apenas mulheres, crianças, mas qualquer ser humano. Também buscou garantir tratamento às vítimas de graves abusos, passando para os Estados-membros a responsabilidade de criar mecanismos de denúncia e serviços de assistência.

Outro aspecto importante diz respeito à finalidade do tráfico que até então tinha como foco o tráfico para fins de prostituição. A partir do Protocolo de Palermo essa preocupação foi ampliada abarcando também o combate ao tráfico de pessoas com propósitos ilícitos e englobando na cláusula qualquer forma de exploração da pessoa humana, seja ela sexual, do trabalho ou a remoção de órgãos.

As legislações internacionais sobre a temática resultaram em mudanças no Brasil. Ao longo das décadas, o Brasil assinou e ratificou tratados com o intuito de combater o tráfico de pessoas, demonstrando sua preocupação com a problemática e interesse na incorporação e adaptação da legislação interna à legislação internacional.

Em 1949, o país assinou a Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração de Outrem, instrumento internacional promulgado em 1958. Em 1966 outros dois Pactos Internacionais (Sobre os Direitos Civis e Políticos e Sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais) também foram assinados e promulgados no ano de 1992.

No entanto, foi apenas na última década que a temática começou a ter maior participação no cenário brasileiro e foi também neste período que os principais acordos internacionais sobre o tema foram de fato promulgados. Dentre os acordos internacionais assinados pelo Brasil, foram internalizados: a Convenção contra o Crime Organizado Transnacional (Decreto nº 5.015 de 12 de março de 2004); 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 – Protocolo de Palermo (Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004); o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea (Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004), o Protocolo Opcional da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Decreto nº 4.316 de 31 de julho de 2002).

Ainda foi promulgada, em 2009, a Lei nº 12.015 de 07 de agosto de 2009, que altera o Código Penal no Título VI relacionado aos crimes contra os costumes, alterando seu título para “Dos crimes contra a dignidade sexual”, bem como modificando substancialmente a configuração dos crimes de estupro, posse sexual mediante fraude e tráfico de pessoas, entre outros:

“Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro.

Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos.

§ 1o Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la.

§ 2o A pena é aumentada da metade se:

I - a vítima é menor de 18 (dezoito) anos;

II - a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato;

III - se o agente é ascendente, padrasto, madrastra, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; ou

IV - há emprego de violência, grave ameaça ou fraude.

§ 3o Se o crime é cometido com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se também multa”. (BRASIL, 2009)

Em agosto de 1980, foi promulgada a Lei nº 6.815 de 19 de Agosto de 1980, que definiu a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e criou o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). No entanto, por ter sido criada e promulgada em um período de recessão, em que o país passava por uma ditadura militar, a lei acabou por não atingir seu objetivo de contribuir para a proteção do estrangeiro que ingressava no país, uma vez que predominava em tal documento a ideia de que todo estrangeiro poderia ser um potencial criminoso.

A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, reconheceu a condição de particular vulnerabilidade das crianças e adolescentes brasileiros e a necessidade de proporcionar a eles proteção especial no quadro legislativo, em consonância com a Convenção dos direitos da Criança da ONU de 1990.

Outra contribuição foi a criação da Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997, que dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo para fins de transplante e tratamento, e dá outras providências.

Assim, as leis criadas ao longo das décadas, de alguma forma, foram importantes e representaram grande avanço no sentido de assegurar o respeito e os direitos do ser humano. Além disso, serviram de premissa para a elaboração de leis ainda mais consistentes para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, como a lei que estabeleceu uma política pública específica para tratar do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

2.3 A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Com o objetivo de conscientizar governos, empresas e toda a sociedade sobre o tráfico humano e seguindo os princípios constantes no Protocolo das Nações Unidas de Prevenção, Supressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente mulheres e crianças, o UNODC passou a promover em todo o mundo um projeto conhecido como Iniciativa Global de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

No ano de 2001, o Brasil efetivou uma cooperação técnica internacional, assinada entre a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (SNJ/MJ) e o UNODC. A situação brasileira sobre a temática de tráfico de pessoas veio à tona por meio de um esforço coordenado entre governo, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e universidades. Além disso, a temática teve grande repercussão também na mídia, sendo tema de novela nos anos de 2012/2013 e de várias reportagens jornalísticas, acirrando o debate público sobre o assunto.

Uma pesquisa encomendada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração no Brasil, evidenciou a existência deste problema revelando diversos aspectos do tráfico de pessoas no país, entre eles a identificação de rotas, as questões de gênero e raça que o permeiam, o papel da exclusão econômica e social e condições de vulnerabilidade que tornaram as pessoas presas fáceis das redes de tráfico e exploração social.

Nasceu, assim, a proposta da criação de uma política pública específica para o tema. Segundo Kingdon (2007, p. 228), “o reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas. As chances de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante.”.

Em 2002, foi realizado um seminário internacional, em Brasília, para discutir o tema à luz da Convenção de Palermo e conforme aprovação do *United Nations International Drug Control Programme*⁷ (UNDCP) e *United Nations Centre for International Crime Prevention*⁸ (CICP), duas agências ligadas à *Organization Drug Control Crime Prevention*⁹ (ODCCP) ou *United Nations Office on Drugs and Crime*¹⁰ (UNODC). Com base nessas discussões políticas e nos acordos multilaterais, surgiu o projeto para tratar da questão do tráfico de pessoas no Brasil.

⁷ Centro Internacional de Controle de Drogas das Nações Unidas.

⁸ Centro Internacional das Nações Unidas para a Prevenção de Crime.

⁹ Organização de Controle de Drogas e Prevenção de Crimes.

¹⁰ Escritório das Nações Unidas Contra as Drogas e o Crime.

Tal projeto foi elaborado pelo CICP, com prazo de validade de um ano, prevendo-se a possibilidade de prorrogação.

A proposta de ações específicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas foi inserida da agenda do governo pela primeira vez no ano de 2004, por meio do Plano plurianual do Governo Federal de 2004-2007 (PPA 2004-2007), que previu ações de capacitação para os profissionais da rede de atenção ao tráfico de pessoas e a realização de diagnósticos e pesquisas sobre a temática.

Ainda no ano de 2004, a SNJ/MJ “começou a firmar parcerias nos estados e nos demais ministérios para tornar possível a execução de um projeto de cooperação e lançou a primeira campanha nacional de esclarecimento sobre o tráfico de pessoas”. (BRASIL, 2010).

Além disso, organismos internacionais¹¹ passaram a se dedicar a discussões sobre o tema tráfico de pessoas no Brasil, buscando parceiros para a criação de uma rede de instituições para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Como resultado, foram realizadas, em todas as regiões do Brasil, uma vasta capacitação direcionada aos profissionais de segurança pública (policiais militares, civis, federais, rodoviários), sobre tráfico de pessoas, realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ) e seus parceiros.

Em 2005, com o objetivo de dar uma resposta mais concreta aos movimentos sociais, aos organismos internacionais e à própria sociedade, iniciou-se no âmbito do Poder Executivo Federal, discussão para elaboração de um texto base para a criação de uma política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. O movimento que começou por iniciativa do Ministério da Justiça (MJ), da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SDH), em pouco tempo contava com mais de nove ministérios, além do Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Trabalho (MPFT), que se mobilizaram para contribuir para os debates.

Com o intuito de envolver também a sociedade nas discussões, em junho de 2006 o resultado inicial do texto-base foi colocado em consulta pública. Várias organizações não-governamentais, órgãos de governo, bem como técnicos e especialistas no assunto foram

¹¹ A Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Fundo das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) são exemplos de organismos internacionais que passaram a se dedicar na discussão sobre o tráfico de pessoas no Brasil e parceiros fundamentais na divulgação do tema no país.

chamados a opinar sobre o texto da Política. Por fim, as sugestões colhidas junto aos diversos atores foram discutidas e consolidadas em um seminário nacional.

Como resultado desse debate, foi publicado no final de 2006 o Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, aprovando a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. A partir daí, o tema entrou de forma definitiva na agenda do Poder Executivo Federal.

É importante destacar que em políticas complexas como a de enfrentamento ao tráfico de pessoas, a implementação é um dos maiores desafios. É uma política que envolve diversos atores, contribuindo em áreas diferentes ultrapassando o escopo setorial. Neste sentido, a ação intersetorial torna-se imprescindível, nascendo da necessidade de articulação de diferentes setores para garantir os direitos das vítimas e a punição dos culpados, por meio da execução de múltiplas políticas públicas, gerais e específicas, criadas para o enfrentamento deste crime. Nenhum órgão, país, estado ou município tem condições de enfrentar sozinho o desafio de combater um crime cujas características são transnacionais, complexas e de muitas faces. Esse tipo de política requer, além de estrutura e conhecimento, muita vontade política.

“Ainda que a capacidade de formular políticas esteja associada à capacidade de implementá-las, os fatores que as afetam não são os mesmos, de modo que essas duas capacidades podem ser tratadas de forma independente. Por exemplo, um governo pode ter alta capacidade de formulação, dispondo, para isso, de uma assessoria eficiente, mas uma baixa capacidade de implementação, não dispondo do apoio político ou do aparato administrativo necessário para implementar as políticas escolhidas”. FIGUEIREDO (2004, P.6)

É importante ressaltar que, antes da Política Nacional, cada estado e cada município desenvolvia ações próprias para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, de forma isolada e restrita. A Política surgiu com o intuito de compor uma política de Estado para o enfrentamento desse crime, aperfeiçoando as políticas já existentes, agregando os múltiplos atores e padronizando informações em torno do enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Basicamente o arranjo da PNETP é composto por órgãos que são coordenados tanto a nível vertical (níveis diferentes de governo) quanto horizontal (setores diferentes de um mesmo nível de governo).

No âmbito federal, os Planos Nacionais, que são elaborados a cada dois anos, têm o objetivo de nortear as ações relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas em nível nacional. Essa etapa conta com a participação de atores diversos, tais como: ministérios, secretarias nacionais, a Advocacia-Geral da União que atuam como órgãos executores do Plano.

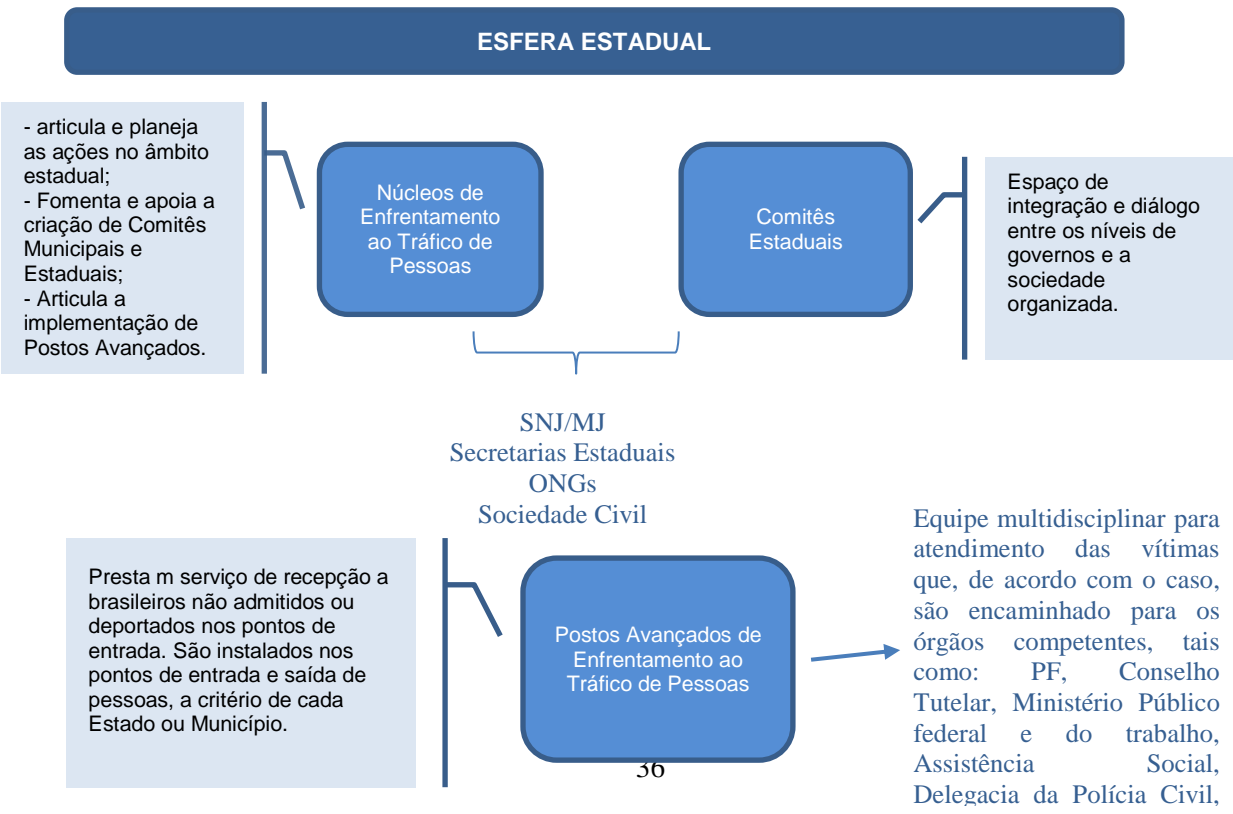
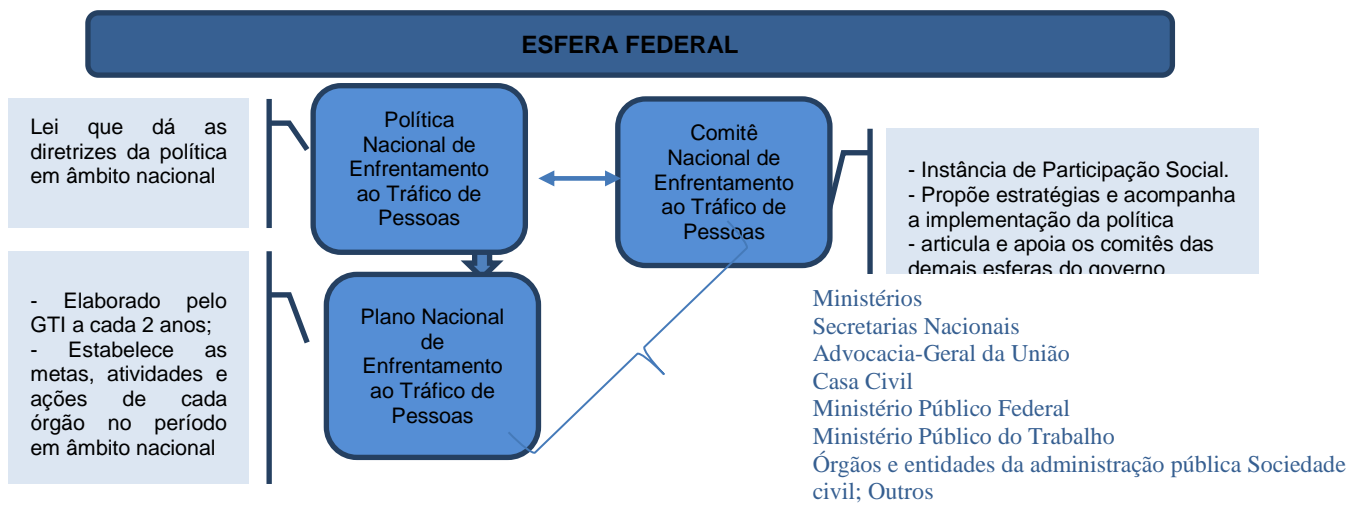
Também conta com o apoio do Ministério Público Federal e do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público, que dialoga com as demais esferas do poder público (estadual e municipal) e com a sociedade civil. Além disso, com o intuito de apoiar a implementação da Política, dos planos nacionais e fortalecer a Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, foi instituído por meio do Decreto nº 7.901, de 04 de fevereiro de 2013 o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP, uma instância de participação social que, além de atuar na articulação e atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas também é responsável por articular e apoiar a criação de comitês nas demais níveis do governo.

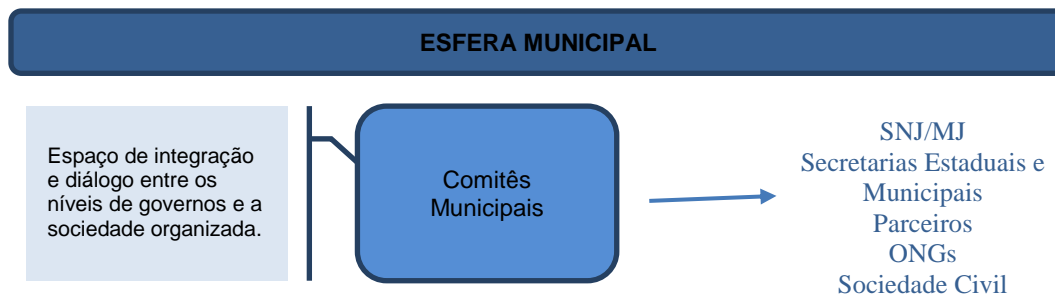
Na esfera estadual, tem-se os Núcleos, órgãos executivos da Política Estadual que têm como principal função articular e planejar as ações para o enfrentamento ao tráfico de pessoas em âmbito estadual. São implementados em parceria entre o Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Justiça, e os governos estaduais. Há também os Postos Avançados, estrutura de apoio e atendimento às vítimas situados em locais de entrada e saída país. São geralmente instalados nos pontos de entrada e saída de pessoas, a critério de cada Estado ou Município e tem por principal função prestar serviço de recepção a brasileiros não admitidos ou deportados nos pontos de entrada. Ainda na esfera estadual tem-se os Comitês Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas compostos por representantes do poder público, setor privado e sociedade civil, destinados à construção de uma agenda comum de ações prioritárias de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Trabalham de forma articulada com o Núcleo local, de modo a buscarem conjuntamente parceiros para o atendimento às vítimas do tráfico. É o principal espaço de integração da gestão da Política. É por meio dos Comitês que o diálogo interinstitucional entre níveis de governos e a sociedade organizada ocorre.

Na esfera municipal, há os Comitês Municipais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas que, assim como os comitês estaduais, são órgãos plurais, formado por instituições do poder público e da sociedade civil para discutir, formular e propor diretrizes para atuação governamental na prevenção e enfrentamento ao tráfico de pessoas.

De modo simplificado, o arranjo da PNETP pode ser representado da seguinte forma:

Figura 1 – Arranjo da Implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.





Fonte: a própria autora, baseado no Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, Decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008 e na Portaria SNJ nº 0237/08/MJ, de 30 de janeiro de 2008.

É importante ressaltar que, para fins desse trabalho, será analisado apenas o arranjo da Política em nível federal, o qual responde pela elaboração, implementação e monitoramento da Política em nível nacional, por meio dos planos nacionais. Além disso, não serão discutidas aqui a relevância das metas estabelecidas nos planos, nem os eventos que levaram ao estabelecimento dos arranjos da política. Essa restrição se fez necessária em razão da limitação de tempo e demais recursos necessários para uma avaliação mais abrangente da implementação da Política.

2.3.1 O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – I PNETP

O Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, que aprovou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas também estabeleceu os princípios, as diretrizes e as ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atendimento às vítimas, além de prever a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com o objetivo de elaborar proposta do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP).

A coordenação do GTI foi feita de forma conjunta por representantes da SPM, a SDH e o MJ, além de representantes dos seguintes órgãos:

- I - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República¹²;
- II - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República¹³;

¹² A Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Presidência da República perdeu o status de Ministério com a reforma ministerial ocorrida em 2016 pelo então presidente em exercício Michel Temer, sendo incorporadas ao Ministério da Justiça e Cidadania, conforme Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

¹³ A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República também sofreu alterações com a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, perdendo o status de Ministério e se tornando uma Secretaria do Ministério da Justiça e Cidadania.

- III - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República¹⁴;
- 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 Agrário¹⁵;
- X - Ministério da Educação;
- XI - Ministério das Relações Exteriores;
- XII - Ministério do Turismo;
- XIII - Ministério da Cultura; e
- XIV - Advocacia-Geral da União.

A portaria de criação do GTI previu também a participação de representantes do MPF, do MPFT e de outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil nas reuniões de trabalho, inclusive organizações não governamentais e organismos internacionais representativos dos recortes temáticos de gênero, infanto-juvenil e de combate ao trabalho Escravo.

O objetivo principal desse GTI foi subsidiar a elaboração de um plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas, definindo suas metas, prioridades, ações e metodologia de elaboração. Além de divulgar e fomentar a discussão sobre a temática de Tráfico de Pessoas junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais.

No ano de 2007, o GTI realizou três reuniões para construir uma proposta que resultou no I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Em 2008, por meio do Decreto nº 6.347 de 8 de janeiro de 2008, foi aprovado o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – I PNETP, cuja implementação estava prevista para um prazo de dois anos, com definição de atividades para curto, médio e longos prazos.

¹⁴ A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República foi extinta pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

¹⁵ O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, sendo suas funções transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

O principal objetivo do I PNETP foi integrar os diversos órgãos governamentais, sociedade civil e organismos internacionais para a implementação de ações que contribuíssem para a redução do tráfico de pessoas no Brasil.

O Plano dividia-se em três grandes áreas ou eixos, seguindo as diretrizes traçadas na Política Nacional.

- 1) Eixo Estratégico 1: Prevenção ao Tráfico de Pessoas - com o objetivo de diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, combatendo as reais causas do problema.
- 2) Eixo Estratégico 2: Atenção às Vítimas – com foco no tratamento das vítimas.
- 3) Eixo Estratégico 3: Repressão ao Tráfico de Pessoas e Responsabilização de seus Autores – envolvendo ações de fiscalização, controle e investigação.

Para cada um dos Eixos, o Plano apresentou suas prioridades. A partir das prioridades, foram definidas ações e para cada ação, atividades específicas com metas a serem alcançadas por cada um dos órgãos envolvidos na Política. (ANEXO I).

O Eixo de Prevenção apresentou como prioridades as ações voltadas para elaboração e divulgação de estudos sobre o tema tráfico de pessoas; a capacitação e formação de atores; a disponibilização de mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos, e; a mobilização de pessoas e grupos da comunidade para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Devido ao seu caráter essencialmente educativo, o Ministério da Educação (MEC) estava entre os principais responsáveis pelas ações desse eixo, juntamente com o MJ, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério do Turismo (Mtur), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

No Eixo de Atendimento às vítimas, o foco era articular, estruturar e consolidar o sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico, a partir dos serviços e redes já existentes. Neste eixo, as ações ficaram sob a responsabilidade do MJ, MDS, Ministério da Saúde (MS), MRE, SDH e SPM.

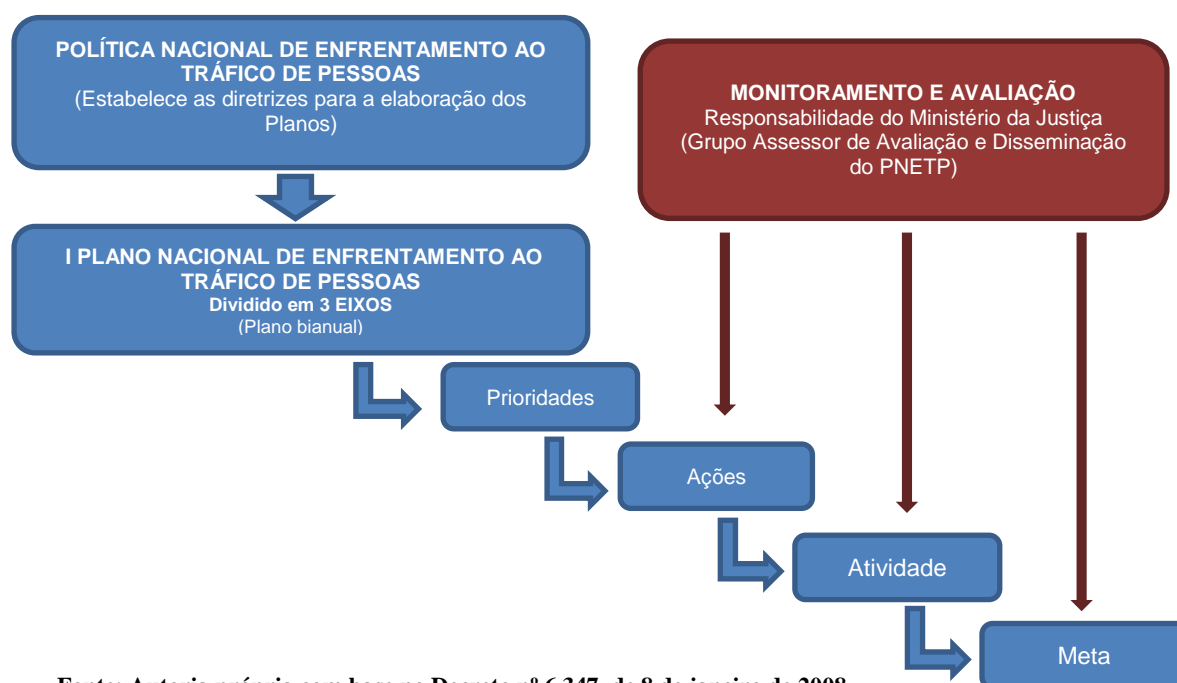
Por fim, o Eixo de Repressão ao Tráfico de Pessoas teve suas prioridades voltadas para o aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas; o aprimoramento e ampliação do conhecimento sobre a temática nas instâncias e órgãos envolvidos; o fomento da cooperação internacional e entre os órgãos federais; a estruturação dos órgãos e aprimoramento dos instrumentos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. As ações desse eixo ficaram sob a responsabilidade, principalmente, do Departamento de Polícia Federal

do Ministério da Justiça (DPF/MJ), órgão responsável pela prevenção e repressão desse tipo de crime, além de exercer a função de polícia nas fronteiras. Órgãos como SDH, SPM e o MRE também ficaram responsáveis por ações nesse eixo.

É importante destacar que o Decreto nº 6.347/2008, em seu artigo terceiro, prevê no desenho do plano a existência de metodologia de monitoramento e avaliação, sob chefia do MJ com o apoio de um Grupo de Assessor de Avaliação e Disseminação do Plano, composto por diversos órgãos¹⁶.

De forma simplificada, o I PNETP se deu da seguinte maneira:

Figura 2 – I PNETP



Fonte: Autoria própria com base no Decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008.

2.3.2 O II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – II PNETP

Com a finalização do I PNETP e dando cumprimento ao Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, foi publicada em 27 de junho de 2011 a Portaria MJ nº - 1.239, instituindo GTI

¹⁶ O Grupo Assessor foi integrado por um representante e respectivo suplente, dos Ministérios da Justiça, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Agrário, da Educação, das Relações Exteriores, do Turismo e da Cultura, assim como da Secretaria dos Direitos Humanos, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Advocacia-Geral da União, Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho. Além desses, foram convidados a participar das reuniões outros órgãos da Administração Pública e da sociedade civil. De 2008 a 2009, o Grupo Assessor se reuniu 8 vezes para discutir o andamento do Plano.

coordenado pela SNJ/MJ, para elaborar a proposta do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP) e para desenvolver mecanismos de participação social que pudessem contribuir com tal proposta. Assim, foram participantes desse segundo GTI:

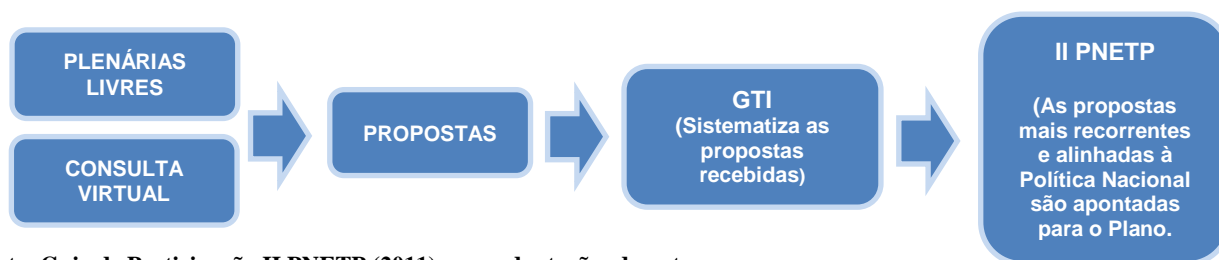
- I. Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça;
- II. Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça;
- III. Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça;
- IV. Departamento de Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Justiça;
- V. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;
- VI. Secretaria de Políticas para as Mulheres;
- VII. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;
- VIII. Casa Civil da Presidência da República;
- IX. Secretaria-Geral da Presidência da República;
- X. Ministério da Cultura;
- XI. Ministério da Educação;
- XII. Ministério da Saúde;
- XIII. Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- XIV. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- XV. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- XVI. Ministério do Trabalho e Emprego;
- XVII. Ministério das Relações Exteriores;
- XVIII. Ministério do Turismo;
- XIX. Ministério Público da União;
- XX. Ministério Público do Trabalho;
- XXI. Procuradoria-Geral da República;
- XXII. Colégio Nacional dos Procuradores Gerais.

Para a elaboração do II PNETP, foram realizadas reuniões de trabalho e oficina de diagnóstico sobre os avanços do I Plano com os integrantes do GTI, além de contar com a participação de especialistas, líderes sociais, agências internacionais, Estados, municípios e equipes técnicas do sistema de justiça e direitos. Também foram realizadas análises dos compromissos internacionais do governo brasileiro e das pesquisas sobre tráfico de pessoas,

diálogos com a CPI¹⁷ do Senado sobre o tráfico, além da realização do II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, ocorrido em Recife - PE.

Levando em consideração o aprendizado adquirido com a elaboração e implementação do I Plano, neste segundo deu-se maior ênfase à participação social, ampliando os canais de comunicação com a sociedade. Dessa forma, foram realizadas consultas públicas por meio de plenárias livres e da participação virtual, com o intuito de assegurar a participação dos mais variados segmentos da sociedade. O processo participativo para elaborar o II PNETP se deu da seguinte maneira:

Figura 3 - Processo de Elaboração Participativa do II PNETP



Fonte: Guia de Participação II PNETP (2011), com adaptações da autora.

Ao avaliar os resultados e as dificuldades enfrentadas na implementação do I PNETP, entendeu-se que uma política tão transversal não poderia ser coordenada apenas por um único ministério (o Ministério da Justiça). No I Plano, o MJ atuava como órgão responsável por monitorar e avaliar a política com o apoio do GI. Era também responsável, juntamente com a SDH e SPM, por prestar apoio ao Grupo de Trabalho responsável por elaborar o I Plano.

No entanto, ao longo da implementação do referido plano, percebeu-se que a maioria dos casos de tráfico envolviam mulheres e que afetava diretamente vários aspectos dos direitos humanos (exploração infantil, trabalho escravo, entre outros). A partir daí, o diálogo próximo e o trabalho conjunto entre MJ, SDH e SPM tornou-se inevitável e essencial na articulação da Política.

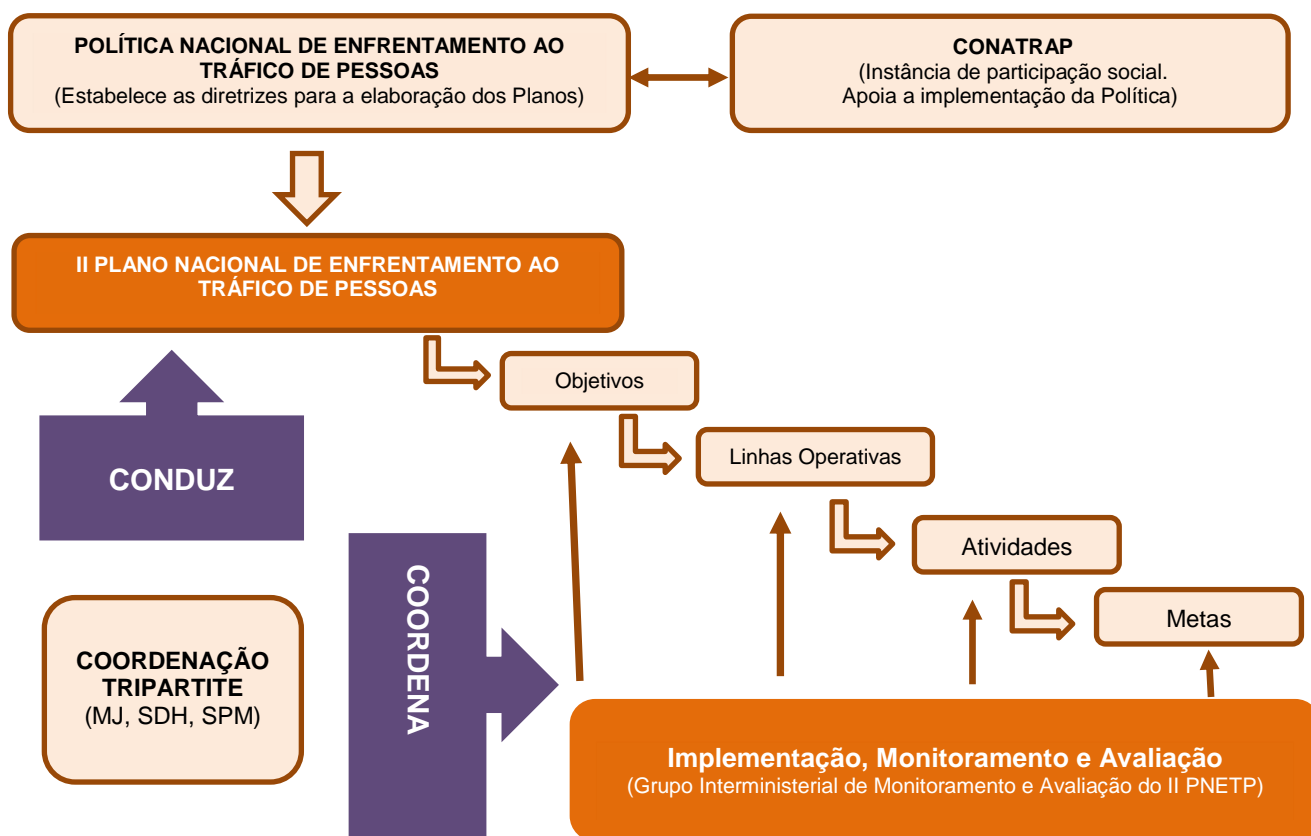
No ano de 2013 foi publicado o Decreto nº 7.901, de 4 de fevereiro de 2013 instituindo o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP, com objetivo apoiar a Política Nacional e seus Planos, atuando como uma instância de participação social composta pelo poder Público, Sociedade Civil/Academia, e Conselhos Nacionais, além da

¹⁷ Comissão Parlamentar de Inquérito é uma comissão com poder investigatório comandada pelo Poder Legislativo que tem por objetivo averiguar denúncias de irregularidades no setor público.

representação de outros conselhos nacionais de políticas públicas transversais à temática e de convidados permanentes. O Decreto também estabeleceu a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, composta pelo MJ, SDH e SPM, responsável por coordenar a gestão estratégica e integrada da Política, conduzindo a elaboração dos Planos e coordenando o Grupo Interministerial responsável pela implementação, monitoramento e avaliação dos Planos no âmbito federal, além de elaborar relatórios para as instâncias nacionais e internacionais e subsidiar os trabalhos do Comitê Nacional.

A forma como o II PNETP foi estruturado pode ser observado na figura a seguir:

Figura 4 – II PNETP



Fonte: Autoria própria com base no Decreto nº 7.901, de 4 de fevereiro de 2013 e na Portaria Interministerial nº 634, de 25 de fevereiro de 2013.

Ainda em 2013 foi publicada a Portaria Interministerial¹⁸ nº 634, de 25 de fevereiro de 2013 aprovando o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas a ser implementado no período de 2013 a 2016.

O novo Plano trouxe como principais objetivos:

- I. ampliar e aperfeiçoar a atuação de instâncias e órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime, na responsabilização dos autores, na atenção às vítimas e na proteção de seus direitos;
- II. fomentar e fortalecer a cooperação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais no Brasil e no exterior envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- III. reduzir as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais;
- IV. capacitar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- V. produzir e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento; e,
- VI. sensibilizar e mobilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos do tráfico de pessoas.

Para o alcance dos objetivos traçados para o II PNETP, foram definidas cinco Linhas Operativas, cada uma delas contendo as atividades e metas, bem como as unidades responsáveis pela sua execução¹⁹.

A primeira linha operativa visa o aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Para tanto, as atividades relacionadas a esta linha possuem metas no sentido de produzir propostas normativas para o enfrentamento desse crime, envolvendo um número significativo de órgãos na sua execução, tais como: MJ, SPM, SDH, Casa Civil da Presidência da República - CC, MRE, MEC, MTE, Ministério do Desenvolvimento, Orçamento e Gestão - MP, Mtur, Ministério do Desenvolvimento Agrário -

¹⁸ A Portaria Interministerial foi assinada pelos Ministros de Estado com representação na Coordenação Tripartite, composta pelo Ministro de Estado da Justiça, a Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e a Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Vale lembrar que após a Medida nº 726, de 12 de maio de 2016, a Secretaria de Política para as Mulheres e a Secretaria de Direitos Humanos foram incluídas na estrutura do Ministério da Justiça e Cidadania.

¹⁹ O quadro contendo na íntegra as Linhas Operativas, as atividades e metas, bem como as unidades responsáveis pela sua execução do II PNETP encontra-se no anexo deste trabalho.

MDA, Advocacia-Geral da União - AGU e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPIR.

Na segunda linha operativa, buscou-se desenvolver atividades para promover a integração das políticas públicas, redes de atendimento e organizações para a prestação de serviços necessários ao enfrentamento do tráfico de pessoas. Para tanto, a linha operativa prevê o fortalecimento da atuação integrada dos atores governamentais de forma descentralizada; a construção de mecanismos, processos e sistemas de monitoramento e avaliação da política; a cooperação transfronteiriça; o melhoramento dos sistemas nacionais para atendimento e reintegração das vítimas; o fortalecimento das ações de repressão; o combate às redes nacionais e internacionais de tráfico de pessoas; a ampliação do acesso aos direitos e a promoção dos direitos dos estrangeiros, vítimas de tráfico. A execução de suas atividades ficou sob a responsabilidade, principalmente, do Ministério da Justiça por possuir em sua estrutura órgãos como o Departamento da Polícia Federal - DPF, o Departamento da Polícia Rodoviária Federal - DPRF, a Defensoria Pública da União – DPU e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas – SENAD. Além do MJ, outras instituições como Ministério da Defesa - MD, MTE, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS, MS, Ministério das Relações Exteriores - MRE, Advocacia-Geral da União – AGU, também ficaram responsáveis pela execução de atividades.

A terceira linha operativa focou a capacitação de profissionais, atores, grupos sociais, para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Dentre os principais órgãos envolvidos na execução dessa atividade estão o MEC, o MJ, a SPM e a SDH, entre outros.

Na quarta linha operativa preocupou-se com a produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas, por meio do apoio a pesquisas, intercâmbio de informações e iniciativas para troca de conhecimentos. Dentre os órgãos envolvidos na execução de atividades dessa linha operativa estão o MJ, o MS, MEC, MDA, entre outros.

Por fim, a quinta linha operativa focou nas campanhas e estratégias comunicativas para a mobilização sobre tráfico de pessoas. A execução das atividades relacionadas a essa linha operativa contou com órgãos como MS, MTE, MJ, MRE, MEC, Fundação Nacional do Índio – FUNAI, entre outros.

É importante ressaltar que, assim como no I Plano, uma parte relevante do II Plano consiste na busca de parcerias entre atores não governamentais, instituições que produzem e

disseminam conhecimento, e órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário. Além disso, o Plano prevê metas que, para serem realizadas, deverão contar com o esforço conjunto entre os atores governamentais de níveis estaduais e municipais, exigindo assim, forte articulação entre os três níveis do pacto federativo brasileiro.

2.4 Resultado do Monitoramento dos Planos

2.4.1 Monitoramento do I PNETP

O Decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008, que aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao tráfico de Pessoas prevê em seu art. 3º a existência de metodologia de monitoramento e avaliação, sob chefia do MJ, bem como a criação de um Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do PNETP, com as atribuições de apoiar o MJ no monitoramento e avaliação dos Planos, estabelecer metodologia, ajustar prioridades e divulgar os resultados da política.

No âmbito do Ministério da Justiça, a Portaria MJ nº 1.109, de 05 de junho de 2008, deu à SNJ/MJ a responsabilidade de acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas no I PNETP junto aos órgãos envolvidos. Além disso, a Portaria SNJ nº 29, de 11 de agosto de 2009, subordinou diretamente ao Gabinete da SNJ as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Para o I PNETP, foram definidas 100 (cem) metas distribuídas em 11 (onze) prioridades. É importante ressaltar que as metas estipuladas nesse I Plano foram mais voltadas para a estruturação da rede enfrentamento ao tráfico de pessoas. Em sua maioria, são metas para a realização de estudos, pesquisas, construção de parcerias, desenvolvimento de projetos pilotos, criação de metodologias e de novos núcleos e postos de atendimento.

Em 2010 o resultado do monitoramento e da avaliação do I PNETP foi publicado no Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (BRASIL, 2010).

O Relatório apontou que, aproximadamente, 70% das metas estabelecidas para o plano foram concluídas e 24% ainda estavam em andamento. Os outros 6% representam as metas que não tiveram o andamento publicado ou que foram excluídas do plano após avaliação.

O relatório mostra também que, dentre as ações presentes no Plano, as que tiveram maior êxito na execução foram as relacionadas à realização de cursos e oficinas, à promoção de

campanhas e o desenvolvimento de mecanismos de repressão e de acesso à justiça. Ou seja, ações de capacitação e divulgação da política e de realização de parcerias.

O documento foi estruturado em nove capítulos e trouxe os principais resultados alcançados pela sociedade brasileira por meio dessas ações, a saber (BRASIL, 2010):

- I. Participação do Brasil na elaboração do texto do Protocolo de Palermo, que resultou em sua assinatura e ratificação pelo Governo brasileiro;
- II. Inclusão do enfrentamento ao tráfico de pessoas na agenda do Governo como uma política pública permanente, aprovada pelo Decreto n. 5.948, de 26 de outubro de 2006;
- III. Aumento dos estudos e pesquisas sobre a temática;
- IV. Apoio às campanhas informativas, pela sociedade e governos municipais, estaduais e federal, o que possibilitou maior percepção e compreensão desse crime pela população;
- V. Aumento do número de denúncias sobre o crime, o que resultou em aumento de inquéritos instaurados e de condenações.
- VI. Implementação do Disque 100, um canal de comunicação disponibilizado pelo Governo para a população denunciar ou receber informações sobre o tráfico de pessoas;
- VII. Ampliação dos serviços de atenção às vítimas desse crime, especialmente nos serviços de atendimento a mulheres, crianças e adolescentes vítimas de violência - Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), unidades públicas estatais, integrantes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Postos Avançados;
- VIII. Oferta de atendimento às pessoas em situação de tráfico pelos serviços de saúde (SUS), integrando as áreas de prevenção, atenção, promoção da saúde e vigilância epidemiológica - Rede Nacional de Atenção Integral para Mulheres e Adolescentes em Situação de Violência Doméstica e Sexual, Saúde Sexual e Saúde Reprodutiva, Centro de Atenção Psicossocial – Saúde Mental, Doenças Sexualmente Transmissíveis e HIV/AIDS via Centros de Testagem Anônima (CTAs), Atenção Integral à Saúde da Criança, do Adolescente e do Jovem por intermédio de diretrizes específicas relacionadas à violência e Prevenção ao Aborto Inseguro, entre outras;
- IX. Implantação, em janeiro de 2009, da Ficha de Notificação/Investigação de violência doméstica, sexual e/ou outras violências, que melhorou a qualidade da informação no setor de saúde;

- X. Investimento no enfrentamento ao tráfico de pessoas, especialmente pela inclusão da temática no PPA e no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres;
- XI. Diminuição da vulnerabilidade de grupos mais visados pelos traficantes, como consequência das políticas de promoção aos direitos de mulheres, crianças e adolescentes, o que favoreceram o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

O Relatório revelou também alguns gargalos tais como: a dificuldade de reunir provas relacionadas a este tipo de crime e a falta de denúncia, resultado da vergonha ou do medo das vítimas.

É importante ressaltar que, embora o I Plano tivesse vigência até final de 2010, o Relatório de Avaliação e Monitoramento foi publicado no início do ano. Assim, não foi possível verificar se as metas em execução até a data de publicação do referido documento foram de fato concluídas. Por outro lado, o Plano trouxe metas de caráter continuado, como é o caso de algumas capacitações, o que acabou prejudicando o levantamento exato do quantitativo de metas concluídas no período.

2.4.2 Monitoramento do II PNETP

A Portaria Interministerial N° 634, de 25 de fevereiro de 2013, além de aprovar o II PNETP também instituiu Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP - GI²⁰, integrado por representantes, titular e suplente, de 17 órgãos, indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados por ato do Ministro de Estado da Justiça. Dentre as principais atribuições do Grupo estão a instituição da metodologia de monitoramento e avaliação do Plano, o acompanhamento da execução de suas linhas operativas, atividades e metas; a proposta de ajustes; a definição das prioridades; a disseminação do II PNETP junto a órgãos e entidades públicas e privadas. Além disso, em atendimento ao art 4° §5° da mesma Portaria, os

²⁰ O Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP é integrado por representantes, titular e suplente, dos seguintes órgãos: Ministério da Justiça; Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Turismo; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Secretaria-Geral da Presidência da República; Advocacia-Geral da União; e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. Também poderão ser convidados a participar das reuniões do grupo, representantes do Ministério Público Federal, do Conselho Nacional do Ministério Público, do Conselho Nacional de Justiça e de entidade que represente nacionalmente os Procuradores-Gerais da República, além de especialistas e representantes de outros órgãos ou entidades, públicas ou privadas.

órgãos integrantes do GI devem apresentar quadrimestralmente informações sobre a implementação das atividades sob sua responsabilidade.

O acompanhamento da execução do II PNETP foi efetuado pelo GI que acompanhou o progresso das metas por meio de reuniões sistemáticas. As seis primeiras reuniões ordinárias foram realizadas quadrimestralmente e as demais semestralmente. Até maio de 2016 foram realizadas 9 reuniões do GI²¹.

Para o II PNETP foram definidas 115 (cento e quinze) metas, divididas em 5 (cinco) linhas operativas.

O 4º Relatório de Avaliação do Progresso do II PNETP publicado em julho de 2014 pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça e em parceria com o Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime (UNODC)²², abarcou o andamento da política ao longo dos primeiros meses, mostrou que, das 115 metas existentes no II PNETP, 108 já haviam sido iniciadas (94%), sendo que, dessas, 22 possuíam status de permanente (19%) e 16 já haviam sido concluídas (14%). Do total, apenas 7 metas não haviam sido iniciadas (6%). O alcance médio das 14 atividades chegou a 81,8% de progresso.

Em maio de 2016, foi realizada a 9ª Reunião Ordinária do GI para o monitoramento e avaliação do II PNETP e preparação para o Relatório Final de Avaliação.

No resultado parcial apresentado pelos órgãos envolvidos, o status das 115 metas em 24 de maio de 2016 foi de 112 metas iniciadas (97%) sendo que destas, 19% já haviam sido concluídas, 56% estavam em andamento, a maioria em vias de conclusão e 22% foram metas que apresentavam status de permanente, ou seja, são metas que ultrapassariam o segundo Plano. Das metas estabelecidas, apenas 2,6% não haviam sido iniciadas até o período da citada reunião do GI.

É importante ressaltar que até a conclusão deste trabalho, não havia sido publicado o Relatório Final de Monitoramento do II PNETP, previsto para o final de 2016/início de 2017, ou seja, não foi possível saber os status das metas nos últimos sete meses.

²¹ As reuniões ordinárias foram realizadas nas seguintes datas: 1ª Reunião do GI – abril de 2013, 2ª Reunião do GI – agosto de 2013, 3ª reunião do GI – dezembro de 2013, 4ª reunião do GI – abril de 2014, 5ª reunião do GI – agosto de 2014, 6ª reunião do GI – dezembro de 2014, 7ª reunião do GI – abril de 2015, 8ª reunião do GI – novembro de 2015 e a última reunião do GI foi no dia 24 de maio de 2016.

²² Em 2002, o Ministério da Justiça iniciou uma parceria com o UNODC com o intuito de melhorar os mecanismos no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Em 2005 foi realizada nova parceria para apoiar a elaboração da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Em 2011, já com a política em andamento, foi firmado novo acordo, agora para dar suporte à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça na implementação da PNETP.

Mesmo assim, os números apresentados nos relatórios de monitoramento sugerem que a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, por meio dos seus planos, conseguiu alcançar sucesso na sua implementação. Uma política intersetorial tão complexa, que possui metas sob a responsabilidade de mais de uma dezena de Ministérios, em articulação ainda com Estados e municípios, demais Poderes da República, organizações da sociedade civil, Academia e setor privado, conseguir um alto percentual de metas concluídas ou com o progresso considerado ótimo e bom é realmente algo incomum e que merece atenção.

Assim, diante desses resultados, pergunta-se: a) Como uma política tão complexa, que requer articulação intersetorial para o seu sucesso, conseguiu alcançar resultados tão positivos na sua implementação? b) O que explica esse sucesso? c) Como foram superados os tantos desafios da articulação intersetorial na PNETP? Essas são as questões que guiaram as reflexões desenvolvidas no próximo capítulo.

Capítulo 3 - Análise da Implementação da Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

A implementação foi durante muitos anos, uma das etapas menos estudada do ciclo de políticas públicas. Isso começou a mudar no ano de 1973, quando os autores americanos Pressman e Wildavsky (1973) publicaram o livro intitulado *Implementação*, chamando a atenção para a importância da implementação no resultado das políticas. A partir daí, abriu-se caminho para que outros estudiosos passassem a estudar com mais afinco os eventos ocorridos no processo de implementação das políticas públicas. (PIRES, 2016a)

A implementação pode ser vista como um processo compreendido entre o planejamento da política e o alcance dos resultados pretendidos. Segundo Pires (2016a):

“[...] A implementação compreende todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re)formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias. Estudos sobre experiências concretas demonstraram que se trata de um processo não linear e complexo, no qual várias decisões centrais são tomadas, envolvendo diversos atores, com potencial para alterar o conteúdo e a forma das políticas”. (PIRES, 2016a, p.193)

Para compreender o processo de implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, foram realizadas entrevistas com representantes dos órgãos da Coordenação Tripartite, formada pelo MJ, SPM e SDH, que são os responsáveis pela gestão estratégica e integrada da Política Nacional e por coordenar o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação encarregado pelo acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas nos Planos Nacionais, conforme Decreto nº 7.901, de 4 de fevereiro de 2013. Embora representem apenas 25% do total de órgãos federais no arranjo no I PNETP e 18% no II PNETP, esses órgãos têm uma visão global da execução da política, podendo assim disponibilizar informações que permitem identificar e analisar os principais desafios de articulação institucional, bem como as respostas adotadas e as perspectivas dos atores sobre elas.

Na entrevista foram indagados principalmente os seguintes pontos: a) os principais desafios enfrentados na implementação dos Planos; b) como esses desafios foram enfrentados; c) como conseguiram ter sucesso na articulação de uma política tão complexa; e, finalmente, d) o que ainda poderia ser melhorado.

3.1 Principais Desafios da Política

Muitos foram os desafios enfrentados na implementação dos PNETP. Segundo os entrevistados, um dos maiores desafios, foi a articulação dos órgãos envolvidos para trabalharem de forma conjunta, coordenada e integrada. A maioria dos ministérios estavam acostumados a trabalhar de forma fragmentada, setORIZADA. Além disso, o clima de desconfiança entre os setores acabava potencializando esse afastamento entre as unidades, dificultando o trabalho conjunto. É o que pode ser percebido na fala de um dos entrevistados²³:

“Os ministérios estão acostumados a trabalhar cada um na sua ‘caixinha’. Até mesmo dentro do próprio órgão muitas vezes um setor não sabe o que o setor do lado está fazendo. Para falar a verdade, geralmente as pessoas se sentem incomodadas quando alguém ou outro setor questiona demais sobre o trabalho que elas estão desenvolvendo. Acredito que isso seja medo de ser criticado, por que na maioria das vezes as pessoas só enxergam o que não está bom. São poucos os que procuram as áreas para contribuir”.

Soma-se a isso o fato de que a temática do tráfico ainda é bastante desconhecida ou pouco trabalhada em muitos órgãos. Tal fato acaba dificultando o envolvimento e a atuação integrada desses órgãos uma vez que não conseguem perceber o seu papel na Política. Como bem colocou um dos entrevistados:

“Quando um ministério não tem conhecimento sobre um determinado tema, seja por que o assunto é pouco trabalhado pela instituição ou por que nunca entrou como tema da pasta, fica difícil para os envolvidos conseguirem se enxergar como parte integrante da Política”.

Outro desafio diz respeito aos conflitos de interesses e dificuldade de diálogo entre os representantes dos órgãos executores das metas quando tais metas exigiam a presença de mais de uma liderança (líderes e co-líderes). Esses conflitos aconteciam principalmente quando nenhum dos órgãos se considerava responsável pelo resultado da meta ou se sentiam incomodados com a interferência de outros órgãos no seu trabalho. Um exemplo citado foi o caso do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos criado por meio da Lei nº 12.127 de 17 de dezembro de 2009, cuja a implementação entrou como meta no II PNETP, sob a responsabilidade do MJ em parceria com a SDH. Inicialmente a implementação deveria ficar sob a responsabilidade da SDH, mas como os custos relativos ao desenvolvimento, instalação e

²³ Não serão citados aqui os nomes dos entrevistados para preservar a identidade dos colaboradores.

manutenção da base de dados deveriam ser suportados por recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, a meta passou a ser incumbência da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/MJ. Devido a essas mudanças, nenhum dos dois órgãos sentia-se verdadeiramente responsável pelo mal andamento da atividade, pois cada instituição tinha sua própria compreensão do problema.

Ainda dentre os desafios, foi citada a dificuldade para criar instrumentos governamentais²⁴ para dar suporte à política e também garantir a sua continuidade. Entre o I e o II Plano a forma de atuação e relacionamento entre os órgãos foi se aperfeiçoando, tornando necessária a criação de instrumentos governamentais para identificar e orientar a ação dos atores envolvidos, evidenciando os papéis de cada um na política. Segundo um dos entrevistados,

“A dificuldade maior não estava necessariamente em criar o instrumento em si, mas em identificar as mudanças ocorridas na forma como os atores se relacionavam, verificando as lacunas existentes no trabalho entre eles e identificando o que estava dando certo e poderia ser estruturado formalmente para continuar a ser aplicado na Política”.

Um exemplo citado foi o estreito relacionamento entre o MJ, SDH e SPM durante a implementação do I Plano. Esse diálogo mais próximo, além de possibilitar visões diferentes do problema ainda foi essencial para o alcance das metas no I Plano. Constatou-se que um único ministério (o MJ) não era suficiente para coordenar uma política tão abrangente. Assim, compreendendo que a ação conjunta entre esses três órgãos poderia ser muito mais favorável para a Política, criou-se, para o II Plano, a Coordenação Tripartite (MJ, SPM e SDH) instituída pelo Decreto Nº 7.901, de 4 de fevereiro de 2013, com a atribuição de coordenar a Política no âmbito nacional.

Apontou-se também como dificuldade o levantamento de informação do andamento das metas no âmbito dos próprios órgãos executores. Como as metas estabelecidas para os órgãos são geralmente espalhadas em mais de uma área e o GI possui um único representante por órgão, existe a dificuldade por parte dos representantes em conseguir cobrar das demais áreas do órgão os resultados do andamento das metas.

Assim como colocado neste tópico pelos entrevistados, a literatura também estabelece como um dos grandes desafios das políticas intersetoriais a coordenação do conjunto de atores e

²⁴ Instrumento Governamental é entendido como o método identificável no qual a ação coletiva é estruturada, definindo a quem cabe a operação do programa governamental, quais os papéis de cada um e como os atores devem se relacionar uns com os outros (MEDEIROS e OLLAIK, 2011).

de seus múltiplos interesses. É importante ressaltar que a coordenação não é sinônimo de integração. Como já dito no capítulo 1, a integração consiste em um nível complexo de coordenação, tanto em termos de intensidade como de complexidade. (CUNILL-GRAU, 2016). Assim, até mesmo as demais dificuldades citadas neste tópico, tais como: a necessidade de estabelecer vínculos de confiança entre os atores, a urgência em criar instrumentos governamentais, o estabelecimento de melhorias para a coleta de informação entre os órgãos, fazem parte de um esforço para tornar possível a coordenação e integração entre os órgãos.

3.2 Enfrentando os Desafios da Política

Para enfrentar o desafio da articulação foram necessários tempo, dedicação e muito diálogo por parte da coordenação tripartite, principalmente do MJ, órgão central da Política. Além das reuniões quadrimestrais do Grupo Interministerial previstas na/pela Portaria Interministerial nº 634, de 25 de fevereiro de 2013, eram realizadas reuniões bilaterais com os órgãos executores num esforço para tentar sensibilizar os parceiros sobre a importância da política e fazer com que esses órgãos entendessem sobre a temática do tráfico, bem como instruir sobre a contribuição esperada de cada um deles. Para tanto, a equipe do MJ, responsável por prestar suporte técnico e administrativo à execução dos trabalhos relacionados ao acompanhamento da Política, sobretudo o monitoramento e a avaliação, visitou cada ministério apresentando as metas escolhidas auxiliando na elaboração de indicadores para a apuração dessas metas.

Um ponto importante desse trabalho foi o cuidado da equipe em manter os órgãos executores como protagonistas no processo, colocando-se sempre na função de órgão apoiador. Além disso, todo o processo girou em torno do discurso de não “dar mais trabalho” aos órgãos. Buscou-se respeitar as políticas setoriais já existentes nos órgãos e potencializá-las ou especificá-las na medida em que se conectavam ao tema. Assim, as políticas de enfrentamento ao trabalho escravo desenvolvidas pela SDH e a de violência contra as mulheres implementada pela SPM, por exemplo, foram respeitadas e consideradas, tendo sido desenhadas para elas estratégias específicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Essa postura diminuiu bastante a rejeição da Política nos ministérios, pois estes não precisavam implementar um novo plano, uma nova

ação ou criar novos orçamentos para implementar a política. As metas seriam inseridas, sempre que possível, nos planos já existentes nos órgãos.

Ainda para auxiliar as instituições executoras, o MJ/SNJ contou com o apoio de consultorias para dar suporte na definição do modelo de gestão, na elaboração das metas, de indicadores (de resultados, de processos, etc), na condução dos monitoramentos. E esse suporte foi dado tanto à Coordenação Tripartite responsável por coordenar o processo, como a todos os órgãos envolvidos na política, possibilitando a esses atores a obtenção de conhecimentos técnicos e analíticos sobre a temática. De acordo com um dos entrevistados:

“O fato de ter uma consultoria, com pessoas especializadas para auxiliar os órgãos executores nas suas dificuldades foi um grande diferencial na implementação do Plano. Não poderíamos apenas exigir dos órgãos a execução favorável das metas. Antes era preciso dar a eles o apoio necessário para isso”.

Ainda em um esforço para possibilitar o trabalho conjunto entre os órgãos, cabe ressaltar que toda a construção dos Planos contou com a participação dos atores envolvidos na Política. Assim, a indicação dos responsáveis, a definição dos objetivos e das metas foram elaboradas em conjunto com todos os órgãos responsáveis pela implementação que, ao final dos trabalhos, confirmaram seu compromisso com a Política assinando o Plano. Isso também ajudou a dar maior legitimidade ao processo e ampliar a aceitação dos envolvidos.

Para minimizar as divergências surgidas ao longo da implementação, foram criados espaços para resolução de conflitos. Nesses espaços eram realizadas reuniões com os representantes dos órgãos em discordância (líderes e co-líderes) para discutir pontualmente cada meta problemática e chegar a uma resolução que fosse confortável para as áreas. Além disso, o MJ órgão responsável por dar suporte à Política, permanecia à disposição para esclarecer qualquer dúvida que pudesse surgir em relação ao Plano, às metas, aos indicadores e até mesmo o papel de cada um. Quando os órgãos envolvidos achavam necessário, convocavam reuniões pontuais para tirar dúvidas.

Quanto ao desafio de desenvolver instrumentos governamentais para dar sustentação à Política, este foi resolvido com a previsão desses instrumentos como metas no próprio Plano. Por meio das reuniões de monitoramento e demais reuniões, era possível identificar as mudanças ocorridas na forma como os atores se relacionavam, além de tornar evidente as lacunas existentes na implementação da política onde carecia de acordos formais para sua correção de curso. Dessa

forma, as metas do II Plano preveem, então, propostas de criação de normas, regulamentadas em leis, decretos e/ou portarias. Tais instrumentos tem por objetivo estruturar a ação dos atores, definindo os papéis e formas de atuação de diversos órgãos frente à temática de tráfico de pessoas. Como exemplo tem-se a Linha Operativa 1 do II Plano que trata do aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas, que tem como meta, entre outras, a elaboração de ato normativo para redefinir competências dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Além disso, previu-se também a criação vários documentos com mapeamentos dos fluxos das atividades, para auxiliar os núcleos e os postos no atendimento às vítimas de tráfico nos Estados e Municípios. Mesmo parecendo burocrático, essa formalização é de grande importância para auxiliar nos monitoramentos, apontando gargalos, indicando responsáveis e facilitando a busca de soluções.

Diante da dificuldade em levantar informações no interior dos órgãos, fez-se necessário envolver os Secretários Executivos no acompanhamento da implementação da Política. Os pedidos de informações passaram a ser enviados a partir do Secretário Executivo do MJ para os Secretários Executivos dos demais ministérios que acionava as equipes técnicas responsáveis pelo cumprimento das metas. Por um lado, perdeu-se a agilidade no levantamento de informações, mas por outro deu-se maior legitimidade ao processo.

Provavelmente muitos outros desafios foram vivenciados pelos órgãos executores ao longo da implementação da Política, no entanto, os relacionados à necessidade de desenvolver instrumentos governamentais, de conseguir informações, além dos desafios envolvendo a articulação de atores e os conflitos de comunicação foram os que mais se destacaram e exigiram atenção e esforço por parte dos atores.

3.3 Elementos que contribuíram para o alcance dos resultados positivos da Política.

Quando questionados sobre os principais elementos que contribuíram para o sucesso da Política, os entrevistados apontaram a integração e a coordenação horizontal como pontos fundamentais para o alcance dos resultados positivos.

Como mencionado no capítulo 1, a integração é entendida aqui como o mais alto nível de colaboração dos órgãos envolvidos na política. Já a coordenação horizontal compreende

a capacidade de atuação conjunta entre atores de um mesmo nível de governo e de setores diferentes.

Em uma política transversal, intersetorial e muito complexa, envolvendo diferentes órgãos com interesses diversos, trabalhar de forma integrada é um grande desafio. Segundo um dos entrevistados:

“Acredito que trabalhar a questão da transversalidade de forma integrada é um desafio gigante, mas também hoje tenho muito claro que não há outra forma de trabalhar, seja para a política de tráfico seja para qualquer outra política. Eu fico admirada em ver projetos de áreas que trabalham com políticas tão próximas não se conversarem, não compartilharem recursos orçamentários e humanos. Acho que é quase generalizada essa dificuldade de sair da “caixinha”, mas acredito que na PNETP nós conseguimos fazer isso. Conseguimos trabalhar de forma integrada.”

Tal integração foi possível a partir de uma série de ações desenvolvidas desde o planejamento da Política que tiveram repercussão na sua implementação. Durante esse processo foram realizados acordos formais entre os órgãos executores do governo federal e também de outros órgãos e demais esferas do governo.

A literatura aponta que, dentre os tipos e expressões da agregação intersetorial, a integração é a mais complexa e também a mais efetiva quando se trata da implementação de políticas envolvendo diversos atores. Na implementação dos Planos Nacionais, foi possível identificar alguns elementos citados pela literatura como fundamentais para o desenvolvimento da integração intersetorial da Política, tais como metas e objetivos compartilhados e claramente definidos, enfoque conjunto de capacitação, acordos formais, entre outros.

É importante destacar que, para compreender o modo como a integração se processa na Política, identificando quem intervém e onde é produzida a integração, é preciso antes definir o modo de gestão, organização e execução da intersetorialidade. Isso se dá por pelo menos três possíveis variáveis relevantes da intersetorialidade: seu grau de incorporação no ciclo de formação e avaliação das políticas, o grau de mancomunidade na execução das ações e o grau de alteração das formas organizacionais prévias dos setores governamentais envolvidos (CUNILL-GRAU, 2016).

No caso da PNETP essas três variáveis podem ser identificadas de acordo com o quadro abaixo.

Quadro 3 - Variáveis da modelagem intersetorial de acordo com os níveis de gestão, execução e estruturas organizativas.

POSSÍVEIS VARIÁVEIS MODELAGEM DA INTERSETORIALIDADE (CUNILL-GRAU (2016))	O QUE SIGNIFICA	POSSÍVEIS VARIÁVEIS MODELAGEM DA INTERSETORIALIDADE IDENTIFICADAS NA PNETP
O grau de incorporação no ciclo de formação e avaliação das políticas	-Planejamento conjunto; -Orçamento integrado; -Avaliação de desempenho conjunto e não setorizado, medindo impactos e não produtos; -Formas de planejamento, formulação orçamentária, monitoramento e avaliação intersetoriais.	-Planejamento, monitoramento e a avaliação intersetoriais e não departamentalizadas.
Grau de mancomunidade	- Sistemas de informações comuns ou compartilhados; -Recursos compartilhados; -Padronização de processos; -Compartilhamento de responsabilidades e ações.	-Padronização de processos; -Compartilhamento de responsabilidades e ações.
O grau de alteração das formas organizacionais prévias dos setores governamentais	-Criação de comitês interministerial (no caso de uma alteração leve na estrutura); -Criação de nova estrutura nos órgãos (alterações mais profunda); -Criação de estrutura para unificar os dois casos citados acima; - Estabelecimento de arranjos comuns de governança (espaços ou instâncias onde os atores possam expressar seus interesses e resolver suas diferenças ou conflitos.	-Criação do grupo de trabalho interministerial; -Criação da coordenação tripartite; - Criação de espaços para resolução de conflitos (reuniões bilaterais coordenada pela equipe do MJ e apoiada pelos demais órgãos da comissão tripartite)

Fonte: Elaboração própria baseada em Cunill-Grau (2016).

Ainda segundo Cunill-Grau (2016) a presença dessas variáveis torna possível identificar o modo como a política é gerida, organizada e executada, além de possibilitar o reconhecimento das intensidades da integração na gestão.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a intensidade da integração dependerá da forma como a ação intersetorial será abordada. A literatura destaca que, mesmo em uma política intersetorial é necessário a presença de um órgão, revestido de poder e autoridade para coordenar a elaboração, implementação e gestão da política, cuja integração dependerá do grau de controle do órgão central sobre o restante dos atores. Assim, um orçamento centralizado, por exemplo, pode ser utilizado pelo órgão central como ferramenta para produzir a integração dos atores de

forma vertical. Já para produzir uma integração horizontal, seria necessário a colaboração dos próprios atores (Cunill-Grau 2005 apud 2016).

No caso da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a autoridade central foi inicialmente exercida pelo MJ, e posteriormente acrescida pela SPM e SDH. A ausência de um orçamento centrado não tornou possível a integração por meio desta ferramenta, no entanto, é possível identificar vários outros elementos importantes na implementação da PNETP capazes de contribuir para a intersetorialidade de alta intensidade.

Quadro 4 - Intensidade da ação intersetorial da PNETP de acordo com níveis de integração dos mecanismos de gestão e Execução e das estruturas organizativas

ELEMENTOS CITADOS PELA LITERATURA COMO NECESSÁRIAS PARA UMA POLÍTICA INTERSETORIAL DE ALTA INTESIDADE	ELEMENTOS IDENTIFICADOS NA PNETP
Compartilha-se a formulação das decisões, monitoramento e avaliação <i>(Incorporação no ciclo de políticas)</i>	SIM
Planejamento conjunto	SIM
Programação orçamentária comum	NÃO
Monitoramento e avaliação compartilhados	SIM
Compartilha-se a execução das decisões, as informações e os recursos (mancomunidade)	SIM
Ações, recursos e responsabilidades compartilhadas com funcionamento em rede	PARCIALMENTE As responsabilidades eram compartilhadas mas recursos setorizados.
Produzem-se alterações nas estruturas organizativas setoriais <i>(Estruturas orgânicas supraseletoriais ao menos para a governança comum)</i>	PARCIALMENTE (A maioria dos órgãos envolvidos não sofreram mudanças em suas estruturas em função da Política. No entanto, o MJ criou, por meio da Portaria MJ nº 1.109, de 05 de junho de 2008, deu à SNJ/MJ a responsabilidade de acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas no I PNETP junto aos órgãos envolvidos. Além disso, a Portaria SNJ nº 29, de 11 de agosto de 2009, subordinou diretamente ao Gabinete da SNJ as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Fonte: Elaboração própria baseada no quadro “intensidade da ação intersetorial de acordo com níveis de integração dos mecanismos de gestão e execução e das estruturas organizativas”, Cunill-Grau (2016, p.48)

Assim, na implementação da Política, os órgãos compartilham objetivos e metas que são claramente definidos nos Planos. Compartilham também informações e responsabilidades. Segundo Cunill-Grau (2016), essas são características de uma política intersetorial integrada (ver Quadro I).

Cunill-Grau (2016) também coloca que quanto maior a integração, mais forte se torna a política intersetorial. Neste sentido, pode-se afirmar que a PNETP é uma política de alta integração por compartilhar a formulação das decisões, do monitoramento e da avaliação; desenvolver planejamento conjunto; compartilhar o monitoramento e avaliação; partilhar a execução das decisões e informações; compartilhar as ações e responsabilidades com funcionamento em rede (ver Quadro 2).

É importante destacar que a Política não produziu alterações substanciais nas estruturas organizativas setoriais dos órgãos executores, apesar de ter criado arranjos comuns de governança, como espaços para resolução de conflitos. Além disso, no âmbito do Ministério da Justiça foi criada uma estrutura, por meio de Portarias para cuidar da política. A Portaria MJ nº 1.109, de 05 de junho de 2008 deu à SNJ a responsabilidade de acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas no PNETP articulando junto aos órgão envolvidos na Política e a SNJ, por meio da Portaria SNJ nº 29, de 11 de agosto de 2009, subordinou diretamente ao seu Gabinete as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Além da integração, outro ponto colocado pelos gestores como fundamental para o sucesso da Política foi a coordenação horizontal. Esse tipo de coordenação pode trazer vários benefícios à política como aumentar a eficiência na entrega dos serviços e ampliar a criatividade política. No entanto, trabalhar na perspectiva de coordenação horizontal em estruturas habituadas às suas “caixinhas” tem seus desafios. Segundo Peters (1998) existe uma grande dificuldade em coordenar órgãos mais próximos ideologicamente e que fornecem serviços semelhantes pois estes tendem a solidificar posições tanto sobre a importância dos seus serviços quanto da conveniência de entregá-los na forma que lhe é familiar, ao invés de promover novas ideias e abordagens criativas.

No âmbito da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas algumas ações foram desenvolvidas para garantir que a coordenação horizontal fosse possível. Dentre elas tem-se a questão da comunicação. Existe no âmbito da Política um intercâmbio de informações entre os ministérios, que se mantêm mutuamente atualizados sobre as questões que vão surgindo na política e como eles pretendem atuar. Isso é feito principalmente nas reuniões de monitoramento das metas. Além disso, há um esforço na tentativa de evitar as divergências que sempre surgem nesse tipo de coordenação. A criação de espaços para a resolução de conflitos foi uma alternativa criada para o acordo interministerial e a busca de consensos.

É importante destacar também que a coordenação horizontal propiciou aos órgãos compartilharem recursos humanos e conhecimentos importantes para a implementação da política. Desde o planejamento os ministérios puderam contar com o apoio de consultoria especializada não apenas para construção das metas, indicadores, relatórios referentes à política de tráfico de pessoas, mas também para o desenvolvimento de políticas afins desenvolvidas pelo próprio órgão.

Outro ponto importante que favoreceu a coordenação foi a construção de relações de confiança. No caso da PNETP isso foi possível graças à forma como a Política foi apresentada às áreas, como ela foi construída por meio da participação, permitindo aos órgãos se sentirem parte da política. O fato de conceder aos ministérios independência de atuação dentro de seu próprio domínio de política, mesmo o governo central estabelecendo as principais linhas de prioridade da política foi muito importante para que esses ministérios se sentissem protagonistas da política.

Por fim, o patrocínio político (Secretários Executivos, Ministros) e as atividades constantes de acompanhamento foram também determinantes para dar credibilidade e respaldo à PNETP. Apenas o envolvimento da equipe técnica talvez não teria a mesma força de mobilização para propiciar o funcionamento da coordenação horizontal.

Resumidamente pode-se dizer que o sucesso da implementação da PNETP se deu basicamente devido ao êxito na integração e na coordenação horizontal dos órgãos envolvidos. E isso foi possível devido a um conjunto de ações, conforme apresentado no quadro abaixo:

Quadro 5 – Principais elementos que contribuíram para o êxito da implementação da Política Nacional de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

ELEMENTOS PRINCIPAIS	AÇÕES DESENVOLVIDAS
INTEGRAÇÃO	Acordos Formais; Metas compartilhadas e claramente definidas; Decisões compartilhadas; Compartilhamento de informações, ações e responsabilidades; Arranjo comum de administração.
COORDENAÇÃO HORIZONTAL	Criação de espaços para resolução de conflitos; Reuniões bilaterais; Apoio regular e especializado aos órgãos executores; Construção de relações de confiança;

	Independência de atuação do ministério dentro da sua área de domínio; Patrocínio político.
--	---

Fonte: a própria autora.

Sem dúvida a Política Nacional de Tráfico de Pessoas alcançou resultados bastante positivos no âmbito federal, superando desafios improváveis. No entanto ainda há muita coisa a ser melhorada.

3.4 Desafios a serem enfrentados

Um dos pontos mais críticos colocados pelos entrevistados foi a inexistência de uma plataforma comum para coleta e consolidação de informações. Na política de tráfico de pessoas é muito difícil gerar informações. Além disso, vários órgãos coletam a mesma informação, cada um de forma diferente, gerando resultados também diferentes, o que torna a consolidação dessas informações quase impossível. Assim, há necessidade da construção de um sistema unificado de informação que permitisse aos órgãos envolvidos organizar as informações e diminuir o retrabalho, gerando assim maior agilidade e organização da política, tanto na sua implementação como monitoramento e avaliação.

Também foi colocado como ponto importante para a melhoria da política a criação de ferramentas que permitam medir o impacto da política na sociedade. Hoje mede-se apenas o andamento das metas estabelecidas para os ministérios.

Outro ponto que precisa ser melhorado é a questão dos orçamentos. Atualmente a política não possui um orçamento unificado, cada ministério determina um valor para suas metas. Além disso, a coordenação de tráfico de pessoas do MJ não possui recursos próprios para o desenvolvimento da política pois sua estrutura não existe formalmente no organograma do ministério, conseqüentemente, não tem como possuir recursos próprios. Dessa forma, o impacto sobre a política diante de restrições orçamentárias é bem maior.

É importante destacar que possivelmente outros pontos ainda precisam ser melhorados, assim como provavelmente outras ações podem também ter contribuído para o sucesso da Política, no entanto, as citadas neste trabalho foram as que mais se destacaram no processo de implementação, segundo os responsáveis por sua coordenação.

Conclusão

Buscou-se com o presente trabalho entender como uma política intersetorial complexa, organizada em arranjos institucionais, pode alcançar resultados positivos. Por meio do estudo de caso da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, instituída no Brasil no ano de 2006, objetivou-se compreender e avaliar os mecanismos de governança adotado pela Política, bem como o arranjo institucional utilizado para implementar e gerir os Planos Nacionais. Também foram identificados os resultados de suas ações e as práticas adotadas por seus gestores para alcançar os resultados pretendidos.

A revisão da literatura demonstrou que são grandes e de naturezas diversas os desafios que se apresentam quando se trata da implementação de políticas envolvendo a articulação de atores diferentes. Também apresentou um conjunto de elementos utilizados na busca de soluções para tais desafios que foram aplicados e parcialmente confirmados neste trabalho.

O estudo de caso realizado revelou que o sucesso e a efetividade da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas pode ser atribuídos, pelo menos em parte, à forte integração intersetorial e ao estabelecimento de uma efetiva coordenação horizontal, elementos considerados essenciais para potencializar os resultados do arranjo de governança e torná-lo adequado para a Política. Demonstrou também que, mesmo quando a política pública possui resultados positivos, é necessário que esta seja constantemente aperfeiçoada. Ou seja, é preciso que seu arranjo de governança seja ajustado continuamente para adequar-se às mudanças que vão surgindo ao longo da implementação. E para que essas adaptações não se percam ao longo do tempo, é importante a criação de instrumentos governamentais para identificar e orientar a ação dos atores envolvidos. É importante ressaltar que alguns elementos citados na literatura como fundamentais para uma forte integração intersetorial, tais como, orçamento unificado e fusão de sistemas de gestão não foram identificados na Política. No entanto, a análise realizada permitiu revelar que a inexistência desses elementos não impediu o alcance de resultados positivos da Política. A implementação desses elementos aparecem como desafios a serem superados nos próximos Planos. Outra fragilidade a ser corrigida refere-se a ausência de dados concretos que

permitam avaliar especificamente os resultados da Política e que permitam medir o impacto da política na sociedade.

A proposição analítica desenvolvida neste estudo e seus resultados exprimem a complexidade do arranjo de governança de políticas intersetoriais e confirmam que é possível obter sucesso na implementação de políticas públicas complexas a partir de um arranjo intersetorial adequado. Além disso, apontam para a necessidade de novas pesquisas no sentido de complementar e aprofundar a identificação de variáveis que possibilitem a identificação e o aperfeiçoamento dos arranjos e da articulação intersetorial, nas demais esferas do governo (estadual e municipal), não analisadas neste trabalho em razão dos limites do escopo definido para o desenvolvimento do tema.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, F. **O Instituto de Governança Social: avanços e perspectivas no desenho de um novo arranjo organizacional**. In: II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2009, pp. 1-20.

BANCO MUNDIAL (1992). **Governance and Development**. Washington, D.C. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>

BANCO MUNDIAL (2006). **Crime, violence and economic development in Brazil: Elements for effective public policy**. Report n. 36525. Washington: Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. Latin America and Caribbean Region.

BEVIR, Mark (2011). **Governança Democrática: Uma Genealogia**. Tradução de Gustavo Biscaia de Lacerda. In: X Congresso Anual da Western Political Science Association. 2010, San Antonio (Estados Unidos). Revista Sociologia Política. Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

BEVIR, Mark (2011a). **Governance as Theory, Practice and Dilemma**. In: Handbook of Governance. Sage Publications. Cap. 1, p. 1-16.

BIJOS, Cecília. **A Insuficiência das Ações Brasileiras no Enfrentamento ao Tráfico Internacional de Pessoas**. Ano, 201. 47 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional Econômico e Tributário) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2011.

BRASIL (2010). Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Relatório Final do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília, 1ª Edição: 2010.

BRASIL. Decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008. Aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP e institui o Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Seção I, 9 jan. 2008. p. 1-5.

BRASIL. Decreto nº 4.316 de 31 de julho de 2002. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Seção 1 – 31 de jul. de 2002, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 5.015 de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Seção 1 – 15 mar. 2004, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Seção 1 – 15 de mar. de 2004, p. 8.

BRASIL. Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Seção 1 – 27 de out. de 2006, p. 9.

BRASIL. Decreto nº 6.347 de 8 de janeiro de 2008. Aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Seção 1 – 9 de jan. de 2008, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 7.901, de 4 de fevereiro de 2013 (da Presidência da República). Institui a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - CONATRAP. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Seção I, 6 de fev. de 2013. p. 4.

BRASIL. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Seção 1 – 15 de mar. de 2004, p. 10.

BRASIL. Lei nº 12.015 de 07 de agosto de 2009. Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei no 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Seção 1 – 10 de ago. de 2009, p. 1.

BRASIL. Lei nº 6.815 de 19 de Agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Seção 1 – 10 de dez. de 1981, p. 23323.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Seção 1 – de 16 de jul. de 1990, p. 13560.

BRASIL. Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997. Dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Seção 1 – de 5 fev. de 1997, p. 2191.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Pesquisa ENAFRON – Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteiras**. Brasília-DF, SNJ, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília-DF: MP, v.2, 2007.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 634, de 25 de fevereiro de 2013 (do Ministério da Justiça, do da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República). Aprova o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – II PNETP e institui o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, nº 38, Seção I, 26 de fev. de 2013. p. 18.

BRASIL. Portaria nº 1.239, de 27 de junho de 2011 (do Gabinete do Ministro do Ministério da Justiça). Constituir Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração de proposta do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e desenvolver mecanismos de participação social para contribuir com a proposta. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Seção II, 28 de jun. de 2011. p. 25-26.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. 2ª Edição – Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2008.

Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **II Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas**. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2013.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. **Tráfico de Pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/trafico-de-pessoas/artigo_trafico_de_pessoas.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2014.

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha. **Resumo das Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 e dos seus Protocolos Adicionais**. Genebra, Suíça Comitê Internacional da Cruz Vermelha 19, avenue de la Paix 2012. 24p. Folheto. 2ª Edição de dezembro, 21p.

Cidadania, Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: **Manual para Promotoras Legais Populares/ Organização Internacional do Trabalho** ; Programa Segurança com Cidadania (MDG-F). 2. ed. rev. e ampl. - Brasília: OIT, 2012.

CNBB/ Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo – II Seminário Nacional. Brasília, Ed. CNBB. 2012.

COSTA, A. M. da, SCHWARCZ, L. M. **1890 – 1914: No Tempo das Certezas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

COUTINHO, Diogo. **Capacidades estatais no Programa Bolsa Família**: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Rio de Janeiro: Ipea, agosto de 2013. (Texto para Discussão, 1852).

CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. M. C. (Org). **O Congresso Nacional no Pós-1988: Capacidade e Atuação na Produção de Políticas e no Controle do Executivo**. Estado, Instituições e Democracia: república – IPEA, Brasília-DF, Volume 1, p.97-12, 2010.

CUNILL-GRAU, Nuria. A Intersetorialidade nas Novas Políticas Sociais: Uma Abordagem Analítico-conceitual. In: MACEDO, J. M. XEREZ, F. H. S., LOFRANO, R. (Org.). Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate. **Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família**. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, N. 26 (2016).176p.

FARIA, C. A. P., NOGUEIRA, J., LOPES, D. B. (2012). Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 55, nº1, 2012, p. 173 a 220.

FARIA, T. D.; OLIVEIRA, P. A. F. de; MENDES, R. **O enfrentamento à exploração sexual de crianças e adolescentes: desafios e caminhos**. In: Ciência saúde coletiva vol.12 nº.5 Rio de Janeiro Set./Out. 2007.

FIANI, Ronaldo. Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o Papel da Coordenação em Estruturas Híbridas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2014.

FIGUEIREDO, Argelina Maria C. **Resenha de Estudos sobre o Executivo**. Revista do Serviço Público/ Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ano 55, números 1 e 2 (Jan-Jun/2004). Brasília: ENAP, 2004, trimestral, p. 5-47.

FISCHER, R. M.; MENDONÇA, L. R.; BOSE, M. **Desafios da Atuação Social através de Alianças Intersetoriais**. In: Seminários em Administração da FEA-USP, 6, 2003.

FISCHER, Tânia. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão estratégica: cidades estratégicas e organizações local**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

FONTES FILHO, Joaquim R. **Estudo da validade da generalização das práticas de governança corporativa ao ambiente dos fundos de pensão: uma análise segundo as teorias da agência e institucional (Tese de Doutorado em Administração)**. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2004.

FONTES FILHO, Joaquim R; LOUZADA, Sergio V. **Governança de organizações públicas e governança de redes**. In: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador, Bahia, Brasil, 2009, pp. 1-9.

GENEBRA, 1926. **Convenção sobre a Escravatura** Assinada em Genebra, em 25 de Setembro 1926, e Emendada pelo Protocolo Aberto à Assinatura ou à Aceitação na Sede da Organização das Nações Unidas, Nova York, em 7 de Dezembro de 1953.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2014.

_____. **Governança e Capacidades Estatais**: uma Análise Comparativa de Programas Federais. Revista de Sociologia e Política, Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. **Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza**. Anais do XI Concurso de Ensayos del Clad "El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones". Caracas, 1997.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, p. 219-224, 2006.

LASCOURMES, P.; LE GALES, P. (2012). **A Ação Pública abordada pelos seus instrumentos**. Revista Pós Ciências Sociais, v.9, n.18, jul/dez. Pp. 19-44.

LASSANCE, Antônio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: _____ LINHARES, Paulo de Tarso F. MENDES, C. C (Org). **Federalismo à Brasileira**: questões para discussão. v8, Cap. 1, Brasília: Ipea, 2012. p.23-35.

MARQUES, Eduardo (2013). **Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo**: concepts for a future research agenda. Brazilian Political Science Review, v.7, n.3, pp.8-35.

MEDEIROS, Janann Joslin. OLLAIK, Leila Giandoni. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. FGV- EBAPE. Rio de Janeiro 45(6):1943-67, nov./dez. 2011.

MJ - Ministério da Justiça. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília, MJ, Fev. 2007. Disponível em: http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_tpessoas_politica.pdf.

MJ – Ministério da Justiça/SNJ – Secretaria Nacional de Justiça. **Guia de Participação no II PNETP** – Como você pode Contribuir para o II PNETP. Brasília, MJ, 2011. Disponível em: <https://www.ufpe.br/ccsa/images/pdf/guia%20de%20participacao%20ii%20pnetp%20diagramad%20vf1.pdf>.

MOURA, S. N. C. de. **O tráfico internacional de mulheres para exploração sexual**: a questão do consentimento no protocolo de Palermo. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

NARDES, João Augusto Ribeiro. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NORTH, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño econômico*. México: Fondo de Econômica, 1993.

O'TOOLE Jr., Laurence. Relações Interorganizacionais no Processo de Implementação. In: Peters, G.; Pierre, J. (Orgs.) **Administração Pública**: coletânea. Brasília: ENAP, 2010. pp.229-248.

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. **Instrumentos Governamentais**: Reflexões para uma Agenda de Pesquisas sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v.45, n.6, 2011, pp.1943-67.

OIT - Organização Internacional do Trabalho. **Relatório Global do Seguimento da declaração da OIT** sobre princípios e direitos fundamentais no trabalho. Genebra: OIT; 2005.

PETERS, B. Guy. **Managing Horizontal Government**: The politics of coordination. Canadian Centre for Management Development, Research Paper n°. 21, Canada: January, 1998.

PIRES, Roberto Rocha C. Intersetorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública. In: MACEDO, J. M. XEREZ, F. H. S., LOFRANO, R. (Org.). In: *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate. Intersetorialidade nas Políticas Sociais*: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n° 26 (2016).176p.

_____. Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos. In: (Org) DELGADO, A. L. de M. GATTO, C. I. REIS, M. S. ALVES, P. A. *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea*. Brasília: Enap, (2016a). 341 p.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Governança para o desenvolvimento humano sustentável**. Glossário de termos chaves. Disponível em: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.html>. Acesso em: 20 nov. 2015.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete (Org). **Políticas Públicas**. Coletânea – Volume 1. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 2006.

SCHNEIDER, Volker (2005). **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades Complexas**. *Civitas* v.5, n. 1, p.29-58.

ANEXOS

Anexo I – Detalhamento do I PNETP

EIXO ESTRATÉGICO 1 - PREVENÇÃO AO TRÁFICO DE PESSOAS		
PRIORIDADE 1: Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas.		
AÇÃO 1	Levantar, sistematizar e disseminar estudos, pesquisas, informações e experiências já existentes no âmbito nacional ou internacional sobre tráfico de pessoas.	
		Responsáveis
Atividade	Elaborar levantamento de pesquisas realizadas no Brasil ou em outros países.	
Meta	Um levantamento realizado e publicado. MJ	Ministério da Justiça -MJ
Atividade	Elaborar levantamento de boas práticas de serviços e experiências de prevenção ao tráfico de crianças e adolescentes realizadas no Brasil ou em outros países.	
Meta	Um levantamento realizado e publicado.	Secretaria de Direitos Humanos - SDH
Atividade	Realizar levantamento de serviços e experiências referenciais da Proteção Social Especial no âmbito do Sistema Unificado de Assistência Social (SUAS) realizadas no Brasil.	
Meta	Um levantamento realizado e publicado.	Ministério de Desenvolvimento Social - MDS
Atividade	Realizar jornada de debates para troca de experiências e conhecimentos	
Meta	Uma jornada realizada.	MJ
Atividade	Realizar evento de divulgação dos resultados.	
Meta	Um evento realizado.	MJ
Atividade	Elaborar programa sobre Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas para a TV Senasp.	
Meta	Um programa realizado.	MJ
Atividade	Realizar seminário informativo envolvendo funcionários da área consular.	
Meta	Um seminário realizado.	Ministério das Relações Exteriores - MRE
Atividade	Criar prêmio de incentivo a boas práticas.	
Meta	Uma premiação realizada.	MJ
Atividade	Elaborar levantamento das políticas sociais básicas mais afetas aos	

	grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas.	
Meta	Um levantamento realizado.	MJ
AÇÃO 2	Realizar estudos e pesquisas sobre tráfico de pessoas.	
Atividade	Realizar mapeamento da dinâmica territorial do tráfico de pessoas no Brasil.	
Meta	Um mapeamento realizado e publicado.	SDH
Atividade	Realizar pesquisa sobre o perfil de atores relacionados ao tráfico de pessoas no Brasil.	
Meta	Uma pesquisa realizada e publicada.	MJ
Atividade	Realizar pesquisa específica sobre tráfico para fins de remoção de órgão.	
Meta	Uma pesquisa realizada.	Ministério da Saúde - MS
Atividade	Fomentar a elaboração de monografias nos cursos da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP).	
Meta	Uma estratégia de fomento implementada.	MJ
Atividade	Produzir estudo sobre o processo de estruturação e disseminação dos dados.	
Meta	Um estudo realizado.	Ministério da Educação - MEC
Atividade	Desenvolver metodologias para identificação de interfaces do tráfico de pessoas com outras situações de violências ou vulnerabilidade para subsidiar ações de prevenção ao tráfico e atenção às vítimas.	
Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade à DST/AIDS e o tráfico de pessoas desenvolvida.	MS
Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade à discriminação por procedência e por tráfico de pessoas desenvolvida.	SDH
Meta	Uma metodologia que identifique as interfaces entre trabalho degradante, situação migratória e o tráfico de pessoas desenvolvida.	Ministério do Trabalho e Emprego - MTE
Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade à discriminação Homofóbica, lesbofóbica e transfóbica e o tráfico de pessoas desenvolvida.	SDH
Meta	Uma metodologia que identifique a relação entre discriminação étnicoracial e a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas desenvolvida.	Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial - SEPIR
Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade de crianças, adolescentes e jovens em relação ao tráfico de pessoas desenvolvida.	SDH
Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade de idosos em relação ao tráfico de pessoas desenvolvida.	SDH
Atividade	Elaborar estudo sobre a legislação que disciplina o funcionamento de agências de recrutamento de trabalhadores, estudantes, esportistas, modelos, casamentos no Brasil e no exterior, entre outros, propondo, se for o caso, sua alteração.	
Meta	Um estudo realizado e publicado.	MJ
AÇÃO 3	Incentivar a criação de linhas de pesquisa e extensão sobre tráfico de pessoas em universidades.	
Atividade	Criar prêmio anual de pesquisas.	MJ
Meta	Duas premiações realizadas.	
Atividade	Orientar a concessão de bolsas e apoio financeiro específicos, por meio de edital voltado para os programas de Instituição de Ensino Superior (IES).	
Meta	Um edital publicado.	MEC
PRIORIDADE 2: Capacitar e formar atores envolvidos direta ou indiretamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos.		
AÇÃO 1	Realizar cursos e oficinas, com a produção de material de referência quando necessário, para profissionais e agentes específicos.	

Atividade	Desenvolver material voltado para a formação dos trabalhadores da educação nos níveis e modalidades de ensino.	
Meta	Um material voltado para os trabalhadores da educação sobre Educação em Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas produzido.	MEC
Meta	Um material voltado para os alunos sobre Educação em Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas produzido.	MEC
Atividade	Capacitar profissionais de saúde e agentes, direta ou indiretamente envolvidos na prevenção ao tráfico de pessoas.	
Meta	250 agentes formadores envolvidos nas comunidades tradicionais capacitados.	SEPIR
Meta	500 equipes de Saúde da Família dos três Estados com maior índice de tráfico de pessoas capacitados e 100% dos Centros de Referência do Trabalhador dos três Estados com maior índice de tráfico de pessoas capacitados.	MS
Meta	Cinco capacitações regionais para profissionais de comunicação social realizadas.	SDH
Meta	500 trabalhadores da educação nos níveis e modalidades de ensino capacitados.	MEC
Meta	Cinco capacitações regionais para os operadores do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente realizadas.	SDH
Meta	800 agentes multiplicadores para a promoção dos direitos da mulher capacitados.	Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM
Meta	1.400 profissionais de segurança pública capacitados por meio da Rede Nacional de Ensino à Distância.	MJ

PRIORIDADE 3: Mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidade em geral sobre o tema do tráfico de pessoas.

AÇÃO 1	Apoiar projetos artísticos e culturais com enfoque no enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Atividade	Criar premiação para elaboração de slogan contra o tráfico de pessoas.	
Meta	Uma premiação nacional.	Ministério da Cultura - MinC
Atividade	Estabelecer, nos editais de fomento à cultura, critérios condicionantes de divulgação de slogan do enfrentamento ao tráfico de pessoas, de acordo com a linguagem do projeto a ser financiado.	
Meta	100 projetos condicionados.	MinC
AÇÃO 2	Promover e realizar campanhas nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Atividade	Realizar campanha nacional referente ao tráfico de pessoas.	
Meta	Uma campanha nacional dirigida aos usuários de produtos ou serviços oriundos do tráfico de pessoas realizada.	MJ
Meta	Uma campanha de prevenção ao tráfico de pessoas realizada.	SPM
Atividade	Apoiar campanhas promovidas por entidades envolvidas com o tema.	
Meta	Duas campanhas apoiadas.	MJ
AÇÃO 3	Sensibilizar atores de setores específicos com relação ao tráfico de pessoas.	
Atividade	Realizar encontro com profissionais da indústria do turismo, seguindo o calendário de encontros do Programa Turismo Sustentável e Infância (TSI), com inclusão do tema do tráfico de pessoas.	
Meta	18 encontros realizados.	Ministério do Turismo - Mtur
Atividade	Sensibilizar a cadeia produtiva do turismo através da realização de	

	seminários e da confecção de cartilhas educativas direcionadas a esse setor, nas regiões de maior vulnerabilidade.	
Meta	5.000 cartilhas produzidas.	Mtur
Meta	18 seminários realizados.	Mtur
Atividade	Realizar encontros com as entidades de pais e mestres, e grupos de jovens.	
Meta	Dois encontros realizados.	MS
Atividade	Realizar encontros técnicos com os gestores para a priorização dos grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas nas políticas sociais básicas.	
Meta	Dois encontros realizados.	MJ
PRIORIDADE 4: Diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos.		
AÇÃO 1	Disponibilizar mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos, preferencialmente nos Municípios e comunidades identificadas como focos de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas.	
Atividade	Fomentar e apoiar comitês interinstitucionais, balcões de direitos e outras iniciativas que possibilitem o acesso a direitos.	
Meta	Cinco parcerias realizadas.	SDH
Atividade	Estabelecer parcerias com órgãos competentes para o fornecimento de documentação civil básica.	
Meta	12 parcerias estaduais estabelecidas.	SDH
Atividade	Elaborar e divulgar material informativo sobre condições de acesso a direitos.	SDH
Meta	Cinco materiais elaborados e divulgados.	
AÇÃO 2	Promover a regularização do recrutamento, deslocamento e contratação de trabalhadores.	
Atividade	Divulgar nas entidades representativas de empregadores e trabalhadores e em outras instâncias, como a Polícia Rodoviária Federal, a obrigatoriedade da solicitação da certidão liberatória para transportar trabalhadores recrutados em Municípios distintos daquele onde se localiza a unidade produtiva.	
Meta	Uma cartilha produzida.	MTE
Atividade	Elaborar e implementar projeto-piloto de centro público de intermediação de mão-de-obra rural em Município identificado como foco de aliciamento para o trabalho escravo.	
Meta	Um projeto-piloto elaborado e implementado.	MTE
Atividade	Criar mecanismo de monitoramento da emissão da certidão liberatória, em articulação com a Polícia Rodoviária Federal.	
Meta	Um mecanismo criado.	MJ

EIXO ESTRATÉGICO 2 – ATENÇÃO ÀS VÍTIMAS

PRIORIDADE nº 5: Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico.

AÇÃO 1	Formular e implementar um programa permanente e integrado de formação em atendimento, na perspectiva dos direitos humanos.	
Atividade	Inventariar os programas de capacitação e conteúdos existentes nos setores públicos governamentais e não-governamentais, bem como nos organismos internacionais com vistas a definir conteúdos básicos (referenciais mínimos) para a abordagem do tema.	
Meta	Um inventário elaborado.	MJ

Atividade	Incentivar a incorporação dos conteúdos básicos (referenciais mínimos) referidos nos programas de capacitação já existentes nos órgãos governamentais.	
Meta	Uma estratégia de incorporação de conteúdos básicos nos programas inventariada implementada.	MJ
AÇÃO 2	Integrar, estruturar, fortalecer, articular e mobilizar os serviços e as redes de atendimento.	
Atividade	Ampliar e consolidar serviços de recepção a brasileiros deportados e não admitidos nos principais pontos de entrada e saída do País, como núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Meta	Dois serviços de recepção organizados.	MJ
Atividade	Apoiar o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Meta	Dois núcleos apoiados.	MJ
Atividade	Criar e fortalecer os Centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher.	
Meta	120 centros de referência criados ou fortalecidos.	SPM
Atividade	Desenvolver projeto-piloto a partir de um Centro de Referência Especializado no Atendimento à Mulher em um Município selecionado para a estruturação de uma rede de atendimento às mulheres vítimas de tráfico de pessoas.	
Meta	Um projeto-piloto desenvolvido.	SPM
Atividade	Apoiar a estruturação da rede de acolhimento (abrigos) a mulheres vítimas de violência ou traficadas e seus filhos.	
Meta	138 abrigos estruturados.	MDS
Atividade	Apoiar a estruturação dos Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) existentes para atender às vítimas de violência e tráfico.	
Meta	996 CREAS mapeados e implantados.	MDS
Atividade	Apoiar a estruturação de novos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) para atender a violações dos direitos de vítimas de violência ou tráfico.	
Meta	567 novos CREAS estruturados.	MDS
Atividade	Incorporar o tema do tráfico de pessoas nas ações de atendimento das áreas de Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS).	
Meta	Três ações com tema de tráfico de pessoas incorporado.	MS
AÇÃO 3	Definir metodologias e fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades nos diferentes níveis de complexidade da atenção à vítima.	
Atividade	Formalizar parceria entre órgãos de governo e entidades da sociedade civil, definindo papéis e responsabilidades para o atendimento adequado às vítimas.	
Meta	Um protocolo de intenções formalizado.	SDH
Atividade	Desenvolver metodologia de atendimento às mulheres vítimas de tráfico de pessoas.	
Meta	Uma metodologia desenvolvida.	SPM
Atividade	Avaliar as atuações dos escritórios estaduais, entre outras experiências, como subsídio para apoiar a criação ou o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Meta	Uma avaliação realizada.	MJ
Atividade	Elaborar manual de orientação e acompanhamento jurídico na proteção, defesa e garantia dos direitos das vítimas de tráfico de pessoas para utilização nos serviços e redes existentes.	
Meta	Um manual elaborado.	SDH
Atividade	Definir fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades entre os órgãos de defesa e responsabilização e os serviços de	

	atendimento de saúde, assistência social, justiça e direitos humanos atuantes nas áreas de fronteira internacional, bem como nos casos de tráfico interestadual e intermunicipal.	
Meta	Um fluxograma definido conjuntamente pelos órgãos envolvidos.	MJ
Atividade	Definir fluxos de atendimento e procedimentos entre a rede consular brasileira no exterior e os serviços de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas no Brasil.	
Meta	Um fluxograma definido conjuntamente pelos órgãos envolvidos.	MRE
AÇÃO 4	Realizar capacitações articuladas entre as três esferas de governo, organizações da sociedade civil e outros atores estratégicos.	
Atividade	Capacitar profissionais e demais atores no adequado encaminhamento ou atendimento de vítimas de tráfico de pessoas	
Meta	400 militares e profissionais de segurança pública atuantes prioritariamente nas áreas de fronteira capacitados com foco na abordagem e encaminhamento das vítimas do tráfico de pessoas.	MJ
Meta	100 profissionais atuantes no atendimento no Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos capacitados em tráfico e migração, com vistas à integração com o serviço de recepção a deportados e não-admitidos.	MJ
Meta	Rede de assistência capacitada nos 996 CREAS e respectivos CRAS, a partir do cruzamento com as áreas de fronteira, capitais, pesquisas e experiências já existentes.	MDS
Meta	20.000 profissionais da Rede de Atendimento à Mulher capacitados na área de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas.	SPM
Meta	500 profissionais de saúde capacitados na área de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas.	MS
AÇÃO 5	Realizar articulações internacionais para garantir os direitos das vítimas de tráfico de pessoas.	
Atividade	Fomentar debates com organizações internacionais atuantes no enfrentamento ao tráfico de pessoas com ênfase em atenção às pessoas traficadas, na perspectiva do respeito aos direitos humanos.	
Meta	Quatro debates realizados.	MRE

EIXO ESTRATÉGICO 3 – REPRESSÃO AO TRÁFICO DE PESSOAS E RESPONSABILIZAÇÃO DE SEUS AUTORES		
PRIORIDADE nº 6: Aperfeiçoar a legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos.		
AÇÃO 1	Criar um subgrupo de especialistas para elaborar proposta intergovernamental de aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos.	
Atividade	Analisar projetos de lei sobre o tema e propor o aperfeiçoamento da legislação brasileira para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Meta	Um relatório de análise legislativa com propostas de aperfeiçoamento elaborado.	MJ
Atividade	Elaborar um anteprojeto de lei com proposta de uniformização do conceito de tráfico de pessoas, em consonância com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com 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 (Protocolo de Palermo) e com acordos internacionais ratificados pelo Brasil.	
Meta	Um anteprojeto de lei elaborado.	MJ
Atividade	Elaborar um anteprojeto de lei com proposta de criação de Fundo específico para financiar ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Meta	Um anteprojeto de lei elaborado.	MJ
PRIORIDADE nº 7: Ampliar e aperfeiçoar o conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas nas instâncias e órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos autores.		
AÇÃO 1	Capacitar profissionais de segurança pública e operadores do direito, federais, estaduais e municipais.	
Atividade	Elaborar material de formação com conteúdos básicos para capacitação dos diversos atores envolvidos na repressão ao tráfico de pessoas.	
Meta	Uma apostila com conteúdo referencial elaborada.	MJ
Atividade	Realizar oficinas regionais em matéria de investigação, fiscalização e controle do tráfico de pessoas.	
Meta	Cinco oficinas realizadas.	MJ
Atividade	Promover a realização de cursos sobre tráfico de pessoas, para membros e servidores dos órgãos de justiça e segurança pública, preferencialmente por meio de suas instituições de formação, em parceria com entidades de direitos humanos.	
Meta	Seis cursos realizados.	MJ
Atividade	Incluir o tema do tráfico de pessoas nos currículos de formação dos profissionais de órgãos de justiça e segurança pública federais, estaduais e municipais.	
Meta	Cinco propostas de inclusão do tema do tráfico de pessoas apresentadas.	MJ
Atividade	Incluir o tema nos cursos realizados no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).	
Meta	50 agentes públicos capacitados.	MJ
PRIORIDADE nº 8: Fomentar a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas para atuação articulada na repressão do tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.		
AÇÃO 1	Padronizar e fortalecer o intercâmbio de informações entre os órgãos de segurança pública em matéria de investigação dos casos de tráfico de pessoas.	
Atividade	Ampliar as ações do enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs).	
Meta	27 GGIs com propostas de ampliação das ações negociadas	MJ
Atividade	Designar responsáveis nos Estados, indicados pelas corporações policiais, para intercâmbio de informações.	
Meta	Um representante por Estado designado.	MJ
Atividade	Desenvolver mecanismo-piloto para coibir o aliciamento para fins de tráfico de pessoas, por meio da rede mundial de computadores, e responsabilizar seus autores.	
Meta	Um mecanismo desenvolvido.	MJ
AÇÃO 2	Promover a aproximação e integração dos órgãos e instituições envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Atividade	Realizar seminário de âmbito nacional para aproximação e troca de experiências de repressão ao tráfico de pessoas	

	e responsabilização de seus autores pelas várias modalidades do tráfico de pessoas.	
Meta	Um seminário realizado.	MJ
PRIORIDADE nº 9: Criar e aprimorar instrumentos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.		
AÇÃO 1	Desenvolver, em âmbito nacional, mecanismos de repressão ao tráfico de pessoas e consequente responsabilização de seus autores.	
Atividade	Elaborar guia de referência para facilitar a identificação de vítimas de tráfico pelos profissionais envolvidos no enfrentamento, observando o princípio de não-discriminação e o respeito aos direitos humanos.	
Meta	Um guia elaborado.	MJ
Atividade	Capacitar os operadores do Ligue 100 de forma a incluir o tema do tráfico de pessoas em todas as suas modalidades.	
Meta	Três capacitações realizadas.	SDH
Atividade	Capacitar os operadores da Central de Atendimento à Mulher - 180 de forma a incluir o tema do tráfico de pessoas em todas as suas modalidades.	
Meta	100 operadoras capacitadas.	SPM
Atividade	Definir de forma conjunta/articulada fluxo de encaminhamento que inclua competências e responsabilidades das instituições inseridas no sistema do Ligue 100.	
Meta	Um fluxo de encaminhamento definido.	SDH
Atividade	Definir fluxo de encaminhamento que inclua competências e responsabilidades das instituições inseridas no sistema da Central de Atendimento à Mulher- 180.	
Meta	Uma proposta de encaminhamento construída.	SPM
Atividade	Apresentar, por meio de um grupo de trabalho, proposta de banco de dados sobre tráfico de pessoas, a partir da análise dos bancos de dados existentes relacionados direta ou indiretamente ao tema.	
Meta	Uma proposta de banco de dados elaborada.	MJ
PRIORIDADE nº 10: Estruturar órgãos responsáveis pela repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.		
AÇÃO 1	Ampliar os recursos humanos e estrutura logística das unidades específicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, como um dos crimes contra os direitos humanos, nas Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal	
Atividade	Criar estruturas específicas de repressão aos crimes contra os direitos humanos nas Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal, nos locais indicados pela Coordenação-Geral de Defesa Institucional, dotando-as de recursos humanos e estrutura logística.	
Meta	Duas propostas de criação negociadas.	MJ
PRIORIDADE nº 11: Fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas.		
AÇÃO 1	Propor e elaborar instrumentos de cooperação bilateral e multilateral na área de repressão ao tráfico de pessoas.	
Atividade	Fomentar a cooperação internacional por meio de oficiais de ligação nos três países que mais recebem vítimas brasileiras de tráfico.	
Meta	Três negociações para designação de oficiais de ligação realizadas.	MJ

Atividade	Estabelecer instrumentos de cooperação bilateral e multilateral que incluam o reconhecimento e repressão ao tráfico de pessoas no exterior.	
Meta	Quatro instrumentos negociados.	MRE
Atividade	Fomentar a utilização dos instrumentos internacionais que servem de base para a cooperação jurídica internacional para o efetivo enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, proporcionando o correto desenvolvimento de ações penais.	
Meta	Quatro acordos bilaterais de cooperação jurídica internacional em matéria penal negociados.	MJ
Atividade	Realizar evento para discussão da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias e outros instrumentos internacionais.	
Meta	Um evento realizado.	MRE
AÇÃO 2	Fortalecer e integrar projetos de cooperação internacional na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas	
Atividade	Identificar os projetos de cooperação com organismos internacionais relacionados direta ou indiretamente ao tráfico de pessoas.	
Meta	Um levantamento elaborado.	MRE
Atividade	Articular os projetos de cooperação internacional a fim de evitar sobreposição de ações.	
Meta	Uma estratégia de articulação elaborada.	MRE
AÇÃO 3	Articular ações conjuntas de enfrentamento ao tráfico de pessoas em regiões de fronteira.	
Atividade	Incluir na agenda das reuniões bilaterais de fronteira com países vizinhos o tema da repressão do tráfico de pessoas.	
Meta	Duas propostas de inclusão negociadas.	MRE
Atividade	Incluir na agenda das comissões mistas bilaterais antidrogas o tema da repressão ao tráfico de pessoas.	
Meta	Quatro propostas de inclusão negociadas.	MRE

Anexo II – Detalhamento do II PNETP

LINHA OPERATIVA 1: Aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas	
Atividade	Produzir propostas normativas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.
Meta	Estratégia desenvolvida para viabilizar a aprovação do Projeto de Lei nº5.655, de 20 de julho de 2009, de autoria do Poder Executivo, que visa a reformular o Estatuto do Estrangeiro.
Meta	Estratégia desenvolvida para viabilizar a elaboração e aprovação de projeto de lei específico sobre tráfico de pessoas.
Meta	Anteprojeto de lei elaborado para dispor sobre perdimento de bens por crime de tráfico de pessoas, revertendo-os para a prevenção e repressão ao crime e atenção às vítimas.
Meta	Anteprojeto de lei elaborado para estabelecer punição mais rigorosa dos autores do crime de tráfico de pessoas, inclusive na aplicação da lei de execuções penais para tais casos.
Meta	Proposta de ato normativo elaborada para regulamentar a atividade e o funcionamento de agências de casamentos e de recrutamento, introdução e colocação de trabalhadores, estudantes e esportistas, no Brasil e no exterior.
Meta	Ato normativo elaborado e publicado para redefinir competências dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.
Meta	Proposta apresentada para aplicação de sanções administrativas a empresas e instituições financiadas ou apoiadas com recursos públicos, inclusive as que executam grandes obras governamentais no Brasil, que tenham sido condenadas em processos de tráfico de pessoas.
Meta	Estratégia desenvolvida para internalização e regulamentação da Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, em tramitação no Congresso Nacional.
Meta	Estratégia desenvolvida para internalização e regulamentação da Convenção nº 189 da Organização Internacional do Trabalho sobre Trabalho Doméstico.
Órgãos Executores da Linha Operativa 1	Ministério da Justiça - MJ, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República - SPM, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH, Casa Civil da Presidência da República - CC, Ministério das Relações Exteriores -MRE, Ministério da Educação - MEC, Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, Ministério do Turismo - Mtur, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, Advocacia-Geral da União - AGU e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República - SEPIR.
LINHA OPERATIVA 2 – Integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento e organizações para prestação de serviços necessários ao enfrentamento do tráfico de pessoas.	
Atividade	Fortalecer a atuação integrada dos atores governamentais de forma descentralizada, apoiando os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e garantindo a articulação das ações, o intercâmbio de experiências e a participação da sociedade civil.
Meta	Estratégia de institucionalização de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas implementada nos termos do novo marco normativo

Meta	Dez novos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante criados.
Meta	Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas implementado.
Meta	Um Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas realizado.
Meta	Reuniões técnicas para planejamento e preparação de ações articuladas entre Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante realizadas.
Atividade	Construir mecanismos, processos e sistemas para monitorar e avaliar a atuação no enfrentamento ao tráfico de pessoas e a implementação do II PNETP, com participação e transparência.
Meta	Monitoramento sistemático das ações de assistência social relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas realizado por meio do Censo do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.
Meta	Mecanismo para monitoramento da atuação da rede voltada ao atendimento e proteção às vítimas criado e implantado.
Meta	Mecanismo de monitoramento da atuação de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante criado e implantado.
Meta	Análises sobre a atuação da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) e do Disque Direitos Humanos (Disque 100) no enfrentamento ao tráfico de pessoas realizadas e divulgadas.
Meta	Monitoramento e avaliações participativas periódicas sobre a implementação do II PNETP realizados.
Atividade	Promover relações de cooperação transfronteiriça para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, fortalecendo capacidades e estruturas.
Meta	Estratégia de integração de atores que atuam nas áreas de fronteiras, incluídas as Forças Armadas, para o enfrentamento ao tráfico de pessoas elaborada.
Meta	Projetos de cooperação implementados com países fronteiriços ou que funcionem como rotas de tráfico de pessoas, estabelecendo procedimentos e ações de colaboração mútua.
Meta	Proposta de criação e fortalecimento de políticas regionais e de fomento à cooperação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito do Mercosul elaborada.
Meta	Tema da repressão ao tráfico de pessoas incluído nas agendas dos mecanismos de diálogo bilateral com países vizinhos sobre combate ao crime organizado transnacional, inclusive das Comissões Bilaterais Mistas sobre Drogas das quais o Brasil participa, sempre que o acordo que instituiu a respectiva Comissão permitir o tratamento de crimes conexos.
Atividade	Criar, financiar e implementar estratégias de integração dos sistemas nacionais para atendimento e reintegração das vítimas do tráfico de pessoas, fortalecendo a rede de atendimento, integrando normativas e procedimentos, articulando as responsabilidades entre atores da rede, definindo metodologias e fluxos de atendimento, e disseminando material informativo para um adequado processo de atendimento sob a perspectiva de direitos.
Meta	Protocolo nacional para atendimento à vítima criado e implementado.
Meta	Dotação orçamentária para custear o retorno das vítimas às comunidades as quais desejem regressar incluída nos projetos de leis orçamentárias.
Meta	Disque 100 e Ligue 180 ampliados, internacionalizados e divulgados.
Meta	Serviços públicos às pessoas vítimas de tráfico ofertados na Rede de Centros de Referência Especializados de Assistência Social –CREAS.
Meta	Organizações da sociedade civil e redes que trabalham na atenção, proteção e assistência especializada às vítimas do tráfico de pessoas apoiadas técnica e financeiramente.
Meta	Serviços de acolhimento institucional assegurados pela política de assistência social para pessoas vítimas de tráfico, criados e fortalecidos, em parceria com setores governamentais e não governamentais.
Meta	Estratégia para a incorporação do tema do tráfico de pessoas ao atendimento do Sistema Único de Saúde – SUS criada.
Meta	Inventário nacional de serviços de acolhimento temporário que atendem ou podem atender vítimas de tráfico de pessoas realizado.
Meta	Consulados brasileiros no exterior instruídos com relação atualizada de casas abrigo para o atendimento emergencial de vítimas brasileiras de tráfico de pessoas.
Meta	Ações de inclusão produtiva e de enfrentamento à evasão escolar de populações vulneráveis ao tráfico de pessoas realizadas, em particular lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

Meta	Estratégia para a sensibilização dos municípios para que estruturarem melhor as redes locais de acolhimento implementada.
Meta	Manual voltado para operadores de redes e serviços de enfrentamento ao tráfico de pessoas com procedimentos de como identificar, fiscalizar e reportar devidamente a incidência do crime e situações de vulnerabilidade ou vitimização produzida e disseminada.
Meta	100% das pessoas identificadas como vítimas brasileiras de tráfico no exterior atendidas e com sua situação monitorada.
Meta	Ficha de notificação de violência doméstica, sexual e outras violências estabelecida como instrumento para disparar as ações de proteção e atendimento às vítimas de tráfico de pessoas e as ações de responsabilização dos autores.
Meta	100% das vítimas que entram na rede de atendimento recebendo devida orientação e encaminhamento jurídicos, inclusive sobre medidas para a proteção legal e reparação civil de danos materiais e morais.
Meta	Campo que contemple as vítimas de tráfico de pessoas incluído no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico.
Meta	Programa DST / AIDS com o tema do tráfico de pessoas incorporado, estimulando planejamento intersetorial de suas atividades.
Meta	Consulados brasileiros no exterior, inclusive os itinerantes, reforçados, com voluntários recrutados e atividades voltadas à assistência, inclusive jurídica, a vítimas brasileiras de tráfico de pessoas.
Meta	Vinte Centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher qualificados para promoverem atenção às vítimas do tráfico de pessoas e integrados à rede de atenção e proteção dessas vítimas.
Atividade	Fortalecer a articulação e ampliar as capacidades dos órgãos competentes para implementar ações de repressão do tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.
Meta	Estruturas e programas para fortalecer a repressão aos crimes do tráfico de pessoas nas Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal criados.
Meta	Pessoas que colaboram com processos de repressão e responsabilização do tráfico de pessoas, de acordo com seus perfis e necessidades, integradas ao programa de proteção às testemunhas.
Meta	Proposta para as Defensorias Públicas se integrarem à rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas como interlocutoras e agentes de encaminhamento, promoção e difusão de informação e conhecimento sobre o tema elaborada.
Meta	Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas criado e implementado.
Meta	Fiscalização em estradas, rodovias, portos e aeroportos do país, e verificação da existência de documentação comprobatória de vínculo parental ou legal de crianças e adolescentes com os respectivos transportadores regularmente realizadas.
Meta	Estratégia elaborada para o fortalecimento da atuação dos Gabinetes de Gestão Integrada de segurança pública – GGIs no enfrentamento ao tráfico de pessoas.
Meta	Oficiais da Polícia Federal presentes nos países que mais recebem vítimas brasileiras de tráfico de pessoas atuando como ponto de contato para a cooperação bilateral e multilateral na repressão e responsabilização do tráfico de pessoas.
Meta	Delegacias especializadas de combate aos crimes contra os direitos humanos criadas no âmbito das Superintendências da Polícia Federal, com capacidade para atender a crimes de tráfico de pessoas.
Meta	Encontros entre os diversos órgãos de repressão, nacionais e internacionais, realizados anualmente.
Meta	Protocolos e convênios estabelecidos e acordados entre os órgãos de repressão e responsabilização dos crimes, nos níveis internacional e nacional, em âmbito federal, estadual e municipal.
Meta	Programas de investigação e monitoramento do aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas pela rede mundial de computadores ampliados e implementados.
Meta	Estratégia desenvolvida para que 100% dos Estados tenham pelo menos um oficial designado à função de responsável, em sua respectiva corporação policial, para o intercâmbio de informações entre os diferentes atores envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas.
Atividade	Combater redes, pessoas e organizações que atuam ou se beneficiam financeiramente do tráfico

	de pessoas, nacional e internacionalmente, por meio de operações táticas integradas de prevenção, repressão e responsabilização, em uma estratégia de criação de exemplaridade.
Meta	Estratégias de cooperação para assegurar a fiscalização administrativa municipal e o cumprimento da legislação vigente sobre funcionamento de bares, casas de shows, hotéis e estabelecimentos análogos, visando à restrição ou perdimento da autorização de funcionamento do local em decorrência da constatação de envolvimento no crime de tráfico de pessoas implementadas.
Meta	Monitoramento e prevenção do tráfico de pessoas nas localidades das grandes obras governamentais de infraestrutura, mineração e energia realizado.
Meta	Parcerias com associações de despachantes e advogados no exterior que atuem com a população potencialmente vulnerável ao tráfico de pessoas para conscientização sobre o crime e intercâmbio de informações estabelecidas.
Meta	Estratégia para assegurar trâmite mais ágil dos procedimentos de cooperação internacional implementada.
Meta	Agenda de trabalho conjunta com atores nacionais e internacionais do setor de agências de viagens e a entidade de âmbito nacional que congregue as agências de viagem do Brasil criada e implementada.
Meta	Estratégia integrada de visibilidade das ações de repressão e responsabilização para gerar exemplaridade institucional, legal e de procedimento, além de formar opinião pública nacional contra o tráfico de pessoas implementada.
Atividade	Ampliar o acesso a direitos por parte de vítimas e grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas e a oferta de serviços e iniciativas públicas, prioritariamente em municípios e comunidades identificadas como focos de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas, com vistas a diminuir tal vulnerabilidade e seus impactos.
Meta	Fornecimento de documentação civil à população das áreas com maior vulnerabilidade ao tráfico de pessoas assegurado de forma célere.
Meta	Serviços de assistência social e atendimento à saúde ofertados nos municípios onde estão sendo construídas grandes obras governamentais capacitados para atuar no enfrentamento ao tráfico de pessoas.
Meta	Programa para a promoção da reinserção social produtiva e acompanhamento de vítimas do tráfico de pessoas implementado.
Meta	Entidades representativas de empregadores e trabalhadores, das unidades do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Departamento de Polícia Federal, do Ministério do Trabalho e Emprego e outras instâncias relacionadas ao tema, nas localidades geográficas com maior vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, informadas sobre a obrigatoriedade da solicitação da certidão liberatória para o transporte interestadual de trabalhadores.
Meta	Mecanismo para o monitoramento da emissão da certidão liberatória para o transporte interestadual de trabalhadores criado e implementado.
Meta	Projeto piloto para a criação de um centro público de intermediação de mão de obra rural em município identificado como foco de aliciamento para o trabalho escravo implementado.
Meta	Serviço de abordagem social da população em situação de rua, para identificar possíveis vítimas do tráfico de pessoas nas localidades de maior vulnerabilidade, implementado.
Atividade	Promover a garantia de direitos de cidadãos estrangeiros vítimas do tráfico de pessoas no Brasil.
Meta	Mecanismo para articular a ação das diferentes autoridades públicas brasileiras relacionadas a vítimas estrangeiras de tráfico de pessoas em território nacional criado.
Meta	Atenção assistencial e orientação jurídica a vítimas estrangeiras do tráfico de pessoas assegurada, respeitados os seus direitos e garantida eventual escolha de permanência no país.
Meta	Isenção dos encargos relativos à regularização no país concedida às vítimas estrangeiras em situação de tráfico de pessoas no Brasil.
Meta	Estratégia desenvolvida para viabilizar, por meio de ato normativo adequado, que os pedidos de permanência para estrangeiros vítimas de tráfico de pessoas no Brasil solicitados pelas Defensorias Públicas sejam encaminhados às autoridades competentes, que poderão autorizá-los de imediato.

Órgãos executores da Linha Operativa 2	M, SPM, SDH, CC, Ministério da Defesa - MD, Ministério das Relações Exteriores - MRE, MEC, Ministério da Cultura - MC, Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS, Ministério da Saúde - MS, MP, Ministério do Turismo - Mtur, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, Secretaria-Geral da Presidência da República, Advocacia-Geral da União - AGU, SEPIR, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça - SENAD, Departamento da Polícia Federal - DPF, Departamento da Polícia Rodoviária Federal - DPRF, Defensoria Pública da União - DPU.
LINHA OPERATIVA 3: Capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas	
Atividade	Capacitar, conscientizar e sensibilizar profissionais, atores e grupos sociais para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, com atenção para as localidades onde haja maior incidência ou risco de ocorrência.
Meta	Matriz de formação em enfrentamento ao tráfico de pessoas elaborada e implementada.
Meta	Tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas inserido nas diretrizes curriculares de Educação em Direitos Humanos a serem publicadas pelo Conselho Nacional de Educação e homologadas pelo Ministério da Educação.
Meta	Material voltado para comunidade escolar sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas com abordagem de gênero, diversidade sexual e etnicorracial produzido e disseminado.
Meta	Material voltado para profissionais de educação sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas com abordagem de gênero, diversidade sexual e etnicorracial produzido e disseminado nas escolas.
Meta	Projetos anuais de capacitação realizados com organizações da sociedade civil e com órgãos públicos, alcançando profissionais da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, apoiados.
Meta	Tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas incluído na matriz curricular nacional de formação dos profissionais de segurança pública.
Meta	Formação continuada dos recursos humanos dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e Comitês voltados aos temas relacionados ao tráfico de pessoas, tais como globalização, racismo, gênero, homofobia, migração e direitos humanos, realizada.
Meta	Cursos de formação e atualização para servidores públicos que atuam nas áreas de fronteiras com o tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas inseridos.
Meta	Cinco oficinas regionais de capacitação sobre o trabalho escravo e sua relação com o tráfico de pessoas realizadas junto às redes regionais e estaduais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.
Meta	Tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas incluído nos cursos realizados no âmbito do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – PNLD, como parte da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA.
Meta	Cinco oficinas regionais de capacitação de profissionais e agentes de segurança pública no tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas realizadas.
Meta	Dez projetos de formação sobre prevenção ao tráfico de pessoas apoiados.
Meta	Capacitação dos profissionais de saúde no tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas realizada.
Meta	Capacitação dos profissionais atuantes nas áreas de atendimento nos principais aeroportos do país no tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas realizada, com vistas à integração com o serviço de recepção a pessoas deportadas ou não admitidas.
Meta	Capacitação das equipes de Saúde da Família para identificar e mediar situações de violência doméstica como fator de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas realizada.
Meta	Capacitação de agentes multiplicadores na promoção dos direitos da mulher e a relação com o tráfico de pessoas realizada.
Meta	Capacitação dos serviços de atendimento à mulher (Centro de Referência de Atendimento à Mulher) em abordagens no atendimento às vítimas de tráfico de pessoas realizada.
Meta	Programa permanente de formação consular com ações de intercâmbio de experiências sobre o tráfico de pessoas incorporadas.
Meta	Capacitação dos profissionais do Sistema Único de Assistência Social – SUAS envolvidos, direta ou indiretamente, com o tráfico de pessoas realizada no tema.
Meta	Capacitação dos operadores do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente no tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas realizada no tema.
Meta	Cursos de formação continuada de Educação em Direitos Humanos para profissionais da

	educação com tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas incluído.
Meta	Currículos dos cursos para servidores públicos promovidos pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP com componente específico sobre tráfico de pessoas incluído.
Meta	Capacitação e sensibilização de trabalhadores e empregadores da cadeia produtiva de serviços e produtos do setor de turismo, e do setor de transportes aéreo, terrestre e marítimo, no tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas realizadas.
Meta	Credenciamento de Instituições de Ensino Superior – IES pela estratégia da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – RENAESP ampliado em 10% em relação ao número de instituições credenciadas no período abrangido pelo I PNETP.
Meta	Servidores do sistema de justiça e do Ministério Público que trabalham com o tema do tráfico de pessoas priorizados na inserção em programas de capacitação.
Órgãos executores da Linha Operativa 3	Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Advocacia-Geral da União, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, Departamento da Polícia Federal, Departamento da Polícia Rodoviária Federal.
LINHA OPERATIVA 4: Produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas.	
Atividade	Apoiar, financiar, desenvolver e disseminar diferentes tipos de pesquisas em parceria com organizações da sociedade civil e Instituições de Ensino Superior – IES sobre o tráfico de pessoas e sua relação com situações de violação de direitos ou vulnerabilidade, com atenção às diferentes dinâmicas nacionais e internacionais, de forma a subsidiar ações e políticas públicas.
Meta	Diagnóstico Nacional sobre o Tráfico de Pessoas, suas dinâmicas e modalidades realizado e disseminado.
Meta	Investigação ou análise que identifique a relação entre o tráfico de pessoas e a vulnerabilidade de grupos populacionais caracterizados: (i) por sua procedência geográfica; (ii) por sua etnia e raça (população indígena e população afrodescendente); (iii) por sua orientação sexual e identidade de gênero; (iv) por serem mulheres; (v) por serem crianças ou adolescentes; (vi) por serem profissionais do sexo, específicos desenvolvida e disseminada.
Meta	Investigação ou análise sobre tráfico de pessoas em regiões de fronteiras desenvolvida e disseminada.
Meta	Edições realizadas bianualmente dos Prêmios “Libertas: Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” e “Simone Borges”, para premiar estudos, pesquisas e boas práticas.
Meta	Investigação ou análise com egressos e presos, no Brasil e em países de maior incidência de tráfico de pessoas, para monitoramento de situações de migração irregular e identificação de possíveis vítimas de tráfico de pessoas, desenvolvida e disseminada.
Meta	Investigação ou análise que identifique a vulnerabilidade a doenças sexualmente transmissíveis e sua relação com o tráfico de pessoas desenvolvida e disseminada.
Meta	Investigação ou análise que identifique as relações entre tráfico de pessoas, migração e trabalho, com recorte de raça, etnia, gênero e violação de direitos desenvolvida e disseminada.
Meta	Investigação ou análise sobre a relação entre as novas tecnologias de comunicação, as redes sociais virtuais e o tráfico de pessoas desenvolvida e disseminada.
Atividade	Realizar iniciativas para troca de conhecimentos, boas práticas, experiências e aumento do conhecimento sobre o tema por parte das populações vulneráveis, contribuindo para fortalecer e articular os atores envolvidos no tema.
Meta	Feira nacional de boas práticas para troca de experiências realizada.
Meta	Série “Cadernos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil” publicada.
Meta	Mapeamento de serviços existentes, órgãos e entidades governamentais e não governamentais envolvidas com o tema realizado, publicado e disseminado, com versão na rede mundial de computadores.
Atividade	Criar um sistema de dados sobre o tráfico de pessoas, informatizado, integrado e multidisciplinar, atualizado permanentemente pelos atores envolvidos para subsidiar a coordenação de ações e intercambiar informações entre as diferentes organizações.

Meta	Mecanismo de integração das informações dos bancos de dados e harmonização de protocolos de coleta e análise de dados implementado.
Meta	Sistema de informações criado e utilizado pelos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante como o canal principal de intercâmbio de dados.
Meta	Matriz de indicadores comuns sobre a situação do tráfico de pessoas nacional e internacional criada.
Meta	Relatório público do sistema de informações sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas realizado e publicado anualmente, inclusive com versão na rede mundial de computadores.
LINHA OPERATIVA 5 : Campanhas e mobilização para o enfrentamento ao tráfico de pessoas	
Atividade	Desenvolver e apoiar campanhas e estratégias comunicativas sobre o tráfico de pessoas, suas modalidades, impactos e outros aspectos.
Meta	Campanha nacional sobre tráfico de pessoas realizada durante os grandes eventos.
Meta	Critérios condicionantes estabelecidos nos editais de fomento à cultura, para a divulgação do enfrentamento ao tráfico de pessoas de acordo com a linguagem do projeto a ser financiado.
Meta	Campanha nacional de conscientização e sensibilização para erradicação do trabalho escravo realizada.
Meta	Campanha nacional de prevenção ao tráfico de pessoas realizada.
Órgãos executores da Linha Operativa 5	Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Departamento da Polícia Federal, Fundação Nacional do Índio.