

2014

Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Proposta Metodológica.



Secretaria
Nacional de Justiça

Ministério da
Justiça



Consultora: **Graziella do Ô Rocha¹**

Entidade: Ministério da Justiça - SNJ

Número e Título do Projeto: BRA/11/X63 - Suporte à Secretaria Nacional de Justiça para o aprimoramento da implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

DESENHO DA METODOLOGIA PARA O FUNCIONAMENTO DO COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS.

Local e data: Brasília-DF, 26 de novembro de 2013.

¹ Doutora em Política Social pela Universidade Federal Fluminense. Foi presidente do Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Coordenadora do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, ambos do Estado do Rio de Janeiro.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASBRAD- Associação Brasileira de Defesa da mulher, da Infância e da Juventude.

ASTRAL-GO- Associação de Travestis, Transexuais e Transgêneros de Goiás.

CGU- Controladoria Geral da União.

CONATRAE- Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo.

CONATRAP- Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

ETP- Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

GTs- Grupos de Trabalho.

MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

MJ- Ministério da Justiça.

MS- Ministério da Saúde

MTE- Ministério do Trabalho e Emprego

MTUR- Ministério do Turismo

NETPs- Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

PAAHMs- Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante.

SDH- Secretaria de Direitos Humanos.

SEPPIR- Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

SNJ- Secretaria Nacional de Justiça.

SPM – Secretaria de Política para as Mulheres.

UNODC- Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime Organizado.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	3
SUMÁRIO.....	4
APRESENTAÇÃO.....	6
CAPITULO 01- EMBASAMENTO TEÓRICO E MARCO CONCEITUAL DA CRIAÇÃO DO CONATRAP.	9
CAPITULO 02- ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PROPOSTA DE DINÂMICA PARA O FUNCIONAMENTO DO CONATRAP.....	21
2.1- Composição do CONATRAP.....	21
2.1.1- Representantes dos Ministérios:	23
2.1.2- Representantes dos Colegiados Nacionais:	23
2.1.3- Representantes de ONGs ou Institutos de Pesquisa com Especialistas no tema do Tráfico de Pessoas e Representantes de Comitês Estaduais/DF:.....	25
2.1.4- Representantes da Rede de Núcleos e Postos:.....	26
2.2- Recomendações sobre a composição e o perfil dos membros do CONATRAP	28
2.3- Recomendações para os processos de devolutivas e diálogos com os órgãos de origem dos membros do CONATRAP.	32
2.4- Atribuições do CONATRAP	33
2.5- Proposta de estrutura organizacional.....	40
Organograma da estrutura do CONATRAP	41
2.5.1- Presidência	41
2.5.2- Secretaria Executiva	42
2.5.3- Comissões Permanentes	42
2.5.4- Grupos de Trabalho.....	44
CAPITULO 03- PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS PARA O FUNCIONAMENTO DO CONATRAP.	44
3.1- Reuniões.....	45
3.2- Considerações sobre o Processo de Tomada de Decisão e de Produção de Consensos.	47
3.2.1- Sugestão de dinâmica para a produção de consensos:	52
3.2.2- Sugestões para a qualificação do processo de tomada de decisão:.....	54
3.3- Sugestões de Atos e documentos normativos.....	56
3.3.1- Dinâmicas de Intervenção Interna:.....	56
3.3.2- Dinâmicas de Intervenção Externa:	57
3.3.3- Instrumentos para garantir a transparência pública e o diálogo permanente com a sociedade.	58

4.0- CONSIDERAÇÕES PARA FORMAÇÃO DE UMA AGENDA PARA O PRIMEIRO MANDATO DO CONATRAP.....	60
5.0- RECOMENDAÇÕES PARA O PRIMEIRO MANDATO DO CONATRAP.	63
6.0- REFERÊNCIAS.....	65

APRESENTAÇÃO

O Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP), instituído pelo Decreto nº 7.901 de 04 de fevereiro de 2013, foi idealizado para aprimorar a experiência sobre o Enfrentamento do Tráfico de Pessoas (ETP) no Brasil, qualificar o processo de tomada de decisões da Política Nacional de ETP e para apoiar o fortalecimento da Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Trata-se de uma nova instância de controle e participação social, de natureza plural na composição de seus membros e transversal no escopo de sua atuação, cuja concepção está no modelo de Gestão Integrada adotado pela Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Com a finalidade de facilitar o processo de instituição do CONATRAP apresenta-se neste documento uma proposta de desenho de metodologia para o seu funcionamento, no primeiro biênio de 2013-2015. Este produto é fruto de consultoria especializada contratada por meio de parceria entre a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) do Ministério da Justiça, o Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime (UNODC) e a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, no âmbito do projeto BRA/63.

A metodologia adotada para a produção deste documento foi mista, baseou-se em:

- I- Revisão bibliográfica;
- II- Análise do modelo de Gestão Integrada adotado pela Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, produzindo no âmbito do Projeto BRA/63 pela Consultora Ofélia Ferreira da Silva, no ano de 2012;
- III- Leitura de documentos normativos de Conselhos Nacionais, em especial dos Conselhos de Assistência Social e Saúde e do Comitê Nacional de Enfrentamento a Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes;
- IV- Entrevistas com secretários executivos dos Conselhos Nacionais de: Assistência Social, dos Direitos das Mulheres, de Segurança Pública e

da Saúde, além de gestores da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República; e

- V- Reuniões com a Coordenação Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoa e com a Comissão Tripartite de Monitoramento do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (formada pelo Ministério da Justiça; Secretaria de Política para as Mulheres e Secretaria de Direitos Humanos ambas da Presidência da República).

Além desta introdução este documento divide-se em quatro partes. No primeiro capítulo desenvolve-se o marco conceitual-teórico para a elaboração da proposta metodológica de funcionamento do CONATRAP. Evidencia-se a sua integração ao modelo de Gestão Integrada que está sendo adotado no país para a implementação de uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. A ênfase ao modelo de Gestão Integrada se fez importante para contextualizar e elucidar o papel do CONATRAP junto a essa Política e para provocar *insights* acerca da responsabilidade desse colegiado em colaborar com o seu aprimoramento.

No segundo capítulo apresenta-se uma proposta de estrutura organizacional para o CONATRAP, baseada em experiências exitosas de outros Colegiados Nacionais que busca a produção de um modelo de gestão enxuto e funcional, de modo que as ações do CONATRAP tenham efetividade, sejam dinâmicas e contribuam concretamente com o aperfeiçoamento no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil.

Na sequência, o terceiro capítulo elenca um conjunto de sugestões de procedimentos e instrumentos que podem ser adotados para uma melhor condução das atividades do CONATRAP. São abordados aspectos como a preparação e condução das reuniões ordinárias e extraordinárias. Tecidas propostas de dinâmica para a produção de consensos e qualificação do processo de tomada de decisão. Bem como, são apresentadas sugestões de atos e documentos normativos da atuação do CONATRAP e das ferramentas de comunicação que podem ser utilizadas para garantir a transparência pública e o diálogo permanente com a sociedade.

Por fim, apresentam-se considerações para a formação de uma agenda de trabalho e um conjunto de recomendações para aprimorar as atividades do primeiro biênio de atuação do CONATRAP.

Este documento tem caráter meramente propositivo e seu conteúdo deverá ser debatido e validado pelo CONATRAP em reunião ordinária específica para esse fim.

CAPITULO 01- EMBASAMENTO TEÓRICO E MARCO CONCEITUAL DA CRIAÇÃO DO CONATRAP.

Os órgãos colegiados no Brasil, desde o período colonial, até os dias atuais possuem uma heterogeneidade muito grande. São marcados por modelos distintos de composição, atribuição e processos de tomadas de decisões. Esses espaços ganharam maior relevância no contexto da reestruturação democrática e da reforma do Estado e ancoraram-se nos direitos cidadãos estabelecidos na Constituição Federal de 1988. O que outorgou maior poder às esferas subnacionais, por meio da descentralização e da municipalização que demandaram ações transversais, intersetoriais e a criação de mecanismos para assegurar o processo de democratização e a participação da sociedade civil nos processos decisórios e de controle das políticas públicas (AVELINO, 2012, p. 156).

A trajetória do Brasil rumo à democracia participativa gerou a criação de uma densa rede nacional de conselhos gestores de políticas públicas, cujo objetivo último foi o incentivo do controle social sobre a ação governamental. A partir de então, por princípio constitucional, os governos devem criar condições para que parcelas da sociedade civil participem da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (LABRA, 2007, p.07).

A reforma democrática exigiu a melhoria na "governabilidade" do sistema federativo, melhorando os recursos de controle e coordenação, mas fundamentalmente, a abertura de espaços na esfera pública, que permitam a melhor interlocução entre o Estado e a sociedade. Essa concepção baliza-se em críticas relacionadas à impossibilidade do poder estatal em desenvolver mecanismos de gestão apartados do diálogo permanente com a sociedade. O que pode acarretar na inabilidade na prestação de serviços, na falta de canais para a expressão de direitos e na hipossuficiência do Estado no atendimento às demandas sociais.

A permeabilidade do Estado às demandas da sociedade civil está relacionada às lutas de movimentos sociais, oriundas de disputas pela liberdade e pela igualdade, que expandiram os direitos civis, políticos e sociais- em especial os direitos de grupos tradicionalmente invisíveis para o poder público, tais como:

mulheres, crianças, idosos, minorias étnicas e com orientações sexuais diversificadas.

Deste modo, nas últimas décadas vimos surgir na sociedade brasileira uma imensa gama de Conselhos, Comissões e Comitês institucionalmente regulamentados pelo Estado e com ampla representatividade da sociedade civil organizada. Alguns de abrangência nacional e outros com atuação Estadual, Distrital ou local foram formalmente instituídos para tornarem-se canais efetivos de participação da sociedade civil e formas inovadoras de gestão pública. A sociedade, atuando nesses espaços, teria a possibilidade de contribuir para definição de um plano de gestão das políticas setoriais, conferindo maior transparência à gestão pública.

Após a Constituição de 1988, certo padrão vem se afirmando entre o repertório de instâncias de participação social, muitos com base na experiência exitosa do Conselho Nacional de Saúde. São conselhos com participação expressiva da sociedade civil, com autonomia para escolher seus próprios representantes. De representação paritária ou majoritária, que atuam em um sistema de políticas públicas articulados com outros conselhos, nas esferas municipais, estaduais e federais (AVELINO, 2012, p. 159).

No que condiz a nomenclatura, nos últimos anos, houve a criação de colegiados com denominações distintas, como a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH) e diversos Conselhos setoriais, como o Conselho Nacional de Imigração (CNIG) e o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR). As escolhas dessas categorias estão ligadas à cultura política, às lutas travadas para que os diversos temas ganhassem espaço na agenda política. Esses espaços, independente da nomenclatura, são instâncias de exercício da cidadania que abrem canais para a participação popular na gestão pública.

O que há de peculiaridade entre eles não está relacionado às suas denominações, mas sim às suas missões institucionais e aos distintos papéis desempenhados. Uns atuam como órgãos de fiscalização, outros de mobilização, de deliberação e/ou de consultoria (AVELINO, 2012, p. 112).

As definições de tais atribuições podem ser observadas no Guia da Controladoria Geral da União (CGU):

- A **função fiscalizadora** dos órgãos colegiados pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.

- A **função mobilizadora** refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

- A **função deliberativa**, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos órgãos colegiados de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência.

- A **função consultiva** relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos (BRASIL, 2013, p.23).

Institucionalizados como parte da política de Estado é certo que os conselhos gestores representam novas formas de expressão, diálogo, construção de consensos, explicitação de conflitos necessários, e controle social das formas de operar pelos governos. Um importante princípio difuso marca essa rápida expansão do conceito de participação, expresso em conselhos de múltiplas naturezas e funções: é na diversidade que pode residir uma melhor qualidade na condução de decisões importantes das políticas públicas (GOHN, 2000).

Assim, não seria somente o Poder Executivo o único detentor dos elementos necessários para responder às necessidades e direitos populacionais. Nessa perspectiva, Carneiro (2002) resume os diversos benefícios sociais esperados por uma cogestão de políticas por meio de colegiados participativos institucionalizados:

Como tipo ideal, e também como uma utopia possível, os conselhos contribuem para aproximar o governo dos cidadãos e para o enfraquecimento das redes de clientelismo, trazendo alianças e conflitos de interesse para esferas públicas de decisão; permitem maior grau de acerto no processo de tomada de decisões; ajudam na identificação mais rápida de problemas e na construção de alternativas de ação; aumentam a transparência administrativa e pressionam as diversas áreas do governo em direção a ações mais integradas.

Ainda que em processo de amadurecimento, respondendo aos diferentes contextos de criação de políticas e, conseqüentemente, às formas variadas de articulação social e incidência sobre a função de Estado, os conselhos gestores têm sido amplamente estudados por sua natureza, função e efetividade.

Muitos desses estudos têm demonstrado que a cultura participativa gerada após a Constituição de 1988, paulatinamente, está desenvolvendo no coração da gestão das políticas brasileiras, nos três níveis de poder, um ambiente de demanda democrática que sustenta uma espiral cada vez mais crescente de mecanismos de participação social. Assim se reflete nas grandes conferências nacionais sobre temas relevantes para a sociedade (desde as mais tradicionais, como na saúde e assistência social, como as mais recentes sobre transparência), nos modelos de cogestão de fundos públicos setoriais, no controle social sobre a tomada de decisão nos orçamentos públicos ou mesmo na gestão comunitária de unidades de conservação (SOUZA, 2008; PONTUAL, 2008).

Tamanha difusão de mecanismos participativos levou a análise de muitos autores a deixar o campo da descrição de tais processos para avaliar mais profundamente sua efetividade: o que resulta desse processo em termos de impactos – sua natureza e qualidade, seja em particularidades para as temáticas em debate, seja em expansão da própria democracia participativa como um todo (CUNHA, 2009; SOUZA, 2008; GOHN, 2000; AVRITZER, 2007).

Então, se a cultura institucional sinaliza que conselhos gestores participativos tornam mais efetivas as políticas de Estado, o desafio se volta para construir e/ou reconhecer os procedimentos e parâmetros de constituição de tais espaços participativos e de suas dinâmicas de trabalho, que garantem que estes sejam realmente efetivos. Permitindo, dessa maneira, uma institucionalização sistêmica de suas formas de se constituir e proceder multiplica-se com mais vigor as lições aprendidas entre os atores envolvidos.

O debate sobre princípios e qualidade da participação ganha força nessa dimensão da avaliação de efetividade. Cunha (2009) alerta para alguns aspectos críticos a partir da aprendizagem com experiências concretas: a fragilidade e a assimetria nas representações e no acesso a informação para tomada de decisão, a

influência e ingerência excessivamente forte de alguns gestores públicos sobre o conselho, possíveis conflitos com o poder legislativo; baixa intersetorialidade do alcance dos debates e decisões, e o risco de que as decisões/recomendações/deliberações em seu âmbito não tenham realmente poder, fragilizando toda estrutura participativa em torno de tal tema ou política.

Um processo de constituição de conselhos gestores participativos, pela riqueza da experiência real brasileira, requer retro-alimentação permanente. O que foi criado no início dos anos 90 do século XX, apesar de ainda em maturação, já inspira lições que devem ser reconhecidas e incorporadas por novas iniciativas ou pela revisão e ajustes em iniciativas já existentes. Aprendizagem institucional é ferramenta necessária em qualquer programa ou política. Assim, os itens de alerta em Cunha (2009), por si, poderiam já se configurar como parte de um guia operacional para o gestor atento e comprometido com a qualidade da política pública a ser entregue. Retomando: se participação pode ser um *input* para qualidade, há que buscar tornar aquela realmente efetiva.

Ainda que desenhada para processos mobilizadores abertos, tais parâmetros também são úteis para iluminar os procedimentos, formas e mecanismos da constituição de espaços formais permanentes de cogestão. Uma vez analisados, é possível inferir o quão mais próximo ou não o modelo estará de se tornar um espaço onde a participação contribui efetivamente para a qualidade na formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política.

A atuação de um colegiado participativo integra-se na dimensão fundamental do debate conceitual sobre gestão participativa que interessa à Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Desenvolvida com base em um modelo de Gestão Integrada produzido por meio de amplos debates com gestores públicos e com a sociedade civil organizada de diversas localidades do país, conduzidos pelo executivo federal, em especial pela Secretaria Nacional de Justiça, aprimorado durante o processo de formulação do II Plano Nacional para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Tal modelo foi construído sobre o conceito de Gestão Pública Estratégica (*Strategic Public Management* - SPM), na base do pensamento do Dr. Reinhard Steurer, pesquisador sênior e professor, nas áreas de governança para o

desenvolvimento sustentável e políticas para a responsabilidade social corporativa, anteriormente ligado à área de economia e negócios da Universidade de Vienna, e mais recentemente à área de recursos naturais e ciências da vida da mesma instituição.

Por este modelo estratégico, na visão de Steurer: “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” (SILVA, 2012, p.01). Logo, uma nova abordagem na gestão pública se apresenta como a forma possível de lidar com temáticas que ele denomina como questões perversas, ou pelo seu termo em inglês, “*wicked issues*”, que congregam atores com naturezas distintas em processos de tomadas decisões em envolvem recursos escassos e demandas variadas, ou seja:

Os tipos de problemas que estão por trás da busca de integração política compartilham frequentemente as características das chamadas "questões perversas". De acordo com Rittel e Webber (1973), problemas ou questões perversas não só "ligam e permeiam fronteiras jurisdicionais, organizacionais, funcionais, profissionais e geracionais" (Williams, 2002, 104); além disso, ao invés de fatos inequívocos, são construções sociais polêmicas, em constante mudança (particularmente, em decorrência de cada tentativa de resolvê-los), e na maioria das vezes não estão abertas a soluções rápidas ou padronizadas. Conforme Williams (2002, 104) coloca, "avanços reais são dependentes de mudanças sistemáticas (SILVA, 2012) .

Por considerar que o enfrentamento do tráfico de pessoas requer uma atuação transversal, a Gestão Integrada da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas se construiu a partir dos elementos mapeados como necessários para o êxito de um “processo integrador de cogestão em torno de uma questão perversa”, tal como é o tráfico de pessoas. Esses elementos são desenvolvidos por meio de uma apropriação de diferentes modelos mais tradicionais da administração pública e de seus relacionamentos internos. Para chegar a eles, guiado pelo pensamento conceitual do Dr. Steurer, assume-se que:

- I- O trabalho em redes, compartilhando informação, aumenta a probabilidade de consensuar soluções para temas complexos e mutáveis;

- II- redes intersetoriais aumentam capacidades intra-organizacionais, o que serve melhor a problemáticas interligadas;
- III- enquanto se reconhece que a competição é boa para a eficiência, a colaboração é quem pode servir melhor ao princípio da efetividade, já que ela aporta conhecimento e experiências localizadas, apropriação e compromisso de muitos atores diferenciados;
- IV- a gestão pública estratégica é focada em objetivos, e requer uma deliberada combinação de: vontade política, escolha e ação concreta para que organizacionalmente se alcance resultados;
- V- o planejamento não se restringe ao âmbito administrativo-organizacional de um único ator somente, mas envolve todo o conjunto de atores.

Assim sendo, e devendo reconhecida pelos atores envolvidos como tal, a gestão pública estratégica de uma questão é também aprendizagem institucional; a estratégia de enfrentamento do problema em foco se constrói no trabalho de sua implementação e parte dela mesma surgirá neste processo, com alto nível de flexibilidade e adaptabilidade. Conclui-se, portanto, segundo Steurer (em tradução livre) que :“parece ser seguro dizer que a integração das políticas de fato requer uma abordagem holística de governança”.

Alicerçada nesta abordagem conceitual, a Política Nacional de Enfrentamento o Tráfico de Pessoas se converte em um instrumento que adota ao modelo da Gestão Pública Estratégica possuindo os seguintes elementos estruturantes:

- 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.

A definição formal e oficial de representantes para compor os processos de cogestão, a constituição oficial de espaços para o encontro dos atores envolvidos, os marcos para o funcionamento de fluxos e formas de trabalho, o consenso em torno da razão e do marco ético para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – todos esses elementos de composição do modelo de Gestão Integrada - já foram devidamente instituídos pelos tomadores de decisão em nível de Governo Federal.

A existência formal do CONATRAP, instituído por meio de Decreto Presidencial, assim como o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, fortalece as perspectivas concretas de que o modelo de gestão da Política Nacional esteja construindo sua arquitetura dentro do marco conceitual proposto com base à visão de Steurer. Seguindo essa visão, o modelo de governança da Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas está estruturado da seguinte maneira:

- I- Coordenação Tripartite da Política- Composta pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), do Ministério da Justiça; Pela Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Secretaria de Direitos Humanos, ambas da Presidência da República.
- II- Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – SNJ/MJ.
- III- Integração Federativa – por meio da Rede Nacional de Núcleos de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante.

IV- Instâncias Participativas - Comitês Estaduais e Distrital de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

V- Ministérios implementadores de ações dos Planos Nacionais - Grupo Interministerial²

Nessa configuração, o CONATRAP será um importante elo da articulação transversal dos atores que já estão diretamente ligados ao modelo de governança da Política de ETP somado à abertura da sociedade civil no processo decisório e avaliativo dessa Política. Como será apresentado de forma mais detalhada no capítulo seguinte, na composição do CONATRAP estão assegurados assentos para atores das cinco instâncias supramencionadas, somado a um conjunto de integrantes da sociedade civil organizada e de colegiados nacionais que lidam com temas afetos a Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas.

Considerando que Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas nasce à luz da natureza essencialmente transversal do fenômeno do tráfico de seres humanos, os gestores de tal Política não podem evitar reconhecer como princípio que sua própria implementação cabe a diferentes atores governamentais e não governamentais poderes da União e níveis da administração pública.

Esse aspecto é fundamental para a compreensão da característica plural do CONATRAP que nasce à luz da natureza essencialmente transversal do fenômeno e da Política de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas. Há poucos exemplos de conselhos institucionalizados de gestão participativa, constituídos desde seu princípio com este modelo, nos quais se inspirar. Uma fonte possível, os conselhos

² O GI de avaliação e monitoramento do II Plano Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas é formado pelos 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; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.

identitários (com recorte populacional; por exemplo, negros, LGBT e mulheres) já enfrentam precisamente o desafio de seu insulamento (SOUZA e LIMA, 2012).

Vale ressaltar a frequente referência na literatura sobre o tema quanto ao ainda recente processo de amadurecimento de tais mecanismos e suas limitações em termos de garantias universais de participação, transversalização de temáticas que essencialmente são multisetoriais, e a inclusão de populações não organizadas ou ainda não suficientemente representadas por organizações da sociedade civil - LGBT e idosos, por exemplo (CARVALHO E TEIXEIRA, 2000; TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA, 2000; FARIA, 2005; in CUNHA, 2009).

Os alicerces do trabalho baseados em redes setoriais e supra-setoriais, a prática de aprendizagem organizacional e do trabalho numa flexibilidade programática em torno a um plano consensuado a partir da apropriação de diferentes atores, e a vontade política para mover os atores a agir por objetivos bem focados já são perceptíveis nesta fase do processo de cogestão.

Em parte, esse desafio deve ser enfrentado com a adoção de um plano de trabalho no espaço do CONATRAP que contemple não apenas as questões que envolvem o desenvolvimento de uma política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas como a própria identidade e o papel a serem desempenhados por esta nova instância de controle e participação social.

Nos termos postos pelo sociólogo Manuel Castelss (2008, p.23), pode-se compreender a “identidade” como um processo de organização de significados, ou seja: como a identificação simbólica, por parte de um ator social, da finalidade da ação por ele praticada. Enquanto os papeis referem-se a organização dessa prática.

Levando-se em consideração que, do ponto de vista sociológico, toda identidade é construída, a problemática que se coloca inicialmente para o desenvolvimento do CONATRAP (enquanto um ator social) está na busca por sua identidade e pela construção de mecanismos para a materialização de suas atribuições.

Na visão da sociologia de Castells, um colegiado nacional, cuja identidade será construída por meio de consensos e dissensos de atores distintos, em seus anseios e em suas próprias identidades individuais, deve ter claramente definido e pactuado entre os seus membros e o conjunto da sociedade brasileira, sobre:

- I- A partir de quê é construído?
- II- Por quem será formado?
- III- Para que existirá?

No caso, o CONATRAP trata-se de um órgão colegiado nacional construído no modelo de Gestão Integrada da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que compreende fundamentalmente que esta é uma Política Pública cuja natureza de seu enfrentamento requer uma atuação em rede e a articulação de diversos atores públicos e privados nacionais e internacionais. O que coloca o CONATRAP como principal espaço de integração dos atores essenciais à gestão dessa política.

Conforme ponderou a consultora Ofélia Ferreira da Silva, no desenho da Gestão Integrada da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, “é na rotina do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas 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” (SILVA, 2012, p. 09).

O CONATRAP é, portanto, o espaço para a resolução de temas urgentes, conflitivos e/ou imprevistos na relação entre Estado e sociedade civil em busca da melhor qualidade possível na entrega de produtos e resultados para enfrentar o tráfico de pessoas no Brasil. É a partir de sua instituição que começarão a serem produzidos processos de monitoramento e avaliação continuados da implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (SILVA, 2012, p. 10-11).

A principal razão de ser do CONATRAP é organizar decisões coletivas que seriam tomadas de forma hierarquizada por algum órgão competente no desenvolvimento de ações diretamente ou indiretamente ligadas a essa matéria.

Portanto, para delinear o escopo de sua atuação é preciso primeiramente conhecer quais são as decisões que se espera que sejam tomadas de forma coletiva dentro da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Especialmente quando tratar-se de assuntos que necessitam da produção de um conhecimento coletivo.

Posteriormente, é preciso identificar quais os atores que são essenciais a esse processo decisório coletivo. O somatório do reconhecimento das decisões que deverão ser tomadas coletivamente e dos atores outorgados com o poder deliberativo apontará a razão para a sua existência.

O CONATRAP para o desenvolvimento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas possui a função objetiva de ser o elo articulador da integração da gestão da Política Nacional de ETP e, simbolicamente representa um processo histórico de consolidação da luta contra o tráfico de pessoas, como uma política de Estado.

Nessa arquitetura, um dos grandes desafios a serem enfrentados é a solidificação de algo que deve passar de processo à cultura organizacional, alcançando que esta perpassa os diferentes atores institucionais. De forma que o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em curto prazo, deixe de ser uma resposta a uma convocatória supra-governamental, para se tornar uma prática habitualmente inserida no cotidiano das ações do Estado brasileiro.

CAPITULO 02- ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PROPOSTA DE DINÂMICA PARA O FUNCIONAMENTO DO CONATRAP.

Este capítulo aborda os principais aspectos da estrutura organizacional do CONATRAP e produz uma sugestão de dinâmica para o seu funcionamento. A proposta apresentada foi baseada em modelos de outros Conselhos Nacionais com trajetórias consolidadas no controle e na participação social, com ampla atividade e com o reconhecimento social da importância de suas funções. Em especial foram analisados os modelos dos Conselhos Nacionais de Saúde, de Segurança Pública e de Assistência Social.

Os temas abordados correspondem à visão de uma gestão pública estratégica, como proposto no marco conceitual que dá origem à construção recente da Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas. Nele se incluem os elementos da estratégia em progresso, flexibilidade e adaptabilidade na atuação em redes multisetoriais, foco na ação que entrega resultados e a mobilização da vontade política dos gestores-chave para garantir a aprendizagem acumulativa dentro do ator governamental como um todo. Inicia-se essa proposta apresentando a composição do CONATRAP e posteriormente os critérios adotados para a eleição e indicação de seus membros.

2.1- Composição do CONATRAP

O CONATRAP é uma instância de participação e controle social, cuja institucionalidade e a natureza foi determinada por meio de Decreto da chefe do executivo Federal. Trata-se de um modelo de colegiado nacional que prevê a integração de uma pluralidade de atores sociais, respeitando a paridade entre os seus membros. Inovador principalmente no que condiz a inclusão de outros colegiados nacionais de controle e participação social no conjunto de seus membros. Vejamos a sua composição:



Os membros do CONATRAP terão mandato de 2 (dois) anos e seus representantes governamentais e não governamentais poderão ser substituídos a qualquer tempo pelos seus órgãos ou entidades de representação, desde que informem previamente à Secretaria Executiva, preferencialmente, com 30 (trinta) dias de antecedência da reunião subsequente.

As atividades realizadas no CONATRAP são consideradas de grande relevância social e não serão remuneradas. As despesas para a manutenção das reuniões ordinárias e extraordinárias e demais gastos necessários ao desenvolvimento dos trabalhos no CONATRAP serão custeadas pelo Ministério da Justiça.

2.2- O Processo de eleição e indicação dos membros

Devido à pluralidade da natureza dos membros do CONATRAP, a escolha dos seus representantes deu por um processo variado que buscou a incorporação de espaços democráticos de representação e o respeito entre a paridade dos seus membros. Vejamos o modelo adotado para a seleção dos representantes de cada segmento acima descrito.

2.2.1- Representantes dos Ministérios:

A indicação dos representantes do Governo Federal ocorreu de forma livre pelos seus respectivos Ministros de Estado. Seguindo a seguinte composição, com a indicação de 01 (um) titular e 01 (um) suplente:

- I- Ministério da Justiça- Secretaria Nacional de Justiça;
- II- Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública;
- III- Ministério da Justiça- Departamento da Polícia Rodoviária Federal;
- IV- Ministério da Justiça- Departamento da Polícia Federal;
- V- Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;
- VI- Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;
- VII- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

2.2.2- Representantes dos Colegiados Nacionais:

Na composição do CONATRAP estão assegurados 10 (dez) assentos para colegiados nacionais que lidam com temas intrínsecos ao desenvolvimento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e que possuem acúmulo na formulação e no controle social de políticas públicas setoriais.

Em cumprimento ao § 5º do Decreto nº 7.901 de 4 de fevereiro de 2013, que determina que o CONATRAP atenda a proporção de cinquenta por cento de representantes da sociedade civil, observada a paridade do todo de sua composição, 05 (cinco) Conselhos Nacionais indicaram representantes cujas instituições de origem são Organizações Não Governamentais e os demais indicaram representantes oriundos de órgãos governamentais.

O critério utilizado para tal indicação foi a contraposição entre aqueles colegiados que estão vinculados a Ministérios que já possuem assentos no CONATRAP: esses indicaram representantes de órgãos de origem não governamental e os demais indicaram representantes de órgãos governamentais. Deste modo, a paridade da composição do CONATRAP está assegurada, por meio da seguinte divisão:

- *Colegiados Nacionais com representantes originalmente de Organizações da Sociedade Civil:*
 - 1- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (vinculado a SMP).
 - 2- Conselho Nacional de Assistência Social (vinculado ao MDS).
 - 3- Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (vinculado a SDH).
 - 4- Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos LGBT (vinculado a SDH).
 - 5- Conselho Nacional de Segurança Pública (vinculado ao MJ).

- *Conselhos Nacionais com representantes originalmente vinculados ao Governo Federal:*
 - 6- Conselho Nacional de Igualdade Racial (vinculado a SEPPIR).
 - 7- Conselho Nacional de Imigração (vinculado ao MTE).
 - 8- Conselho Nacional de Saúde (vinculado ao MS).
 - 9- Conselho Nacional de Turismo (vinculado ao MTUR).
 - 10- Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (vinculada a SDH).

2.2.3- ONGs ou Institutos de Pesquisa com Especialistas no tema do Tráfico de Pessoas e representante de Comitês Estaduais-DF:

Na composição do CONATRAP estão assegurados 07 (sete) assentos para Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos ou para institutos de pesquisa com especialistas no tema do Tráfico de Pessoas e 01 (um) representante a ser indicado pelos Comitês Estaduais e do Distrito Federal de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Para a seleção desses membros, em 2013, foi realizado um processo eleitoral regido pelo Edital Nº 1/2013 do Ministério da Justiça, composto por três etapas:

Etapa 01- Inscrição pelos correios de instituições com, ao menos, três anos de atividades voltadas ao Enfretamento ao Tráfico de Pessoas;

Etapa 02- Habilitação da documentação enviada por Comissão Eleitoral³ instituída para esse fim; e

Etapa 03- Eleições virtuais na qual votaram e foram votadas organizações ou especialistas inscritos e considerados habilitados. Nesse processo participaram 19 (dezenove) organizações da sociedade civil de todo o Brasil, das quais 08 (oito) foram eleitas para o primeiro mandato do CONATRAP.

Após a realização do processo eleitoral, realizado entre março e junho de 2013, foram eleitas as seguintes organizações:

- Na categoria Organizações Não Governamentais e Institutos de Pesquisa com especialistas no tema do Tráfico de Pessoas foram eleitas as seguintes organizações:

1- Associação de Travestis, Transexuais e Transgêneros de Goiás - ASTRAL – GO.

2- Davida- Prostituição Direitos Civis Saúde;

³ A Comissão Eleitoral do Processo de Seleção para o CONATRAP foi instituída pela Portaria do Ministro de Estado da Justiça nº 2.656 de 17 de junho de 2013.

- 3- Instituto Aliança com o Adolescente;
- 4- Projeto Trama - Representado pela Organização de Direitos Humanos Projeto Legal);
- 5- Rede Nacional Feminista de Saúde Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos;
- 6- Sociedade de Defesa dos Direitos Sexuais na Amazônia – SODIREITOS;
- 7- Universidade Tiradentes – UNIT;

OBS: Apenas a Universidade Tiradentes representa o segmento de Institutos de Pesquisa com especialistas no tema do Tráfico de Pessoas.

- Na categoria representante dos Comitês Estaduais e Distritais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

- 8- Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude- ASBRAD (Representante indicada pelo Comitê de Enfretamento ao Trafico de Pessoas do Estado de São Paulo).

2.2.4- Representantes da Rede de Núcleos e Postos:

O Decreto 7.901 de 4 de fevereiro de 2013 reserva (01) um assento para representante a ser indicado pela Rede Nacional de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs) e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante formalmente instituídos (PAAHMs). Os NETPs e os PAAHMs são equipamentos públicos, que, de acordo com a Portaria MJ nº 1.696, de 27 de julho de 2011, possuem as seguintes atribuições:

Os **NETPs** são responsáveis por articular política e tecnicamente a implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, trabalhando para a criação de política e plano estaduais. Eles têm abrangência estadual ou distrital e atuam na articulação de órgãos públicos e entidades civis envolvidos no enfrentamento ao tráfico e no suporte às Polícias Federal e Civil, por meio do fornecimento de informações. Apoiam ainda o encaminhamento das vítimas para os abrigos, para serviços de apoio psicológico, auxílio ao

retorno à cidade de origem e implementam ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas junto com órgãos públicos e a sociedade civil. Têm competência ainda na área de desenvolvimento de pesquisas sobre o tráfico de pessoas, e na formação, capacitação e sensibilização de órgãos e do público sobre o tráfico (TERESI, 2012, p.106).

Os **PAAHMs** foram concebidos para funcionar em espaços de grande circulação de migrantes e prestar atendimento imediato ao migrante deportado ou não-admitido no país de destino, atender pessoas identificadas como vítimas de tráfico no exterior ou pessoas que apresentem indícios de tráfico de pessoas e que retornam ao Brasil, além de funcionar em estreita articulação com o NETP do seu Estado ou Distrital. Atuam ainda na prevenção, orientando o migrante em partida ou chegada (no caso de deportados ou não-admitidos) sobre seus direitos e as precauções necessárias para prevenir situações de exploração ou tráfico. Os Postos estão situados nos aeroportos, portos e rodoviárias (TERESI, 2012, p.109).

Considerando que NETPs e PAAHMs possuem naturezas distintas e que podem contribuir com o desenvolvimento do CONATRAP com experiências diversas, acordou-se com a Rede Nacional de NETPs e PAAHMs que um representante de cada equipamento seria eleito para representá-la CONATRAP. Ambos os representantes eleitos irão dividir o assento designado a esse segmento, o que implica que os dois representantes terão direito a voz nos espaços deliberativos do CONATRAP, mas deverão exercer seus votos de maneira compartilhada.

O processo de escolha desses representantes e de pactuação das regras dessa representatividade ocorreu durante **VII Reunião Técnica dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante**, realizada de 17 a 19 de abril de 2013, no Rio de Janeiro, em que foram eleitos:

Titular: Coordenadora do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de São Paulo.

Suplente: Coordenadora do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de Pernambuco.

Titular: Coordenador do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante do Rio de Janeiro.

Suplente: Coordenadora Geral dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante do Estado do Amazonas.

2.3- Recomendações sobre a composição e o perfil dos membros do CONATRAP

A composição do CONATRAP deve ser um ponto a ser dialogado entre os seus membros. O colegiado deve avaliar se o desenho proposto, tanto para a composição, quanto nos processos adotados de indicação e eleição dos membros, é adequado para garantir a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e das forças que circundam a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

A reflexão acerca de sua composição poderá dar subsídios para o aperfeiçoamento de formatos em biênios futuros. Há, por exemplo, na atual estrutura, a ausência de participação de vítimas do tráfico de pessoas e de seus familiares. Apesar das dificuldades em localiza-los e dos riscos quanto à segurança e a estigmatização desses sujeitos, entende-se que seja de suma importância que o CONATRAP pense em estratégias para garantir a vocalização dessa população. Desta forma, será possível compreender melhor as demandas de quem sofreu a violação de Direitos em decorrência do Tráfico de Pessoas e dos seus pontos de vista com relação ao que está estruturado e ao que precisa ser feito, em termos de políticas públicas no país.

Além disso, deve ser feito um esforço particular de definição e recomendação dos perfis requeridos aos membros e seu agrupamento em forças tarefas com atribuições temporárias e operativas, guardando a devida atenção para a função preponderante de espaço articulador e integrador do próprio CONATRAP. Assim, considerando, um membro do CONATRAP 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 (SILVA , 2012, p. 14).

Como é possível perceber, o CONATRAP possui uma composição plural em seus atores sociais. O perfil que se espera de cada um desses segmentos é de suma importância para a definição dos critérios que serão adotados para a indicação e para seleção dos seus representantes. É certo, pois, que hodiernamente não existem mais espaços para a criação de Conselhos, Comissões e Comitês meramente consultivos, fechados em seus ambientes e voltados para temas específicos.

O CONATRAP, sobretudo, deverá ser um canal de diálogo dinâmico com seus pares e com um conjunto de atores que estão direta ou indiretamente ligados ao Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil. O primeiro desafio para conseguir essa articulação está na clara definição do perfil e dos papéis que serão desenvolvidos pelos seus atores sociais que o formarão.

- **O que esperar dos representantes dos Ministérios?**

Recomenda-se aos gestores governamentais destacados para o CONATRAP que representem, acima de tudo, o comprometimento dos seus órgãos com o desenvolvimento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que atuem como agentes multiplicadores, dispostos a levarem os debates e as deliberações para dentro de suas instituições e destas para o CONATRAP. Que estejam dispostos para desenvolverem um processo de tomada de decisão de modo

coletivo. É importante frisar que esses representantes possuem a atribuição de atuar como interlocutores dos seus ministérios, bem como com o Grupo Interministeral de Monitoramento e Avaliação do II Plano Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas, composto por dezessete ministérios que possuem atribuições elencadas no II Plano Nacional. Esses representantes deverão produzir meios sistemáticos de apresentação de devolutivas em ambos os espaços.

- **O que esperar dos representantes da Sociedade Civil e do Instituto de Pesquisa?**

As **Organizações da Sociedade Civil** e os **Institutos de Pesquisa**, atuando nesse espaço terão a possibilidade de contribuir para o aprofundamento de um plano de gestão das políticas setoriais que compõem a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, conferindo maior transparência, eficácia e efetividade à sua implementação.

Amplio desafio na escolha desses representantes é o de assegurar que essas entidades sejam representativas da sociedade civil organizada e de institutos que produzem conhecimento científico sobre o tema do tráfico de pessoas, dos mais variados grupos populacionais e das diversas regiões do país. Quanto mais plurais forem essas organizações, mais ricos serão os diálogos e os produtos do CONATRAP. Espera-se que essas organizações consigam manifestar os anseios e as demandas nacionais em relação aos rumos da Política de ETP.

- **O que esperar dos representantes da Rede Nacional de NETPs e PAAHMs?**

Espera-se que esses atores sejam articuladores do e no CONATRAP com seus estados e nas suas regiões e contribuam para a descentralização da política, de modo que Governos, das outras esferas do poder, insiram ou mantenham o tema em suas agendas, conheçam e reconheçam os seus papéis na formulação e implementação da Política Nacional. Igualmente que sejam interlocutores entre as necessidades da política e a realidade encontrada em sua implementação, em âmbito local.

É importante que esses dois atores compreendam que no espaço do CONATRAP não estão meramente para representar os seus órgãos e Governos de origem, mas sim a Rede Nacional de NETPs e PAAHMs, que, apesar das peculiaridades de cada região, possuem uma agenda comum de procedimentos a serem adotados e de desafios a serem enfrentados. Identificar e levar esses desafios para o CONATRAP e os seus temas para a Rede é um grande desafio posto para esses representantes.

- **O que esperar do representante dos Comitês Estaduais e Distrital de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas?**

Esse representante terá a função de ser um difusor no Comitê, ao qual ele originalmente pertence e vice e versa. Igualmente terá a responsabilidade de mobilizar o CONATRAP para que esse espaço consiga permeabilidade nos Estados e municípios, de modo a empoderar os Comitês já existentes, promover a criação de novos colegiados Estaduais, Municipais e Regionais e mecanismos de diálogos entre esses espaços. De modo que se construa uma Rede Nacional Intercomitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

- **O que esperar dos representantes dos Conselhos Nacionais?**

Os representantes dos **Conselhos Nacionais** já possuem acúmulo e estão inseridos em outras dinâmicas de participação social, próprias de seus espaços originais de representação. É preciso que eles tenham habilidade para pautar os debates e as deliberações do CONATRAP nos seus colegiados e também nas suas instituições de origem e para representar os interesses, as lutas e as bandeiras daqueles espaços dentro do CONATRAP, atuando de forma a colaborar com o desenvolvimento interserorial da Política de ETP e com a sua transversalidade. Estes representantes deverão de antemão compreender que no CONATRAP representam não somente suas instituições de origem, mas os órgãos colegiados que eles representam, o que requer um esforço de ampliação de interlocução tanto entre os membros do CONATRAP quanto com o conjunto dos outros atores com os quais dialogam cotidianamente.

Esses são pontos a serem considerados na composição do CONATRAP para que se produzam reflexões acerca de futuros novos modelos para a sua composição, papel e funcionamento.

2.4- Recomendações para os processos de devolutivas e diálogos com os órgãos de origem dos membros do CONATRAP.

Como ficou evidenciado na seção anterior, o CONATRAP é um órgão colegiado composto por uma diversa gama de atores sociais, paritário na natureza dos órgãos de origem dos seus membros. Tal pluralidade requer uma atuação dinâmica de modo a produzir uma efetiva interlocução entre os seus integrantes e os seus órgãos de origem e com outros espaços em que estes estejam presentes. A construção de um fluxo de interlocução é um desafio a ser enfrentado pelo conjunto dos membros, que devem assumir o compromisso no desenvolvimento da função de representar suas instituições de origem no CONATRAP e vice e versa.

Deverão ser pactuadas as dinâmicas de devolutivas entre os membros do CONATRAP de modo que haja o mútuo comprometimento com o exercício da dupla função de representatividade: a) produzir debates junto aos seus órgãos de base e b) levar deliberações e diretrizes desses para o CONATRAP.

Esse processo será majoritariamente desenvolvido nos interregnos das reuniões ordinárias do CONATRAP, o que exigirá não apenas de seus membros, mas de sua Secretaria Executiva uma articulação permanente e cooperativa com outras secretarias executivas, quando tratar-se de temas a serem debatidos com outros Colegiados Nacionais, com os órgãos públicos, com a sociedade civil organizada, a Rede Nacional e os Comitês Estaduais e Distrital de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas.

. Além desse processo de devolutiva com os órgãos de origem é preciso identificar outros colegiados, nos diversos entes federativos, que dialogam sobre políticas públicas transversais às ações de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas. O CONATRAP deverá desenvolver estratégias de interlocução com essas instâncias, evitando a sobreposição de políticas ou a sua omissão em pontos essenciais ao

Enfrentamento do Tráfico de Pessoas. E, para, além disso, ser um espaço para o intercâmbio com outras redes já existentes; o que representa um tremendo desafio para todos os seus membros.

Por fim, para não criar expectativas demasiadas cabe alertar que o diálogo com as bases é dotado de limitações. Apesar de existirem orientações do CONATRAP para que determinados temas sejam debatidos nos espaços de origem de seus membros é preciso lembrar que outros órgãos e instâncias de participação social possuem dinâmicas próprias que podem, ou não, incorporar as demandas do CONATRAP em suas agendas e no *timing* esperado. É necessário compreender essa dinâmica como algo natural do processo de diálogo institucional e não como uma anomalia. A partir dos bloqueios que forem encontrados caberá aos membros do CONATRAP à habilidade política para desenvolver melhores estratégias de permeabilidade e diálogo permanente com outros espaços e instituições, a fim de alcançar os seus objetivos.

Definitivamente organizar culturas, anseios, pessoas distintas, em um mesmo espaço coletivo, administrar os conflitos e assegurar que ali estejam representados consensos, que se traduzam em políticas públicas, não é uma tarefa fácil. Tampouco existem modelos pré-definidos a ser seguidos.

Esse processo será produzido de maneira orgânica no desenvolvimento das ações do CONATRAP que deverá estar em pleno alinhamento com as atribuições legalmente definidas para esse espaço. Vejamos, na seção seguinte, quais são essas atribuições e os principais desafios postos para a conformação de sua dinâmica de atuação.

2.5- Atribuições do CONATRAP

O CONATRAP nasce com a prerrogativa de se somar a um universo de colegiados de participação social, sendo um agente catalisador de ações de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e incentivador da transversalidade necessária

ao desenvolvimento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Insere-se, portanto, num novo paradigma da participação social brasileira, plural em sua composição, na natureza de seus membros e na interlocução com diversas outras instâncias de participação social. Suas atribuições estão delineadas em Decreto, a saber:

I - Propor estratégias para gestão e implementação de ações da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovada pelo Decreto no 5.948, de 2006;

II - Propor o desenvolvimento de estudos e ações sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas;

III - Acompanhar a implementação dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

IV - Articular suas atividades àquelas dos conselhos nacionais de políticas públicas que tenham interface com o enfrentamento ao tráfico de pessoas, para promover a intersectorialidade das políticas;

V - Articular e apoiar tecnicamente os comitês estaduais, distrital e municipais de enfrentamento ao tráfico de pessoas na definição de diretrizes comuns de atuação, na regulamentação e no cumprimento de suas atribuições;

VI - Elaborar relatórios de suas atividades;

VII - Elaborar, aprovar e modificar o seu Regimento Interno;

A fim de evitar a frustração de expectativas de seus integrantes quanto às suas atribuições, a condução do CONATRAP deverá ser realizada de modo a integrá-lo às ações da Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de pessoas, de modo que seus membros compreendam o papel a ser desempenhado no fortalecimento, monitoramento e apontamento de diretrizes para ações presentes e

futuras. A partir da translúcida compreensão de suas atribuições e do papel do CONATRAP junto à Política Nacional, somadas ao engajamento dos atores sociais que o compõem, o CONATRAP construirá a sua identidade institucional.

As atribuições legais do CONATRAP induzem a uma postura proativa no desenvolvimento de ações com metodologias próprias para somar ao Enfretamento do Tráfico de Pessoas no país. Para o cumprimento de suas atribuições os membros do CONATRAP deverão ser subsidiados de meios para desenvolver ações que consigam gerar uma influência positiva em diversos setores da sociedade e nos diferentes níveis de poder.

Nesta seara, destaca-se a atribuição do CONATRAP de promover o diálogo com os Comitês de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas dos Estados, Municípios e do Distrito Federal de modo a empoderá-los e a promover a troca experiências com aqueles que já estão formados no país e de fomentar a criação de novos comitês, especialmente nas áreas identificadas como de maior incidência, na exploração e no aliciamento de vítimas.

O cumprimento dessa atribuição deverá levar em conta a capacidade de articulação política do CONATRAP com os governos locais e com a sociedade civil organizada. A organização de reuniões e atividades descentralizadas é um objetivo que deve ser percorrido para que se tenha êxito nessa articulação.

Uma atuação eficaz e eficiente do CONATRAP requererá a atenção para as suas múltiplas atribuições e para a pluralidade de sua composição. Nessa perspectiva é importante observar que essa instância de participação social forme-se por atores sociais distintos, tanto na natureza de seus órgãos de origem, quanto no acúmulo de suas experiências, inclusive em outros espaços nacionais de participação e controle social. Trata-se, portanto, de um colegiado com interseção entre diversas áreas do conhecimento, de atuação da sociedade civil organizada, de conformação de políticas públicas e de atribuições de diversos órgãos da administração pública. O reconhecimento mútuo dos locais de ocupação dos atores sociais que compõem o CONATRAP é necessário para que seja construído um ambiente saudável para o seu processo de deliberação.

É relevante que seus membros compreendam à proposta de desenvolvimento de um Comitê de âmbito nacional, plural em sua composição e de múltiplas atribuições, como algo que não pretende criar uma estrutura conflitante com os demais órgãos colegiados já existentes, mas promover uma sinergia, uma atuação em rede em que a participação social possa ser assumida em todas as áreas transversais ao Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Com o objetivo de produzir um conjunto de recomendações gerais ao funcionamento dos órgãos colegiados nacionais, a Secretaria Nacional de Articulação Social, da Secretaria Geral da Presidência da República elaborou a Nota Técnica 07 /2013-SNAS/SG/PR, de 10 de maio de 2013. Dessa Nota Técnica destacam-se, a seguir, recomendações importantes para aprimorar a reflexão sobre o processo deliberativo e de atuação dos membros do CONATRAP.

O primeiro ponto de recomendação está relacionado à necessidade de atuação colaborativa entre as diversas instâncias de participação social no país. Para isso, a Secretaria Nacional de Articulação Social recomenda aos colegiados com natureza plural e intersetorial, como o do CONATRAP, que sejam construídas possibilidades de elaboração de atos jurídicos conjuntos, referendados por ambas as autoridades públicas de interseção da matéria. Como é o caso, por exemplo, de assuntos que correlacionem tráfico de pessoas e trabalho escravo. Havendo necessidade de deliberação e produção de consensos acerca de uma situação concreta de interseção das matérias é recomendável que o CONATRAP e a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) produzam resoluções em conjunto. Essa opção tem a vantagem de permitir a adequação das regras de acordo com a especificidade de cada área (SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL, 2013).

Outra possibilidade de aprimoramento da atuação das instâncias nacionais de participação social é o fomento da edição de atos normativos sem natureza impositiva, ou seja, que identifiquem diretrizes, boas condutas e boas práticas que somente se tornam obrigatórios se contarem com a concordância das autoridades responsáveis. Enquanto não for suprida essa necessária anuência, as prescrições não se constituem como obrigações, mas como recomendações (SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL, 2013).

No que condizem as atribuições do CONATRAP previstas em Decreto requer um esforço de especificação, para que não se crie um órgão público com prerrogativas não muito diferentes daquelas que os seus membros já possuem, como cidadãos ou em seus espaços originais de atuação. Segundo recomendações da Secretaria Nacional de Articulação Social para uma atuação mais efetiva os colegiados nacionais devem, no âmbito de suas atribuições:

- I- especificar o tratamento concedido às decisões colegiadas: todo órgão colegiado tem algum poder decisório, que varia de decisões mais amplas, estruturantes para todo o governo e a sociedade, a decisões mais simples e internas, como a ordem de fala e os itens de pauta de suas reuniões. Nessa heterogeneidade de perfis, é importante ter previamente estabelecido o tratamento a ser concedido a cada uma de suas decisões coletivas. Isso significa identificar em quais casos suas manifestações dependem da concordância de outra autoridade pública para produzir efeitos; significa especificar se suas decisões são impositivas ou não, ou seja, se constituem obrigações para terceiros ou simples recomendações; e por fim significa compreender quais as formas e atos pelos quais as diversas formas de decisão se manifestam. Isso permite que o conselheiro entenda para que função está sendo convocado, equilibrando suas expectativas com os limites e possibilidades da atuação colegiada.

- II- especificar os casos de consulta obrigatória: é fundamental estabelecer de antemão, dentro da área de atuação, quais as questões que serão submetidas à apreciação do órgão colegiado antes da decisão governamental. Isso significa reconhecer a manifestação coletiva como uma função pública permanente, em favor da sociedade, obrigatória em determinados casos. Sem essa especificação prévia, a submissão de questões ao colegiado torna-se uma faculdade da autoridade pública, que pode optar por não o consultar, como uma assessoria eventual, esvaziando assim o sentido do seu ato de criação. Para que sua real função seja bem exercida, é importante ainda garantir aos conselheiros procedimentos adequados e tempo

mínimo de análise para as questões que lhes são submetidas.

- III- especificar os procedimentos de resposta às propostas colegiadas: como qualquer cidadão ou entidade da sociedade civil, os órgãos colegiados podem apresentar propostas ao governo ou solicitar a adoção de providências que entender adequadas. Nos casos em que essas propostas não são vinculantes, há a necessidade de especificar previamente as responsabilidades e prazos para a análise pela autoridade competente, assim como as consequências da recusa. Além disso, como algumas dessas propostas coletivas podem ser destinadas a outros órgãos (não há impedimento para isso), é fundamental ter designado, no colegiado ou no órgão a que está vinculado, o agente público responsável pelo acompanhamento e monitoramento das respostas, para informação aos proponentes.
- IV- ampliar a influência do colegiado nas decisões governamentais: muito embora as atribuições variem bastante, de acordo com seu ato de criação, não é adequada a existência de um órgão colegiado permanente com funções meramente opinativas. Para esse assessoramento, a Administração Pública conta com um quadro amplo de servidores, comissionados ou efetivos, além da possibilidade de consultar diretamente a sociedade, por meio de instrumentos de democracia participativa ou direta, nas questões em que haja essa necessidade. Por essas razões, não se justifica a criação de um órgão público permanente, cuja manutenção não é barata, para emitir opiniões que podem não resultar em nenhum efeito prático para a sociedade. O mais adequado, portanto, é estabelecer responsabilidades específicas e permanentes para o colegiado no âmbito do processo de tomada de decisão estatal e explicitar como essas atribuições se articulam com aquelas dos demais órgãos públicos da área (inclusive para evitar sobreposições).
- V- participação das discussões sobre planejamento e orçamento: em relação a um órgão público, as decisões a respeito do seu planejamento e do seu orçamento são revestidas de importância

estratégica que se reflete sobre toda a sua atuação. Por isso, é importante manter, entre as atribuições do colegiado, a possibilidade de participar junto ao órgão a que está vinculado, em especial, na elaboração do PPA, da LDO e da LOA (SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL, 2013).

Ainda de acordo com a Secretaria Nacional de Articulação Social (2013) esse conjunto de recomendações não pretende resolver todas as questões sobre atribuições dos órgãos colegiados, mas permite uma especificação mais precisa do seu papel junto ao governo, em conjunto com o que está expresso nos seus atos de criação.

É fundamental que os membros do CONATRAP saibam quais os assuntos que necessariamente irão requerer a sua deliberação. A tendência é que ao existir um rol de assuntos previamente estabelecidos em que a oitiva do CONATRAP é obrigatória os seus integrantes consigam fazer uma melhor gestão da Política, o que assegurará ao colegiado um campo de atuação mais consistente e com maior legitimidade em seu processo de tomada de decisão.

Em consultoria especializada para o atual desenho da Gestão Integrada da Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas, a consultora Ofélia Ferreira da Silva, sugeriu uma rota de trabalho que poderá ser adotada pelo CONATRAP para a escolha dos temas que, dentro de suas atribuições, receberão prioridade e o dispêndio de energia de todo o colegiado. Vejamos a rota proposta:

- I- realização de um diagnóstico dos temas mais críticos dentro do II Plano Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas ou seu entorno pela necessidade ou urgência tanto do contexto do problema como das realidades institucionais dos atores envolvidos no Enfretamento ao Tráfico de Pessoas; a ser feito por Grupos de Trabalho especialmente constituídos entre os membros do CONATRAP 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- designação de Grupos de Trabalho para tarefas dentro do plano de trabalho (SILVA, 2012, p.13).

Uma vez determinados quais são esses temas é preciso que os órgãos responsáveis pela implementação da política respeitem o fluxo de consulta ao CONATRAP de modo a produzir um espaço permanente de interlocução e evitar que este se transforme em um simples órgão consultivo para assuntos pontuais no processo de tomada de decisão da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

2.6- Proposta de estrutura organizacional.

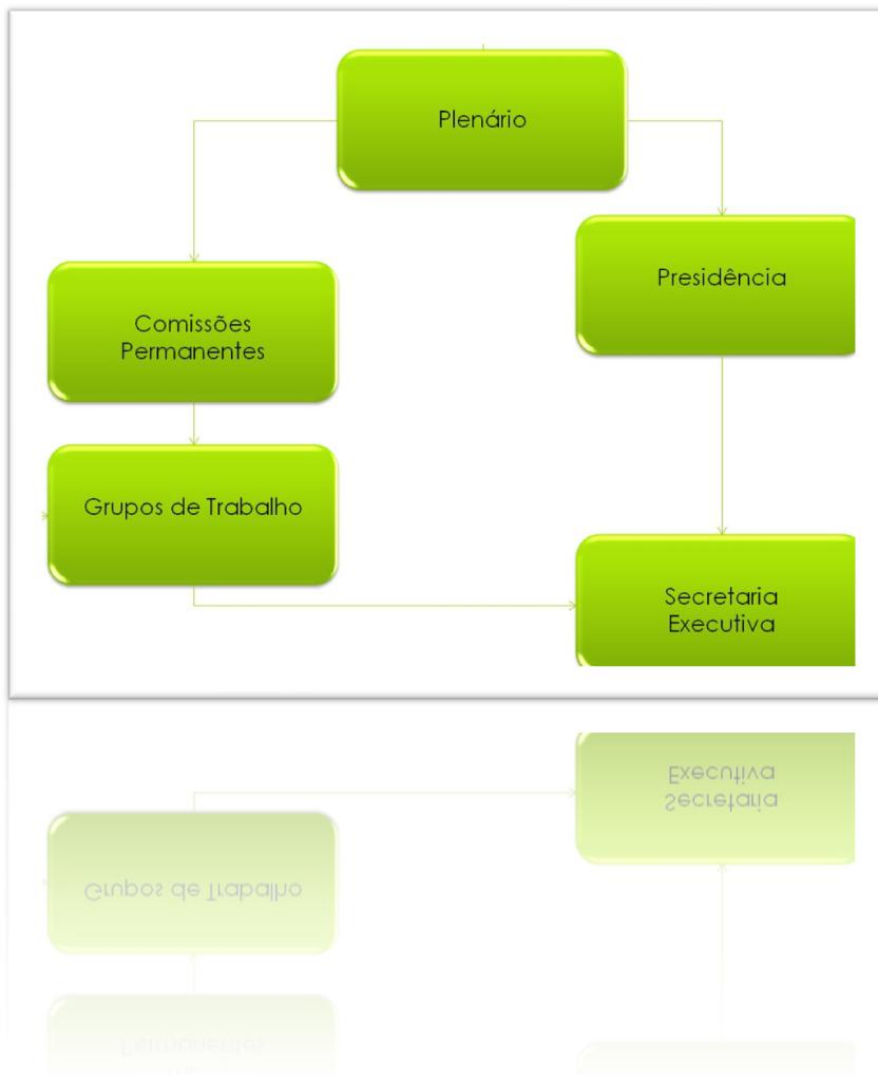
A estrutura organizacional é importante para a formação orgânica de qualquer espaço institucional de participação. Ao CONATRAP apresenta-se uma proposta baseada em modelos de gestão enxutos, porém com um mínimo necessário para o seu funcionamento. Trata-se de um modelo que, sobretudo, prevê a divisão de competências e a pulverização do poder entre os seus integrantes.

Na construção desta proposta metodológica para o funcionamento do CONATRAP foram previstas a priorização dos temas mais críticos pela necessidade ou urgência tanto do contexto do problema como das realidades institucionais; a calendarização de trabalhos para permitir identificar ações com forte caráter resolutivo; e a constituição de Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho entre seus membros, focados na entrega de tais ações.

Ademais, entre as dimensões estruturantes que integram a rota inicial dos trabalhos do CONATRAP na perspectiva de construção de uma cultura de Gestão

Integrada da Política Nacional, destacam-se as que mais claramente devem estar presentes em suas ações e em seu processo de trabalho.

ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA DO CONATRAP



2.6.1- Presidência

De acordo com o §2º do Artigo 6º, do Decreto nº 7.901 de 04 de fevereiro de 2013, a presidência do CONATRAP do Secretário Nacional de Justiça ou por pessoa por ele designada. Dentre as principais atribuições da Presidência (composta por Presidente e Vice-Presidente), estão: a representação do CONATRAP em suas relações internas e externas; o estabelecimento da interlocução com órgãos do

poder público, entidades privadas e organizações da sociedade civil para o cumprimento de suas deliberações; a expedição de atos do CONATRAP entre outras funções políticas e administrativas.

2.6.2- Secretaria Executiva

De acordo com o Art.8º do Decreto caberá ao Ministério da Justiça prestar suporte técnico e administrativo ao CONATRAP. Portanto, recomenda-se que a sua Secretaria-Executiva seja vinculada à Coordenação Nacional de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e que seja designado, ao menos, um servidor para cumprir exclusivamente essa função.

A Secretaria Executiva terá a finalidade de fornecer as condições necessárias para o funcionamento e cumprimento das competências do CONATRAP, tendo a responsabilidade de dar todo o suporte técnico-administrativo, ao Plenário e às Comissões e Grupos de Trabalho do CONATRAP. Isso inclui a organização das reuniões ordinárias e extraordinárias, a produção de ofícios, o encaminhamento de demandas, a prestação de informações ao público, a alimentação de informações no *website* do CONATRAP na página do Ministério da Justiça a organização de eventos, conferências e audiências produzidas pelo CONATRAP, dentre outras funções.

2.6.3- Comissões Permanentes

As Comissões são organismos normalmente permanentes de assessoria ao Plenário que buscam fornecer subsídios de discussão para a deliberação sobre a formulação da estratégia e controle da execução de políticas públicas.

As Comissões Permanentes deverão eleger entre os seus membros um Presidente e poderão convidar pessoas externas ao CONATRAP para auxiliá-las no desenvolvimento de suas atividades. Ao CONATRAP, em seu primeiro biênio de funcionamento, sugere-se a formação de quatro Comissões Permanentes, quais sejam:

2.6.3.1- Comissão de Monitoramento dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

Para as políticas públicas, o monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas (VAITSMAN, 2006, p.16). Caberá a essa Comissão, em articulação com o Grupo Interministerial de Avaliação e Monitoramento do II Plano Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas, desenvolver indicadores que permitam o acompanhamento da implementação das cinco linhas operativas e das metas nele elencadas. Além de prover informações aos gestores responsáveis por cada ação e para a sociedade civil permitindo o apontamento de medidas corretivas para melhorar a sua operacionalização .Bem como no provimento de monitoramento dos recursos previstos no Plano Plurianual destinados a essa matéria.

2.6.3.2- Comissão de Integração e Fortalecimento da Rede de Enfrentamento:

Essa comissão deverá buscar contribuir com o enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no contexto da intersetorialidade nas áreas da Saúde, da Assistência Social e do direito, provendo o acesso à garantia de direitos. Caberá a essa Comissão fomentar a formação e empoderamento de redes de proteção social para sobreviventes do Tráfico de Pessoas, incluindo a Rede de Postos e Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; equipamentos da Assistência Social, da rede do Sistema Único de Saúde, das defensorias públicas estaduais e da União, das redes específicas de atendimento aos grupos vulneráveis, tais como mulheres e crianças, com os comitês de enfrentamento ao tráfico de pessoas nos níveis estadual, distrital e municipal, bem como com os demais poderes e o Ministério Público. Contribuindo, deste modo, com a descentralização da Política Nacional e com o fortalecimento da rede de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

2.6.4- Grupos de Trabalho

Os Grupos de Trabalho (GTs) são organismos instituídos para o assessoramento temporário ao Colegiado ou às Comissões Permanentes, com objetivos definidos e fixação de prazo para o seu funcionamento. Caberá aos GTs fornecer subsídios de ordem política, técnica, administrativa, econômico-financeira e jurídica ao CONATRAP. Sugere-se que sua composição seja de até cinco membros incluindo um Coordenador. São exemplos de temas que podem ser debatidos em Grupos de Trabalho:

GT1- Para o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre Tráfico de Pessoas nas regiões de fronteiras;

GT2- Para apuração de denúncias levadas ao CONATRAP;

GT3- Para a difusão da Campanha Coração Azul;

GT4- Para capacitação de profissionais que atuam em portos, rodoviárias e aeroportos;

GT5- Para a proposição de políticas públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em grandes eventos.

Para a proposição de formação dos GTs os membros do CONATRAP deverão estar atentos aos assuntos urgentes que estão demandando maior empreendimento de esforços do colegiado.

CAPITULO 03- PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS PARA O FUNCIONAMENTO DO CONATRAP.

Neste capítulo são apresentados procedimentos internos e externos de condução dos trabalhos do CONATRAP e instrumentos necessários à sua atuação. Entre as dimensões estruturantes que integram a rota inicial dos trabalhos do CONATRAP, destacam-se o processo que envolve os diálogos e tomada de decisões na dinâmica do CONATRAP e a rotina de análise e uso de informações e

dados de subsídio às políticas de Estado. Dessa dinâmica terá origem no CONATRAP grande parte das recomendações e acordos sobre políticas públicas, prestação de contas, diálogos interinstitucionais e o processo de planejamento futuro no desenvolvimento de políticas públicas voltadas à questão do tráfico de pessoas (SILVA, 2012, p.05).

3.1- Reuniões

De acordo com o orçamento e o planejamento interno do Ministério da Justiça (órgão responsável pela manutenção das atividades do CONATRAP) as suas reuniões ordinárias ocorrerão três vezes ao ano e o seu calendário anual deverá ser debatido e aprovado no Plenário.

A dinamização e a metodologia de funcionamento das reuniões é o ponto nevrálgico apontado pelo IPEA (2012) em pesquisa realizada sobre a percepção de Conselheiros Nacionais sobre a atuação de seus colegiados. Nela, há o apontamento para a necessidade de organização de reuniões com antecedência, envio prévio de documentações que precisam ser lidos para a reunião, a definição de pautas enxutas e objetivas e o comprometimento dos membros em manter o foco no que se propõe naquele espaço, respeito aos tempos de fala e proatividade no encaminhamento de demandas e deliberações.

Uma forma de manter algum grau de equilíbrio de interesses e expectativas nas reuniões é estimular a comunicação dos membros nos períodos de intervalos entre uma reunião ordinária e outra, a utilização de ferramentas de comunicação como as Redes Sociais podem ser úteis para isso.

Igualmente seria frutífero se fossem realizadas reuniões entre as Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho em meses que não houver reuniões ordinárias do CONATRAP. Alguns conselhos dinamizam essas reuniões setoriais promovendo-as em dias que antecedem as reuniões ordinárias do Plenário, essa pode ser uma estratégia de otimização de recursos. Contudo, havendo a possibilidade, recomenda-se que a coordenação do CONATRAP invista nessas reuniões, em separado das ordinárias, de modo a evitar a sobrecarga de informações, para

promover maior dinamismo à atuação do CONATRAP e o melhor aproveitamento dos dias de reuniões ordinárias do Plenário.

Recomenda-se que as reuniões ordinárias sejam de, ao menos três dias consecutivos, a fim de abarcar de forma mais consistente os pontos de pauta e que elas sejam convocadas pelo de seu Presidente ou, extraordinariamente, por convocação da Presidência ou de pelo menos 1/3 (um terço) de seus membros, observado o prazo preferencial de 15 (quinze) dias para a sua convocação e envio prévio de documentações.

É preciso que se estabeleçam regras quanto a convocação dessas reuniões e ao compromisso de cada membro em manter a sua dinâmica, por isso, cada representante deverá confirmar a sua participação ou justificar a ausência nas reuniões do CONATRAP à Secretaria Executiva, com antecedência de pelo menos 15 (quinze) dias úteis da data da reunião, especialmente quando envolver a emissão de passagens aéreas e o pagamento de diárias. Por motivo de força maior, quando o esse prazo não puder ser cumprido, o membro deverá encaminhar justificativa por escrito à Presidência, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas após o término da reunião.

A efetividade das ações do CONATRAP em muito estará atrelada à organização e aos pactos prévios entre os procedimentos das reuniões. Deste modo, orienta-se ao colegiado que se estabeleça que o Plenário se instale e delibere de acordo com o seguinte rito:

I- Verificação de quórum para o início das atividades da reunião; que este quórum seja composto minimamente pela metade mais um total de seus membros;

II - qualificação e habilitação dos membros para o processo de votação;

III- aprovação da ata da reunião anterior;

IV- aprovação da pauta da reunião;

V- relatos dos conselheiros que representaram o CONATRAP em eventos;

VI- relatos das Comissões Temáticas e dos Grupos de Trabalhos;

VII- apresentação, discussão e votação de matérias constantes em pauta;

VIII- breves comunicados e concessão da palavra; e

IX - encerramento.

O colegiado do CONATRAP deverá deliberar se suas reuniões serão restritas aos membros ou abertas a observadores que se disponibilizarem a comparecer às reuniões.

Objetivando atender as atribuições de fortalecimento da rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas seria razoável que dentre as reuniões ordinárias sejam programadas ao menos 01 (uma) reunião anual de caráter descentralizado e ampliado, realizada em estado (a ser eleito pelo colegiado) em que há maior necessidade de se fortalecer a política local de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

3.2- Considerações sobre os Processos de Tomada de Decisão e de Produção de Consensos.

Um aspecto relevante ao desempenho do CONATRAP diz respeito ao método que será empregado no processo de tomada de decisão e para a produção de consensos. Contudo, é preciso ponderar que uma estrutura burocrática de deliberação é o que menos importa para o êxito dessas atividades. O mais relevante é o esforço que será feito para qualificar a comunicação entre os seus membros, as devolutivas para a sociedade e a natureza da informação que será compartilhada nesse espaço.

Quanto mais aprimorada for a comunicação entre os membros do CONATRAP e deste com outros atores sociais, maior será a sua legitimidade e o

apoio social a sua perpetuação. Deste modo, sempre que possível é preciso ampliar o conjunto de atores sociais que irão opinar em seu processo decisório. Esse investimento certamente irá colaborar para superar o caráter “impositivo”, comum a um espaço de participação e controle social restrito que toma decisões em nome da sociedade.

De antemão sabe-se a condução dos trabalhos desempenhados por um Comitê tão plural na composição de seus atores e na natureza do fenômeno social por ele abarcado, encontrará o desafio da produção de consensos. Afinal, os atores sociais designados a deliberar no, e em prol do CONATRAP, são dotados de concepções próprias e de interesses que, muitas vezes, poderão ser conflitantes.

Para a equalização desses interesses é possível encontrar nos modelos atualmente adotados pelos conselhos nacionais, tais como o de Assistência Social e Segurança Pública, o formato de assembleias onde os consensos são construídos pela argumentação das partes e quando isso não for possível as deliberações poderão ser realizadas por meio de votação em que a opinião da maioria relativa ou absoluta (conforme o caso seja respeitada).

Nesse processo formal de tomada de decisão é preciso considerar que, muitas vezes, os dissensos guardarão em si a riqueza da pluralidade da produção de conhecimento e, por essa razão, será mais produtivo ao CONATRAP que suas decisões sejam tomadas por meio da produção de consensos entre os seus membros.

A produção de consenso pode ser compreendida como um método para processos de tomada de decisão que se desenvolve através do diálogo e do direcionamento de ideias. Conforme argumenta Bronson (2004, p.01) “o processo de construção de consenso pode ser útil quando outras formas de tomada de decisão ou resolução de conflitos emperram, ou quando o consenso como um método, pode prover um resultado mais poderoso e melhor apoiado do esforço do grupo, de modo a fazê-lo deslanchar.”

Em uma imensurável gama de questões relevantes ao enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil como fazer como que um determinado tema se torne relevante ao ponto ser incorporado a uma agenda deliberativa do CONATRAP, de modo a

propiciar visibilidade e dispêndio de esforços para encontrar alternativas para superá-lo?

Esse é um ponto sensível e que o CONATRAP terá cotidianamente que superar. Basicamente a atenção dada a um determinado assunto estará ligada aos interesses de seus membros as pressões externas e as demandas já postas pela Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Os consensos somente são produzidos em um ambiente que propicie a cada ator observar o seu interlocutor como igual. O respeito aos pontos de vista distintos é condição *sine qua non* desse processo. Como sugestão de método para a facilitação de consensos Bronson (2004, p.02) indica que deve-se pactuar entre os atores em disputas a busca pelo acordo ao respeito mútuo, desta feita:

não se utiliza debate, nem votações e nem diretividade. Os Participantes argumentam, os Participantes ouvem e os Participantes manifestam quanto concordam com o que foi apresentado. O acordo pode se dar com algo pequeno como uma palavra, uma cláusula, um adjetivo ou com algo maior, como uma colocação ou uma proposta. Quando uma ideia é apresentada, os demais podem completá-la, modificá-la ou não responder a ela. Trabalha-se em uma ideia por vez. O objetivo é alcançar um consenso que congregue e reflita a contribuição de todos os membros (BRONSON, 2004, p.03).

No que se refere à representação de interesses, cabe ressaltar que para garantirem a representatividade é comum que os atores criem estratégias próprias de argumentação, se munam de ferramentas para garantir seus pontos de vista e, muitas vezes, digladiem como se estivessem em um verdadeiro campo de disputa. É justamente isso que não se deseja que seja produzido dentro do CONATRAP e também deste com as outras instâncias de participação e controle social, órgãos da administração pública e entidades da sociedade civil.

Importante enfatizar que nessa lógica dos processos de representações de interesses não existem atores bons ou maus, certos ou errados. Existem cenários formados por contextos históricos, sociais, culturais e políticos que somados à origem, as características institucionais, aos objetivos operacionais e as funções que estes atores possuem na sociedade, propiciam que determinados membros

assumam determinadas posições que melhor se afinem com seus anseios, (ou de grupos por eles representados) e com isso, em determinados momentos, conquistem espaços para atuar de maneira que melhor lhes convém (LODI, 1986, p.87).

Trata-se de um processo normal da dinâmica de representações de interesses. De acordo com Rua (1997), basicamente, podemos considerar que a relações entre atores sociais em processos de disputas políticas podem produzir alguns cenários. Vejamos os mais comuns nesse processo: lutas e discussões.

Segundo a autora supracitada, as **lutas** geralmente acontecem quando se trata de arenas redistributivas, onde se tem o chamado “jogo de soma-zero”, ou seja, uma situação na qual, para que um ator ganhe, o outro tem que perder. Na opinião de Rua (1997), essa é a pior de todas as situações de conflitos políticos.

Entretanto, mesmo nestes casos, dependendo daquilo que esteja em jogo, e dependendo do custo do confronto para os atores envolvidos, é possível haver uma acomodação entre os interesses em conflito: pode-se ter uma situação onde um lado não ganhe tudo, nem o outro lado perca tudo. Cada um cede um pouco para resolver o conflito sem grandes enfrentamentos, cujo custo pode ser elevado.

Por outro lado, a acomodação pode ser uma estratégia de algum ator interessado para adiar o confronto para o momento da implementação, quando a situação política e a correlação de forças podem lhe ser mais favoráveis (RUA, 1997, p. 5).

Já as **discussões** são “situações onde cada um dos atores procura convencer o outro da adequação das suas propostas, de tal maneira que o que vence é aquele que se mostra capaz de transformar o adversário em um aliado” (RUA, 1997, p. 6). Nessa perspectiva, os debates nada mais são que disputas que pressupõem a utilização da persuasão para convencer o adversário que seu ponto de vista é o mais correto ou o melhor a ser seguindo, ou seja:

[...] é mais ou menos como um jogo de pingue-pongue, em que as pessoas estão “raquetando” as ideias para lá e para cá e o objetivo do jogo é ganhar ou somar pontos para cada participante. É possível que você aproveite a ideias dos outros para nelas basear as suas – você pode concordar com um e discordar de outros –, mas o ponto fundamental é ganhar o jogo. (BOHM (2005) apud ALLEDI & QUELHAS,(2007)).

Importante ressaltar que nas arenas de conflitos de interesses impedir uma ação do interlocutor em oposição também é uma forma de impor sua vontade, ou seja, existem estratégias de veto que são utilizadas por atores que desejam obstruir uma determinada ação de outros, deste modo:

[...] é o uso de recursos de poder para impedir, atrasar, confundir, o processo de tal maneira que o custo de determinadas alternativas se torna tão elevado que os atores acabam por se desgastar e por abandonar, ao menos temporariamente, a luta em tomo de uma demanda ou de uma alternativa. Neste caso, trata-se de uma situação de paralisia decisória onde a decisão emperra de tal forma que todos os atores ficam impossibilitados de obter qualquer solução admissível para aquele problema (LABRA, 2003, p. 09).

Em uma instância de natureza adversa aos processos de disputas acima descritos está o diálogo. Na concepção de Bohm, Factor e Garrett (1991) o diálogo possui um ponto de partida oposto às lutas e aos debates, pois em sua premissa não se busca nem ganhar, nem perder. O propósito do diálogo é criar um jogo em que todos os participantes têm o objetivo comum de chegar ao consenso. Não existem adversários na defesa de suas ideias ou interesses, pois todos tentam encontrar alternativas para que todos vençam. É uma quebra do jogo “ganha-perde” na transformação de um jogo “ganha-ganha”, no qual se algum dos interlocutores sair perdendo todos perdem por consequência (ALLEDI FILHO & QUELHAS, 2007).

O diálogo é uma ferramenta capaz de mobilizar distintos atores sociais, com díspares pontos de vista, para que se chegue a consensos balizados pelo princípio da solidariedade. Ou seja, o diálogo, que tem por princípio a solidariedade, é um instrumento plausível para a construção de uma relação entre diferentes atores sustentada sobre bases sólidas de reciprocidade que decorre em reconhecer e valorizar a opinião do outro.

Construir uma atmosfera propícia ao diálogo na esfera do CONATRAP não será uma tarefa simples. Será preciso criar elos de comunicação entre os distintos atores sociais que compõem o CONATRAP ou que dele não faça parte, mas que seja importante ao desenvolvimento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, onde todos percebam que são responsáveis pela formulação, implementação, monitoramento e avaliação dessa política.

Isso inclui uma atuação consciente e requer mudanças do modo de negociação dos gestores dessa política que devem compreender que, a partir de então, um maior número de atores deverá ter representatividade nesse processo. Construindo, assim, dinâmicas de relacionamento entre atores sociais que se coadunam, reviram antigos “tabuleiros” de lutas e jogos de representações de interesses e passam a construir alternativas para os conflitos que associem e otimizem a pluralidade de ideias e de seus interesses

3.2.1- Sugestão de dinâmica para a produção de consensos:

A título de sugestão para a organização de uma dinâmica própria para a produção de consensos no espaço do CONATRAP apresenta-se a seguinte proposta, baseada no o modelo desenvolvido por Bronson (2004):

3.2.1.1- Quanto às regras:

- O membro do CONATRAP se compromete a levar uma atitude de não julgamento para a reunião.
- Todos pactuam que ouvir é parte essencial do processo.
- São designados dois minutos de focalização silenciosa para o início da reunião, para que os participantes possam clarificar pensamentos e sentimentos a respeito do tópico.
- Qualquer participante pode iniciar com uma colocação. Fala uma pessoa por vez.
- Os participantes se manifestam apenas com os elementos que concordam, da explanação anterior. Essa manifestação pode se dar por uma palavra, um

gesto, uma afirmação inteira. Perguntas são bem vindas para completar ou modificar a colocação proposta.

- Participantes que não concordam com qualquer parte da apresentação não falam. Se ninguém concordar com o que está sendo oferecido, após dois minutos alguém pode oferecer outra ideia e assim sucessivamente.
- Quando a proposta de um participante não for adotada, e essa pessoa sentir que sua proposta tem validade, pode anotá-la para outra ocasião.

3.2.1.2- Quanto às etapas do processo:

Há três fases nesta forma de Construção de Consenso:

- I- Identificação de acordo sobre um assunto.
- II- identificação do plano de ação; e
- III- identificação do que pode se colocar no caminho do plano de ação.

3.2.1.3- Quanto ao processo:

Uma pessoa é o facilitador, que zela pelas regras, evita a discussão negativa, observa a estrutura de tempo e encoraja o processo.

Um dos participantes anota os Pontos de Consenso e o Consenso Final. Essa pessoa também presta atenção a quando um Ponto de Consenso é alcançado.

O Consenso Final pode ser uma proposta, uma opinião, um plano de ação, uma colocação de um fato ou uma resolução.

3.2.1.4- Quanto à focalização:

O processo de focalização permite a cada participante estar conectado com seu sentimento e manter a conexão mente-corpo ao longo da discussão. A Focalização é aplicada no início e em qualquer momento durante a discussão, especialmente quando esta fica patinando ou quando um participante precisa de tempo para considerar um tópico.

Ao final da reunião, a Focalização oferece a cada participante tempo para refletir sobre sua experiência nesse processo, sobre o consenso final, em suas ideias que não foram adotadas pelo grupo e em um próximo passo. Após o Consenso Final, pode ser apropriado acrescentar mais dois focos de Consenso: um plano de ação, e o que poderia se colocar no caminho da implementação do plano de ação.

A Focalização parece ser um acréscimo natural a este processo. A aplicação no início da discussão permite a cada participante saber e manter-se em contato com sua perspectiva, sua sensação sentida e pensamentos a respeito do assunto. Pelo fato de que a contribuição individual é estratégica para o resultado. Igualmente pode ser usada ao longo da discussão de forma a que os participantes possam ter momentos de “espere um pouco”, para verificar sua sensação sentida a respeito do que está sendo considerado.

3.2.1.5- Sugestões para a qualificação do processo de tomada de decisão:

Numa perspectiva de qualificação do processo de tomada de decisão o modelo de discussão prévia em Comissões Permanentes e/ou em Grupos de Trabalho tem sido adotado por diversos conselhos nacionais. Recomenda-se que o CONATRAP incentive o diálogo nesses espaços menores de modo a possibilitar que sejam esmiuçados determinados temas que necessitem de aprofundamento tanto no conhecimento quanto na produção de diretrizes do CONATRAP para que posteriormente sejam qualificados junto à plenária completa.

Para além dessas estratégias uma aposta positiva para a qualificação do processo de tomadas de decisão é a articulação do CONATRAP com outros espaços de diálogo com a sociedade. Especialmente as consultas públicas e audiências públicas são mecanismos a serem incentivados pelo CONATRAP para produzir maior contanto entre as suas deliberações e os anseios da população.

Igualmente é preciso atentar ao fato de que os processos de mobilização ocorrerão em sua maioria no interregno das reuniões ordinárias do CONATRAP. É

preciso que haja um esforço conjunto para que nesses intervalos sejam produzidas ações para otimizar a produtividade do CONATRAP e para criar uma atmosfera propícia ao diálogo entre os seus membros e desses com as suas bases.

A criação de comunidades temáticas virtuais pode contribuir para a melhor interlocução nesse processo. Bem como a presença constante de especialistas e quando possível das próprias vítimas do tráfico de pessoas será importante para a qualificação dessa comunicação.

Outra ação a ser considerada é a disponibilização rotineira dos documentos do CONATRAP à consulta pública, o que inclui, por exemplo, o conjunto de temas a ser deliberado nas reuniões. Deste modo, será possível colher contribuições externas para melhor direcionar o processo de negociação para a produção de consensos.

A realização de seminários e Audiências Públicas para a produção de conhecimento de modo mais ampliado também é um instrumento a ser investido nesse processo de qualificação da informação.

Essa dinâmica será produzida no cotidiano e organicamente irá produzir meios de resolução de conflitos que impossibilitem a produção dos conhecimentos necessários desenvolvimento virtuoso do CONATRAP.

Por fim, salienta-se que os esforços sugeridos têm como finalidade precípua a colocação do CONATRAP em uma posição de ponto de conexão, um nó, da rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com a capacidade de articular aqueles que já estão mobilizados em torno do tema, fomentar novas articulações e integrá-los no processo de tomada de decisão. Tornando-se um agente difusor dessa prerrogativa.

3.3- Sugestões de atos e documentos normativos.

Para dar materialidade ao seu processo deliberativo, a atuação do CONATRAP poderá ser ordenada por um conjunto de Atos Normativos que orientarão, de acordo com o seu fluxo de trabalho, as atividades de seus membros, bem como darão publicidade às suas deliberações internamente e externamente. Na sequência, serão apresentados os principais Atos utilizados por instâncias de controle e participação social que podem ser apropriados e utilizados pelo CONATRAP.

3.3.1- Dinâmicas de Intervenção Interna:

Questão de ordem- manifestação de dúvida ou discordância sobre a interpretação, aplicação ou inobservância do Regimento Interno ou outro dispositivo legal (normalmente adota-se o tempo de 3 minutos para a sua exposição);

Encaminhamento- manifestação do membro do CONATRAP relacionada ao processo de condução do tema em discussão (tempo de 3 minutos);

Esclarecimento- dúvida dirigida ao coordenador da sessão plenária, antes do processo de votação (tempo de 3 minutos);

Aparte- interrupção de, no máximo, 1 minuto na intervenção de um membro para indagação ou esclarecimento, se houver permissão do orador.

Atas- É de suma importância que em todas as reuniões ordinárias, extraordinárias do colegiado, dos Grupos de Trabalho e das Comissões Permanentes sejam lavradas atas. Elas podem ser confeccionadas pela Secretaria Executiva e ou pela coordenação dos GTs e Comissões Permanentes. É importante observar que as atas são mais do que simples documentos administrativos, tratam-se de instrumentos políticos cuja validação deverá ser feita pelo colegiado. Esses documentos devem conter a exposição dos trabalhos realizados, suas conclusões e deliberações, devendo constar pelo menos:

I - relação dos participantes, seguida do nome de cada membro com a menção da titularidade (titular ou suplente) e do órgão ou entidade que representa;

II - resumo de cada deliberação onde conste de forma sucinta o nome participante da reunião e o assunto ou sugestão apresentada;

III - relação dos temas abordados, com indicação do responsável pela apresentação e a inclusão de alguma observação quando expressamente solicitada pelo membro;

IV - as deliberações, inclusive quanto à aprovação da ata da reunião anterior, aos temas a serem incluídos na pauta da reunião seguinte, com registro do número de votos contra, a favor e abstenções, incluindo votação nominal quando solicitada.

Regimento Interno: É o documento que será elaborado e aprovado pelo colegiado para reger toda a sua metodologia de funcionamento. Esse documento deve conter, por exemplo, as regras e os ritos para a atuação de seus integrantes, os papéis a serem desempenhados dentro e fora do CONATRAP.

3.3.2- Dinâmicas de Intervenção Externa:

Resolução: É uma decisão de caráter geral que estabelece normas a todos aqueles diretamente relacionados ao seu conteúdo. Devido a esse caráter, as resoluções devem ser obrigatoriamente homologadas pelo Secretário Nacional de Justiça em até 30 dias. Caso isso não aconteça, ou não seja encaminhada uma justificativa com proposta de alteração ou rejeição a ser apreciada na próxima reunião do CONATRAP, os seus membros podem buscar a validação da Resolução, recorrendo ao Ministério Público, por exemplo.

Recomendação: é uma sugestão, advertência ou aviso a respeito do conteúdo ou da forma de execução da política ou ação de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Poderá abordar assuntos específicos, não de responsabilidade direta do

CONATRAP, mas que são relevantes e necessários ao enfrentamento do tráfico de pessoas no país.

As resoluções e recomendações deverão ser produzidas com base em consensos produzidos no Plenário do CONATRAP.

3.4- Instrumentos para garantir a transparência pública e o diálogo permanente com a sociedade.

A utilização de ferramentas de comunicação pode ser uma estratégia adequada para garantir um maior dinamismo nas ações do CONATRAP, para facilitar a interlocução entre os seus membros nos interregnos entre uma reunião e outra, para produzir um fluxo de informações, na construção de uma ponte de diálogo entre o CONATRAP e a sociedade, bem como para garantir a transparência e a publicidade de suas ações. Segundo pesquisa realizada pelo IPEA sobre a atuação de Conselhos Nacionais, na visão de seus membros a falta de comunicação é apontada como um dos cinco principais problemas a serem enfrentados pelos Conselhos Nacionais no Brasil. Para estimular o investimento do CONATRAP na atuação junto à opinião pública, nesta seção sugerimos um conjunto de ferramentas que poderão ser apropriadas pelo CONATRAP como parte de seu planejamento de comunicação.

E-mail institucional: sugere-se que se abra uma conta de e-mail institucional, administrada exclusivamente pela Secretaria Executiva do CONATRAP, em que poderão ser enviados todos os seus documentos e comunicados oficiais. Esse também poderá ser o principal canal de comunicação entre os seus membros e a sociedade em geral.

Crachá de identificação dos membros: é importante que se produzam crachás de identificação dos membros titulares e suplentes do CONATRAP, esse será um meio de identifica-los e facilitar o acesso ao prédio público onde serão realizadas as reuniões ordinárias, ou em outros espaços e também uma forma simbólica de incentivar a criação de uma identidade de pertencimento.

Grupo virtual: trata-se de uma ferramenta sem custo e extremamente eficiente para a comunicação de grupos. Sugere-se que se crie um fórum virtual, com acesso restrito aos membros titulares e suplentes do CONATRAP. Essa ferramenta deverá ser moderada pela Secretaria Executiva do CONATRAP.

Logomarca: aconselha-se que se produza uma logomarca para o CONATRAP a fim de criar uma identidade visual que contribua para a identificação e fortalecimento de sua imagem institucional. Uma boa alternativa, sem custo para a produção dessa ferramenta, é a construção de um concurso cultural difundido entre as faculdades de comunicação social do país com uma premiação simbólica.

Website: ferramenta de custo moderado, mas muito importante para a institucionalidade do CONATRAP e para a transparência de suas ações. Sugere-se que se busquem alternativas junto à área de Tecnologia da Informação do Ministério da Justiça para que se inclua em seu portal uma área específica para o CONATRAP. A administração técnica desse espaço será feita pela área de Tecnologia da Informação responsável pela manutenção do sítio do Ministério da Justiça, mas todos os membros do CONATRAP deverão ser estimulados para enviar constantemente contribuições de conteúdo.

Redes Sociais: ferramentas de comunicação gratuitas que ganharam popularidade entre os cidadãos e instituições públicas e privadas. Poderão ser moderados por algum membro do CONATRAP que se voluntarie; por um Grupo de Trabalho ou por sua Secretaria Executiva. É importante que se estabeleça apenas uma pessoa responsável pela moderação dessas ferramentas e que se crie um protocolo mínimo de orientação das informações que poderão ser postadas.

Boletim Informativo: poderá ser impresso e/ou virtual, com elaboração periódica. Sua produção poderá ser realizada entre voluntários do CONATRAP. É importante que se crie uma identidade visual para o Boletim, que eles mantenham uma sequência numérica como forma de organização e registro, e que contemple as principais deliberações e ações do CONATRAP, podendo incluir atividades realizadas pelos seus membros.

4.0- CONSIDERAÇÕES PARA FORMAÇÃO DE UMA AGENDA PARA O PRIMEIRO MANDATO DO CONATRAP.

Considerando que o modelo de Gestão Integrada da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas focaliza o espaço do CONATRAP como elo integrador entre os diferentes atores responsáveis por integrar o enfrentamento ao tráfico de pessoas como uma política de Estado no Brasil. A funcionalidade da coordenação do CONATRAP está em liderar a arquitetura dos atores organizados em torno da Gestão Integrada e monitorar os trabalhos da agenda estratégica e seu progresso, de modo a gerar ações necessárias para realizar a gestão do fluxo de informações, subsidiar tomadas de decisões, mecanismos de garantia da transparência e para tratar temáticas que surjam da coordenação da Política e do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que requeiram decisões coletivas e céleres.

Para o desenvolvimento de suas atividades é importante que o CONATRAP possua uma agenda que seja pactuada entre os seus membros, construída de acordo com as suas atribuições e somadas aos cenários políticos, às conjunturas sociais e pela própria dinâmica da questão do tráfico de pessoas. Nos termos da teoria das políticas públicas, a agenda é o lugar em que são colocados os problemas que merecem imediata atenção, nela são estabelecidas ordens de importância e os mecanismos para superá-los.

Alguns desafios à construção da agenda do CONATRAP são inerentes à própria natureza desta nova instância de participação social e da própria política a qual ela orienta. Diferentemente de outras questões sociais em que se conhece claramente quem são os seus atingidos e onde ocorrem as violações, o tráfico de pessoas acontece de forma velada, na obscuridade e na clandestinidade.

O que em grande medida pode afetar a dinâmica dos temas que fazem parte de sua agenda. Por exemplo, deve-se levar em consideração que o aparecimento de finalidades do tráfico de pessoas ainda não conhecidas pelas autoridades, pela sociedade civil organizada e por pesquisadores é algo plausível de se acontecer e como incorporar novos temas à agenda do CONATRAP é um primeiro desafio a ser considerado.

Além disso, é preciso reconhecer que existem fatores que vão desde os recursos econômicos e humanos disponíveis para o desenvolvimento de suas atividades, passando pelo grau de comprometimento, conhecimento do tema e vontade de seus membros até as demandas do próprio fenômeno que irão intervir em sua dinâmica.

Será complexa a produção dessa agenda, mas ela é necessária para garantir o foco e a dinâmica da atuação do CONATRAP. Algumas diretrizes básicas devem ser observadas nesse processo decisório, tais como: a construção e pactuação de dinâmicas internas e externas de funcionamento e a promoção de debates que contribuam, sobretudo, com a construção da identidade do CONATRAP e à produção de consensos sobre a questão do tráfico de pessoas no Brasil. Tópicos esses fundamentais para a solidificação e seu fortalecimento institucional e dos atores sociais que o compõe.

Determinadas as questões-chave precisam, de algum modo, entrar nessa agenda de modo a esclarecer conceitos e aperfeiçoar condutas adotadas em todo país. São alguns exemplos de polêmicas que ainda circundam o tema do Tráfico de Pessoas no Brasil:

- a) A definição do marco regulatório e a categorização do tráfico de pessoas na legislação brasileira, o considerando as suas diversas modalidades. Com ênfases em temas tabus como é o caso, da correlação (ou da incorreta relação) da prostituição ao tráfico de pessoas;
- b) A necessidade de maior esclarecimento do fenômeno do tráfico de órgãos, de modo que a Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas não produza pânico e impacte de forma negativa na Política Nacional de doação de órgãos;
- c) A maior aproximação com as questões da imigração, em especial à atenção aos refugiados e solicitantes de refugio de modo a não tratá-los erroneamente como vítimas de tráfico de pessoas e nem negligenciar casos quem abarquem essa população.

Essas são algumas questões que merecem ser consideradas na produção da agenda do CONATRAP. Existem diversas outras que caberá ao colegiado reconhecê-las e desenvolver mecanismos de incidência.

A metodologia e as sugestões para agenda, aqui apresentadas, deverão ser debatidas e validadas pelo CONATRAP, quando se der a posse de seus integrantes. Somente no momento em que sua identidade coletiva começar a ser delineada é que elas poderão ser testadas e validadas. Entretanto, espera-se que as considerações feitas tenham servido, ao menos, para provocar a reflexão crítica desse espaço, para apontar desafios e caminhos que podem ser seguidos.

Por fim, a título de colaboração com algumas reflexões nesse processo indica-se 10 orientações ao CONATRAP para evitar constrangimentos à sua atuação. Tais reflexões foram inspiradas nos modelos de gestão de outros Conselhos Nacionais, captados por meio de visitas técnicas, estudos e pesquisas sobre controle e participação social e em especial inspiradas em pesquisa de monitoramento da atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública, realizada pelo IPEA, em 2012. As experiências de Conselhos com trajetórias consolidadas podem servir de modelo para que se replique no espaço do CONATRAP boas práticas e se evite reproduzir experiências pouco exitosas.

É esse o nosso desejo.

5.0- RECOMENDAÇÕES PARA O PRIMEIRO MANDATO DO CONATRAP.

1- Já no primeiro ano de atuação do CONATRAP invista na capacitação dos seus membros. Não somente para alinhar os conhecimentos acerca da questão do tráfico de pessoas e da Política de seu enfrentamento, como sobre as temáticas da participação e do controle social. Devem ser estabelecidos os papéis de cada um e evitar a criação de expectativas que extrapolem competências formais, em sentidos não necessariamente previstos, no ato da criação do CONATRAP.

2- Procure garantir recursos, meios e quadros ao CONATRAP, designando, ao menos, um servidor para ocupar exclusivamente o cargo de secretário executivo. O êxito da atuação do CONATRAP em muito estará relacionado à sua infraestrutura.

3- Promova, ao menos, uma reunião ordinária descentralizada.

4- Promova um Encontro Nacional de Comitês Estaduais, Distrital e locais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

5- Produza um plano de comunicação social que inclua o desenvolvimento, ao menos, de um *website* e a utilização de redes sociais para dar legitimidade, visibilidade e transparência às ações. Disponibilize nesses espaços os documentos importantes gerados pelo CONATRAP.

6- Incentive a vocalização de vítimas do tráfico de pessoas e de seus familiares no espaço do CONATRAP. Quando possível, estimule o convite para reuniões, essa é uma forma de ouvir e compreender as peculiaridades e as demandas do usuário final da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

7- Promova reflexões internas sobre o marco legal do CONATRAP estimulando inclusive novos arranjos de participação para os próximos biênios. Esta a uma forma de garantir o fortalecimento instrucional do Comitê ao longo do tempo.

8- Nas reuniões busque construir uma atmosfera que permita otimizar o tempo disponível. Use as ferramentas de comunicação para enviar aos membros do CONATRAP documentos, como atas de reuniões anteriores, para evitar uma sobrecarga de burocracia e perda de foco nas ações.

9- Estimule a criação de canais ágeis e efetivos para que Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho mantenham suas atividades, antes, durante e depois das reuniões do Plenário. Recomenda-se que a presidência se mantenha presente nesses espaços.

10- Busque promover no CONATRAP o desenvolvimento de consensos sobre o tema do tráfico de pessoas, em especial relacionados a temas ainda polêmicos e controversos, como, por exemplo: a correlação com a temática da prostituição, tráfico de órgãos, migração, trabalho escravo; o alinhamento nacional de protocolos de atendimentos às vítimas; as cooperações internacionais importantes e as estratégias para a consolidação dos dados nacionais.

6.0- REFERÊNCIAS

ALLEDI FILHO, Cid; QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves. *Transparência nos Negócios a partir do Diálogo*. 1º. Simpósio Latino-Americano de Transparência nos Negócios. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007.

AVELINO, Daniel Pitanguiera. *Democracia em Conselhos: análise do processo decisório em conselhos nacionais*. Tese- Doutorado. Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal de Brasília. Brasília-DF, 2012.

AVRITZER, L. *Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais*. Brasília, 2008. Disponível em : <<http://hdl.handle.net/10482/5718>>. Acesso em: 08/11/2013.

AVRITZER,, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação, *DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro*, Vol. 50, no 3, 2007.

BOHN, David. *Diálogo, comunicação e redes de convivência*. São Paulo: Palas Athenas, 1989.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa *Gespública - Participação e Controle Social: Instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais*; Brasília; MP, SEGEP, 2013.

BRONSON, Jan. *Consensus Building* M.A., NCRPsyA. Translation by Prof. Ms. João Carlos Caselli Messias. 2004. Disponível em: <http://www.focusing.org/pt/consenso_pt.html>. Acesso em: outubro de 2013.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de Políticas Públicas: Desafios para sua institucionalização; In: *Políticas Públicas*; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA Ana Claudia C. (Org.). Conselhos gestores de políticas públicas. São Paulo: Pólis, 2000. (Publicações Pólis, 37); TABAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. Editora Paz e Terra, São Paulo, 2008.

CLÓVIS H. L. de S. & LIMA, P. P. F. *Da inclusão ao insulamento: uma análise sobre o potencial inclusivo de conselhos nacionais*. IPEA, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/SOUZA_Clovis_LIMA_Paula_Da_Inclusao_ao_Insulamento_Analise_Potencial_Inclusivo_Conselhos_Nacionais.pdf> Acesso em 05/11/2013.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL- Regimento Interno.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES- Regimento Interno.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE- Regimento Interno.

CUNHA, E. S. M.. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no nordeste. In: Avritzer, L. (org.) *A participação social no nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

FARIA, Claudia Feres. *O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado)-Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2005;

GOHN, Maria da Glória. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: *Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores* ed. Buenos Aires; CLACSO, 2000.

LABRA, Maria Eliana. *Política, processo decisório e informação*. Texto preparado para o curso à distância Processos de Gestão e Tecnologias da informação e, saúde, ENSP/FIOCRUZ. Rio de Janeiro, 2003.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Conselho Nacional de Saúde. *Orientações para Conselheiros Nacionais de Saúde*, Brasília, 2012.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. *Cadernos da Cidade*, v. 12, n. 14, nov. 2008.

SILVA, Enid Rocha Andrade. *Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*, IPEA, 2009.

SILVA, F.S. e DEBONI, F. *Participação Social e Governança Democrática na Segurança Pública: Possibilidades Para a Atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública*. IPEA, Brasília, fevereiro de 2012.

SILVA. Ofélia Ferreira. *Propostas para um Modelo de Gestão Transversal Integrada da Política Nacional de ETP*. Escritório das Nações Unidas Contra o Crime Organizado, 2º Produto. Projeto BRA 63. Brasília, 15 de junho de 2012.

STEURER R., “*Strategic Public Management as Holistic Approach to Policy Integration*” (sem data). Disponível em: <http://www.governance.at/pdf/Steurer_Strategic%20Public%20Management.pdf> . Acesso em: 20 de maio de 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização - Efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA Ana Claudia C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

TERESI.V. M. *Guia de Referência para a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil*. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2012.

VAITSMAN, Jeni. et. cols. (organização). *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Brasília, 2006.