

ESTUDO DE AVALIAÇÃO DO I PLANO NACIONAL CONTRA O TRÁFICO DE SERES HUMANOS

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Estudo de Avaliação do I Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos, realizado no âmbito de um contrato celebrado entre a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género e o Centro de Estudos Sociais, através do Observatório Permanente da Justiça, teve como objectivo analisar a execução e os resultados alcançados pelo I PNCTSH.

O relatório que resultou deste estudo inicia-se com algumas notas metodológicas sobre o trabalho desenvolvido, apresentando posteriormente uma súmula dos esforços que estão a ser feitos em alguns países, de origem e de destino, na Europa, e também no Brasil. Após esta contextualização, caracteriza-se brevemente a realidade do tráfico de seres humanos em Portugal e apresenta-se uma abordagem global acerca dos conteúdos do Plano Nacional, incluindo uma análise descritiva da informação recolhida através de dados documentais. As opiniões e percepções de diversas pessoas com uma posição relevante nesta matéria são incluídas na análise crítica dos conteúdos e da execução do I PNCTSH. Conclui-se o estudo com um conjunto de recomendações consideradas úteis para a elaboração de um II Plano.

Estratégia metodológica

Neste estudo recorreu-se a uma metodologia de avaliação plural que combina estratégias, métodos e indicadores de natureza diversa adaptados às várias vertentes e dimensões a avaliar. Na linha da chamada “Avaliação de quarta geração”, envolveram-se os actores do Plano (quer os que têm/tiveram responsabilidades na sua execução, quer aqueles a cujas actividades se dirigiram). Constituindo-os como fonte privilegiada de informação directa, apelou-se à componente reflexiva destes enquanto sujeitos participantes do processo avaliativo.

Com esta avaliação procurou-se responder a questões relativas à concepção, às formas de tomada de decisão, ao sistema de relações interinstitucionais, à execução e aos efeitos, estruturando-se, desta forma, um exercício de avaliação com uma incidência global e sistémica de análise e avaliação do Plano nas suas várias dimensões. Não se restringe, pois, a avaliação apenas aos resultados finais de toda a acção, mas igualmente ao processo de preparação, implementação e gestão.

Avaliação da execução do PNCTSH

O I PNCTSH conta com quatro grandes áreas de intervenção – (1) conhecer e disseminar informação; (2) prevenir, sensibilizar e formar; (3) proteger, apoiar e integrar; (4) investigar criminalmente e reprimir o tráfico –, englobando 63 medidas. A cada uma das medidas encontram-se associadas as entidades responsáveis pela sua execução, os indicadores de processo e os indicadores de resultados.

A maioria das pessoas entrevistadas afirmou que o Plano foi uma iniciativa meritória, com medidas que cabe agora, num II PNCTSH, ajustar mais à realidade do tráfico em Portugal, recorrendo, para tal, a todo o conhecimento existente e ao levantamento dos problemas mais sentidos por quem trabalha no terreno. Para algumas pessoas envolvidas directamente na execução do Plano, este emerge como um primeiro passo importante numa estratégia que tem sido mais vasta e que implica outras iniciativas. A existência deste primeiro plano tem vários aspectos positivos, entre eles a introdução e a consolidação do tema na agenda pública e política. Efectivamente - e apesar de não devermos desvalorizar o trabalho importante que vem sendo feito há vários anos no terreno por parte de certas organizações -, podemos afirmar que quer o projecto CAIM, quer o PNCTSH, em muito contribuíram para um despertar da opinião pública e do poder político para a realidade do tráfico de pessoas. O PNCTSH alia a esta maior consciencialização a responsabilização política de se definir uma política de combate a esta problemática, com objectivos programáticos.

A análise aqui apresentada resulta, naturalmente, dos dados que foi possível obter ao longo da realização desta investigação.

Área estratégica de intervenção 1: Conhecer e disseminar informação

Esta área tem um grau de execução significativo (78%), registando 22% de medidas não executadas que correspondem apenas a 2 medidas não executadas num universo de 9 medidas previstas.

Área Estratégica de Intervenção 2: Prevenir, sensibilizar e formar

A área estratégica de intervenção 2 conta com 25 medidas previstas, das quais 16 foram executadas (64%), 8 estão em execução (32%) e 1 medida não foi executada (4%). Recorde-se que a medida não executada consiste no apoio, no âmbito da disciplina de Educação Sexual, ao desenvolvimento de programas que promovam a tolerância zero contra a violência e discriminação de género. Trata-se, como já se referiu, de uma medida de extrema importância por se dirigir a um público jovem em que é imprescindível investir em termos de sensibilização e mesmo prevenção.

Área Estratégica de Intervenção 3: Proteger, apoiar e integrar

Das 21 medidas prevista na área estratégica 3, 13 foram executadas (62%), 7 estão em execução (33%) e 1 não foi executada (5%). Não será excessivo recordar que a medida não executada consiste em fornecer à vítima de tráfico, quando e se regressar ao seu país de origem, o auxílio na integração no mesmo, consistindo pois numa medida que só faz sentido executar em caso de regresso da vítima ao seu país.

Área Estratégica de Intervenção 4: Investigar criminalmente e reprimir

Para concluir, refira-se apenas que a quarta e última área estratégica de intervenção do I PNCTSH é a única área que apresenta uma execução total (100%). Todavia, a análise qualitativa que realizámos ao longo desta investigação, sobretudo junto de OPC e magistrados/as, permitiu apurar diversas críticas ao carácter vago de muitas das medidas incluídas nesta área estratégica.

A análise global da execução do I PNCTSH apresenta um valor bastante positivo, consistindo em 92% de medidas executadas e medidas em execução. Em termos médios, a execução do I PNCTSH foi de 76% do total de medidas previstas, tendo ficado apenas 8% das medidas por executar.

De acordo com esta avaliação da execução do I PNCTSH, importa dar continuidade a este instrumento, sobretudo por entendermos que a execução de muitas medidas é, sobretudo, uma execução parcial, merecendo aperfeiçoamentos e obrigando a um maior desenvolvimento das mesmas.

Recomendações gerais para um novo PNCTSH

Sintetiza-se aqui um conjunto de considerações finais e recomendações que, de acordo com o trabalho de campo empírico realizado, devem ser tomadas em consideração na concepção de um segundo Plano. A este respeito, ressalta-se que a fase inicial de concepção de um novo Plano seja desenvolvida cumprindo todos os requisitos de que um adequado processo de planeamento estratégico se deve revestir, designadamente o envolvimento de todas as interfaces que têm contacto com a realidade do tráfico de seres humanos, em especial aquelas que irão assumir responsabilidades na implementação de medidas que vierem a integrar o novo PNCTSH.

É fundamental que as políticas de apoio às vítimas sejam enquadradas num contexto mais vasto de políticas sociais, uma vez que o tráfico de seres humanos se alimenta precisamente da ausência e/ou fragilidades dessas políticas. Como consequência, parece-nos que não é possível combater efectivamente o tráfico de seres humanos sem políticas de emprego e de imigração que também se destinem a dirimir a exploração.

O actual PNCTSH, sendo um primeiro documento de acção específico sobre o tráfico de seres humanos, apresenta alguns problemas de concepção e de execução que acreditamos poderem ser melhorados numa segunda fase.

A) Maior adequação das medidas à realidade portuguesa

Nos últimos anos diversos países têm adoptado planos de acção cujo objectivo é o combate ao tráfico de seres humanos. Embora alguns documentos enfatizem apenas o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, as grandes áreas de intervenção tendem a ser semelhantes: promover o aumento de conhecimento sobre o tráfico de pessoas; apostar na prevenção; incrementar o apoio dado às vítimas; e, por fim, reprimir criminalmente. Estas áreas são apostas contínuas dos planos de acção, demonstrando que as medidas nestas matérias permanecem essenciais. O I PNCTSH português segue esta tendência ao desenvolver quatro Áreas Estratégicas de Intervenção. Estas parecem-nos áreas fundamentais que, aliás, devem ser mantidas num futuro Plano. Não obstante, é opinião de alguns/mas entrevistados/as que um próximo PNCTSH deverá incluir medidas que vão mais ao encontro da realidade do tráfico de pessoas em Portugal. Desde logo, no âmbito do tráfico sexual, é fundamental ter-se em conta as especificidades da exploração de alguns grupos específicos de mulheres, nomeadamente brasileiras e africanas. Por outro lado, relativamente ao tráfico laboral, é crucial que um próximo Plano tenha em conta que Portugal, como apontam alguns indícios, não é apenas um país de destino, mas também de origem. Recomendamos, assim, a realização de estudos que permitam um maior conhecimento destas problemáticas específicas.

B) Assumir como linha condutora do Plano, nas suas diversas áreas de intervenção, o combate aos estereótipos

Como vários estudos têm vindo a demonstrar (e.g. Santos *et al.*, 2008)¹, o tráfico de seres humanos é uma realidade susceptível a múltiplos preconceitos e estereótipos. Estes impedem um verdadeiro combate ao fenómeno, interferindo com a identificação das vítimas e com o apoio oferecido. Os seguintes problemas devem ser tidos em consideração.

Em primeiro lugar, as iniciativas e estratégias políticas de combate ao tráfico, em especial tráfico sexual, não têm sido acompanhadas de um consenso relativamente à definição desse tipo específico de tráfico, mesmo com a mudança legislativa. Na verdade, facilmente se encontram definições concorrentes de tráfico e pouco consenso entre

¹ Sousa Santos, Boaventura; Gomes, Conceição; Duarte, Madalena; Baganha, Maria I. (2008), *Tráfico de Mulheres em Portugal para Fins de Exploração Sexual*. Lisboa: Colecção Estudos de Género, CIG.

os/as diferentes investigadores/as e activistas. A maior ou menor abrangência do conceito de tráfico sexual influencia, desde logo, os números que são apresentados e, na sua esteira, as medidas de combate ao mesmo.

Em segundo lugar, ao emergir como uma das nacionalidades predominantes no “mercado do sexo” em Portugal, muitas mulheres brasileiras ficam ligadas a processos de exclusão social e mundos de precariedade que naturalmente poderão, em determinado momento, configurar situações de tráfico sexual. Nesse sentido, o facto de a prostituição das brasileiras ser esmagadoramente percebida como uma opção “laboral migratória” pode levar a que passem despercebidas situações de exploração e tráfico.

Para que o Plano possa ter como objectivo a promoção de mudança ao nível das práticas sociais, em todas as suas dimensões, é fundamental criar, para o efeito, estímulos concretos capazes de dirimir tais preconceitos.

C) A intervenção desenhada não deve negligenciar a desigualdade de género

O I PNCTSH surge em articulação com o III PNI, que faz referência ao primeiro no que se refere à violência de género. De facto, o tráfico de pessoas, nomeadamente tráfico para fins de exploração sexual, assume especificidades concretas, pois comporta uma forte desigualdade de género. Nesta medida, qualquer política de combate ao fenómeno deve ser integrada também numa perspectiva mais ampla de um combate contra a violência de género.

D) As medidas apresentadas devem ser mais objectivas, claras e específicas

O I PNCTSH apresenta um conjunto de medidas que entendemos serem demasiado vagas, factor que complexifica quer a sua execução, quer a sua avaliação posterior. O desenho de um futuro PNCTSH deverá contemplar medidas mais específicas, com objectivos claros e dirigidos a públicos-alvo prioritários, e abandonar medidas cuja concepção se assemelha à definição de objectivos amplos. As recomendações que se seguem complementam esta primeira.

E) Necessidade de um forte investimento no planeamento em tempo útil da implementação das várias medidas

A implementação efectiva das diversas medidas só pode ser concretizada através de um conjunto de indicadores mais consentâneos com as finalidades em vista, nomeadamente:

- A definição de um cronograma anual para a execução das medidas. Apenas com a definição temporal de algumas metas se pode evitar a concretização tardia e desarticulada de algumas medidas que, na prática, podem obstaculizar o desenvolvimento de outras.
- Mobilização de recursos humanos e financeiros para a execução das medidas. Esta foi uma das recomendações mais referida pelas pessoas entrevistadas. É fundamental que no Plano sejam identificados os recursos disponíveis ou as verbas orçamentadas, para concretizar as medidas previstas.

F) Desenvolvimento de metodologias eficazes e pragmáticas na identificação de indicadores de processo e indicadores de resultados

São vários os problemas identificados a este nível. Não raras vezes os indicadores de resultado só são aceitáveis como indicadores de processo e, na maioria dos casos, a realização ou não de uma medida não pode ser avaliada através do indicador de resultado definido. Por exemplo, é necessária uma avaliação das campanhas de sensibilização e das acções de formação que vão além da mera contabilização dos folhetos distribuídos e dos/as formandos/as inscritos. A execução destas medidas obriga a uma avaliação da eficácia destas campanhas na população em geral e em públicos alvo específicos, bem como na análise dos conteúdos transmitidos na formação e no grau de satisfação dos/as formandos/as. Sugerimos, pois, a introdução de metodologias que combinem indicadores quantitativos e qualitativos.

G) Responsabilização das entidades implicadas na execução das medidas

É necessária a definição de mecanismos de responsabilização e de prestação de contas dos diferentes *stakeholders* na criação das condições necessárias para a continuidade do Plano. Neste sentido recomendamos que: se trabalhe na procura de mecanismos mais

eficazes de articulação entre as várias instâncias envolvidas na intervenção, no quadro de uma lógica de responsabilização e prestação de contas; implementação de mecanismos específicos de avaliação no seio de cada Ministério; identificação do departamento responsável dentro de cada Ministério pela execução das medidas; para aquelas medidas que impliquem mais do que uma entidade envolvida na sua execução, indicar a entidade coordenadora.

H) Promoção do trabalho em rede da Comissão Técnica para a Execução do Plano

Para facilitar a implementação das medidas, sobretudo aquelas que envolvem mais do que uma entidade na sua execução, é essencial que: seja promovido um trabalho em rede por parte dos diversos interlocutores das diferentes entidades, nomeadamente com a promoção de reuniões periódicas; e que seja definido um perfil específico para os elementos integrantes da Comissão Técnica para a execução e implementação do PNCTSH.

I) Divulgação do PNCTSH junto das diferentes interfaces

Parece-nos urgente conceber estratégias de divulgação do PNCTSH a dois níveis:

- 1) Junto de todos os ministérios, ao nível das direcções, de modo a mobilizá-los para a execução do Plano e facilitar o trabalho dos seus representantes na Comissão Técnica;
- 2) Desenvolver uma estratégia de divulgação que passe pelos/as profissionais de jornalismo. A celebração de protocolos com diversas entidades da sociedade civil pode ajudar na divulgação do Plano.

J) Promoção de avaliações periódicas da execução do Plano

A definição de um cronograma implica priorizar as diferentes medidas, inserindo-se tal hierarquia na definição de uma estratégia nacional de combate ao tráfico de seres humanos e na identificação de problemas mais urgentes. Deste modo, recomendamos a realização de estudos periódicos (no final de cada ano de execução) e atempados do

ponto da situação e/ou de impacto, de planeamento, acompanhamento e avaliação de todas as fases.