

# Propostas para um Modelo de Gestão Transversal Integrada da Política Nacional de ETP

## I

### **Gestão pública para a integração de políticas interdisciplinares**

Diferentes modelos vêm experimentando uma gestão pública de temáticas que não devem ser entregues somente a uma pasta administrativa sob o risco de fracassar em sua implementação. Alguns mais exitosos que outros. Este desafio para a gestão pública é um debate intenso nas escolas e teorias de administração pública.

Neste paper, assumimos como princípio norteador teórico para esta proposta o modelo de abordagem estratégica defendido por Reinhard Steurer, ao mesmo tempo que analisa modelos de política tradicionais e suas dificuldades em alcançar efetiva integração de políticas. Para ele, a integração de políticas requer superar modelos de gestão pública hierárquicas ou inspiradas na competição típica das regras de mercado, o que sempre reforça os “silos administrativos”. Deve-se guiar por uma visão estratégica orientada pelos desafios mapeados estrategicamente pela conjuntura e pelo contexto, ainda que sem dispensar o que de melhor os demais modelos trazem (sua fortaleza de competência técnica e sua busca de eficiência setorial).<sup>1</sup>

Por este modelo estratégico, a gestão de temáticas transversais manteria o foco dos atores sobre a natureza interdisciplinar do problema a enfrentar e as estratégias se ajustam ao contexto e realidades cambiantes. Steurer é um especialista em sustentabilidade ambiental e cita exemplos de como temas ambientais quando não gerenciados a partir da composição de políticas tendem a ser impactados por ações concorrentes dentro do próprio governo. Num exemplo concreto, meio ambiente não é tema inserido nos debates governamentais sobre políticas econômicas ou políticas de transportes, por exemplo. E ambas áreas, sem uma orientação transversal para gerenciar o tema, ou ignoram ou agravam os problemas ambientais.

Assim, um modelo de gestão integralizadora seria uma composição de elementos diversos entre si mas complementares. Para criar um modelo com este perfil, a primeira tarefa seria identificar esses elementos em suas particularidades e conexões. Assim, deve-se buscar ter:

- i) um conjunto de atores envolvidos no tema intersetorial (o que determina quem entra neste campo de atuação: a missão e/ou a capacidade de enfrentar o problema ou, por sua omissão, de ajudar a mantê-lo);
- ii) uma forma de trabalho clara e pactuada entre esses atores, e seu espaço de articulação;
- iii) uma razão motivadora e impulsora para a sua articulação;
- iv) um marco ético, conceitual e tácito dentro do qual atuarão como um corpo único; e
- v) uma agenda estratégica de trabalho atualizável e customizada à realidade;

Construa-se o modelo, então, a partir da composição desses cinco elementos. A ver a possibilidade de sua aplicação real no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

<sup>1</sup> [http://www.governance.at/pdf/Steurer\\_Strategic%20Public%20Management.pdf](http://www.governance.at/pdf/Steurer_Strategic%20Public%20Management.pdf)

## II

### ***Um modelo de gestão integrada para enfrentar o tráfico de pessoas***

O enfrentamento ao tráfico de pessoas requer uma efetiva e eficiente ação articulada entre diferentes políticas públicas. A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, instituída em 2006 pelo decreto nº 5.948, não objetiva substituir estruturas, sistemas e procedimentos existentes, mas fazê-los capazes de proteger e assistir as vítimas, responsabilizar formalmente os perpetradores e seus colaboradores diretos e indiretos, e promover maior consciência preventiva sobre o crime junto às diferentes opiniões públicas.

Soma-se o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, desenhado em 2011 através de um processo amplo e intenso de participação social. A quase totalidade de suas metas estão previstas para serem entregues por órgãos de governo e organizações não governamentais já existentes e atuantes em áreas diversas como saúde, educação, assistência social, trabalho e emprego, turismo, justiça e segurança pública, entre outras.

Assim, mais do que criar novos espaços que assumam a função da implementação da Política Nacional e dos Planos Nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, é necessário definir como será gestada uma área que depende de todas as demais para ser exitosa socialmente.

Além da literatura sobre gestão pública, a própria experiência de administração pública brasileira traz exemplos de gestão de políticas públicas que ganham mais riqueza e efetividade a partir de modelos integradores de diferentes visões. Assim, recomenda-se que a escolha de um modelo deve se orientar pelo ponto de partida da natureza real e intersetorial do problema do tráfico de seres humanos.

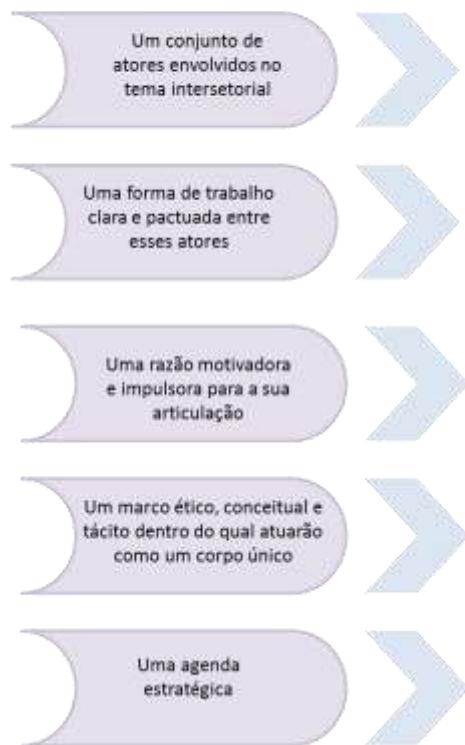
Nesse sentido, o tema do tráfico de pessoas é uma típica *wicked issue* (conceito trazido por Seurer: um tema para o qual um modelo de gestão que integre atores diferentes seria a melhor forma para enfrentá-lo). Isso porque, o tráfico de pessoas:

- tem sua origem em situações intersetoriais na vida real;
- tem sua existência marcada por uma rede de fatores que lhe sustenta ao longo tempo e em diferentes condições de contexto;
- é altamente adaptável, mudando realidades de fundo, atores ou outros fatores, o problema pode persistir, adaptando-se;
- está solidamente ancorado, gerando não somente tradições ideológicas, mas também dependências de fundo mais estruturante, como aspectos da economia dos povos;

Não seria razoável pedir que um formato tradicional de gestão pública setorial pudesse dar conta de enfrentar com eficiência, efetividade e transparência um tema complexo como o tráfico de pessoas. Para tal problema, se propõe solução em sua medida.

Assim, na composição de um modelo de gestão integrado para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, a partir do que propõe Seurer, deveríamos ter:

## Elementos de um modelo para uma gestão integrada



## Elementos aplicados para um modelo de gestão integrada para ETP

A partir desse modelo genérico, seria possível construir uma forma de modelo customizada à gestão integradora de ETP.

## Objetivos da gestão integrada de ETP

Entre o que se quer alcançar com uma gestão integrada da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas estaria:

- proceder com uma verificação permanente e continuada dos avanços e dificuldades técnicas, conceituais, legais, políticas e/ou institucionais para a implementação do II PNETP;
- negociar e acordar soluções às dificuldades e aos desafios institucionais de implementação do II PNETP, a serem compartilhadas entre os atores envolvidos no enfrentamento, em parcerias entre as instituições de diferentes pastas, governamentais e não governamentais, e entre os diferentes níveis do pacto federativo;
- mapear as temáticas sobre as quais se necessita tomar decisões e proceder com encaminhamentos adicionais relacionados à Política Nacional e que não incluídos necessariamente dentro do II PNETP;
- gerar procedimentos regulares e estandares nas três áreas da Política (atenção às vítimas, responsabilização e prevenção,) contribuindo para que se incorporem com o tempo de forma sólida nas rotinas de programas e serviços públicos;

### ***III*** ***Os elementos da gestão integrada de ETP***

#### ***1. Atores institucionais para a gestão integrada de ETP***

Para um modelo de uma gestão integrada, como primeiro passo importa identificar os atores institucionais e os espaços de articulação a serem envolvidos de acordo ao tema. Do decreto presidencial que institui o II PNETP e também cria o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas já se extrai este conjunto de atores:

- Ministério da Justiça;
- Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;
- Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;
- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- Conselho Nacional de Assistência Social;
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres;
- Comissão Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo;
- Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial;
- Conselho Nacional de Imigração;
- Conselho Nacional de Saúde;
- Conselho Nacional de Segurança Pública;
- Conselho Nacional de Turismo;
- Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais;
- Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e pelos Postos de Atendimento Humanizado formalmente constituídos;
- Comitês Estaduais e do Distrito Federal de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;
- Sociedade civil e especialistas na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Além desses, também farão parte do processo de gestão integrada: o Observatório Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

E contribuem direta ou indiretamente para esse processo em rede outros entes/poderes (Judiciário, Ministério Público, Legislativo), a sociedade como uma força viva em termos de opiniões públicas, e as vítimas ou potenciais vítimas de tráfico de pessoas.

Tais atores conduzirão sua participação – permanente ou eventual – em fluxos de trabalho marcados por suas atribuições institucionais, que lhes são assignadas ou por seus mandatos organizacionais ou por seu *locus* na sociedade.

## **2. Fluxos, processos e rotinas de trabalho para gestão integrada de ETP**

Para um bom trabalho desses atores em torno de uma agenda estratégica, é necessário construir um alinhamento da arquitetura institucional que os integre dentro dos limites institucionais de cada um e do que virá a ser a agenda estratégica que terão em conjunto. É através deste alinhamento de arquitetura que poderemos mapear fluxos, rotinas, procedimentos etc entre os atores. Assim, se expressarão os compromissos concretos das organizações nos seus processos de trabalho, quadro de pessoal, recursos financeiros e informacionais etc (Marini e Martins, 2004).<sup>2</sup>

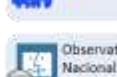
Assim, destaca-se a seguir o conjunto dos atores mais relevantes cuja atuação tem relação com o tema, direta ou indiretamente. Eles se relacionarão em torno da agenda estratégica pactuada, através de macro-ações concretas expressas num plano de trabalho.

É nesse contexto que se define suas atribuições (algumas novas; mas todas oriundas dos diferentes instrumentos normativos que definem sua relação com o tema do tráfico de pessoas: o decreto presidencial que institui o Comitê Nacional, as normativas do pacto federativo, a política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas).

Importa alertar que as atribuições dos atores como participantes de um modelo de gestão para o enfrentamento ao tráfico de pessoas nunca deve competir ou substituir as atribuições de sua identidade própria e nem as atribuições que lhes são assignadas nos seus espaços originários de atuação. Assim, algumas dessas atribuições particulares a seu papel de ETP lista-se a seguir:

### **Atribuições dos atores no modelo de gestão integrada de ETP**

 Membro do Comitê Nacional de  
Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

	<b>Sociedade</b>	Recebe informações sobre o tema e relatórios públicos de avanço feitos pelo Comitê Nacional
	<b>Vítimas de TP</b>	Pode gerar demandas para o Comitê Nacional, Núcleos e Postos, organizações sociais Recebe informações oriundas do Comitê Nacional, Núcleos e Postos, organizações sociais
	<b>Observatório Nacional de ETP</b>	Produz informações e análises sobre o tema e conteúdo para subsidiar tomada de decisões Dialoga com órgãos de governo e organizações sociais para intercambiar informações e análises
	<b>Grupo Assessor de Monitoramento e Avaliação do PNENTP</b>	Produz análises e avaliações sobre o progresso do PNENTP para subsidiar tomada de decisões Pode produzir recomendações para a gestão da implementação do PNENTP
	<b>Comitês Estaduais de ETP</b>	Pode gerar demandas e produzir recomendações para órgãos de governo, organizações sociais e o Comitê Nacional Membro do Comitê Nacional
	<b>Núcleos e Postos de ETP</b>	Implementam ações do PNENTP, fazem atendimento a casos de TP, articulam políticas e programas Podem gerar demandas para órgãos de governo, organizações sociais e o Comitê Nacional Membro do Comitê Nacional
	<b>Organizações Sociais</b>	Podem gerar demandas para Núcleos e Postos, Comitês Estaduais Nacionais, fazer atendimento a casos de TP Produz informações e análises sobre o tema e conteúdo que pode subsidiar tomada de decisões Membro do Comitê Nacional
	<b>Conselhos Nacionais</b>	Podem gerar demandas e produzir recomendações para o Comitê Nacional Recebe informações e análises sobre o tema, implementação do PNENTP e demandas para políticas Membro do Comitê Nacional
	<b>Ministérios</b>	Podem gerar demandas e produzir recomendações para o Comitê Nacional Recebe informações e análises sobre o tema, implementação do PNENTP e demandas para políticas Membro do Comitê Nacional
	<b>Legislativo</b>	Pode gerar demandas para órgãos de governo, organizações sociais e o Comitê Nacional Recebe informações e análises sobre o tema, implementação do PNENTP e demandas para matérias legislativas
	<b>Judiciário e Ministério Público</b>	Pode gerar demandas para órgãos de governo, organizações sociais e o Comitê Nacional Recebe informações e análises sobre o tema, implementação do PNENTP e demandas para matérias judiciais

<sup>2</sup> <http://www.seger.es.gov.br/cesg/..%5Cimg%5Cnoticias%5CartigosCESG%5Cartigo%20nara.pdf>

No conjunto, esses atores devem desenvolver processos ou rotinas de trabalho que resultem na implementação da agenda estratégica. Entre esses processos pode-se citar:

- a) recepção, análise e disseminação de informação periódica e de qualidade sobre o contexto nacional e internacional sobre o tema alcançando os formadores de opinião pública, as organizações que trabalham com o tema, os poderes legislativo e judiciário, os órgãos do poder executivo nos três níveis do pacto federativo, as organizações internacionais que trabalham com o tema e áreas correlatas, as nações parceiras de iniciativas sobre o tema;
  - b) produção de recomendações, acordos e tomada de decisões sobre a ação das políticas públicas que concorrem ao enfrentamento do tráfico de pessoas, entre os atores responsáveis pela sua implementação;
  - c) recepção e avaliação das informações e análises quanto à implementação do plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas, seu progresso e dificuldades, para o acordo e tomada de decisões sobre eventuais ajustes necessários;
  - d) prestação de contas públicas sobre as ações das políticas públicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, especialmente àquelas previstas no plano nacional;
  - e) facilitação de processos de diálogo inter-institucional para construção e acordo de soluções inovadoras ou inéditas no âmbito das políticas públicas, se assim se fizer recomendável e necessário;
  - f) articulação e fortalecimento das instâncias de gestão integrada para o enfrentamento ao tráfico de pessoas em nível dos estados da federação;
  - g) articulação e fortalecimento dos vínculos de trabalho entre os atores de Estado que têm em sua missão institucional atribuições para tornar efetiva a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;
  - h) coordenação do processo de planejamento técnico-estratégico de nível nacional para as políticas públicas integradas para o avanço do enfrentamento ao tráfico de pessoas;

Somando-se o desenho de fluxos de relações às atribuições e aos processos construímos um diagrama que apresenta uma visão gráfica numa ação aplicada ao enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.



### **3. O mandato de enfrentar o tráfico de pessoas de forma integrada**

O enfrentamento ao tráfico de pessoas é um mandato com status constitucional no Brasil desde que o país é signatário do Protocolo de Palermo. A Política Nacional de ETP fortalece esse comando de Estado. Os diferentes entes do Estado e os três níveis de governo devem cumpri-lo como tal.

O crime do tráfico de pessoas, porque sua existência estar ancorada em fenômenos que têm relação com setores da economia formal e informal, com processos de exploração de populações já excluídas e vulneráveis, com dinâmicas de migração nacional e internacional, e porque suas soluções passam pelas áreas de saúde, assistência social, trabalho e emprego, enfrentamento das desigualdades étnicas e de gênero, não pode ser enfrentado por uma única pasta ministerial em um governo. As soluções estão baseadas em distintos *locus* institucionais. É missão ética e política de muitos atores. O que faz o enfrentamento do tráfico de pessoas ser, por natureza, transdisciplinar.

Some-se que não há ainda um histórico de lições aprendidas no passado de médio prazo no Brasil quanto ao enfrentamento do tráfico de pessoas. Os marcos legislatórios, os modelos de infraestrutura institucional de serviços e programas públicos, as metodologias de trabalho, as capacidades técnicas de equipe, os recursos financeiros etc estão todos esses aspectos ainda em processo de constituição, numa intensa fase de aprendizagem e intercâmbio de práticas. Assim, enfrentar o tráfico de pessoas é por essência uma inovação na atual gestão de políticas públicas brasileira. Não há um ator que concentre - sozinho - todos esses saberes.

A combinação dessas três dimensões toma a forma de forte motivação institucional porque não podemos: (i) ignorar um mandato constitucional, (ii) fugir à missão ética e técnica como entes governamentais, e tampouco (iii) desconsiderar a fase de aprendizado-em-ação do momento atual. Fortalece-se a necessidade e importância de uma abordagem de gestão pública em uma rede integradora.

### **4. O marco ético e conceitual da gestão integrada para ETP**

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas é o marco tácito a ser reconhecido por todos os atores envolvidos no modelo de gestão integrada. Adota-se, *porende*, como princípios deste modelo o que estabelece a Política como seus princípios norteadores no seu Art 3º:

- I - respeito à dignidade da pessoa humana;
- II - não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status;
- III - proteção e assistência integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade e de colaboração em processos judiciais;
- IV - promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos;
- V - respeito a tratados e convenções internacionais de direitos humanos;
- VI - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; e
- VII - transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas.

Parágrafo único. A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas observará os princípios da proteção integral da criança e do adolescente.

Além dos aspectos acima mencionados que norteiam as dimensões de conteúdo do tema, propõe-se assumir como *princípios de trabalho* entre os atores dentro do modelo de gestão os seguintes quatro:

1 – Princípio da transversalidade intersetorial: o êxito da ação depende da atuação articulada de diferentes setores de políticas públicas e de organização da sociedade civil, sem privilégios de poderes uns sobre outros, mantendo-se, contudo, a priorização temática necessária a uma resposta adequada e adaptada aos casos concretos de tráfico de pessoas; importante destacar que este princípio também garante que se preserve e reconheça os limites dos processos decisões dentro do espaço de gestão integrada (especialmente o Comitê Nacional), considerando que as ações a serem tomadas a partir de recomendações geradas pelo Comitê Nacional estão ancoradas em diferentes organizações com uma grande diversidade de rotinas, prioridades, culturas organizacionais etc;

2 – Princípio da co-responsabilidade na tomada de decisão: o enfrentamento ao tráfico de pessoas não é uma política que é responsabilidade de uma única área de governo - as responsabilidades pela implementação efetiva são dos diferentes atores governamentais nos aspectos específicos que dizem respeito às suas áreas; a presença e atuação dos atores articulados pode garantir o êxito, na mesma medida em que a ausência de atores-chave pode gerar o fracasso na garantia de direitos das vítimas;

3 – Princípio do respeito ao pacto federativo: se respeitará autonomias, atribuições, compromissos e responsabilidades de cada ator governamental numa articulação vertical do pacto federativo (níveis federal, estadual e municipal), ainda que para o nível federal seja recomendável exercer um papel de apoio e fortalecimento dos demais níveis durante o período de tempo no qual as políticas estaduais e municipais ainda estejam conquistando mais solidez em termos de gestão, recursos financeiros e técnicos; aqui também se destaca que este princípio deve preservar e reconhecer os limites dos processos decisões dentro do espaço de gestão integrada (especialmente o Comitê Nacional), como expresso no ítem 1 desta sessão;

4 – Princípio da participação social: se estimulará a participação das organizações da sociedade civil no modelo de gestão integradora para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, considerando que o conhecimento, os recursos técnicos, a capilaridade e a visão crítica que aportam tais organizações contribuirão para aprimorar a Política Nacional, o Plano Nacional e suas implementações;

Uma vez assumidos como conjunto de princípios, eles emendarão as formas de relações e rotinas dentro do modelo, ganhando força regulamentadora nos grupos que trabalharão juntos. E como tal, certamente deve-se buscar evitar quebrá-los e melhor respeitá-los sempre, dentro de sua atuação.

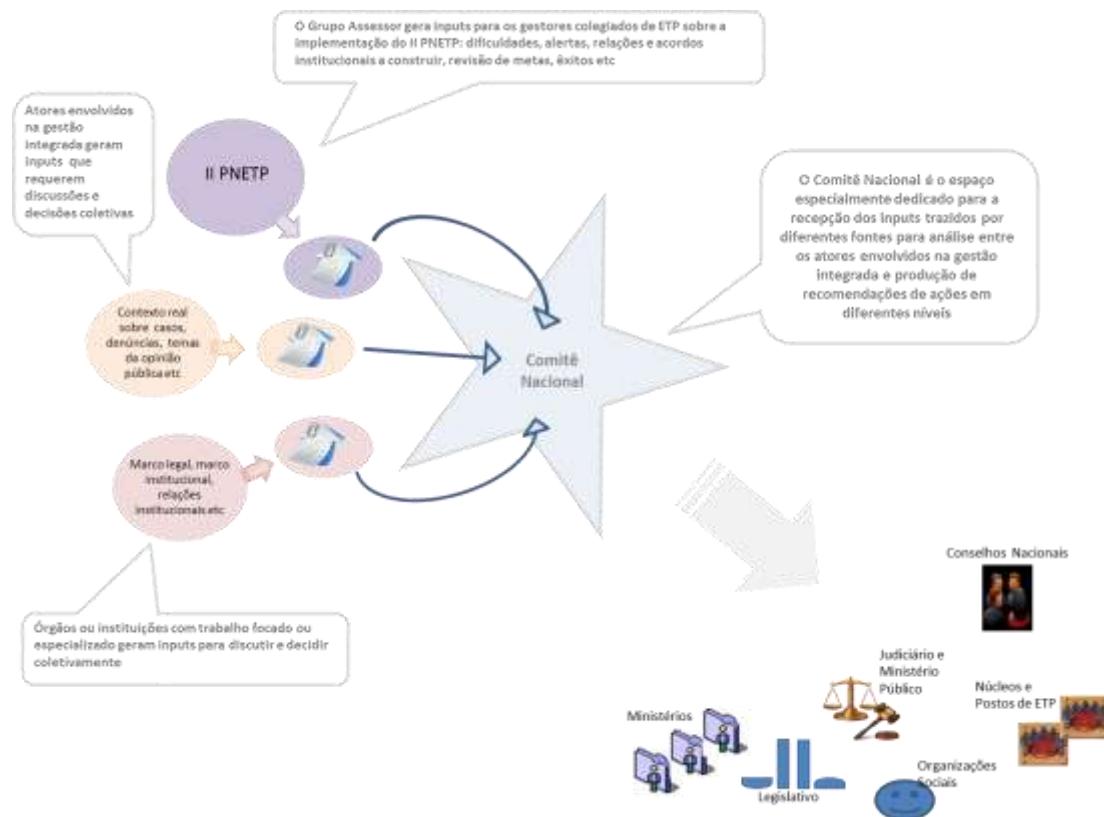
## **5. Uma agenda estratégica para a gestão integrada de ETP**

É necessário desenvolver e pactuar uma agenda estratégica entre os atores envolvidos na gestão integrada da Política Nacional de ETP, que deve estar ancorada nos temas tratados no Plano Nacional de ETP e seu entorno.

O Plano Nacional oferece o panorama dos desafios ainda a serem enfrentados em todos os níveis para o progresso da implementação da Política Nacional no país, e a gestão integrada da Política deve se dar em torno do que está definido no Plano – ou do que o II PNETP requere como suporte para que seja devidamente implementado.

Em termos concretos, quando dizemos da agenda estratégica na gestão integrada para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, se trata de definir um plano de trabalho que ao mesmo tempo: (i) fortaleça a institucionalidade da relação entre os atores envolvidos e, (ii) entregue os resultados que se espera de uma política de Estado tão complexa. Em termos de conteúdos, estamos falando assim do QUE fazer e de COMO fazê-lo no coletivo de atores.

Neste sentido, vale considerar a diversidade das temáticas que devem surgir para o debate e as decisões coletivas na gestão compartilhada entre os atores e o tratamento que receberão na arquitetura da gestão coletiva. Veja-se o diagrama a seguir com alguns exemplos:



Para fazer este modelo de gestão integrada funcionar de fato, portanto, há que construir um plano de trabalho estratégico dimensionado numa rota de tempo. O primeiro passo é reconhecer que o início deste processo começa dentro do próprio Comitê Nacional, que funciona como a locomotiva de toda esta arquitetura de gestão integrada.

O Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas é o principal espaço de integração da gestão da Política Nacional e do Plano Nacional de ETP. É na rotina do Comitê Nacional de ETP que começam a se concretizar os trabalhos que promoverão uma efetiva integração das diferentes áreas e atores a se envolverem no tema como política de Estado.

Espera-se que o processo de trabalho se amplifique para novas ondas de fluxos a partir desse início. Contudo, é ainda no Comitê Nacional que vão se realizar os níveis mais altos hierarquicamente do **monitoramento e avaliação continuados** da implementação do Plano Nacional de ETP e, consequentemente, da real efetivação da Política Nacional de ETP. É aí também que se realiza a **accountability pública** do progresso e desafios ainda a serem enfrentados.

O Comitê Nacional também é o espaço para a **resolução tempestiva de temas urgentes, conflitivos e/ou imprevistos** na relação entre atores sociais e entes de Estado em busca da melhor qualidade possível na entrega de produtos e resultados para enfrentar o tráfico de pessoas no Brasil.

E finalmente, o Comitê é o espaço de integração formal entre todos para **coordenar e validar um planejamento técnico e estratégico** que renove compromissos de enfrentamento ao tráfico de pessoas à luz de lições aprendidas, necessidades sentidas e análises de contexto sobre o tema.

Assim, a integração da gestão da Política Nacional acontecerá de fato quando este espaço de integração tiver as pessoas certas atuando adequadamente. Em um processo histórico que tão somente agora começa a tornar política

de Estado de fato o enfrentamento ao tráfico de pessoas, é ainda mais relevante que se compreenda a importância de assegurar esta premissa.

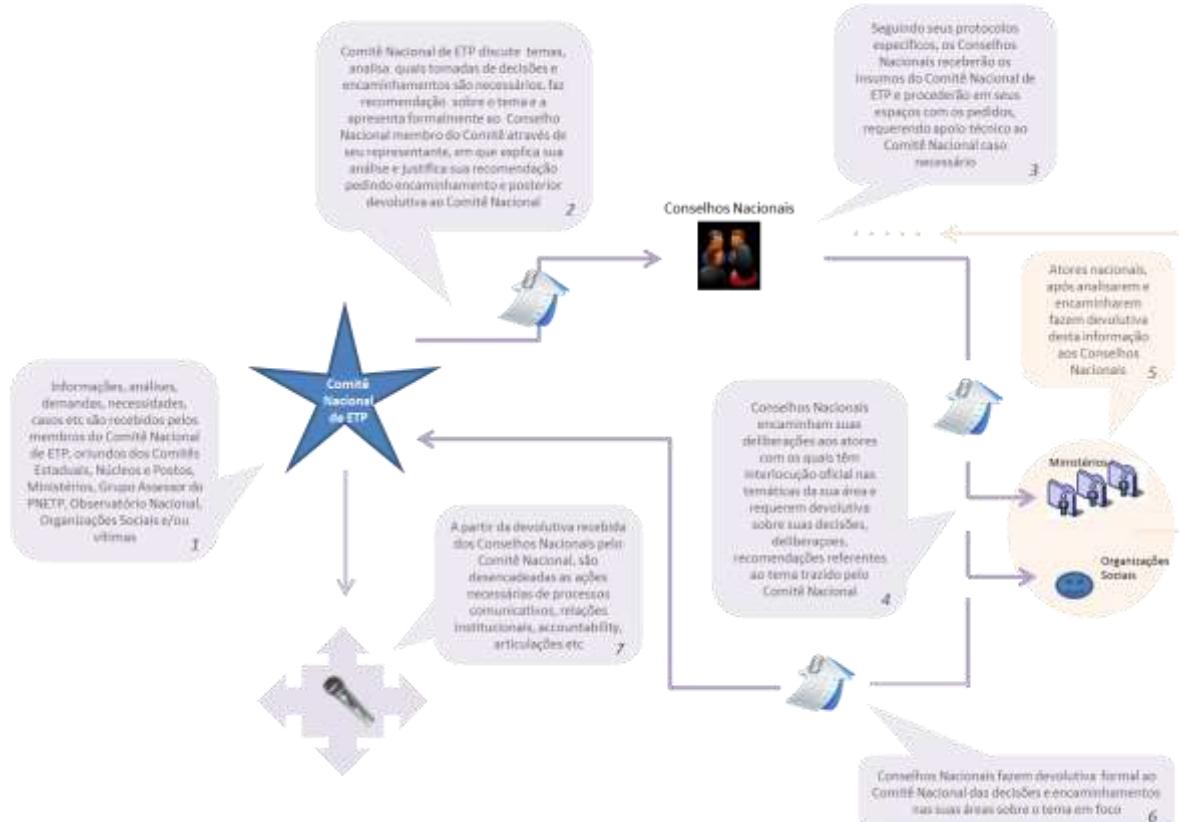
As experiências de conselhos nacionais que tratam de temas com características multidisciplinares (gênero ou processos participativos na gestão pública dentro da função de Estado) ou que já conquistaram solidez e credibilidade histórica em seu trabalho nos ensinam que não somente estão bem definidas as atribuições de seus membros, mas também se assegura que o perfil dos seus membros é técnica e politicamente adequado à participação nesse espaço, além de fazê-los empoderados para a tomada de decisões que se requere no espaço integrador de um conselho.

Assim considerando, se propõe que no espaço do Comitê Nacional se construa:

**1** Uma **dinâmica particular de diálogos** entre o Comitê Nacional de ETP e os Conselhos Nacionais que o integram, a saber, Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, Comissão Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Conselho Nacional de Imigração, Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Segurança Pública, Conselho Nacional de Turismo, e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

O alerta de especialistas sobre a possibilidade de *overlap* de atribuições e funções é relevante. O Comitê Nacional de ETP não deve arrogar para si funções, rotinas e atribuições que já estão devidamente tratadas em outros Conselhos Nacionais. Deve-se buscar um modelo de funcionalidade que diminua este risco, pela possibilidade dele resultar em desmobilização das áreas transversais quanto ao tema do tráfico de pessoas, senão uma própria resistência institucional ao tema em diferentes estruturas das políticas públicas.

Assim sendo, o diagrama a seguir apresenta formas de estabelecer essas dinâmicas entre Comitê Nacional e Conselhos Nacionais, mantendo-se a harmonização de funções e atribuições específicas de cada ator (variações devem se apresentar com o tempo):



**2** Um esforço particular de definição e recomendação dos *perfis requeridos aos membros do Comitê Nacional* de ETP e seu agrupamento em *task-forces* com atribuições temporárias e operativas, guardando a devida atenção para a função preponderante de espaço articulador e integrador do próprio Comitê. Assim considerando, um membro do Comitê Nacional deverá reunir principalmente três fortes características:

- i) perfil fortemente articulador e facilitador de diálogos entre atores institucionais diversos;
- ii) experiência tanto na sua temática original como no tema do tráfico de pessoas ou algum aspecto a ele correlato (trabalho escravo, exploração sexual, violência de gênero, violência contra crianças e adolescentes, violência étnica e racial etc);
- iii) capacidade de manejar informações tanto qualitativas como quantitativas para subsidiar recomendações de tomada de decisões;

As *task-forces* dentro do Comitê Nacional receberiam assignações concretas de trabalho acordadas no coletivo, teriam vida temporária até a necessária entrega dos resultados esperados, teriam seus membros convidados ou voluntariados de acordo ao perfil técnico e habilidades requeridas para entregar tais resultados, teriam um líder interno e responsabilidades de *accountability* dentro do coletivo do Comitê.

As *task-forces* teriam o poder para convidar à integrar seu grupo, especialistas temáticos (sejam de intra-governo, outros poderes da República, parceiros institucionais, organizações não governamentais) conforme necessário para fortalecer a entrega dos resultados que se lhes pede.

**3** Um *ciclo inicial de estudos* aplicando-se os conceitos de participação social na gestão das políticas de Estado adotados pela atual gestão federal, com apoio da Secretaria Especial da Presidência da República, trabalhando sobre as seguintes temáticas (em formatos de conferências ou diálogos-abertos):

- i) formatos, modelos, funcionalidade de conselhos sociais a partir dos exemplos real dos conselhos membros do Comitê Nacional;
- ii) limites e potencialidades de decisões colegiadas para políticas públicas em espaços de participação pública e intersetorial;
- iii) modelos de construção de consensos e participação na política pública;
- iv) fenômeno do tráfico de pessoas e sua relação com diferentes políticas de Estado;
- v) Política e Plano Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;
- vi) contextos nacionais e internacionais do tráfico de pessoas e seu enfrentamento;
- vii) mapeamento de atores institucionais, sua atuação e perfis no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Este ciclo deverá ter início quando da instauração do próprio Comitê Nacional. Uma recepção de seus membros com uma agenda inicial que permita criar momentos de diálogo integrador, que amadureçam visões em comum, integrem pela identificação e apropriação do tema entre todos os participantes, também contribuirá para gerar maior integração multidisciplinar e diminuir resistências de diferentes naturezas.

**4** Constituição formal e estruturação da coordenação, com funções acordadas e reconhecidas por todos para, entre outros, (i) liderar a arquitetura dos atores organizados em torno da gestão integrada, (ii) monitorar os trabalhos da agenda estratégica e seu progresso gerando ações necessárias, (iii) realizar a gestão do fluxo de informações geradas para subsidiar tomada de decisões e *accountability* pública.

Importa também observar o perfil desse espaço coordenador no atual processo de gestão integrada:

- a liderança da coordenação deverá ser baseada num modelo descentralizado de ação;
- fortemente orientada à coordenar tomadas de decisões concretas sem superestimar seu papel de líder executivo;
- garantindo um permanente compartilhamento de informações
- com práticas de avaliação e monitoramento que sejam úteis (em tempo e facilmente apropriáveis) à realidade do trabalho, e
- gerando mecanismos que incentivem pessoas a se engajarem e serem reconhecidas pelos processos que desencadeiam e levam adiante.

Neste espaço de coordenação se espera tratar temáticas que surjam da coordenação da Política e do II PNETP que requeiram decisões executivas céleres, onde entram pautas diversas do Plano, temáticas das relações institucionais entre atores, gestão de informação e prestação de contas aos atores.

Deverão fazer parte desta coordenação os órgãos que compõem a comissão tripartite (SPM, SDH e SNJ) porque já construíram a co-responsabilidade sobre a Política Nacional de ETP, nas reuniões periódicas que já vêm se realizando nos últimos meses.

A coordenação deverá contar com estrutura, condições materiais e recursos assignados de forma adequada ao seu mandato dentro deste modelo de gestão integrada.

**5** Uma rotina acordada e formal de acesso, análise e uso de *informações e dados de subsídio à políticas de Estado*, tendo como fonte principalmente o Observatório do Tráfico de Pessoas e o Grupo Interministerial de monitoramento e avaliação da implementação do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. A recepção e análise de informações (formais ou informais, de natureza qualitativa ou quantitativa, oriundas da implementação do II PNETP ou de temáticas que não estão lá incluídas) é peça fundamental para a gestão integrada da Política. Isso porque são essas as informações devem fundamentar e orientar as ações do Comitê Nacional em relação à:

- recomendações, acordos e tomada de decisões sobre políticas públicas
- prestação de contas públicas
- diálogos inter-institucionais entre políticas públicas, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, diferentes níveis do pacto federativo e com organizações não governamentais
- processo de planejamento futuro de ETP.

Como parte da construção desta capacidade dentro do Comitê Nacional, o Grupo Interministerial deverá apresentar seu plano específico de monitoramento e avaliação do II PNETP ao Comitê para enriquecê-lo com a visão crítica dos diferentes atores, coletar sugestões e recomendações. Esse plano deverá incluir a descrição da metodologia com a identificação dos atores envolvidos, os papéis técnicos (de alimentador, retro-alimentador, filtro técnico, indutor temático etc) do Grupo Interministerial em relação ao Comitê Nacional, os fluxos a serem seguidos no processo, os mecanismos de tomada de decisão e encaminhamentos, os ciclos de retroalimentação para novos procedimentos de trabalho a partir da rotina do Grupo Interministerial, as interfaces de análise e coleta de informação como subsídio para a gestão integrada entre Grupo Interministerial e Observatório de ETP incluindo-se temas que não estão no II PNETP mas que devem ser trazidos ao debate no âmbito do Comitê Nacional.

Assim, respeitando regras metodológicas e boas práticas em gestão do conhecimento, o plano de monitoramento e avaliação do II PNETP do Grupo Interministerial deverá ser validado no espaço do Comitê Nacional. A credibilidade pública dos produtos que sejam gerados a partir do Grupo Interministerial ganhará mais força com um processo validado por diálogos dentro do Comitê Nacional.

O Comitê Nacional deverá guiar a atualização de sua agenda estratégica de trabalho num modelo de gestão que integra tantos atores pelo que coletará e analisará o Grupo Interministerial quanto à efetiva implementação do II PNETP, seus desafios e avanços.

O Observatório do Tráfico de Pessoas poderá também contribuir com o importante papel de escuta pública ampliada sobre o tema junto a diferentes grupos sociais em todo o país, o que permitirá importar ao Comitê Nacional uma maior capilaridade de sua atuação e uma capacidade mais ampliada de respeitar as diferentes facetas do próprio fenômeno no conjunto de recomendações para os atores envolvidos na gestão integrada de ETP.

Modelos de funcionamento que enriqueçam o trabalho do Observatório também poderão ser parte do diálogo dentro do próprio Comitê Nacional.

## 6 O plano e a rota de trabalho estratégicos a serem desenhados seguindo a ordem proposta abaixo:

- i) realização de um diagnóstico dos temas mais críticos dentro do II PNETP ou seu entorno pela necessidade ou urgência tanto do contexto do problema como das realidades institucionais dos atores envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas; a ser feito por *task-force* especialmente constituída entre os membros do Comitê, com apoio de especialistas convidados;
- ii) aprazamento de tarefas de gestão no prazo de seis meses com avaliação ao final do ciclo e renovação do plano para novo ciclo de seis meses (rota);
- iii) submissão do diagnóstico de temas críticos e da rota de trabalho ao Comitê para feedback e validação;
- iv) assignação de *task-forces* para tarefas dentro do plano de trabalho;

Importa considerar com atenção o que está anteriormente proposto neste modelo de gestão nos itens sobre fluxos, rotinas de trabalho e princípios da gestão integrada, para garantir que tanto o plano de trabalho do Comitê como a atuação das task-forces mais concretamente respeitem as atribuições e relações entre os atores membros do Comitê, evitando sobreposição de atribuições e relações com os diferentes atores.

Seria recomendável que os trabalhos iniciais do Comitê, porque ele cumpre a função de núcleo central da gestão integrada de ETP, seja assistido por uma assessoria com capacidade de planejamento e gestão estratégica, oferecendo apoio técnico em suas diferentes tarefas de análises, relações institucionais, promoção de acordos, tomada e registro de decisões, monitoramento de encaminhamentos, definições de agenda, realização de atividades internas e externas etc. Esta tarefa de apoio técnico especializado por um período de tempo estaria situada dentro do rol da coordenação executiva (comissão tripartide).

## IV

### **A dinâmica gráfica de funcionamento do modelo de gestão integrada para ETP**

O diagrama abaixo exibe a arquitetura dos elementos da gestão. Através dele, se pode ler que:

- 1) O processo de gestão integrada se dá dentro do marco da Política Nacional de ETP;

- 2) O enfrentamento ao tráfico de pessoas está no centro de uma grande articulação vertical (entre níveis do pacto federativo: governos estaduais, governos municipais e governo federal) e horizontal (atores institucionais com temáticas diferentes que tenham relação com o tráfico de pessoas);
- 3) O trabalho integrado é um ciclo que se alimenta da → informação necessária para produzir → recomendações de ações aos devidos atores por elas responsáveis, que para acontecerem requerem → acordos e pactos concretos em diferentes níveis de operação, que gerarão → ações interdisciplinares para entregar, com a → eficiência, a efetividade e a transparência necessárias para alcançar, os → resultados esperados no marco concreto do II PNCTP;
- 4) O objetivo superior dessa arquitetura seria então o enfrentamento adequado do tráfico de pessoas no Brasil com impactos positivos visíveis no perfil e vida de vítimas e potenciais vítimas;
- 5) O ciclo da gestão se renova então através do monitoramento e avaliação que gerarão informações renovadas sobre a qualidade do enfrentamento ao tráfico de pessoas, incorporando-se lições aprendidas e planejando-se a partir de um novo patamar de execução.

