



# Evaluación Medio Término



Oficina  
Internacional  
del Trabajo

Unidad de Evaluación

## *Combate ao tráfico de pessoas – Avaliação final*

### Datos rápidos

**Países:** Brazil

**Tipo de evaluación:** Final 03/2012

**Área técnica:** DECLARATION

**Gestión de la evaluación:** CO-Brasil

**Equipo de evaluación:** Marcia Sprandel

**Término del proyecto:** 02/ 2012

**Código del proyecto:** BRA/10/01/USA

**Donante:** US \$450,000

**Palabras claves:** Trata de personas, trabajo forzado

### Sumário Executivo

O enfrentamento ao tráfico de pessoas se tornou uma prioridade na agenda política brasileira nos últimos oito anos. Durante este período, o Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil vem prestando apoio técnico ao Governo Brasileiro.

Inicialmente, por meio do Projeto Combate ao Tráfico de Pessoas no Brasil (BRA/05/01/USA), executado de junho de 2006 a julho de 2009, conhecido como Projeto TIP. Enquanto o Projeto TIP colaborou ativamente com o Ministério da Justiça (MJ) brasileiro na elaboração da Política e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), o projeto de cooperação técnica Combate ao Tráfico de Pessoas foi pensado para aprimorar as parcerias consolidadas anteriormente, principalmente com os profissionais que foram treinados e que estavam dispostos a trabalhar com mais

eficácia no combate ao tráfico de pessoas no Brasil.

Num resumo da relação entre as duas ações, o documento do Escritório da OIT no Brasil intitulado "Proposal Narrative" (sem data), afirma que o projeto Combate ao tráfico de Pessoas pretende amplificar os resultados alcançados pelo Projeto TIP. Embora surja na seqüência do Projeto TIP, o projeto em avaliação é definido internamente como enxuto, diante de seu orçamento menor e da temporalidade de dezoito meses. Em função dessa realidade, a principal intenção de seus formuladores foi fortalecer algumas áreas e discussões com a sociedade civil, ONGs e Governo, procurando trazer o debate mais para dentro do universo do trabalho e da migração.

Num contexto de escassez de recursos, decorrente de uma crise econômica mundial que atinge também os tradicionais doadores, a estratégia do Escritório da OIT no Brasil foi identificar geográfica e politicamente onde a presença da entidade teria um impacto mais concreto. Dentro deste movimento de desdobramento do robusto para o pontual (mas sempre em articulação com os debates sobre o PNETP), as principais estratégias do Projeto foram (i) territorialização, (ii) fortalecimento da sociedade civil e (iii) construção de boas práticas. Optou-se por realizar o processo de territorialização no Estado do Mato Grosso por uma série de situações. Em primeiro lugar, potencializar os recursos humanos e financeiros da OIT. O Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil - IPEC já tinha um projeto desenvolvido no Estado, referente às piores formas de trabalho infantil. Por outro lado, o enfrentamento ao trabalho escravo tem uma

longa trajetória no Mato Grosso, personificada na Comissão Estadual pela Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAE). Este contexto permitiu a articulação de três áreas do Escritório brasileiro da OIT para atuar no Mato Grosso: Trabalho Infantil, Trabalho Escravo e Forçado e Gênero e Raça. No que se refere ao fortalecimento da sociedade civil, este aspecto do Projeto teve dois produtos específicos, os cursos para Promotoras Legais Populares e as publicações Guia para Orientar Ações de advocacy no Congresso Nacional e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil (2004-2011). Em relação às Promotoras Legais Populares (PPL), o Projeto TIP já havia criado um manual para a inserção do tema do tráfico nos treinamentos. A idéia foi retomada por meio de uma reunião com ONGs que tinham programas de PLP em suas agendas. No processo, foram envolvidas duas universidades, Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Federal de Goiás (UFG), que criaram projetos de expansão com as comunidades. Como resultado adicional, foi despertado o interesse acadêmico sobre o tema, com a apresentação de um número maior de monografias e a entrada da temática nos currículos dos cursos de Direito, Sociologia e Antropologia. Para a Coordenadora do Projeto, este foi um desdobramento inesperado que muito pode contribuir para a amplificação do tema, com maior participação de organizações da sociedade civil nos espaços de discussão. O Guia de Advocacy é material inédito, que resume todo o processo legislativo das duas Casas do Congresso Nacional, incluindo fundamentos de advocacy para a atuação da sociedade civil para aprovação de projetos de lei considerados importantes para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. A publicação Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil (2004-2011) – avaliações e sugestões de aprimoramento de legislação e políticas públicas faz um apanhado criterioso do processo de elaboração e monitoramento do I PNETP, assim como das sugestões da sociedade civil ao II PNETP. Também identifica e analisa as matérias legislativas que tem o tráfico de pessoas como tema. Espera-se, com estas publicações, fortalecer a sociedade civil em sua capacidade de

articulação política e ações de lobby e advocacy.

Como resultado deste trabalho de territorialização e articulação com a sociedade civil, houve uma reestruturação da forma de abordagem do tráfico de pessoas dentro do próprio escritório. Discute-se hoje a criação de Programa sobre Trabalho Forçado, dentro do qual o tráfico de pessoas seria um dos temas. O trabalho realizado em campo e os debates que acompanham a implementação do II PNETP permitiram as equipes do Escritório da OIT no Brasil entender que se o tema do tráfico de pessoas é interdisciplinar, uma equipe para cuidar do tema precisa ser necessariamente interdepartamental.

A primeira lição aprendida foi que momentos de crise podem levar a situações criativas e exitosas, como o que aconteceu internamente ao Escritório da OIT em Brasília, onde três equipes de projetos distintos optaram por territorializar esforços e recursos no Estado do Mato Grosso para atingir seus objetivos. Com isto, o que poderia ser uma tática de recuo e timidez, conformou-se como movimento em direção a realidades localizadas onde a interação dos temas já estava dada. Neste processo, o projeto TIP funcionou como uma espécie de prisma, que transformou todo o arcabouço conceitual do tráfico de pessoas, consoante sua definição no Protocolo de Palermo, numa luz polarizada que agiu de forma focalizada sobre as configurações e contradições locais referentes ao tema. E, talvez o mais importante, o Projeto funcionou como prisma também no movimento inverso. Ou seja, o que ele traz da experiência localizada no Mato Grosso incide no discurso nacional e internacional sobre o tráfico de pessoas, relativizando-o e qualificando-o.

Desta forma, a lição aprendida poderia ser a importância de as pautas de organismos internacionais, necessariamente generalizantes para dar conta de situações nacionais muito distintas, se deixarem contaminar por realidades localizadas para, desta forma, obter maior eficácia no enfrentamento dos problemas que procuram resolver globalmente.

A segunda lição aprendida está referida à experiência de territorialização realizada no Estado do Mato Grosso, que acabou

reforçando a percepção de que a temática do tráfico de pessoas, após uma ênfase inicial no tráfico de pessoas para prostituição e/ou exploração sexual, sofreu um redimensionamento, parecendo estar se consolidando no campo dos debates e reflexões sobre a violação dos direitos ao trabalho e à migração. Além disso, a realidade daquele Estado reforça a ideia de que tráfico de pessoas é um conceito heterogêneo, cuja unidade se dá no constante diálogo e tensão entre áreas temáticas que lhe precederam e lhes são coetâneas: gênero, trabalho escravo e migrações. A compreensão do tráfico de pessoas como parte de um fenômeno maior de exploração do trabalho permite redimensionar o tamanho e a complexidade de seu enfrentamento, tanto em termos de políticas públicas quanto de mudanças legislativas.

Identificar boas práticas num cardápio variado de possibilidades, como é o caso do projeto em avaliação, levou à opção por ações ou produtos inovadores. Ou seja, embora o Projeto tenha sido bastante elogiado por suas capacitações (com ênfase naquelas realizadas no âmbito do programa Promotoras Legais Populares), o que o diferencia positivamente do Projeto TIP anterior são as três boas práticas destacadas a seguir:

### **Guia de Advocacy**

No Brasil, o exercício da advocacy no Congresso Nacional por parte de indivíduos ou grupos ligados a sociedade civil organizada e aos movimentos sociais ainda é pouco utilizado. A atividade de lobbying tem uma conotação negativa para a maioria da opinião pública, que a percebe como ligada a grupos de interesses de minorias econômicas ou conservadoras. Em função disso, é grande o desconhecimento sobre o funcionamento do Parlamento, o que se traduz em certa ineficiência em termos de influência sobre pautas e projetos de lei, o que pode ter consequências negativas em termos de perda de direitos, por exemplo.

Ao produzir um guia de advocacy voltado não a um tema ou projeto de lei específico, mas ao processo legislativo do Congresso Nacional em geral, o Projeto em avaliação dá uma contribuição ímpar para a sociedade civil

organizada. Esta passa a contar não só com um instrumento tecnicamente correto e operacional para o acompanhamento de matérias, mas também com informações qualificadas sobre a dinâmica do funcionamento daquela Casa legislativa.

### **Processo de mobilização e consulta no Estado do Mato Grosso**

Na avaliação de Fernanda dos Anjos, da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, a mobilização para construção de um Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas realizada no Estado do Mato Grosso, com a realização dos Seminários e audiências públicas, foi de suma importância para a preparação e identificação de atores-chaves a serem sensibilizados e capacitados para a temática. Segundo a gestora pública, a partir do início da mobilização realizada no bojo do projeto da OIT, uma ampla rede de contatos sociais e institucionais foi realizada. Um processo de oitiva pública e coleta de dados e informações sobre a realidade do Estado, no que tange ao crime de tráfico de pessoas, bem como o mapeamento de vulnerabilidades foi realizado diretamente pelas lideranças capacitadas e mobilizadas pela OIT. Em função desta metodologia, uma rede comprometida e sensibilizada para a temática teria sido formada e institucionalizada no Estado. Em função desta avaliação institucional, assim como da percepção de lideranças locais e de integrantes do Escritório da OIT em Brasília, trata-se de uma experiência, que se tiver sua metodologia devidamente sistematizada, poderá ser replicada em outros Estados da Federação como experiência de referência de um processo de mobilização, diálogo, participação social e pactuação em torno das estratégias locais de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Além disso, como ressaltou Antonio Carlos Rosa, do Escritório da OIT Brasília, a participação da entidade, alavancada pelo projeto, trouxe uma visão mais ampla do tema do tráfico no Estado.

### **Interação de pautas e equipes no âmbito do Escritório da OIT em Brasília**

Um dos principais resultados do projeto é a constituição de uma equipe interdepartamental no âmbito da OIT-Brasil para tratar do tema do tráfico de pessoas. Num contexto nacional em que as temáticas

de gênero, trabalho e migrações estão colocadas na ordem do dia por diversos fatores, entre os quais a reversão do padrão migratório brasileiro para país de imigração e o cenário de grandes obras e grandes eventos (que se colocam no contexto do Plano de Aceleração do Crescimento e da realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016), o tratamento da questão do tráfico de pessoas não poderia mais ser estanque. Nem em termos nacionais, nem em termos internos à Organização. Ao aproximar as equipes de projetos de Gênero e Raça (responsável pela pauta de enfrentamento ao tráfico), de Trabalho Escravo e do IPEC, o Escritório de Brasília não só acompanha este movimento mais geral de interações temáticas, como será um ator importantíssimo para reafirmá-lo como sua expertise técnica e política.

que identifique quais as recorrências no mercado de trabalho brasileiro que possibilitam situações de trabalho escravo e de tráfico de pessoas, dentro do objetivo maior de proteger trabalhadoras e trabalhadores migrantes (internos e internacionais) da exploração.

#### Recomendaciones y lecciones aprendidas

No que se refere às Recomendações, uma vez analisados os documentos do projeto, entrevistada sua Coordenadora e integrantes da área de Tráfico de Pessoas e do IPEC do Escritório de Brasília; ouvidos gestores públicos federais e estaduais, assim como integrantes da sociedade civil; conhecidas as discussões havidas no âmbito do GT de Legislação assessor ao II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e nos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito do Tráfico de Pessoas (em funcionamento desde 2011 no Senado Federal), recomenda-se:

1. Que o Escritório da OIT em Brasília dê continuidade ao processo de criação de uma equipe interdepartamental, tendo como referência maior a agenda de Trabalho Decente no Brasil;
2. Que o trabalho de advocacy seja privilegiado pela equipe interdepartamental para que as alterações legislativas que estão sendo debatidas pelo Congresso Nacional se traduzam em normativas protetivas de direitos (e não apenas punitivas);
3. Que referida equipe interdepartamental atue a partir de uma abordagem estrutural