

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



Dissertação de Mestrado

**“AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE COMBATE
AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES: uma
análise do 1º e 2º Plano Nacional de Enfrentamento ao
Tráfico de Pessoas”**

Arturo Carrasco

PELOTAS
2016

Arturo Carrasco

**“AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE COMBATE
AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES: uma
análise do 1º e 2º Plano Nacional de Enfrentamento ao
Tráfico de Pessoas”**

Dissertação de Mestrado a ser avaliado
como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Ciência Política pelo
Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política da Universidade Federal de Pelotas.

Orientadora: Dra. Profa. Patrícia R. C. da
Cunha

Linha de Pesquisa: Processos Políticos:
Atores e Instituições

PELOTAS
2016

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

P377p Pereyra, Arturo Carrasco

"As políticas públicas brasileiras de combate ao tráfico internacional de mulheres : uma análise do 1º e 2º plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas" / Arturo Carrasco Pereyra ; Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha, orientador. — Pelotas, 2016.

173 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2016.

1. Tráfico de pessoas. 2. Prostituição. 3. Tráfico internacional de mulheres. 4. Exploração sexual. 5. Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. I. Cunha, Patrícia Rodrigues Chaves da, orient. II. Título.

CDD : 323.4

AGRADECIMENTOS

É com imensa satisfação que me reporto à orientadora, Dra. Profa. Patrícia R.C. da Cunha para agradecer-lá pelo empenho demandado à realização desta dissertação, com certeza, a sua ajuda foi o elemento primordial para ultrapassar todos os obstáculos enfrentados ao longo da minha jornada acadêmica. Nesta oportunidade, enalteço meus cumprimentos por exerceres com alteridade e maestria os atributos de uma educadora na construção integral do pensamento científico ao desenvolvimento intelectual de um mestrando. Sendo assim, só me resta agradecer em ter a honra de ter sido orientado por uma profissional, por excelência, altamente qualificada e pelo convívio com uma pessoa engajada à causa, disposta, proativa e iluminada.

Estendo meus agradecimentos ao corpo docente do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, pelos ensinamentos de grande valia recebidos ao longo desses dois anos, bem como por permitirem desenvolver o estudo desta temática tão pertinente, mas pouco desbravada no campo acadêmico e no seio social.

Aos meus colegas de mestrado que compartilharam seus conhecimentos e experiências no processo de aprendizagem, bem como por ter a oportunidade de estreitar novas amizades na minha vida.

Outrossim, agradeço à minha família e aos meus amigos pelo suporte psicológico nas palavras de carinho e auxílios pertinentes, pela paciência de escutar reiteradamente meus receios e inseguranças e pela expectativa positiva no sucesso do processo de elaboração desta dissertação.

Por fim, de antemão debruço meus agradecimentos à ilustre banca examinadora por ter aceitado o convite de analisar à presente, de modo a agregar conhecimento, ponderar as limitações enfrentadas e estimular novas perspectivas ao conteúdo elaborado.

Destarte, é inconteste que um trabalho bem desenhado prescinde à participação conjunta e em caráter cooperacional de diversas pessoas, uma vez que sozinho ninguém consegue nada. Razão pela qual, deixo meu profundo agradecimento a todas as pessoas que, de algum modo, favoreceram a realização deste projeto em minha vida, sobretudo a Deus por iluminar meu caminho.

*“A opressão não seria tão forte se não tivesse cúmplices entre os próprios
oprimidos.” Simone Beauvoir*

RESUMO

O presente trabalho debruça-se na análise das Políticas Públicas de combate ao tráfico de pessoas, especialmente, sobre as ações voltadas para o combate do Tráfico Internacional de Mulheres, no Brasil, formuladas no I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Pretende-se, com este estudo, analisar, com base no ciclo das políticas públicas através da adoção da matriz FOFA, as oportunidades, forças, fraquezas e ameaças nas ações políticas específicas ao seu enfrentamento. Destaca-se que é uma pesquisa de cunho qualitativo. Para tanto, a técnica de análise documental e de dados contidos nos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas I e II, seus relatórios de monitoramento e avaliação, compreendidos, respectivamente, entre o período de 2006 a 2010 e de 2011 a 2016, serão os mecanismos norteadores ao desenvolvimento da dissertação em tela. Constatou-se a viabilidade do presente estudo, uma vez que existe material bibliográfico, documentos oficiais, não oficiais e relatórios suficientes para possibilitar a construção do pensamento crítico e científico de investigação sobre a atuação do Estado brasileiro, à luz de diferentes óticas, ao crime transnacional do tráfico de mulheres. O itinerário percorrido teve com marco inicial a apresentação bibliográfica dos principais conceitos de política pública, bem como dos seus modelos de análise. Esse arranjo analítico conceitual permitiu demarcar o suporte teórico para compreender o desenho das políticas públicas específicas ao objeto desta dissertação. Segundo a Organização das Nações Unidas, durante toda a História da Humanidade jamais houve tanta gente vivendo em situação análoga à escravidão como no atual momento da vida global. Prossegue, afirmando que o crime de Tráfico Internacional de Pessoas é a nova forma de escravidão, logo, não existe Nação Inocente: ou compram-se ou vendem-se pessoas como produtos de uma transação comercial, “coisificando” gente. Nessa mesma linha de raciocínio, menciona que o tráfico de pessoas agride, diretamente, os Direitos Inalienáveis da pessoa humana, isso porque a vítima perde sua condição de gente e passa a ser uma “coisa”. Destarte, registra-se que este trabalho não tem o condão de encontrar respostas devidamente elaboradas e empiricamente testadas, mas sim, instigar o debate teórico acerca das políticas públicas que visam coibir o tráfico internacional de mulheres sob outros olhares. Com isso, abrem-se diversas frentes de pesquisas sobre o assunto, estreitando novos caminhos, novos rumos e abordagens para reflexão social e política da matéria.

Palavras-chave: Tráfico Internacional de Mulheres; Exploração Sexual, Tráfico de pessoas; Políticas públicas; Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Prostituição, Mulheres.

ABSTRACT

This paper focuses on the analysis of combat Public Policy trafficking in persons, especially on actions for the Women's International Traffic combat in Brazil made in the I and II National Plan to Combat Human Trafficking in Brazil. It is intended with this study, analyze, based on the cycle of public policies through the adoption of SWOT matrix, opportunities, strengths, weaknesses and threats in specific political actions to your face. It is noteworthy that is a qualitative research, for both documentary analysis and technical data contained in Confronting National Plan to Combat Human Trafficking I and II, their monitoring and evaluation reports, understood, respectively, between the period from 2006 to 2010 and from 2011 to 2016 will be the guiding mechanisms to the development of the dissertation on screen. It was verified the feasibility of this study, since there is bibliography, official documents, unofficial and sufficient reports to enable the construction of critical and scientific thinking research on the Brazilian State action in the light of different perspectives, transnational crime trafficking in women. The itinerary had with starting point bibliographic presentation of the main concepts of public policy and its analysis models. This conceptual analytical arrangement allowed demarcate the theoretical support to understand the design of public policies specific to the object of this dissertation. Second the United Nations, for all humanity of history there has never been so many people living in a similar situation to slavery as at the moment of global life. Goes on to state that the crime of International People Trafficking is the new form of slavery, so there is no nation Innocent: or-buy or sell people as products of a commercial transaction, "enslaving " people. In this same line of reasoning, it mentions that trafficking in persons directly assaults the Inalienable Rights of the human person, that because the victim loses his people condition and starts being it a "thing". Thus, it is recorded that this work does not It has the power to find properly developed and empirically tested answers, but instigate the theoretical debate about public policies to curb the international trafficking of women under other looks. They open up various fronts of research on the subject, narrowing new paths, new directions and approaches to social and political reflection of matter

Keywords: International Women Trafficking for Sexual Exploitation Persons, Trafficking; Public policy; Plan National to Combat Trafficking in Persons, Prostitucion, Exploitation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	11
1.3 OBJETIVOS.....	11
1.3.1 Objetivo Geral.....	11
1.3.2 Objetivos Específicos.....	11
1.4 METODOLOGIA	12
2 DA POLÍTICA PÚBLICA.....	17
2.1 DOS CONCEITOS DE POLÍTICA PÚBLICA	17
2.2 DAS REFLEXÕES SOBRE OS MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA:.....	25
2.3 DO CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA	29
2.3.1 Montagem da Agenda.....	33
2.3.2 Da formulação	37
2.3.3 Da Implementação.....	45
2.3.4 Da Avaliação.....	53
3 O PROBLEMA POLÍTICO PERTINENTE AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS: EM ESPECIAL CONSIDERAÇÃO SOBRE AS MULHERES	60
3.1 DO CONCEITO DE TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS	63
3.1.1 Principais Mecanismos Internacionais que Protegem a Mulher.....	67
3.1.2 Conceito de Tráfico de Pessoas Tipificados pelo Código Penal Brasileiro	72
3.2 DA CONTEXTUALIZAÇÃO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS, EM ESPECIAL DE MULHERES PARA FINS DA EXPLORAÇÃO SEXUAL NA AGENDA PÚBLICA.....	75
3.3 DAS ROTAS DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS NO BRASIL ...	84
4 DOS PLANOS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS, EM ESPECIAL DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL.....	94
4.1 DO I PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS	94

4.2 DAS PRIORIDADES ATRELADAS AO EIXO ESTRATÉGICO PREVENÇÃO AO TRÁFICO	100
4.2.1 Percepções a partir da matriz FOFA, no eixo Prevenção do Crime	101
4.2.2 Percepções a partir da matriz FOFA, no eixo Repressão do Crime	109
4.2.3 Percepções a partir da matriz FOFA, no eixo Assistência às Vítimas do Crime	114
4.3 DO II PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS.....	119
4.3.1 Percepções a partir da matriz FOFA atreladas as ações do II PNETP	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS:	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143
ANEXOS	152

LISTA DE SIGLAS

AGU – Advocacia Geral da União

CC – Casa Civil da Presidência da República

CETP – Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CONATRAP – Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

DPF – Departamento de Polícia Federal

DPRF – Departamento de Polícia Rodoviária Federal

DPU – Defensoria Pública da União

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

GI – Grupo Interministerial

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

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

MD – Ministério da Defesa

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MinC – Ministério da Cultura

MJ – Ministério da Justiça

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

MTUR – Ministério do Turismo

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PAIF - Proteção e Atendimento Integral à Família

PNETP – Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

SDH – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SESGE – Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes.

1 INTRODUÇÃO

O projeto em apreço se alicerça na temática atinente às políticas públicas, sendo um incontestável campo, por meio do qual o Estado amadurece o processo de desenvolvimento social, redesenhando determinadas estruturas sociais com a elaboração de normas, regras, planos e programas, cujo propósito é tornar mais equitativas as oportunidades de condição de vida de determinados setores da sociedade que se encontram em situação de vulnerabilidade. No presente trabalho, a finalidade visada é analisar e avaliar as principais políticas públicas existentes ao enfrentamento do tráfico internacional de mulheres, especialmente ao I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com base matriz de tipo FOFA-Força, Oportunidade, Fraqueza e Ameaças.

O tráfico de pessoas refere-se à prática de comércio de pessoas para fins diversos. Os interesses mais comuns vinculados a este tipo de comércio ilegal são a exploração sexual, onde as mulheres e os transexuais são os mais visados; o trabalho forçado, neste caso, crianças e jovens são as principais vítimas; a extração de órgãos e tecidos; e o tráfico de drogas, onde a população alvo é mais diversificada. Apesar da prática de tráfico e de extração de órgãos se estenderem à população, indiscriminadamente, por ter fins tão variados, o presente trabalho destina-se ao estudo do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, muito embora possam todos esses tipos de exploração ser citados, ocasionalmente.

Imperioso destacar que o estudo das políticas públicas de combate ao Tráfico de Mulheres mostra-se relevante, sobretudo, por tratar de questões atinentes a ações na área da justiça e da segurança pública. Nessa mesma esteira, a temática ora abordada é ferramenta importante para a discussão acerca dos direitos da mulher, bem como para avaliar a atuação do aparelho estatal, na efetiva elaboração de alternativas para o problema e na implementação de políticas públicas, capazes de fomentar o enfrentamento ao combate do tráfico, a fim de prevenir a ocorrência do crime, reprimir o infrator e garantir assistência à vítima.

Com efeito, trata-se de um crime que atinge perspectivas de âmbito internacional, razão pela qual a análise ultrapassa fronteiras e evidencia a necessidade da inserção de cientistas políticos para colaborar com as lacunas existentes entre o diálogo de Estados-nação, a fim de convergirem na promoção à

coibição desta mazela atual, dadas as altas taxas de aliciamentos existentes para a exploração.

Isso não é tudo, pois, o presente trabalho mostra-se relevante pelo aspecto social em que se debruça o assunto, uma vez que os direitos fundamentais tutelados pela Constituição Federal do Brasil estão sendo desprestigiados, quando ocorre a incidência do crime em proporções estratosféricas. Deste modo, comprometem-se, sobremaneira, os principais fundamentos de um Estado Democrático de Direito como o Brasil.

Avançando, o assunto tem pertinência de campo, pois, os planos, programas, projetos e campanhas do governo federal e estadual referem-se a todo e qualquer tipo de exploração à mulher. Diante disso, fomentar o debate acadêmico na questão da exploração sexual sob o âmbito internacional mostra-se inovador, diante dos poucos trabalhos ofertados nesse sentido, no campo da ciência política.

Ademais, os assuntos que envolvem a mulher, no campo da ciência política, ainda são escassos, ainda mais quando levantada a questão de gênero propriamente dito. Não obstante, o embate travado no seio social dirigido à mulher com conotação de perspectivas internacionais e que envolva a exploração sexual é, aprioristicamente, assunto não muito desbravado. Razão pela qual, sob essa ótica, percebe-se notória e incontestável importância suscitar o tema em tela, não só para a academia, como também para a sociedade civil.

Outrossim, os estudos de políticas públicas, como se filia este, caracterizam-se por sua multidisciplinaridade, por mais que o fundamento da disciplina esteja vinculado à ciência política, portanto, este trabalho apresenta interface com a sociologia, administração, história e com o direito. A interferência de uma visão jurídica sobre o assunto ressalta-se como aspecto peculiar, uma vez que, ao entrelaçar o campo normativo com o político e social, estar-se-á fomentando uma visão com nova roupagem diante do que se tem teorizado nestas ciências de modo isolado.

Diante do acima exposto, é imperioso mencionar que o Brasil tem, nas últimas décadas, buscado a atuação do Estado na proteção de minorias, dando atenção à política pública instaurada pelo Governo Federal – na forma dos I e II Plano Nacional de Enfrentamento do Tráfico Humano.

Por fim, compulsando todos os argumentos, captam-se elementos dos programas de políticas públicas do governo federal, dentre os quais se destaca o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico Humano, dando ênfase, neste trabalho, exclusivamente às mulheres, questionando a situação no Brasil ao combate deste crime indigno e difícil de verificar.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A problematização do tema leva à seguinte questão de pesquisa: Dentro do arcabouço das Políticas Públicas de Tráfico de Pessoas, quais as Forças, as Oportunidades, as Fraquezas e as Ameaças (FOFA) das ações específicas formuladas para o combate de aliciamento de mulheres para a exploração sexual no Brasil?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar o ciclo das políticas públicas existentes ao enfrentamento do tráfico internacional de mulheres, tendo como base as estratégias formuladas no I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar a entrada do tema na *agenda setting* através das convenções, tratados e protocolos internacionais que versem sobre o tráfico internacional de mulheres dos quais o Brasil é signatário.
- Comparar as metas das políticas públicas de combate ao tráfico de pessoas estabelecidas no I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em relação às medidas adotadas para coibir o tráfico de mulheres.

1.4 METODOLOGIA

Registra-se que o Estado e as entidades que se vinculam ao combate ao tráfico de seres humanos esbarram na dura e argilosa dificuldade de identificar a ocorrência do crime, bem como na inexatidão dos dados de pesquisas quantitativas realizadas a respeito. Deste modo, promover um debate mais profundo e específico no campo qualitativo mostra-se mais oportuno e proveitoso metodologicamente.

Destaca-se que é uma pesquisa de cunho qualitativo, para tanto a técnica de análise documental e de dados contidos nos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas I e II, seus relatórios de monitoramento e avaliação, compreendidos respectivamente entre o período de 2006 a 2010 e de 2011 a 2016 serão os mecanismos norteadores ao desenvolvimento da dissertação em tela.

Salienta-se que, com relação à formulação de soluções, o olhar mais detalhado, volta-se às metas traçadas pelas políticas públicas, supramencionadas, com o escopo ao enfrentamento ao tráfico de pessoas sendo analisadas, sobretudo, aquelas cuja ação atinge exclusivamente ao tráfico de mulheres, senão vejamos:

- 1) Vinte centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher qualificados para promoverem atenção às vítimas do tráfico de pessoas e integrados à rede de atenção e proteção dessas vítimas.
- 2) Capacitação de agentes multiplicadores na promoção dos direitos da mulher e a relação com o tráfico de pessoas realizada.
- 3) Capacitação dos serviços de atendimento à mulher (Centro de Referência de Atendimento à Mulher) em abordagens no atendimento às vítimas de tráfico de pessoas realizada.
- 4) Análises sobre a atuação do Central de Atendimento à mulher (ligue 180) e do Disque Direitos Humanos (disque 100) no enfrentamento ao tráfico de pessoas realizadas e divulgadas.
- 5) Investigação ou análises que identifiquem a relação entre tráfico de pessoas e a vulnerabilidade de grupos populacionais caracterizados (...) IV por serem mulheres; VI por serem profissionais do sexo, específicos desenvolvida e disseminada.

Cabal registrar, também, que existe material bibliográfico, documentos oficiais, não oficiais e relatórios suficientes para possibilitar a construção do pensamento crítico e científico de investigação sobre a atuação Estatal brasileira, à luz de diferentes óticas, ao crime transnacional do tráfico de mulheres.

A luz disso, registra-se que o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico Humano desenvolveu o total de 115 metas a serem alcançadas, conforme acostado em anexo.

Não obstante, diante da abrangência, bem como da diversidade de situações em que estão dispostas, entende-se pela necessidade de analisar as metas mais pertinentes ao presente trabalho, especialmente aquelas que subsidiariamente corroboram com as metas destinadas exclusivamente às mulheres.

No plano metodológico, o presente trabalho debruça-se na análise das Políticas Públicas de combate ao tráfico de pessoas, especialmente sobre as ações voltadas para o combate do Tráfico de Mulheres no Brasil. O Referencial teórico metodológico utilizado será o de análise de políticas públicas, em particular toma como base o modelo explicativo de Policy Cycle, bem como de gestão matriz FOFA

Imperioso destacar que o presente trabalho se utiliza do plano de gestão estratégico desenvolvido por professores da Harvard Business School entre as décadas de 1960 e 1970, chamada de Matriz SWOT ou FOFA de modo a estruturar o campo de análise dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Essa técnica de análise **SWOT ou FOFA** refere-se à sigla dos respectivos acrônimos das palavras em inglês/português **Strengths** (Forças), **Weaknesses** (Fraquezas), **Opportunities** (Oportunidades) e **Threats** (Ameaças) e consiste em uma ferramenta muito utilizada na seara científica da administração para o planejamento estratégico de uma empresa ou instituição, assim como recolher dados importantes, na aferição do ambiente interno (forças e fraquezas) e do ambiente externo (oportunidades e ameaças).

Deste modo, transpondo para o campo das políticas públicas é por meio destas variáveis que se pode aferir as características que fazem parte da sigla nas ações do governo, dando ênfase ao I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Compulsando tais referências, apropria-se desta matriz de análise para o campo das políticas públicas, tão somente a fim de aferir as (forças, fraquezas) (oportunidades e ameaças) sem adentrar na sistemática de análise cruzada destas variáveis. Isso implica dizer que, a presente dissertação não pretende desbravar o contingente da gestão estratégica na assunção de dados quantificáveis, mas tão somente estruturar didaticamente a matriz FOFA para análise, de modo a auxiliar acerca da dinâmica das ações e metas estipuladas pelos Planos Nacionais em comento.

Nesta linha de raciocínio, o ambiente interno refere-se aos pontos da própria organização, sendo contemplada pelas (forças e fraquezas), utilizada tanto para aspirar novas oportunidades ou para neutralizar ameaças futuras e pontos fracos que fragilizam a unidade e podem servir de objetivo de ações para o seu fortalecimento.

Ao passo que, no segundo ambiente (externo), possibilita-se identificar as (oportunidades) que o Plano pode agregar para galgar melhores resultados, bem como as (ameaças) que o rodeiam, questões essas que extrapolam do controle da organização, pois se ligam por fatores externos. Sua análise contempla a identificação de possíveis influências externas que podem auxiliar na modificação de eventos futuros a serem alcançados, em cujo objetivo atrela-se pela busca de oportunidades e/ou ameaças ao funcionamento do Plano.

Ademais, segundo Leitão e Deodato, tais ambientes por serem dinâmicos estão sujeitos a transformações, por isso que a matriz FOFA tem pertinência de campo apenas a determinados momentos específicos e particulares no tempo, não apresentando o engessamento da avaliação de análise no caso concreto.

Sinaliza-se que, destacam Vasconcellos e Machado (1979), a matriz SWOT/FOFA enquanto planejamento estratégico não se ajusta unicamente ao campo da administração de empresas, sendo por excelência, uma ferramenta utilizada de modo a aproveitar as oportunidades e reduzir riscos, ajustando-se ao desenvolvimento de qualquer organização, seja ela pública ou particular.

No campo das ações do governo, segundo Bergue (2011) esse modelo de gestão estratégica implica na articulação correlata entre as ações de diversas áreas de atuação do Poder Público, contemplando a composição de ações setoriais

integradas do comprometimento de diversos atores pela consecução do modelo em redes.

Além disso, é prudente conceituar os acrônimos da Sigla em português expressada por FOFA externa (Ameaças e Oportunidades), interna (Fraquezas e Forças) para sua melhor compreensão desta dinâmica.

Pode-se entender por Forças, os benefícios internos de uma dada organização, não obstante, as fraquezas consistem nos elementos internos que não corroboram para uma dada organização.

Deslocando para o campo das políticas públicas, pode-se afirmar em linhas gerais que as forças seriam os pontos positivos encontrados no formato interior do Plano, e por obviedade, as fraquezas seriam aqueles pontos negativos, os quais esboçam obstáculos para sua implementação.

As ameaças referem-se aos fenômenos externos, dentre os quais se destaca - sociedade, mercado, políticas, fatores sociais, econômicos, tecnológicos etc - que contaminam a “instituição”, prejudicando-a, por outro lado, as oportunidades são situações externas que afetam positivamente a instituição.

Sob o prisma das políticas públicas, tais fenômenos externos podem ofertar novas oportunidades como também podem ameaçar, em prejuízo, às ações traçadas, limitando-as.

Registra-se que, segundo Monteiro (2006), a interseção do processo decisório com o processo estratégico e de gestão de políticas públicas é intenso, principalmente, a partir da década de 1990. Avança no assunto ao afirmar que tal relação é percebida não apenas na fase de tomada de decisão da formulação de alternativas de uma política pública, mas também, vislumbra-se nos estágios subsequentes *do policy cycle*.

Somado a isso, envolver esses mecanismos de análise que correlaciona a ferramenta atrelada ao campo de gestão estratégica com o campo das políticas públicas significa dizer, segundo Bergue (2013, p.89).

Pensar estrategicamente ou pensar as políticas públicas implica pensar toda a organização ou todo o arranjo estatal em relação aos seus pontos de incidência, tomados como sistemas complexos e caóticos, inseridos em um contexto moldado por um conjunto de relações que transcendem os limites desse sistema de atores (organizacionais ou sociais), para alcançar a interação com outros órgãos, entidades ou segmentos que configuram o

espaço de interação da administração pública. É preciso pensar a estratégia ou a política pública como resultante da interação dos diferentes organismos, áreas, segmentos e atores sociais; níveis, interesses, tensões e perspectivas de análise. Nesse componente em particular, os referenciais da complexidade da teoria dos sistemas são modelos analíticos fundamentais. (BERGUE, 2011, p. 20).

Destarte, fica cristalina a possibilidade metodológica em apoiar-se na matriz FOFA e transpô-la para fazer jus, enquanto ferramenta didática, na análise das ações do governo, prioridades e metas traçadas pelo I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico, em especial a espécie Tráfico Internacional de Mulheres para fins de Exploração Sexual.

Sucessivamente, será realizada a análise histórica e bibliográfica das principais convenções e tratados internacionais que versem sobre todas as formas de exploração sexual feminina, sobretudo com mais atenção ao Protocolo de Palermo. Sem esquecer dos principais mecanismos normativos existentes no Brasil que coíbam o tráfico de mulheres e protejam os direitos e garantias fundamentais dos brasileiros.

2 DA POLÍTICA PÚBLICA

Cumpra registrar inicialmente que, este capítulo visa traçar o diálogo bibliográfico existente acerca dos principais conceitos de política pública, bem como dos seus modelos de análise, dando ênfase ao modelo de análise denominado *policy cycle* – ciclo de política pública.

Nestes termos, pode-se sedimentar os alicerces teórico-metodológicos necessários para a compreensão da temática. Assim como, fornecer ao leitor maior suporte para o entendimento da mazela do Tráfico Internacional de Mulheres para Exploração Sexual, a qual será abordado no transcorrer dos capítulos. Somente, diante disso, será possível selecionar as ferramentas conceituais que permitirão analisar com maior nitidez qual o esforço do governo na formulação na política pública em debate.

Em linhas gerais, a definição do conceito adotado para o tráfico de pessoas, segundo Mércia Cardoso de Souza (2006) “[...] forma de comércio ilegal de seres humanos para fins de exploração sexual, trabalho forçado, servidão, remoção de órgãos e esportes, dentre outras, constituindo-se em uma forma moderna de escravidão”, o que leva a ser compreendido como “causa e consequência de violações de direitos”, conforme o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) no Brasil.

Feitas essas considerações, o termo política pública (*public policy*) vincula-se de modo conciso com as orientações para a decisão e para ação do poder público. Nesta ótica, elas visam tratar do conteúdo concreto e do conteúdo mais simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões. Deste modo, identifica-se os conceitos científicos existentes acerca do presente tema.

2.1 DOS CONCEITOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Compulsando os acontecimentos históricos, percebe-se que a seara das políticas públicas contou com quatro grandes expoentes fundadores, sejam eles: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. O primeiro instaurou a expressão *Policy Analysis* (Análise de Política Pública), Simon, introduziu o conceito de *policy makers*

ou decisores de políticas públicas, quando teorizou sobre a Racionalidade Limitada das Decisões Públicas, Lindblom, criticou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e, por fim, Easton contribuiu ao definir a política pública como um sistema. (SOUZA, 2006)

No plano internacional, foi na metade do século XX que, na Europa e nos Estados Unidos fundam-se os primeiros estudos e pesquisas científicas de Políticas Públicas, enquanto área da Ciência Política, como ferramenta importante das decisões de governo, assim como nas proposições teóricas sobre o papel do Estado. Já no Brasil com o desenvolvimento da industrialização e os esforços desenvolvimentistas na periferia mundial ocorreu, a partir dos anos 1960, um crescente interesse pelo estudo das políticas públicas. Razão pela qual os processos políticos, sociais e econômicos que acompanharam a transformação da sociedade e, sobretudo, da sua relação com o Estado é que fez emergir um novo campo de investigação social que se pode denominar “Políticas Públicas”.

Nesse diapasão, com o processo globalizado surgem também as políticas públicas como importante campo de atuação na elaboração de regras e modelos nos diversos setores da sociedade, dando ênfase no fomento de políticas sociais que protejam a mulher.

Cumprir registrar que não há apenas um único conceito, ou um melhor conceito que defina política pública, justamente pela variedade de visões enraizadas pelos principais pensadores sobre o tema. Razão pela qual, dentre eles, ofertam-se alguns conceitos para melhor explanação.

Outrossim, segundo Howlet, Ramesh e Perl (2013) a rede de definições acerca deste assunto tenta aspirar a ideia de ser um processo técnico-político, cujo escopo é compatibilizar objetivos e meios entre os atores sociais sujeitos a restrições. Por conseguinte, essas políticas públicas seriam ações intencionais de governos articuladas com objetivos e meios para alcançá-los, independentemente interligados ou não, bem como precários ou não.

Segundo Mead (1995, p.4) política pública consiste em “[...] um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”. Para Lynn (1980) “[...] é um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” Na mesma linha de raciocínio, Peters (1986) afirma ser “[...] a soma das

atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos” (*apud* HOWLET, RAMESH e PERL, 2013)

Sinaliza-se o entendimento de BUCCI (2006, p.39) sobre políticas públicas:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39)

De modo mais sintético, Dye (1984, *apud* SOUZA, 2007) enuncia políticas públicas como “[...] o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Deste modo, para algumas finalidades tal formulação mostra-se simples demais, uma vez que o conteúdo desta definição agrega desde questões triviais, como comprar ou não utensílios para os setores públicos, até a decisão de travar ou não uma guerra civil.

De outra banda, tal definição merece o devido respeito e admiração justamente pelas suas peculiaridades, dentre as quais destaca-se: as políticas públicas são assim consideradas quando sancionadas por governos, simples atividades de negociações privadas ou em decorrência de organizações de caridade não se enquadram no mencionado conceito.

Somado a isso Dye (1984, *apud* SOUZA, 2007) alude que, a política pública é sem sombra de dúvida uma escolha feita de modo a determinar o transcurso de uma ação ou não ação tomada por políticos eletivos e funcionários vinculados a esfera pública. Lembrando que, tais não ações – denominadas ações negativas também devem ser deliberadas, portanto, a decisão de nada fazer deve impactar em alguma área política de interesse público.

Por fim, as ações e decisões do Estado, em tese, podem produzir efeitos não intencionados, embora se ressalte que a política pública é uma determinação consciente de um governo. Isso porque, não intencional pode ser aquela decisão subsequente àquela traçada pela política pública que não seja previamente prevista, como, por exemplo, os reflexos da proibição do uso de bebidas alcóolicas aos

menores de 18 anos, de modo tangencial, fomenta o denominado “mercado ilegal ou negro”.

Complementando a ideia de Dye, Jenkins (1978) define política pública como “[...] um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e de meios necessários para alcançá-los [...]”. Sendo, uma “seleção de objetivos e meios” tal definição é importante para clarear o conteúdo da política pública. Somado a isso, entende o mencionado autor que, em tese, a tomada de decisão para a resolução de dado problema político decorre de um processo dinâmico, resultado de um conjunto de decisões realizadas por diversos indivíduos e órgãos públicos que se inter-relacionam. Neste ponto, supostamente contrariando a análise do conceito trazido por Dye.

Já para Teresi (2012, p.) é o “[...] conjunto de ações pensadas, organizadas e desencadeadas pelo Estado, com a intenção de atender a determinada temática e setores específicos da sociedade”.

Para Heideman (2009) a definição de política pública inclui dois elementos-chave: ação e intenção, neste sentido pode haver uma política sem intenção formal manifestada, porém não haverá uma política positiva se não houver ações que materializem a intenção, ou seja, não há política pública sem ação.

Diante dos conceitos elencados, pode-se aferir política pública, em um primeiro momento, como sendo um sistema de planos ou programas de cunho governamental levantados para a intervenção no domínio social, em que são estipuladas metas elencadas pelo Estado, especialmente na implementação dos objetivos e direitos fundamentais enraizados pela Carta Magna.

Avançando nessa mesma perspectiva, traça-se a definição mais conhecida popularmente, chancelada por Laswell (1958), sobre a qual “[...] decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, porque e que diferença faz”.

De acordo com Secchi, (2015), sob uma concepção multicêntrica ou policêntrica, cujos principais expoentes são Dror, (1971); Kooiman, (1993); Rhodes, (1997) dentre outros, consideram-se as organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (policy

networks), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. Deste modo, por essa corrente, a política pública exprime a idéia da existência de múltiplos centros de tomada de decisão dentro de um conjunto de regras aceitas.

Pontua-se que, embora sejam produzidas pelo aparato institucional-legal do Estado, as iniciativas e suas respectivas decisões advém de diversas origens, numa verdadeira rede de atores entrelaçando, portanto, com o sentido da expressão “governança”, hodiernamente, utilizada na ciência política. Sinaliza-se que por esta abordagem multicêntrica permite-se maior aproveitamento analítico conceitual da área da política pública para um prisma de fenômenos políticos de natureza não estatal, justamente pelo engajamento com cooperacional e intersetorial relacionado a este conceito.

Segundo Heidemann (2009, p.31) “[...] a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, promover ‘políticas públicas’”.

Em uma visão mais clássica, Lowi (1964;1972 *apud* SOUZA, 2007, p. 28) define políticas públicas a partir de uma expressão: a política pública faz a política. Deste modo, sugere o autor que, cada tipo de política pública se constrói à luz de formas de apoio e rejeição diferenciadas, o mesmo ocorrendo com as disputas acerca de sua decisão.

Não obstante, segundo Frey (2000), tal expressão estaria válida para algum campo determinado da política, mas não pode ser aplicado de maneira geral a todas. Isso porque, determinadas políticas setoriais, especialmente aquelas cujo conteúdo é polêmico e muito dinâmico, como no caso em tela, há relação direta entre os processos e os resultados das políticas.

Além disso, sinaliza-se também que os fatores condicionantes de uma dada política pública são pacíficos de modificações ao longo do tempo. Razão pela qual, a engenharia política é mais complexa e se sucede com a atuação de importantes arranjos institucionais realizados por diversos atores políticos e suas instituições públicas na elaboração da política pública. Sob esse manto, impõe-se esclarecer a melhor compreensão sistemática do conceito de política pública até agora avençado,

extraído pelos ensinamentos de Maria das Graças Rua (1998), consistindo na congregação de elementos procedimentais, tanto formais como informais destinados à resolução dos conflitos no que tange a bens públicos. Nesse mesmo meandro, Maria Dallari Bucci (1997, p. 95) define política como sendo um “[...] processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados”.

A despeito disso, cabal fazer a distinção entre política pública e decisão política. Aquela transcende a apenas uma decisão, pois prescinde uma gama de ações calculadas de forma estratégica, a fim de implementar as decisões tomadas. Não obstante, esta corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, que expressam, em maior ou menor grau, certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis (RUA, 1998). Deste modo, toda política pública implica em uma decisão política, mas se analisada ao revés a afirmação não é verdadeira.

Segundo, Prittwitz, (1994, p.239) tal premissa é o ponto de partida dos denominados neo-institucionalistas, uma vez que os processos de decisão política estão intimamente enraizados aos pressupostos políticos institucionais. Logo, as instituições políticas são produto de processos políticos de negociações antecedentes, cujos seus efeitos podem ser decisivos para o processo político e para o resultado material da política pública instaurada.

Além disso, se toda política pública implica em uma decisão política, arrisca-se a mencionar que a descentralização das políticas sociais e setoriais do Brasil são ferramentas recorrentes e encontram entraves de ordem estrutural e institucional. Segundo Arretche (1999), constata-se que, quando incorporada a descentralização de políticas públicas, a falta de incentivo à municipalização nos planos federais, cumulados com outros de ordem fiscal, bem como a falta de participação cívica, são alguns dos elementos cruciais para explicar as mazelas enfrentadas pelo Brasil no cenário político no que se refere às políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, sobretudo de mulheres.

Isso não é tudo, pois à luz do tráfico internacional de mulheres, quando da efetiva implementação de políticas públicas promove-se a consagração do princípio do mínimo existencial enquanto preceito ético e fundamental constitucional. Exige do Estado, não só o respeito e a proteção, mas a garantia do exercício aos direitos e

liberdades fundamentais para uma vida digna, especialmente, por este princípio estar alicerçado ao direito a vida e ao direito a dignidade da pessoa humana. Ademais, a garantia do mínimo existencial é pressuposto básico para o bom funcionamento do estado democrático e da democracia de modo geral, justamente porque sua promoção pode ser utilizada na aplicação de resultados práticos das políticas públicas que existam apenas enquanto normas programáticas. Frisa-se que, esses temas de grande importância e inquietação serão melhor explanados ao longo do trabalho.

Sábias palavras, sob essa ótica supramencionada, de Patrus Ananias de Souza, acerca do sentido que faz jus uma política pública em sua gênese prática.

Somente com o fortalecimento de uma cultura de transparência e prestação de contas na administração pública e com a utilização dos resultados da avaliação e monitoramento para melhorar o desempenho das políticas será possível tornar mais eficiente e eficaz a aplicação dos recursos públicos. Se, por princípio, o trato do dinheiro público exige completo zelo, tanto mais imperioso se torna esse zelo quando se trata do dinheiro direcionado para os mais necessitados. Devemos empreender todos os esforços para garantir que o investimento esteja, efetivamente, chegando aos que precisam e, principalmente, fazendo diferença na vida de cada um e da coletividade (ANANIAS In: VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUZA, 2006, p. 8).

Ademais, outra maneira de operacionalizar a política pública de modo contínuo, dá-se pela utilização do elemento credibilidade, segundo o qual as regras pré-anunciadas seriam mais eficientes do que o poder discricionário (SOUZA, 2006).

Diante desse arcabouço levantado, pode-se afirmar sob a ótica de Celina Souza (2006, p. 65) que políticas públicas são:

Um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais, em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 65)

Registra-se a definição de políticas públicas para Boneti (2007, p. 74), o Estado delega para a sociedade civil as decisões ocorridas sob o prisma da inter-relação de forças constituídas pelos agentes do poder político. Senão Vejamos:

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas

constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos (BONETI, 2007, p. 74).

Com efeito, após esse procedimento, as políticas públicas desdobram-se em planos, projetos, diretrizes, programas, pesquisas, relatórios. E no instante em que refletem resultados práticos, são implementadas, restando adstritas em acompanhamento e avaliação periódicas.

Outrossim, sob a ótica da Teoria da Complexidade a participação do cidadão nos resultados práticos de uma política pública projeta resultados pluridimensionais, na medida em que, a atuação efetiva sobre os reais anseios sociais do cidadão são ferramentas inconteste para o auxílio da promoção de políticas públicas eficazes no que se refere ao tráfico de mulheres. Isso porque, o enfrentamento da mazela em apreço atinge perspectivas multidimensionais, cujas fronteiras são invisíveis às redes de aliciamento.

Segundo o entendimento de Dowbor (2004, p. 8), acerca da necessidade de traçar a articulação da participação do cidadão com a atuação do Estado:

Nesta visão de articulações sociais, não podemos esquecer que a sociedade civil constitui o objetivo final das nossas atividades: quem terá, ou deixará de ter, qualidade de vida, é a sociedade, e as pessoas físicas que a constituem, e não o “Estado” ou uma pessoa jurídica como a “empresa”. O Estado e a empresa, por importantes que sejam, constituem meios. Inclusive, é da participação informada da sociedade que depende em grande parte o bom funcionamento tanto do Estado como das empresas. (DOWBOR, 2004, p. 8).

Salienta-se que, sob a estreita da análise de políticas públicas repousam questões como a erosão das fronteiras público e privado, a internacionalização das políticas públicas, bem como a existência de uma sociedade civil organizada. (FLEXOR; LEITE, 2006 *apud* LIMA et.al., 2007).

Hodiernamente, cumpre sinalizar que as políticas públicas constituem-se pelos seguintes elementos: “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (refere-se aos objetivos que pretendem modificar o estado das coisas), e, por fim, “como fazê-los” (com a utilização de estratégias de ação, princípios, etc.).

Veja-se para tanto, a afirmação de Elkin (1974, p.399-400) sobre o assunto:

A maior parte dos trabalhos feitos por cientistas em assuntos relacionados a políticas públicas pode ser enquadrada em quatro tradições: (1) estudos orientados aos produtos, cujo interesse está focado na explicação de variações nos produtos das políticas públicas, usualmente expressos em gastos por áreas políticas (municípios e estados têm servido de base empírica principal); (2) estudos orientados aos processos, nos quais o foco recai sobre padrões de formulação de políticas em distintas áreas de interesse; (3) estudos administrativos, cujo objetivo é a concepção de estruturas internas efetivas para as agências mediante os quais escolhas sociais que utilizam recursos escassos são feitas. (ELKIN, 1974, p. 399-400)

Razão pela qual, é necessário perquirir o caminho dessas estratégias de governo com o foco à constituição de políticas pautadas em assegurar aos brasileiros a defesa dos direitos de liberdade e a implementação dos direitos sociais. Isso não é tudo, pois a aplicação das políticas públicas deve invadir campos internacionais, envolvendo assim, a comunicação e inter-relação dos Estados-Nações. É a partir desse caminho apriorístico que poderia ser vislumbrado o espírito necessário para o Enfrentamento do Tráfico de Mulheres para fins da exploração sexual, entretanto, tal suposição será analisada ao longo da dissertação em comento.

2.2 DAS REFLEXÕES SOBRE OS MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA:

Após perquirir, de modo geral, os conceitos de políticas públicas, faz-se necessário prosseguir com a engenharia das políticas públicas a partir de modelos de análise de políticas públicas, dando ênfase ao modelo que se denominou de ciclo da política pública.

Sinaliza-se que, a par disso, foi Harold Lasswell o mentor do que se denominou análise de política pública em 1936, de modo a congruir a produção empírica dos governos com o conhecimento acadêmico/científico, assim como estabelecer diálogos entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Proseguindo, urge esclarecer a priori, de acordo com o entendimento de Hérítier (1987), Jann (1994), Schubert (1991) e Prittwitz (1994), as três dimensões

da política para compreender melhor a denominada “*policy analysis*” (análise de política pública), por conseguinte, distinguir algumas teorias da análise de política pública para compreensão da política pública, bem como para reafirmar o ciclo de política pública, “*policy cycle*”, enquanto alicerce teórico metodológico desta dissertação.

A *policy* denomina-se conteúdo da política, referindo-se ao conteúdo concreto, em outras palavras, a constituição de programas, problemas, e decisões políticas. *Politics* – traduz-se pelo comportamento político, e por fim, *polity* aferi-se as instituições políticas, já que se refere às questões da estrutura institucional político administrativas (FREY, 2000).

Realizadas as considerações iniciais, passa-se para explanação do modelo de análise, estreitamente associado ao debate científico realizado por Lowi (1972), denominado *Policy Arena*, em que se foca a análise do “conteúdo da política” enquanto preditiva do processo político. Sinaliza-se que, tanto as reações como as expectativas daqueles afetados pelas medidas políticas gozam de um efeito antecipatório para o processo político de decisão e de implementação. Portanto, a natureza do problema público determina como será processado pelo sistema político. Ademais, por essa linha de pensamento, a abordagem dos problemas ocorre de formas diferentes, dependendo de seu caráter, distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

No que se refere às políticas de caráter distributivo, são caracterizadas pelo consenso e indiferença amigável, porque, via de regra, contemplam a satisfação de grande número de destinatários. Razão pela qual, em tese, visa-se pela distribuição de vantagens com custos imperceptíveis.

Entretanto, as políticas redistributivas são mapeadas pelo conflito, o processo político tende a ser claramente conflitivo e polarizado. Percebe-se que, deslocam-se verbas, direitos e recursos de uma camada social para outra. Deste modo, justifica-se a existência de conflito direto na realização deste tipo de política pública, pois parte da população é “penalizada”, entretanto, estão atreladas na seara dos direitos sociais.

O entendimento das políticas regulatórias está atrelado à normatização do funcionamento do estado, uma vez que se relaciona com a constituição de portarias,

decretos, ordens e proibições. Percebe-se que os processos de conflito, de coalizão ou consenso podem ser modificados no transcurso da política pública.

Por fim, no modelo de Policy Arena, as políticas constitutivas determinam as condições gerais que vem sendo travadas as políticas supra elencadas. Ademais, esse tipo de política desenha a criação de novas instituições, a modificação do sistema de governo, do sistema eleitoral, do processo de negociações e demais atividades políticas atreladas ao campo da política pública.

O modelo de análise político denominado Policy Networks consiste, segundo a definição de Hecló em “interações das diferentes instituições e grupos, tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada policy”. (HECLO, 1978 p.102). Neste mesmo espírito, segundo Miller (1994), a *policy networks* compõe-se pela reiterada constituição de redes de relações sociais, sobre as quais se distribuem de modo concreto e organizado os devidos papéis na engenharia política, a fim de que se possam estabelecer arranjos de opiniões e valores comuns. De acordo com Capella (2007), percebe-se que as raízes deste modelo não estão alicerçadas nas características intrínsecas das redes, mas está abrigada pelas relações e pelos vínculos constituídos entre as entidades e indivíduos de modo geral. Saliencia-se que esse tipo de modelo analítico ganha corpo nos processos decisórios dos sistemas de governo das democracias modernas, uma vez que mostram-se antagônicas em face as políticas institucionalizadas. Razão pela qual, oferta-se o caráter horizontal de competências, alto grau de intercomunicação entre os atores envolvidos nesta rede, bem como a existência de controle mútuo.

Ocorre que tal modelo esbarra-se nas barreiras de acesso em determinados campos da política, especialmente aquelas de natureza monetária, bem como de defesa nacional. Segundo entendimento de Frey (2000, p. 222) acerca disso, vislumbra-se que as obstruções geradas pelo modelo em debate ao sistema político brasileiro:

Na atual conjuntura brasileira, caracterizada pela necessidade de um ajuste fiscal, essas disputas entre as várias pastas e “policy networks” pelos recursos, assim como entre essas pastas e a equipe “econômica” e a presidência tornam-se particularmente acirradas, deixando transparecer uma certa incapacidade de ação e, logo, comprometendo a governabilidade do sistema político [...]. (FREY, 2000, p. 222).

Imperioso destacar que Borzel (1997) oferta um conceito mais minimalista acerca deste modelo, compondo-se pela congregação de relações interdependentes e não hierárquicas relativamente estáveis, cujos interesses estão alicerçados pelo compartilhamento cooperativo de interesses e objetivos comuns entre os atores envolvidos em uma dada política pública. Razão pela qual, a adoção deste modelo de análise não merece guarida para o estudo da temática do Tráfico Internacional de Mulheres para Fins da Exploração Sexual, justamente por que se trata de uma política setorial, complexa e dinâmica, cujas mudanças ao longo do processo são freqüentes e inevitáveis. Por conseguinte contrariando sobremodo os fundamentos enraizados pela *policy networks*, bem como pela *policy arena*.

Realizadas tais observações, passa-se para o modelo de análise *policy cycle* - ciclos da política pública -, enquanto elemento teórico analítico das políticas públicas ao enfrentamento desta mazela que fomenta o crime transnacional em grande escala às vítimas brasileiras.

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy making process*) também conceituado por ciclo de políticas públicas consiste em um método teórico analítico que organiza a vida de uma política pública em fases seqüenciais e interdependentes.

Segundo FREY (2000, p. 226) a instauração de fases para o desenvolvimento do processo político, culmina na revelação de um modelo heurístico bastante interessante. Senão vejamos, em suas palavras a despeito disso:

As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. (FREY, 2000, p. 226)

Não obstante, na prática esse modelo heurístico de fases não se apresenta de modo seqüencial, os atores políticos baseiam-se em processos interativos, cujo dinamismo de alterações ocorre na medida em que houver reações mútuas no diálogo dos atores envolvidos na política.

Salienta-se as palavras de Frey (2000, p. 226) acerca da interatividade das fases do processo do ciclo da política pública, veja-se:

Processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se de fato em todas as fases do ciclo político, ou seja, o controle de impacto não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode ou até deve acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política. (FREY, 2000, p. 226)

A engenharia deste modelo permite que haja mudanças de acordo com as necessidades concretas, ou seja, a teoria e prática se reforçam uma com a outra, de modo que a teoria se amolda à luz das modificações práticas, e a prática se altera pela aplicação da teoria.

2.3 DO CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA

De acordo com essa tipologia, a política pública é vista como um ciclo deliberativo, formado por várias fases: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).

Registra-se que a ideia de simplificar, para fins analíticos, a policy-making em um processo desdobrando-se em fases foi mencionada pela primeira vez, segundo Howlet, Ramesh e Perl (1955), por Harold Lasswell, o qual dividiu o processo da política pública em sete estágios: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término, avaliação.

De acordo com Lasswell, o ciclo político administrativo, posteriormente também conhecido como ciclo de política pública, tem início com a coleta, processamento e disseminação de informações pelos aplicadores da política pública – policy makers. Logo vem a promoção de uma gama de opções ofertadas por estes tomadores de decisão, os quais prescreverão tais decisões no curso de uma dada ação, bem como invocarão as devidas sanções para aqueles que a descumprirem.

Prosseguindo, nos últimos estágios, a política é aplicada pela burocracia e pelas altas cortes, até que se atinge seu transcurso final ou é encerrada. Por fim, os

objetivos e ações traçados pela política serão avaliados para aferir se atingiram ou não o pretendido.

Ocorre que, filiando-se aos ensinamentos de Howlett, Ramesh e Perl (1955), tais estudos não abrigavam as influências externas para a sua tomada de decisão, ficando adstrita a tomada de decisão no interior do governo. Com efeito, o processo decisório limitava-se apenas aquelas pessoas ocupantes de cargos oficiais. Sinaliza-se, outrossim, que as políticas seriam avaliadas depois de atingir o seu término, o que não tem muita lógica, pelo atual modelo de ciclo de política pública.

Todavia, estas primeiras inserções no campo da análise de política pública, dividindo-a em fases no corpo de um processo, mostrou-se umbilicalmente contribuições de grande monta para o desenvolvimento de estudos políticos, assim como para a constituição no tratamento de novas análises à concepção do ciclo de política pública. Ratifica-se isso, pois, Bresser (2001) alicerçou sua concepção a este modelo, com base nos ensinamentos prescritos por Lasswell. Dentre suas atribuições, menciona-se a introdução do processo da política pública vista como um ciclo em constante movimento, demonstrando que o ciclo da política não tem vida fixa, com nascimento e morte.

Neste espírito foi a partir do legado de Lasswell e Bresser que surgiram na década de 1970 e 80 variações do modelo de política pública, com interpretações e concepções ligeiramente distintas sobre as suas fases.

Sem a preocupação de esgotar o debate acerca do tema em tela, vejamos um quadro sinótico que sintetiza as diversas concepções atreladas ao campo das fases do modelo de análise *policy cycle* (ciclo da política pública) para auxiliar o entendimento deste modelo escolhido como parâmetro teórico metodológico da dissertação em apreço.

Estudos	Fases definidas
HA Simon. Administrative Behaviour, 1947	Inteligência, Desenho, Escolha.
HD Lasswell. The Policy Orientation, 1951	Informação, Promoção, Prescrição, Invocação, Aplicação, Término e Avaliação.
R Mack. Planning and Uncertainty, 1971	Reconhecimento do problema, Formulação de alternativas, Decisão, Efetivação, Correção/Ajuste.
R Rose. Comparing public policy, 1973	Reconhecimento público das necessidades existentes, Como os temas são colocados na agenda, Como as demandas avançam, Como o governo se envolve no processo decisório, Recursos e constrangimentos, Decisões políticas, O que determina as escolhas de governo, A escolha no contexto, Implementação, Resultados, Avaliação da política e Feedback.
G Brewer. The policy sciences emerge, 1974	Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação e Término.
W Jenkins. Policy Analysis: a political and organizational perspective, 1978	Iniciação, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação e Término.
BW Hogwood and LA Gunn – Policy analysis for the Real World, 1984	Definição de temas, Filtro de temas, Definição de temas, Prognóstico, Definição de objetivos e prioridades, Análise de opções, Implementação da política, monitoramento e controle, Avaliação e revisão, Manutenção da política, Sucessão e Término.
Howlett; Ramesh; Perl. Studying Public Policy, 1993	Montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Quadro 1: As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de políticas públicas

Fonte: Baptista e Rezende (2011).

Registra-se que, a referência acadêmica mais difundida, hodiernamente, acerca do ciclo de política pública é aquela abordada por Howlett, Ramesch e Perl (2013) os quais condensaram as fases do processo da política pública em cinco estágios: montagem da agenda; formulação da política; tomada de decisão; implementação e avaliação.

A dinâmica da política pública, pela inteligência dos autores referidos tem seu início a partir da percepção dos problemas políticas, passa pelo processo de formulação de propostas e decisão, caracterizada como formulação da política, quando atinge a fase da implementação. Por conseguinte, ocorre a sua avaliação com o consequente novo fazendo jus a um novo reconhecimento de problemas e formulação de políticas sendo, portanto, uma análise processual, dinâmica e cíclica.

Veja-se, a seguir, a partir da figura abaixo arrolada como funcionaria o ciclo em linhas gerais nesta visão espelhada pelo setor acadêmico da atualidade:

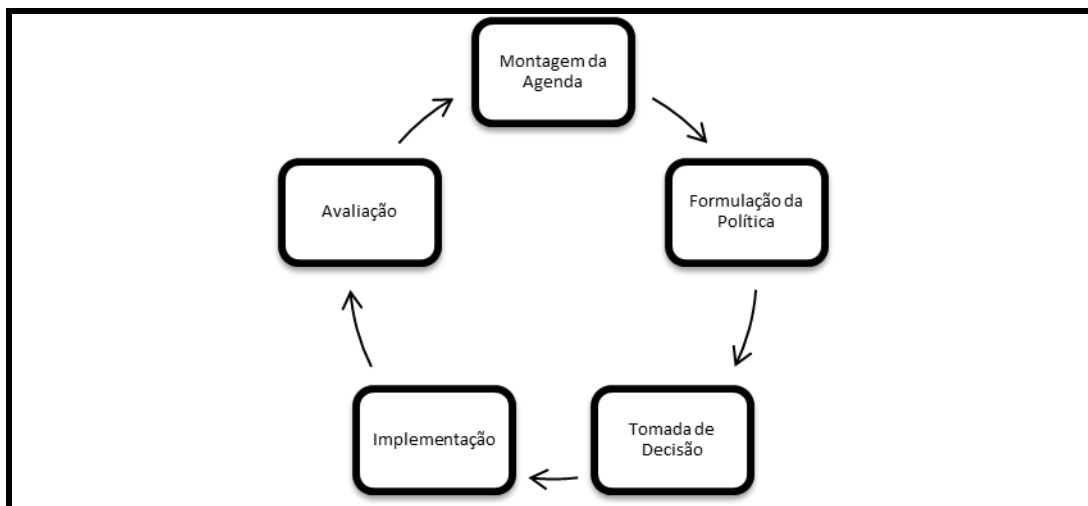


Figura 1 - O Ciclo da Política

Fonte: Adaptado de Howlett e Ramesh (1995).

Em função da presente dissertação focalizar-se nos limites e possibilidades dos I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, bem como por uma questão didática, dividir-se-á o ciclo da política pública utilizando o modelo estipulado por Howlett; Ramesch (1995) para tanto, analisam-se quatro fases, senão vejamos: Montagem da Agenda, Formulação, Implementação e Avaliação.

Somado a isso, o ciclo de política pública, por excelência é um mecanismo de análise teórica que não está caracterizada por uma estrutura a ser seguida rigidamente na sua elaboração. Isso porque pela práxis dinâmica do processo de uma política pública percebe-se que as fases do *policy cycle* estabelecem inter-relações, implicando um sistema de influencias entre si, podendo inclusive ser iniciadas por momentos distintos ou não apresentar algumas das fases. Deste modo, justifica-se a intenção de contemplar as idéias do ciclo de política pública para o fim de embasar o conhecimento teórico com o estudo propriamente do enfrentamento do tráfico de mulheres para exploração sexual, buscando seus limites e possibilidades, através da adoção da matriz FOFA.

2.3.1 Montagem da Agenda

Realizadas as primeiras considerações acerca do modelo de análise *policy cycle* – ciclo de políticas públicas, buscam-se analisar as principais características e articulações enfrentadas pelo processo político. Diante disso, vislumbra-se a priori, a montagem da agenda como primeiro estágio senão o mais crítico em relação às demais etapas do ciclo, já que seus impactos se refletem ao longo de todo o processo da política pública.

Sinaliza-se, em linhas gerais, que esta etapa consiste-se pela dinâmica de como os problemas transformam-se em problemas políticos, após serem alvo de atenção e da ação governamental. Deste modo, compõem-se pelas articulações de assuntos, ideias, atores políticos e sociedade civil com o escopo de tornar uma questão social relevante para a possível atuação do governo enquanto política pública.

Imperioso destacar a breve e geral definição conceitual de Kingdon (1984, p.3-4) sobre o tema em apreço, senão vejamos:

[...] é a lista das questões ou problemas que recebem alguma atenção séria, em algum dado momento, por parte dos funcionários do governo e das pessoas de fora do governo que estão próximas a esses funcionários (...) Do conjunto de todas as questões ou problemas concebíveis, aos quais os funcionários poderiam estar voltando sua atenção, na realidade prestam séria atenção a alguns e não a outros [...]. (KINGDON, 1984, p. 3-4).

Em outras palavras, denominou de agenda a lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Isso porque, em razão de sua pesquisa empírica, percebeu que os problemas se mostravam de diferentes formas e que a atenção do governo também era diferente caso a caso.

Rodrigues (2010, p.48) salienta, ao tratar da formação da agenda que:

Nesse momento, o problema (sobre o qual o governo decidiu agir) torna-se uma questão política, isto é, adquire status de “problema-público”- e as decisões sobre esse problema resultarão, efetivamente, no desenho de políticas ou programas que deverão ser implementados na etapa seguinte. (RODRIGUES, 2010, p. 48).

Sob esta linha de raciocínio, segundo os ensinamentos de Howlet, Ramesh e Perl (2012), o primeiro passo para a formulação de uma política pública é a

formação da agenda com os problemas de relevância pública. Entretanto, quais são, efetivamente, os problemas de relevância para o Estado?

Kingdon (1984) prossegue neste espírito com a seguinte indagação: Por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Bem como, dentre a gama de preocupações como uma ideia é abraçada pelos formuladores de políticas, transformando-as?

Deste modo, o processo de problematização mostra-se prolongado e modificado pelo panorama institucional cognitivo, os quais cancelam a entrada de fenômenos percebidos no espaço de decisão. Em outras palavras, para Kingdon (1984), o problema para estar na agenda deverá integrar-se à lógica de funcionamento do aparelho político-administrativo. Ressalta-se a importância do arcabouço jurídico normativo, posteriormente examinado, como imprescindível para realização dessa integração.

Sob essa ótica, Howlett (2010), percebe-se que na fase de montagem da agenda vislumbra-se a formação das políticas públicas como o resultado de uma dialética entre o poder político e a opinião pública.

Filiados a esse entendimento, Baumgartner e Jones (2005) mencionam que esta fase refere-se a determinados assuntos que padecem de maior preocupação pela atividade do Estado. Isso não significa dizer que, o problema deverá ser abordado ou sanado pela atividade governamental, mas tão somente legitimá-lo ao destaque enquanto problema público.

Vejam-se as lições traçadas por Cobb e Elder (1972, p.12) acerca do entendimento da montagem da agenda, tomando como base o modelo de análise ciclo de políticas públicas.

Os processos pré-políticos, ou pelo menos de pré-decisão, muitas vezes desempenham o papel mais crítico na determinação das questões e alternativas que devem ser consideradas pelo Estado e das prováveis decisões que serão tomadas. O que acontece nas câmaras de deliberações das instituições formais do governo talvez signifique pouco mais que reconhecer, documentar e legalizar, se não apenas legitimar, os resultados momentâneos do confronto contínuo de forças existentes na matriz social mais ampla. (COBB e ELDER, 1972, p. 12).

Sob a pertinência do campo em questão, Kingdon (1984), diferenciou três tipos de agenda: (a) sistêmica ou não governamental, a qual consiste na lista de

assuntos e problemas do país levantados pela sociedade, mas que por motivos diversos não foram objeto de atenção do Estado para integrar a agenda naquele momento; (b) institucional ou governamental – traduz os problemas atraídos pela atenção do governo, mas padecem de decisão; (c) decisória ou política, são os problemas que efetivamente estão sendo trabalhados pela agenda.

Diante disso, concluiu que os formuladores de políticas não conseguem atuar em todos os problemas de modo integral e que apenas alguns temas são capazes de atrair a atenção dos *policy makers* e entrar na agenda decisória.

A luz dos apontamentos extraídos por Howlett Ramesch e Perl (2013), pode-se mencionar que, Kingdon (1984) a fim de responder os questionamentos supra elencados, examinou as influências existentes para a montagem da agenda a partir de um estudo sobre iniciação de Políticas no Congresso dos Estados Unidos. Constatou-se, com o escopo de atrair questões para agenda, a existência de janelas de oportunidades, as quais se abrem e se fecham de acordo com a inter-relação dinâmica entre atores políticos, instituições políticas e idéias.

Para tanto, sinaliza-se a existência de três tipos de fluxos, sejam eles: o fluxo de problemas, o fluxo da política pública e o fluxo político. A primeira variável diz respeito àqueles problemas públicos que necessitam da ação do governo em razão de eventos fortuítos ou inesperados, a segunda – fluxo da política pública emanada por analistas políticos que ao analisarem o problema projetam possíveis soluções às ações governamentais. Por fim, a terceira variável – fluxo político – está relacionada às questões de ordem decorrentes da instabilidade do sentimento nacional, tais como ciclos orçamentários e eleições periódicas, bem como por conflitos entre grupos de interesse e da esfera legislativa.

Neste diapasão, sinaliza-se que tais fluxos são interdependentes, embora possam seguir um caminho autônomo, em um dado momento se inter-relacionam. Momento pelo qual, a ponte é correlacionada pela ação de empreendedores políticos, os quais compilam soluções para os problemas e ofertam oportunidades. Imperioso mencionar que tais oportunidades lançadas ocorrem por um período determinado, uma vez que a janela de oportunidade abre e fecha-se, razão pela qual, em perdendo uma chance, será necessário aguardar por outra, quando a janela estiver aberta para tanto.

Outro ponto que merece destaque está em torno da dinâmica da janela e seus tipos. No que se refere à dinâmica, as janelas apresentam-se ou modificam-se de forma muito previsível, sobretudo as institucionalizadas. Ademais, no que tange aos tipos de janela, nomeia-se por uma questão didática a existência de quatro tipos de janelas políticas, senão vejamos a tabela abaixo:

De fluxo político...	Ocorrem quando...	Abertura de janela...
Rotineiro	eventos institucionais causa a abertura de janela	Previsíveis
Discriminatória	as ações de atores políticos causa a abertura de janela	menos previsíveis.
De problemas externos	Questões conexas atraem-se para abertura de janela	Já aberta
De problemas aleatórios	Eventos e crises causam a abertura de janela	Imprevisíveis.

Quadro II: Tipos de janela de oportunidades - Kingdon

Fonte: Produção nossa baseado em Howllet, Ramesh e Perl (2013).

Com efeito, o modelo avançado, Howllet, Ramesh e Perl (2013) descrevem os estudos promovidos por Baumgartner e Jones. Segundo estes, o discurso político funciona como mediador para o provimento da estabilidade na montagem da agenda política. Além disso, tem o condão de aprimorar ideias, atores e instituições políticas, construindo o fortalecimento do subsistema, o qual é o seu elemento chave.

Diante disso, oportuno trazer o entendimento de discurso político na visão de Foucault (1972), a fim de sistematizar melhor a compreensão. Sob a égide de uma visão vinculada à política pública, pontua-se que os problemas políticos emanam de discursos sociais e políticos preexistentes, os quais cumprem a tarefa de identificar um problema, uma oportunidade política, bem como quem seria apto para articulá-las.

Outrossim, salienta-se a importância da imagem destes problemas políticos pela visão de Baumgartner e Jones (1991, p.1047).

Quando eles são caracterizados como problemas técnicos e não como questões sociais, os experts podem dominar o processo da tomada de decisão. Quando as implicações éticas, sociais ou políticas dessas políticas públicas assomam ao centro da cena, uma gama muito mais ampla de participantes pode subitamente ser envolvida. (BAUMGARTNER e JONES, 1991, p. 1047)

Em razão disso, este modelo desenvolvido se justifica pela possibilidade dos subsistemas específicos controlarem, de certa forma, o rumo das interpretações possíveis em face dos problemas, e, por conseguinte, como serão concebidos e articulados na montagem da agenda. Deste modo, a natureza dos atores políticos com seus respectivos discursos faz jus ao surgimento de possíveis novas condições do surgimento de idéias, bem como para inserção dos problemas públicos na agenda institucional do Estado.

Rocha (2010, p.97) enfatiza que:

A conversão de um fato num problema depende da forma como as pessoas o veem como problema, isto é, [...] a interpretação, não é necessariamente racional, envolve valores, crenças, ideologias e interesses, pois são esses fatores que dão forma às percepções da realidade. Murray Edelman (1971) entende que se trata de um processo simbólico, não sendo um processo espontâneo, mas largamente, comandado pelo governo, o que ajuda a criar percepções da necessidade de uma política. (ROCHA, 2010, p. 97)

Compulsando as conjunturas de modelos de análise, conclui-se em linhas gerais que, a montagem da agenda é uma coleção de problemas, compreensão de causas, símbolos, soluções e outros elementos dos problemas públicos, que diante de certas situações multifacetadas captam a atenção de membros do público e dos seus atores governamentais. Deste modo, quando um problema é inscrito na agenda, congrega-se atenção para a fase de formulação do ciclo de política pública.

2.3.2 Da formulação

Sob essa esteira de raciocínio, pela dinâmica da formulação de políticas públicas, pode-se afirmar em linhas gerais que esta fase consiste no processo por meio do qual se faz a identificação, bem como a formalização das possíveis soluções políticas em face às opções existentes para resolução dos problemas postos na agenda. Deste modo, neste estágio, explora-se o melhor caminho a ser adotado para que se instaurem ações governamentais, capazes de enfrentar o problema.

Segundo Howlett, Ramesh e Perl, consiste na segunda fase do ciclo da política pública e debruça-se pela intenção de um problema da agenda formal do governo ser formulado para que esteja no curso de uma ação política, pelos

tomadores de decisão política. Deste modo, aparece enquanto processo difuso e desconexo, o qual pode variar de caso a caso, senão, vejamos:

A formulação de políticas inclui a identificação de restrições técnicas e políticas à ação do Estado. Ela envolve o reconhecimento de limitações o que revela o que é inviável e, por implicação, o que é viável. Isso pode aparecer óbvio, mas ainda não se reflete nas muitas propostas sobre o que os policy-makers deveriam estar fazendo, que muitas vezes deixam de reconhecer as limitações que restringem um curso de ação proposto (HOWLETT; RAMESH e PERL, 1955 p. 125).

Imperioso mencionar que, o condão desta fase é contemplado pelas possíveis propostas que visem a estreitar a ponte entre a situação problemática atual e a situação almejada. Deste modo, busca-se constituir de modo cristalino as metas a serem alcançadas, bem como os objetivos a serem atingidos.

Não obstante, vale esclarecer pelos ensinamentos de Deubel (2007) no que diz respeito ao estabelecimento de metas, pois se trata de tarefa complexa, sobretudo em situações em que se deve considerar elementos qualitativos, bem como nos casos politicamente indesejáveis em função da baixa probabilidade de se consumir o sucesso da qualidade da política pública.

Com efeito, neste arcabouço analítico, Rocha (2010) ressalta que antes da formulação de qualquer lei o governo deve colocar as seguintes questões: É a presente lei necessária, ou pode a política ser implementada de outra forma? A lei vai ao encontro dos objetivos propostos? Completa Dye (2009), que muitos dos formuladores de políticas não dispõem de tempo, informação e recursos para pesquisar e analisar todas as alternativas apresentadas, o que os leva a optar pela continuidade de programas já existentes do que se engajar no planejamento de novas políticas, “[...] porém toda regulamentação jurídica deve procurar mecanismos de controle da sua real eficácia [...]”, conclui Rocha (2010, p. 123).

De acordo com Brewer e DeLeon (1983), este é um estágio do ciclo mais político na medida que, dentre as possíveis soluções potenciais para um problema, deverão ser formuladas de modo que, uma ou algumas, sejam eleitas para o seu uso. Isso implica naturalmente que tal escolha seja realizada mediante a tomada de decisão política para que oficialmente venha a pertencer no curso de uma política pública.

Sob este espírito, conta-se com o apoio de grupos de interesses, acadêmicos, especialistas, consultores e especialistas atrelados à esfera institucional ou atrelados a grupos de interesse na promoção de determinada alternativa ou criando obstáculos para que não seja reconhecida enquanto solução política do problema.

Cumprе esclarecer que essa fase, segundo Harold Thomas (2001), é subdividida em quatro fases, senão vejamos: apreciação, diálogo, formulação e diálogo. A primeira é o momento pelo qual o governo toma ciência dos problemas políticos, das possíveis soluções bem como de dados, exemplo disso são os relatórios de pesquisa, consulta pública, documentos de experts e etc. Na segunda fase fomenta-se o diálogo entre os atores políticos envolvidos com as diversas formas e perspectivas sobre as potenciais soluções dos problemas. Tais supostas soluções são apresentadas pelas articulações ocorridas em reuniões abertas, bem como de modo mais estruturado com a presença de experts e demais representantes sociais. Registra-se que a formulação se evidencia no seio das deliberações, pois se esboça de modo específico a proposta que avançará para o próximo estágio do ciclo e seja ratificada. Exemplo disso são os projetos de lei, regulamentações, bem como os projetos de planos e programas. Por fim, o último estágio é cancelado pelas possíveis objeções ocorridas no debate político, nesse sentido os atores têm a faculdade de impugnar determinadas escolhas, a fim de ver reformulada a decisão. Instaura-se, nesta etapa, a formação de dissenso e apoio político entre os atores políticos, o que refletirá mais tarde na implementação ou não de determinada política pública.

Ademais, diante desse arcabouço é necessário pontuar a relevância da participação da sociedade civil, a fim de que os rumos dessas escolhas expressem melhorias para o corpo social e representem a garantia do verdadeiro Estado Democrático de Direitos e não para beneficiar um determinado grupo político específico. Razão pela qual, devem ser considerados como atores proativos em face da escolha realizada pelos tomadores de decisão.

À luz disso, registra-se que a tomada da decisão é restrita aos atores-institucionais, tais como políticos, magistrados e demais membros do Estado-Nação, os quais depois de ultrapassar o conflito dialético, com suas retóricas e suas influências políticas mútuas, realizam a melhor escolha para solucionar o problema

apresentado. Diante disso, é cabal trazer ao debate teórico de alguns modelos de análise, senão vejamos.

Destaca-se a priori o modelo racional, cujas raízes estão alicerçadas nos iluministas e nas escolas de pensamento positivistas, aplicava a racionalidade como uma inteligente ferramenta para maximização de ganhos, usando todos os instrumentos possíveis e viáveis durante a tomada de decisão para fruição dos melhores resultados. Neste modelo, é pressuposto que os tomadores de decisão atuem como verdadeiros técnicos, a fim de coletarem as melhores informações que possibilitem resolver da maneira mais eficaz os problemas que enfrentam. Os principais expoentes do modelo racionalista foram Bellman, Zadeh, Whalen (*apud* LINDBLOM, 1959).

Contudo, Simon (1946, *apud* HOWLET, RAMESH E PERL, 2013) derrubou a tese deste modelo, aludindo, dentre outros fatores, a impossibilidade de conhecer de antemão todas as consequências geradas pelas escolhas tomadas na fruição dos melhores resultados. Deste modo, restaria prejudicada, justamente pela inviabilidade de agregação efetiva dos melhores resultados. Postulados que ficaram conhecidas como a teoria da Racionalidade Limitada das Decisões Públicas.

Contrapondo-se ao modelo racional, surge o incrementalismo, cuja ideia, acerca dos assuntos para composição da agenda política, era encarada como um processo político caracterizado por barganha e concessões recíprocas entre os tomadores de decisão autointeressados.

Segundo Lindblom (1959, p.81), principal expoente deste modelo, as decisões representavam aquilo que fosse politicamente viável e não o que era tecnicamente desejável, devendo operar sob a ideia da “[...] construção contínua, partindo da situação atual, passo a passo e em pequenas etapas”. Sob esse condão, as políticas públicas resultam de um processo político, sobre o qual buscam-se congruir as preferências dos agentes com os interesses das organizações e instituições.

Ainda neste espírito da agenda política, Cohen March e Olsen (1995) elaboram o modelo *Garbage can* ou “lata de lixo”. Segundo esse modelo, as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de idéias com pouca consistência. Deste modo, as escolhas compõem um *garbage can*, em que

vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que eles aparecem (SOUZA, 2006).

Inspirado nesse modelo, Kingdon afere que o produto de políticas públicas nada mais são do que a mistura de múltiplas correntes, o que denominou de “*multiple streams*” (SOUZA, 2006).

Em oposição a essas concepções, o modelo de coalizão de defesa – *advocacy coalition* – liderado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), defende que crenças, valores e idéias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 31). Sobretudo, porque essas crenças e valores se modificam em cada subsistema que integra uma política pública, e, por conseguinte, compõe determinadas coalizões de defesas e intenções do processo de formulação de políticas públicas.

Assim, a política pública é concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articula com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e recursos de cada política (SOUZA, 2006, p. 31).

Sinaliza-se que o estudo de análise de política pública pode decorrer do modelo de arenas sociais, cuja estratégia está na possibilidade de investigação dos padrões das relações de grupos e indivíduos. Em que um grupo de pessoas, denominado Empreendedores Políticos buscam soluções com o lançamento de determinados problemas a figura dos *policy makers* (tomadores de decisão ou decisores de políticas públicas) os quais detém a tarefa de incorporá-las a agenda política ou ignorá-las.

Para convencer os *policy makers*, em conformidade com Celina Souza (2006), há a utilização de três mecanismos: Divulgação de indicadores; Repetição continuada do problema; “*Feedback*” que demonstre falhas ou resultados ruins da política atual.

Ainda nesta temática, faz-se necessário discorrer sobre o modelo de análise influenciado pelo Gerencialismo Público, o qual está enraizado na análise de aferição da eficiência de dada política pública, da sua credibilidade como fator importante, bem como na delegação das políticas públicas para instituições distintas

do cenário político estatal. Em razão disso, metas e normas constituem os principais instrumentos para avaliar a eficiência e eficácia dos resultados da política pública.

Por fim, sob uma vertente moderna, imperioso destacar que, Simon Schwartzman (2004) desenvolve um modelo de análise de políticas sociais ligado ao crescente processo de democratização instaurado no Brasil com o advento da Constituição Federal de 1988 – também conhecida como Constituição Cidadã, denominado políticas de terceira geração, enraizados pelos conceitos de Intersetorialidade e transversalidade.

Neste espírito, tais políticas visam responder de modo integral os problemas sociais, a partir da simbiose e coordenação entre as diversas políticas públicas, mediante a cooperação e a interação do pacto federativo formado pela União, Estados e Municípios. Filiado a esse entendimento, Abrucio (2002) menciona que a atual Carta Magna brasileira trouxe o “renascimento da federação brasileira” com a nova racionalidade predominante, em que a descentralização assume muitas facetas, o que culmina no alinhamento de governos locais ao processo de democratização e dos processos de tomada de decisão e equalização de políticas públicas.

Ressalta-se, por excelência, o artigo 194 da Constituição Federal Brasileira, a fim de ratificar a expressão teórica da prática política, acerca do caráter cooperativo e descentralizado supramencionado.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Constituição Federal de 1988).

Com efeito, pode-se sustentar em uma interpretação hermenêutica o reconhecimento da importância de influências de diversos atores não institucionalizados na formação de políticas sociais de cooperação. Deste modo, chancela-se a idéia de cooperação horizontal em que a sociedade passa a estar condicionada na forte tensão da gestão das políticas públicas sociais, bem como maior integração das ações governamentais na prestação destas políticas.

Segundo Nogueira (2004), a multiplicação e fragmentação de interesses, os problemas enfrentados no rumo/direção e coordenação da política pública e o empobrecimento da convivência, são características que podem tencionar a participação social e a integração de políticas com o escopo de desenvolver soluções políticas integrais aos problemas sociais.

Razão pela qual, como alude Silva (2011) projeta-se paulatinamente uma estrutura de rede em multiníveis, a partir do entendimento intersetorial e transversal para a implementação de políticas públicas.

Veja-se o entendimento de Silva (2011, p.2) sobre intersetorialidade:

A intersetorialidade pode ser definida como o conjunto de desenhos formais e práticas que conferem sinergia e complementaridade entre diversos setores responsáveis pelas políticas públicas (como o administrativo, o orçamentário, o de planejamento, de recursos humanos, etc.), mas também as próprias áreas específicas das políticas sociais, como assistência social, educação, saúde, etc. Assim, a intersetorialidade não se restringe a uma questão meramente administrativa, mas engloba enfoques multidimensionais, respostas integrais e superação das intervenções setoriais especializadas ou fragmentadas, com baixo grau de diálogo na busca por soluções para problemas comuns e/ou interrelacionados. (SILVA, 2011, p.2)

Neste espírito, transversalidade segundo Serra (2004, p. 3) é contemplada uma “intersetorialidade de elevado nível institucional”. Em outras palavras, busca-se o compartilhamento das estruturas institucionais verticalmente constituídas, de modo que se instaure um objetivo comum que não seja particular de uma delas, assim como se visa tecer o encaixe organizacional à necessidade de incorporação às tarefas de organização de temas, visões, problemas públicos e objetivos que padeçam de respostas em apenas uma das estruturas organizacionais verticais.

Deste modo, o tema chave para se compreender a cooperação social, com seus conceitos de intersetorialidade e transversalidade está alicerçado no instrumento político muito em voga hodiernamente nas diversas áreas da ciências sociais, apontado por Capella (2008) – “governança”.

Sinaliza-se que, em função dos diversos significados balizados a este termo apontam para ausência de um consenso sobre o conceito. Nota-se que, o referido termo assume contornos bem difusos nos estudos atrelados as políticas públicas.

No campo das relações internacionais, segundo a referida autora, ela foi emanada com o processo de globalização, sobre o qual imputou conseqüências

como a interdependência das instituições e o aumento da necessidade de regulação do plano global. Razão pela qual, seu papel assume matizes desde discussões focadas na integração, ou apenas intergovernamental, tratadas como uma questão supra-nacional, até assuntos conectados sob a égide da formulação e implementação de uma política pública.

Com efeito, arquiteta-se o entendimento de Peters (2001, p.16-22) acerca de “governança”:

Governança representaria a abordagem decorrente do questionamento deste modelo de administração pública, uma nova teoria da administração pública, focada em mercados e competição; administração participativa; flexibilidade e desregulamentação. (PETERS; 2001, p.16-22)

Todavia, para o plano teórico, a concepção do termo em comento invade em uma abordagem capaz estimular o estudo multidisciplinar e sistemático na compreensão das formas pelas quais leis, normas e práticas administrativas detêm o poder de restringir ou estimular a produção de bens e serviços públicos, seja mediante o apoio de instituições governamentais ou do setor privado, como também da sociedade civil de modo geral.

Neste viés, as diversas perspectivas concebidas parecem derivar do fato de seu conceito não estipular significados e limites muito precisos, por isso, o emprego do termo depende muito do caso concreto, bem como é interpretado, utilizado ou respondido, uma vez que ela traduz-se por um valor em si próprio.

À luz dos ensinamentos de Cappella no plano de ação governamental, governança pode ser “tanto a base para a idéia de “desconstrução” de um Estado em crise (sem capacidade financeira e administrativa) quando para a construção de um Estado capaz de garantir direitos civis e básicos” (CAPELLA, 2008, p. 24).

Compulsando o debate conceitual esboça-se, de modo singelo e vinculado ao processo de formulação de políticas públicas desta dissertação que, “governança” deve ser entendida pela busca na incorporação de diversos atores na lógica de atuação governamental, fazendo jus no alcance da atuação do Estado no patamar de Estado-rede, assim como, consistindo na expansão de mecanismos da participação social para gozar maior legitimidade e efetividade às políticas públicas.

Nesta seara, no que se refere à fase de formulação da política pública foram realizadas a compilação de diversos autores sobre o seu conceito, passando pelas suas respectivas estruturas e enaltecendo as principais linhas analíticas do modelo de análise em questão.

Destarte, realizadas as observações atreladas à fase de formulação do ciclo de política pública, quando se toma a decisão, a partir das opções levantadas a respeito do caminho a seguir a política, parte-se para o próximo estágio, que diz respeito ao processo da fase de implementação. O caminho a percorrer é dinâmico e relevante para o entendimento acerca dos desafios e oportunidades ao estudo das políticas de enfrentamento ao tráfico de mulheres para o fim da exploração sexual.

A implementação, conforme afirmam Silva e Melo (2000), nada mais é que “execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA e MELO, 2000, p. 4); isto é o mesmo que dizer a relação entre a causa da política e seus efeitos, que converte *inputs* (formulação da política) em *outputs* (efeitos da política).

2.3.3 Da Implementação

Tais visões sobre o processo de formação da agenda são cruciais e importantes para entender melhor como o Governo formula uma política pública. Deste modo, passa-se à análise da fase de implementação da agenda, instante por meio do qual, planos, programas e projetos são efetivamente aplicados pela máquina burocrática de Governo.

Em razão disso, trata-se do estágio em que as ações do governo são colocadas em prática, o espírito é consolidado pela adequação do problema na solução desejada. Esta etapa refere-se também ao estágio de planejamento administrativo utilizável, ou seja, é neste momento que o governo analisa se existe tempo e recursos humanos para colocar essas ações em prática.

Alguns autores defendem a importância de levar em consideração, no fluxo do processo de planejamento, aqueles que estão mais próximos às ações resultantes das políticas, sendo dessa forma a população afetada pela política e os agentes do estado em contato com ela.

Isso é justificado, em razão de tais pessoas estarem mais próximas da realidade e saberem, de fato, o que acontece e o que seria melhor para alcançar os resultados da política (ELMORE, 1979; LIPSKY, 1980), em síntese, tratam de um planejamento mais colaborativo.

Segundo Najan (1995) a implementação é uma etapa dinâmica, a qual não se esgota com a tradução de política em ação, justamente pela faculdade de poder transformar a política em si. Deste modo, esta fase pode ser considerada como um estado de ter alcançado os objetivos da política, em um processo que tudo acontece na tentativa de alcançar o propósito da política.

Além disso, a implementação afeta diretamente as ações de planejamento e organização da administração pública, bem como dos recursos disponíveis – sejam eles materiais, humanos, tecnológicos, para se atingir resultados práticos pretendidos pela política pública realizada (SILVA, 2009).

Sob essa ótica, realça Oliveira (2006), que as políticas públicas necessitam “de bons “planejadores” com mentes privilegiadas e “visão de futuro” para anteceder ao que vem no futuro e fazer planos corretos que levem aos resultados calculados”. (OLIVEIRA, 2006, p. 275). Pressman e Wildavsky (1973), autores de um dos primeiros trabalhos que tratam de implementação, demonstram que as deficiências da implementação estão na maioria das vezes, relacionadas com as escolhas dos instrumentos utilizados;

Ademais, segundo Frey (2000), acerca da implementação das políticas públicas no Brasil, pontua que os impactos reais da implementação de políticas públicas não condizem com aqueles transcritos na sua fase de formulação.

Diante disso, vejamos o conceito de implementação para esse autor, a partir dos ensinamentos de Windhoff-Héritier (1987, p.86): “A implementação de políticas pode ser considerada aquela fase do policy cycle, cuja encomenda de ação é estipulada na fase precedente à formulação das políticas e a qual, por sua vez, produz do mesmo modo determinados resultados e impactos de policy”.

Imperioso destacar que Silva e Melo (2000) apontam para três modelos de implementação: o modelo clássico, modelo como processo linear e o modelo visto como um jogo.

Sob a visão clássica, também denominada canônica de ação governamental, a implementação é uma das fases da *policy cycle* – Ciclo das Políticas Públicas –. Por este modelo dispensam-se os aspectos atrelados à implementação, uma vez que ainda na fase de formulação é realizado um diagnóstico prévio acerca das metas, recursos, bem como o caminho temporal da atividade. Deste modo, definidos esses parâmetros, sabe-se o grau de eficiência e eficácia dos planos, programas, projetos, enfim, da política pública estabelecida.

Ao contrário desta última visão, no modelo como processo linear à implementação é visto como um processo. Nessa perspectiva, as vicissitudes, obstáculos e problemas da implementação estão associadas a problemas de raízes variadas, sendo considerados como “desvios de rota”.

Registra-se que, conforme os autores ora mencionados, tais mazelas podem estar atreladas por aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores, pela própria natureza política na implementação dos programas ou planos e, por fim, pela resistência ou boicotes realizados por setores negativamente afetados pela implementação da política pública.

Ocorre que, tais modelos sofrem muitas críticas, já que essas perspectivas de análises contemplam um “mecanismo de funcionamento perfeito da administração pública”. Deste modo, ancora-se em uma visão ingênua e irrealista do sistema. Sob esse manto, cabal e notório que a realidade política do Brasil está muito *ad quem* de implementar políticas públicas, sem encontrar entraves de ordem financeiro, de engenharia organizacional ou de lacunas no campo normativo. Sem esquecer das mazelas enfrentadas na fase de fiscalização e monitoramento da demanda implementada.

Neste espírito, Souza (2002) caminha na mesma direção ao dizer que a fase de implementação não está atrelada a um processo genuinamente racional e linear, desvinculado dos processos políticos. Deste modo, a implementação de uma política compreende uma gama de vicissitudes, dentre os quais se destaca: interesses, conflitos, arenas de disputas e interpretações do que foi formulado e definido nos textos da política.

Sinaliza-se que, quando se ressalta tais reflexões sobre esta fase deve-se suscitar:

[...] o grau de conhecimento e capacidade das organizações e dos implementadores sobre a política que está sendo implementada; b) os diversos processos que compõem a implementação, inclusive seus pontos de conflito; c) o papel dos atores e dos agentes na implementação; e d) o grau de discricionariedade da burocracia quando implementa a política pública (SOUZA, 2002, p. 21).

Diante disso, deve ser vista como um jogo, sobretudo quando exprime a idéia de redes de implementação, bem como aprendizado institucional: Consiste em um jogo entre implementadores, cujos papéis sofrem negociações, os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre atores são objeto de barganha.

Nesta esteira, coaduna-se o entendimento de Bardach (1977), em que se analisa também o processo de implementação como um jogo, complementando que os jogadores são os atores que perseguem seus próprios interesses e que esses interesses tendem a afastar a correta implementação da política.

Deste modo, a implementação deve ser vista nas sábias palavras de (SILVA; MELO, 2000, p. 16) como:

[...] uma etapa subsequente à formulação e como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não apenas implementadas. E concluem que a “visão da implementação enquanto aprendizado e articulada em uma rede de agentes constitui um quadro de referências que permite uma representação mais consistente dos mecanismos de implementação de políticas”. (SILVA; MELO, 2000, p. 16)

Complementam os referidos autores que a implementação, conforme afirmam Silva e Melo (2000, p.4) nada mais é que “[...] execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas”; isto é o mesmo que dizer a relação entre a causa da política e seus efeitos, que converte *inputs* (formulação da política) em *outputs* (efeitos da política).

Em razão disso, a implementação de políticas públicas pode ser entendida como um processo por meio do qual se articulam, estrategicamente, mecanismos que viabilizem a sua instauração, mesmo diante dos problemas avençados ao longo de sua vigência no mundo real. Destaca-se a importância de mecanismos de coordenação que se articulam com as demais esferas do Estado-Nação, bem como entre Estados Nações quando o âmbito de atuação ultrapassar fronteiras nacionais.

Pontua-se sob essa mesma linha de raciocínio que, segundo Flexor e Leite (*apud* LIMA et.al., 2007) acerca da implementação da política pública, como sendo:

[...] um processo pelo qual as decisões acomodam-se à realidade, ajustam-se ao campo de aplicação, se inscrevem nas rotinas dos agentes que implementam a política. Implementar consiste em aplicar um programa de ação a um problema. Isso significa que existem perturbações e modificações entre os objetivos perseguidos e as ações efetivas (FLEXOR e LEITE *apud* LIMA et.al., 2007)

Sob este prisma, é nessa fase que os gestores e instituições redesenham o campo político, implementando de modo efetivo a política ao público setorial envolvido por ela. Inicia-se o caminho por meio do qual são aplicados os objetivos traçados pela ação da política pública.

Diante do que foi tratado até então, percebe-se que o sucesso da implementação decorre da clareza dos objetivos, pois é imprescindível que os tomadores de decisão compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera dela.

Cumprir registrar que, tão logo estejam oficialmente contemplados os objetivos e a orientação de uma política, os atores políticos envolvidos no processo de tomada de decisão começam a invadir o universo político dos atores interessados.

Tais atores burocráticos, segundo Bardach (1977) dotados de seus interesses, ambições e tradições particulares, nos seus mais diversos níveis de governo, União, Estados e Municípios é que estão envolvidos na implementação e compõe forma aos resultados, em um governo ou governança de múltiplos níveis.

Razão pela qual, segundo Howllet, Ramesh e Perl (2013), de um lado enquanto os funcionários estatais permanecem imprimindo uma força significativa neste estágio político, de outro, órgãos consultivos e semigovernamentais auxiliam os membros do subsistema político, na medida em que os atores políticos se comparam novamente aos encontrados no estágio da formulação.

Imperioso destacar que, o termo governança também é apresentado nesta fase do ciclo da política pública. Isso é ratificado, justamente pelo seu caráter dinâmico e sistemático.

Pressupondo que a implementação de uma política pública residisse na simples consequência lógica do processo de sua formação, que os estudiosos começam a analisar as possíveis armadilhas instauradas neste estágio do policy cycle. Deste modo, desenvolve-se a teoria da implementação, como resultado de um

esforço sistemático, a fim de que compreenda todos os fatores que influenciavam nesta fase.

Neste espírito analítico, em face à literatura diversificada produzida sobre os modelos de análise dos processos de implementação de políticas, pontua-se a discussão teórica ofertada por Winter (2010) bem como Howlett, Ramesch e Perl (2013), os quais fazem referência de três gerações de estudos.

A primeira, diz respeito aos estudos de caso exploratórios. Surge a partir da década de 1980 e suas principais contribuições estão incutidas no desenvolvimento de modelos analíticos consistentes que conduzissem à análise empírica. A segunda desenvolve os modelos analíticos *de cima para baixo (top-down)* e *de baixo para cima (botton-up)* e modelos de síntese. Por fim, a terceira geração busca ampliar estudos comparativos com a utilização de ferramentas e dados estatísticos para a análise de processos de implementação. É importante ressaltar que, na visão de Winter (2010), o pesquisador pode pertencer a mais de uma delas e de algum modo há características complementares nestas gerações.

Nesta perspectiva, passa-se a explorar os conceitos de segunda geração, de acordo com Howlett, Ramesch e Perl (2013) os debates acerca do chamado “*top-down*” e “*botton-up*” e dos modelos de síntese. Aquele, desenvolvido como mecanismo que assegurasse aos atores envolvidos na implementação maior eficácia, e, este enquanto exame de todas as ações dos atingidos e ou engajados na implementação da política.

Cumprir registrar que o modelo top down segue o modelo hierárquico clássico do sistema organizacional, ocorrendo portanto de cima para baixo. O processo de desenvolvimento desta arquitetura analítica assume matizes mais técnicas, diante disso traduz-se o entendimento de que a tomada de decisão ocorre na formulação. Na implementação objetiva-se atingir as metas, razão pela qual os implementadores teriam margem de manobra limitado, pois é realizado com base no entendimento do contexto, de suas condições estruturais, do conteúdo, dos tipos de informações que precisam ser geradas para cumprir com seu objetivo.

Sob o mesmo raciocínio, Winter (2010, p. 211) discorre sobre a pesquisa nesta perspectiva, afirma que

[...] os pesquisadores *de cima para baixo*, dominantes, enfocavam uma decisão política específica, geralmente uma lei. Tomando como pano de

fundo seu propósito oficial, seguiam a implementação sistema abaixo, frequentemente com especial interesse nos tomadores de decisão nos níveis mais altos. Costumavam adotar uma perspectiva de controle sobre a implementação, tentando dar bons conselhos sobre como estruturar o processo a partir do topo, para atingir a finalidade da legislação e minimizar o número de pontos de decisão passíveis de veto. (WINTER, 2010, p. 211)

Em outras palavras, se inicia com as decisões do governo, prossegue para baixo mediante sua estrutura hierárquica administrativa, a fim de que se examine em que medida os objetivos traçados foram alcançados e procura as razões subjacentes à implementação efetiva. Destarte, a ação governamental expressa em programas e projetos é analisada de cima para baixo nessa abordagem, focalizando em aspectos da formulação e nos seus desdobramentos na prática. Segundo Silva e Melo (2000), a abordagem *top-down* foca-se na questão dos mecanismos de controle sobre os atores implementadores para que os objetivos da política sejam consagrados.

No campo do modelo *bottom up*, de baixo para cima leva-se em consideração a complexidade do processo de implementação, ao enfatizar que o sucesso ou insucesso de um programa depende do nível de comprometimento dos atores diretamente envolvidos em sua implementação (LIMA e D'ASCENZI, 2012). Deste modo, a influência decisiva dos formuladores é questionada, valoriza-se a discricionariedade dos implementadores e a análise é centrada nos atores responsáveis pela execução da política. Sinaliza-se também que, conforme Pereira (2003) este modelo é constituído pela base, sendo que sua organização tem formato mais plano, o que culmina na existência de poucos níveis hierárquicos entre o topo e a linha de frente.

Sob este espírito, na abordagem *bottom-up*, o processo de desenvolvimento de um sistema de informação é realizado através do entendimento das ferramentas utilizadas pelos usuários por meio de diagnóstico, mapeando fluxos de processos e informações, para alavancar o conteúdo a ser utilizado pelo sistema, incluindo, por exemplo, pesquisas e índices (HAGEDORN, 2000).

A deficiência de ambos modelos atrela-se a presunção de que os tomadores de decisão ofertam aos implementadores o caminho e os objetivos certos, não obstante a realidade seja bem distinta e repleta de intenções governamentais, pelas

quais podem decorrer de barganha, objeções, conflitos e objetivos escusos e contraditórios.

Por fim, descrevem-se os modelos de síntese, os quais fazem jus à integração de conceitos que emergem tanto dos modelos que focalizam no processo de formulação quanto dos que focalizam na interpretação da política na ação dos implementadores. Por esta razão que, para compreender a realidade da implementação nas políticas públicas sociais, especialmente a de enfrentamento ao tráfico humano, extrai-se novamente o termo governança para a fase de implementação. Entendida enquanto regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e negociação.

Isso porque, diante da complexidade de enfrentar políticas de natureza social com problemas crônicos a simples análise dos modelos *top down* ou *bottom up*, mostram-se insuficientes, ainda que dialoguem entre si. Razão pela qual, Lima e D'Ascenzi (2013, p.105) ratificam isso quando realizam reflexões baseadas nas perspectivas (de cima para baixo e de baixo para cima), senão vejamos:

O primeiro centra-se nas características da estrutura normativa, o segundo, nos atores implementadores e em suas ações. Em comum, as abordagens enfatizam as condições e limitações materiais, vistas como determinantes da trajetória do processo de implementação. Tal ênfase deixa espaço à inserção de variáveis ligadas às idéias, aos valores e às concepções de mundo dos atores. (D'ASCENZI, 2013, p.105)

Deste modo, para dar maior consistência à fase de implementação e do processo do *policy cycle* de modo geral, é necessário que exista um ambiente institucional democrático, descentralizado e com um mix fortemente diferenciado de agentes implementadores.

Com efeito, a ideia de redes de implementação ao processo político torna-se mais realista e faz jus à necessidade da aplicação interorganizacional das políticas públicas, sendo fundamental para tratá-la com formato mais global com mecanismos de participação e de controle social.

Somado a isso, mapear o estudo analítico teórico desta fase é também relevante, uma vez que possibilita a análise do processo de execução da política formulada pelas organizações e atores implementadores. Ademais, analisar a implementação das políticas sociais implica colocar em discussão, temáticas

relacionadas aos processos de exclusão social de camadas em situação de vulnerabilidade, sobretudo as mulheres vítimas do tráfico internacional com o escopo da exploração sexual.

2.3.4 Da Avaliação

Transcorridas essas inserções até a fase da implementação da política pública, faz-se necessário aferir seus reais impactos, levando em consideração as objeções suscitadas desde a formulação da política pública.

Deste modo, é na fase de avaliação da política pública que se apreciam a *posteriori* os efeitos produzidos pelas políticas públicas. Programas e planos são analisados com o propósito de verificar se suas metas foram atingidas, de resolver os déficits das ações implementadas, bem como de levantar novos rumos para consolidar com eficiência os objetivos traçados pela ação do governo (FREY, 2000).

Outrossim, Carol Weiss (1998, p. 4) coleciona a avaliação de uma política pública como sendo um conjunto sistemático de operações, cujos resultados contribuem para alcançar seu aperfeiçoamento. Senão, vejamos:

[...] avaliação é uma análise ponderada e sistemática (“*systematic assessment*”) da operação e/ou dos resultados de uma política ou um programa, em confronto com um conjunto de padrões implícitos ou explícitos, tendo como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento desse programa ou política. (WEISS, 1998, p. 4)

Sob esse condão, David Nachmias (1979, p. 4) define a fase de avaliação como sendo “[...] o exame sistemático e empírico objetivo dos efeitos que as políticas e programas públicos em funcionamento tem sobre seu público-alvo em termos dos objetivos que pretendem alcançar”.

Em contraponto, Chelimsky, (1995); Bovens e T’Hart, (1995) sustentam que a avaliação quando realizada por atores desvinculados do Governo, nem sempre tem o objetivo de contribuir com melhorias, mas sim, criticá-las a fim de obter vantagens de cunho político, sejam partidárias ou ideológicas.

Trevisan e Van Bellen (2008, p.8 *apud* SILVA, 2012, p.33), de certa forma, filiam-se ao entendimento acima mencionado quando abordam a fase de avaliação

como ferramenta de manipulação do pensamento coletivo, através do uso midiático. Senão, vejamos:

As avaliações podem ser um “problema” para os governantes, executores e gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos. As informações e resultados das avaliações podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar governos, da mesma forma que, em caso de “boas notícias”, os governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas, como ganho político etc. (Trevisan e Van Bellen, 2008, p.8 *apud* SILVA, 2012, p.33)

Com efeito, Dias (2009) entende que, não obstante a avaliação ser a última fase do ciclo de políticas públicas, poderá ser apresentada no início ou ao longo do ciclo, uma vez que se insere na análise dos impactos de ordem social, econômica e ambiental da política pública.

Sob esse aspecto, a política pública antecipa seus efeitos a fim de aferir o seu potencial desempenho, de modo que já durante a formulação do projeto, analisa-se a futura projeção de seus impactos no plano social.

Ocorre que, pelo cenário político brasileiro, o conteúdo e forma pela qual o processo é apresentado nem sempre fazem jus a uma análise fidedigna dos reais impactos da política proposta, justamente por haver despreparo para avaliar a eficácia e eficiência de determinada política de maneira plena.

Não obstante, Arretche (1999) filia-se no entendimento de que a avaliação é uma fase cuja constituição ocorre logo após a implementação da política pública, justamente pela faculdade de atribuir retoques e reformulações das ações efetivamente traçadas pela ação do governo.

Nota-se que, neste tipo de avaliação é possível verificar com mais clareza a realidade com o planejado, sinalizando os impactos gerados do estrato da sociedade que se pretendia atingir à luz da política pública implementada.

Porém, encontra entraves na medida em que a avaliação de um programa, plano é definido pela diferença, bem como, via de regra, os dados e metas publicizadas pela máquina política não tem o condão de traduzir à verdadeira realidade consubstanciada.

Outrossim, para Silva e Melo (2000), a avaliação não poderá ser considerada como uma fase em que há apenas a possibilidade de mudança de rota, mas deve

ser encarada como um processo de aprendizado, em que se reconhece constância na reformulação da política, buscando sempre a eficiência.

O espírito deste entendimento considera a avaliação como um verdadeiro processo em que à inclusão das supostas correções do rumo no processo de implementação das políticas públicas contribuem para a sua eficiência. Nota-se que intervindo com os cabais diagnósticos nesta engenharia da política pública, atinge-se substantivamente resultados mais sensíveis, uma vez que afetam os responsáveis técnicos pela sua implementação.

Pode-se concluir que, com avaliações corretas e com estudos concretos, é possível detectar os problemas de implantação dos programas e, por conseguinte, possibilitar a continuidade dos programas que não trazem resultados esperados. Isso não é tudo, pois, corrobora-se também ao aperfeiçoamento da ação do Governo, nos desdobramentos necessários para atingir com eficiência e efetividade as metas traçadas na implementação da política pública.

Diante desse arcabouço conceitual, faz-se necessário promover o debate acerca dos possíveis modelos metodológicos traçados nesta fase do ciclo da política pública.

A priori impõe-se a necessidade de distinguir a avaliação normativa, da pesquisa avaliativa, aquela é o resultado da aplicação de critérios e normas bem definidos, bem como caracterizar-se como uma pesquisa científica. Ao passo que esta, analisa também a pertinência, o fundamento teórico bem como as relações e contextos sobre os quais estão inseridos (CONTANDRIOPOULOS et. al., 1997).

Realizado isso, remete-se aos desdobramentos das tipologias utilizadas no que se refere a avaliação, denominado pelo ciclo da política pública como avaliações ex-ante, ex-post, avaliações de processo e avaliação de resultado.

Salienta-se que, a avaliação *ex-ante* é prospectiva, pois orientam a formulação e a tomada de decisão de uma dada política. Com este tipo, produz-se parâmetros e indicadores que auxiliam para melhoria no arcabouço da implementação (MÉNY; THOENING, 1989).

Em contrapartida, a avaliação *ex-post* é retrospectiva, busca-se desvendar os impactos gerados por uma política pública, ocorrem durante ou após a

implementação da política. Segundo Meny e Thoenig (1989, p. 287), a avaliação *ex-post* visa:

Identificar e medir os efeitos próprios de uma ação, com vistas a estabelecer um julgamento sobre o êxito ou o fracasso da intervenção pública, se o problema foi erradicado ou resolvido, se os objetivos foram ou não atingidos. (MENY E THOENIG, 1989, p. 287).

De acordo com Draibe (2001, p.30) a “[...] avaliação de processo” busca “identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos”.

Deste modo, neste tipo de avaliação os atores estratégicos são identificados, a fim de formular os rumos do processo da implementação, bem como da política pública de modo geral.

Com efeito, imperioso registrar que a “avaliação de resultado”, cujo propósito tem o condão de verificar o cumprimento, seja integral ou parcial, dos objetivos traçados pela política pública.

Barros Silva et al. (1999) sinaliza a existência de três tipos de modalidades de “avaliação de resultado”. O primeiro, visa realizar o estudo de resultados de forma antecipada, objetiva-se atingir os resultados da sua implementação, a partir da fase de formulação, o segundo, cujos resultados não são antecipados, espera-se o cumprimento regular de cada fase para que na avaliação se verifique o cumprimento dos objetivos traçados, e, este último, verifica-se se o programa produz os benefícios que se esperava a partir da análise de impacto.

Sob a ótica de análise de políticas públicas Arretche (1999) aponta para três modalidades de avaliação, sejam elas: avaliação de eficácia, avaliação de eficiência e avaliação de efetividade.

Quando os traços constitutivos do programa se apoiam na avaliação de eficácia, examinam-se os processos e sistemas de implementação com o propósito de produzir seus resultados com menor tempo possível e com maior qualidade. Outrossim, sinaliza-se possíveis resoluções aos obstáculos decorrentes da operacionalização da política pública.

Ainda nesse espírito, a avaliação de eficiência é aquela cuja investigação tem nítida correlação entre o esforço empregado na implementação do programa com os

resultados cristalizados. Deste modo, a operabilidade da política pública pretende utilizar os menores custos para a produção plena de resultados no menor tempo possível (DRAIBE, 2001).

Destarte, na avaliação da efetividade de uma política pública, há relação entre objetivos e metas, impactos e efeitos. Razão pela qual, os impactos e efeitos provocados pelo setor, sobre o qual o programa ou plano atuam são mensurados pelo grau quantitativo da qualidade como se realizam tais alterações.

Quanto à perspectiva dos métodos utilizados, vislumbra-se pela concepção de Pierre Lascoumes, dois modelos de avaliação, sejam elas: tradicional e pluralista, esta última mais ligada à avaliação de 4ª geração denominada por Guba e Lincoln (1989).

A avaliação tradicional enfatiza os efeitos da pesquisa com parâmetros de ordem técnica e normativa. Este tipo de avaliação tem como principal expoente Turgeon (1998, p.1998), o qual aplicou-a em contextos diversos promovendo seus resultados, denominado por ele de “prêt a porter”. Senão vejamos:

A avaliação é aqui normativa, experimental e de balanço. Ela visa a identificar a posteriori se o programa ou a política a) produz o impacto almejado, b) encontra seus próprios objetivos c) fornece um rendimento (custos/ impactos) interessante e d) não poderia ser substituída por soluções alternativas menos dispendiosas (TURGEON, 1998, p.198).

Diante disso, este tipo de avaliação tem por objetivo, em linhas gerais, averiguar o estabelecimento das ações traçadas, bem como a correção dos rumos mal direcionados. Salienta-se também que, esse tipo de ação é tratado como uma hipótese de mudança do tecido social, justamente pela sua tecnicidade e normatividade extraída em sua gênese.

Ocorre que, num primeiro olhar, parece que a avaliação pluralista tem maior congruência de identidade às políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de mulheres, justamente porque o seu modelo tem caráter mais transversal, bem como por esse tipo de avaliação contemplar diversidade de atores envolvidos no processo de elaboração. Deste modo, detendo maior semelhança com o tema em tela, conforme veremos abaixo.

O modelo de avaliação pluralista está alicerçado na construção complexa de diversos atores envolvidos sobre o sistema social que se pretende interagir e redesenhar. Percebe-se que a representatividade política de grupos de interesses, setores administrativos e corpos intermediários são ferramentas para a construção coletiva do conhecimento (BARON; MONNIER, 2003). Deste modo, a qualidade da avaliação está engajada na integração de ideias produzidas na sociedade e nos demais atores políticos.

Registra-se que, nos últimos anos, percebe-se a adoção do modelo pluralista no campo político brasileiro, bem como no âmbito internacional, justamente porque o amplo elenco de atores envolvidos na política pública, estimula a descentralização e a participação de instituições não governamentais na implementação de programas. Razão pela qual, há possibilidade em debater a realidade setorial, objeto da ação da política, com maior complexidade e aproveitamento (FARIA, 2005). Os entraves desse tipo de modelo encontram obstáculos no que tange a questão orçamentária, já que o elevado número de atores envolvidos demanda maiores gastos.

Sob o aspecto da lascívia lucrativa na perspectiva internacional, o Brasil desenvolveu, em 2006, enquanto política pública, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e, por conseguinte, o I e II Planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, respectivamente, 2006 e 2010. Tais planos constituem, segundo Teresi (2012), conjunto de ações e diretrizes a fim de prevenir a ocorrência do crime, reprimir a conduta do agente infrator e assistir as vítimas do aliciamento ao tráfico, a partir da intersecção da atuação conjunta entre governo federal e demais entes da federação, sociedade civil e organismos não governamentais, bem como pela cooperação de Estados Nações.

Ocorre que, apesar da iniciativa do Estado em enfrentar essa mazela que atinge milhões de vítimas, ainda há muito que se percorrer para fazer jus à plena eficácia das metas descritas pelos documentos oficiais enquanto política pública, diante das razões supra mencionadas.

O capítulo identificou o desenho conceitual acerca do que se entende por Políticas Públicas pelos ensinamentos dos principais autores vinculados à Ciência Política e traçou seus modelos de análise, enfatizando o ciclo da política pública, seu conceito, características e teorias existentes a ela associados, com vistas a fornecer

os elementos imprescindíveis para a investigação específica do que será desenvolvida na sequência do trabalho.

A partir do que foi apresentado, é possível compreender mais detalhadamente a escolha pelo modelo de análise do ciclo de política pública, por isso a natureza teórica descritiva com que o capítulo foi realizado. Assim como, desvendar a engenharia teórico-conceitual para realizar, de modo subsequente, o estudo dos desafios e oportunidades atinentes aos I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, focalizando em Mulheres para Exploração sexual.

No próximo enredo, o foco passa a ser debruçado sobre as questões atinentes ao Tráfico de Pessoas, estabelecendo seu conceito, as pesquisas de dados existentes para contextualização da temática específica, bem como entender os motivos na montagem da agenda. A priori, pode-se conceituá-lo, em linhas gerais, compreendido pelo I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

3 DO PROBLEMA POLÍTICO PERTINENTE AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS: EM ESPECIAL CONSIDERAÇÃO SOBRE AS MULHERES

É possível afirmar que o tráfico internacional de pessoas é uma questão que por muito tempo incomodou a sociedade brasileira, mas não chegou a fazer parte da agenda governamental, ou seja, não se encontrava entre as prioridades dos tomadores de decisão. Caracterizava-se, como chamado por Maria das Graças Rua (1998), em um “estado de coisas”. Para autora um tema só se transforma em problema político quando mobiliza a ação política.

Dessa forma, é possível identificar no debate em torno dos direitos humanos no Brasil e da prostituição infanto-juvenil a porta de entrada para o tema do combate ao tráfico internacional de mulheres na agenda pública brasileira. Assim, a montagem da agenda confere seus impactos ao longo de todo o processo da política pública, pois garante a este o local que ocupa no interesse político, econômico e social, além de selecionar os atores e a abordagem da política pública.

Pretende-se, neste momento, fazer uma contextualização da entrada do tema em tela na agenda pública brasileira. Tal fato é importante enquanto ferramenta para compelir o Estado a agir, gerando políticas públicas. Com efeito, demarca-se as conexões existentes entre o processo de elaboração do I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, de modo a congruir ao pensamento crítico e articulado com o marco teórico metodológico deste trabalho, apresentado no Capítulo 1.

Destaca-se que para alçar o tema do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual à condição de política pública a acentuada atuação de Organismos Internacionais como atores sociais. Corroboram para este entendimento a realização em 2000, pelo Ministério da Justiça do primeiro seminário internacional sobre o assunto, que reuniu vários pesquisadores, autoridades internacionais e representantes da ONU. A realização do Seminário sobre Tráfico de Seres Humanos e Exploração Sexual, realizado em 2005, no Rio de Janeiro, pela Secretaria Estadual de Direitos Humanos, em parceria com a Embaixada da Suécia, a pesquisadora do Instituto Latino-americano de Direitos Humanos, Elizabeth Sussekind.

Reforça esse entendimento a criação no Congresso Nacional, no dia 12 de junho de 2003, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) mista, para investigar as redes de exploração sexual contra crianças e adolescentes. A CPI tomou por base o estudo Tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil, realizado pela Organização dos Estados Americanos - OEA e coordenado, no Brasil, pelo Centro de Referência, Estudos e Ações sobre a Criança e o Adolescente – CECRIA, em 2002. Essa pesquisa revelou que o crime organizado no Brasil utiliza 241 rotas terrestres, marítimas e aéreas para explorar sexualmente mulheres, jovens e crianças.

O que chama atenção é a atuação da chamada “policy community”, ou a comunidade de especialistas, que neste caso foram os principais atores sociais para transformar um problema em item da agenda pública. O levantamento de dados e estatísticas sobre a situação do tráfico internacional de pessoas, e a participação ativa do Brasil nele, faz desses atores o grande destaque para entrada do tema na agenda. Após mais de uma década, as ações desse tipo chamaram atenção para o tema e promoveram a expansão da discussão pública através da novela global “Salve Jorge”, veiculada em 2012.

Tais atuações confluem para formação do que Kingdon (1995) reconhece como fluxo de problemas, quando indicadores, monitoramento das ações e interpretações do problema permite construir as imagens em torno do tema, e neste caso a construção da condição de vítimas de crime pelas mulheres e/ou pessoas traficadas, e o fluxo de soluções, quando os atores políticos são compelidos a formular leis e acordos sobre o tema negociando as melhores alternativas de soluções do problema. Relativo ao fluxo político (KINGDON, 1995), a chegada ao governo federal do Partido dos Trabalhadores (2003) colabora na confluência dos três fluxos, uma vez que, a pauta de direitos humanos é uma das históricas frentes de atuação ou bandeiras programáticas do referido governo.

Sob este espírito, esboça-se no estudo das pesquisas e relatórios existentes sobre as redes de aliciamento, rotas, bem como do perfil da mulher traficada para fins libidinosos, a fim de sistematizar e dinamizar o entendimento deste crime que submete a vítima numa condição indigna, desumana e cruel. Destarte, tais considerações serão de grande valia para emoldurar o campo de análise do capítulo

III, no que diz respeito da atuação da política pública existente, seus limites e oportunidades.

Marx no século XIX aludia que, no capitalismo, tudo é mercadoria, “no modo de produção capitalista, o trabalhador perde seu estatuto de humanidade tornando-se coisa, um produto comprado e vendido no mercado. É vida mesma, diz Marx, resumida a mera luta pela sobrevivência, que perde toda a sua dignidade, e “aparece só como meio de vida”. Deste modo, o tráfico de seres humanos é o auge da mercantilização, pois é considerado o pior e o mais degradante crime contra os direitos inalienáveis da pessoa humana do mundo globalizado.

Com efeito, o Tráfico de Pessoas, sobretudo o Tráfico Internacional de Mulheres para fins de Exploração sexual, segundo Soares, (2013, p.213) é um crime de dimensões globais e apresenta-se multifacetado, justamente pela conexão de interesses socioeconômicos e práticas criminosas em rede (locais e internacionais). Razão pela qual, no entendimento de Armede, (2013, p.193) imperioso destacar que, tanto o Estado como a sociedade civil, separadamente, não dão conta de aplicar os mecanismos institucionais de enfrentamento desta mazela.

Segundo a Organização das Nações Unidas, durante toda a História da Humanidade jamais houve tanta gente vivendo em situação análoga a escravidão como no atual momento da vida global. Prossegue, afirmando que o crime de Tráfico Internacional de Pessoas, é a nova forma de escravidão, logo, não existe Nação Inocente: ou compram-se ou vendem-se pessoas como produtos de uma transação comercial, “coisificando” gente. Nessa mesma linha de raciocínio, menciona que o tráfico de pessoas agride diretamente os Direitos Inalienáveis da pessoa humana, isso porque a vítima perde sua condição de gente e passa a sê-la uma “coisa”.

A perversidade como o crime ocorre, tem o condão de retirar o direito de liberdade individual, bem como o direito de autodeterminação, tornando a vítima refém da sua própria vida, na medida em que passa ser mero objeto de barganha em transações comerciais com o fulcro de satisfazer a libido de “clientes” de forma inescrupulosa e desumana.

No que tange ao Tráfico Internacional de Mulheres para fins da Exploração sexual, à luz da pesquisa realizada pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), concluída em 2009, identificou que 66% das vítimas eram

mulheres, 13% meninas e 12% homens e 9% meninos. Sendo que, atinge 79% dos casos em face da exploração para o trabalho escravo e para remoção de órgãos, bem como se encontra em todos os continentes.

Neste diapasão que o presente trabalho debruça-se no estudo acerca do Tráfico Internacional de Mulheres para fins da exploração sexual, a qual é entabulado como espécie do gênero Tráfico de Pessoas pelos dispositivos existentes de modo geral. Sob este espírito, o estudo atrelado as mulheres oportuniza à análise das ferramentas de proteção dirigidas a elas, no que tange ao tema em tela, reafirmando que o direito das mulheres são direitos humanos, na medida em que para gozar dessa proteção, deve-se observar as especificidades e peculiaridades de sua condição social.

Somado a isso, deve-se levar em conta que ao lado do direito a igualdade, há o direito a diferença, que implica o direito ao reconhecimento de identidades próprias e assegura um tratamento especial. Como aponta Boaventura de Souza Santos (2008, p. 37): “as pessoas e os grupos sociais têm o direito a serem iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a serem diferentes quando a igualdade os descaracteriza”.

Sob este espírito, esboça-se no estudo das pesquisas e relatórios existentes sobre as redes de aliciamento, rotas, bem como do perfil da mulher traficada para fins libidinosos, a fim de sistematizar e dinamizar o entendimento deste crime que submete a vítima numa condição indigna, desumana e cruel. Destarte, tais considerações serão de grande valia para emoldurar o campo de análise do capítulo III, no que diz respeito da atuação da política pública existente, seus limites e oportunidades.

Nesse compasso, prossegue-se com identificação do conceito de tráfico internacional de pessoas, o qual contempla também o de mulheres para exploração sexual.

3.1 DO CONCEITO DE TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS

Imperioso salientar em linhas gerais que, o conceito de Tráfico Internacional de Mulheres para fins de Exploração Sexual adotado para esta dissertação atrela-se ao dispositivo do artigo 3º do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas

contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (PALERMO, 2000), o qual define como sendo:

a) A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração inclui, no mínimo, a exploração sexual, os trabalhos ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, servidão ou a remoção de órgãos; b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea (a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a); (c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados "tráfico de pessoas" mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea (a) do presente Artigo; d) O termo "criança" significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos. (PALERMO, 2000)

Destaca-se que, se a alínea *b* do artigo terceiro prescreve que o consentimento da vítima é irrelevante, quando forem empregados os meios mencionados na alínea *a*, o protocolo deixa claro que existem outros meios fáticos não referidos, que descaracterizariam o Tráfico de Pessoas capazes, como por exemplo, o consentimento da pessoa maior de 18 anos, a fim de prostituir-se em território estrangeiro, desde que não esteja submetida à sua autoridade.

Sobretudo, conforme Bassouni (2002, p.3), a questão do consentimento gera polêmica, necessitando maior esclarecimento, veja-se, pois, que:

Essa questão abrange o debate sobre se uma mulher pode consentir na prostituição. Alguns dizem que não, mas os defensores dos Direitos Humanos afirmam que os trabalhadores do sexo têm direitos como quaisquer outros trabalhadores, alguns baseiam na irrefutável presunção de nulidade de qualquer concordância com a prática de prostituição e outras formas de trabalho sexual que se fundamente na natureza lucrativa dessa atividade. Outros apóiam esse ponto de vista porque consideram esse tipo de consentimento para se prostituir como resultado da coação econômica ou abuso de vulnerabilidade da pessoa em questão. Aqueles que se posicionam no lado contrário do debate sustentam que as mulheres podem decidir livremente em se tornar trabalhadoras sexuais e que essa escolha deve ser respeitada. Existe consenso quanto à incapacidade de um menor de idade dar consentimento válido a esse tipo de exploração mas, ainda assim, discute-se qual a idade para o consentimento à luz da diversidade cultural no mundo. (BASSOUNI, 2002, p. 3)

Sinaliza-se que o conceito de Tráfico Internacional de Mulheres adotado no protocolo de Palermo, posteriormente, no ano de 2006 foi também adotado quando instituído pelo Governo Federal Brasileiro a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e estabelecido, respectivamente, o I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Tal fato, aparece como indício da proximidade do estado brasileiro com Organismos internacionais na promoção da entrada do tema para agenda pública brasileira. O tráfico de pessoas é compreendido no, I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP - como:

[...] recrutamento, transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo a ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, a fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou a situação de vulnerabilidade ou a entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração (SNJ, 2008).

Prosseguindo neste preâmbulo, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional não abrangia, no seu texto original, o Tráfico Internacional de Pessoas, contudo, adotada no ano 2000 e ratificada pelo Brasil em janeiro de 2004, foi complementada pelo referido Protocolo de Palermo. Objetiva-se com isso, proteger os direitos fundamentais internacionalmente reconhecidos, bem como estabelecer uma política cooperacional entre as nações com o escopo de prevenir novas vítimas do aliciamento ao mercado internacional sexual e estabelecer medidas repressivas que viabilizem a coerção ao crime organizado transnacional. Funciona como instrumento vivo, suficiente para proteger as vítimas do Tráfico, vez que inexistiam, até o momento, mecanismos de proteção universal, ou seja, estavam desprotegidas de qualquer amparo internacional quando submetidas ao Tráfico.

O referido diploma estabelece medidas assistenciais e protetivas às vítimas do mercado global sexual, merecendo observância o direito de sigilo quando provocado o poder judiciário para punir os delinquentes responsáveis, assim como oferecer aos sujeitos passivos condições estruturais de moradia depois de descoberta a rede da qual fazia parte como vítima. Para viabilizar necessário é que se configurem mecanismos cooperacionais entre Estados e com Organizações não

Governamentais, as quais têm papel fundamental em garantir a assistência física, moral e psíquica.

Com efeito, mediante a cooperação entre os organismos pode-se atingir com maior facilidade e agilidade mecanismos que preservem os Direitos Humanos, ou seja, aqueles inerentes ao homem, como condições dignas de vida, tratamento isonômico entre homens e mulheres, entre outros.

Quanto à prevenção, os Estados partes devem estabelecer campanhas de informação orientando a população sobre as formas de aliciamento, bem como construir relatórios que possam mapear as redes do crime organizado e suas formas de atuação. Dessa maneira, reforçando políticas públicas que instaurem cooperação universal entre os povos, a fim de diminuir, visivelmente, as desigualdades socioeconômicas nos países hipossuficientes.

Outrossim, o protocolo sugere, ainda, que se estabeleçam campanhas educacionais e sociais com o objetivo de conscientizar a população mundial de todos os malefícios gerados pelo tráfico, ilidindo assim os futuros aliciamentos.

Cumprir registrar, além disso, a necessidade de troca de informações entre os Estados partes, a fim de dar maior credibilidade ao combate, prevenção e repressão do Tráfico, em especial o sexual lucrativo.

Somado a isso, o conceito de Tráfico atrelado ao Protocolo de Palermo, é mais amplo do que o tipificado pelo artigo 231 do Código Penal Brasileiro. Por força da alínea a do artigo terceiro do Protocolo, a expressão Tráfico de Pessoas, galga maior amplitude no seu significado, incluindo no seu texto, as variadas formas de exploração sexual, seja para o fim de prostituição de outrem ou outro meio de cunho sexual, seja para impor à vítima a realização de trabalhos forçados de caráter escravista ou a remoção de órgãos.

Cada Estado Nação desse Protocolo deverá assumir determinadas obrigações, adotando medidas legislativas, a fim de tipificar o Tráfico Internacional de Pessoas, bem como prestar assistência às vítimas, isto é, fornecer recuperação física, psíquica e social, assegurando, dessa forma, amparo médico e material.

Outrossim, impõe pela necessidade de implementar políticas públicas com o escopo de prevenir e combater o Tráfico de Pessoas, assim como adotar medidas que possam viabilizar a cooperação entre os Estados.

Sinaliza-se que, de acordo com documento emitido pela Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República do Brasil, o conceito adotado para o Tráfico de Mulheres, para fins da exploração sexual alinha-se ao expressado pelo artigo 3º do Protocolo de Palermo, ora abordado.

Nessa perspectiva, menciona a SPM/PR que existem três elementos centrais contidos no seio. Deste modo, o crime ocorre quando houver **movimento de pessoas** por meio de **uso de engano ou coerção** com a **finalidade de explorá-la**.

Sendo assim, em linhas gerais pode-se dizer que o Tráfico Internacional de Mulheres para fins de Exploração Sexual ocorre quando houver movimento de mulheres para o território internacional, mediante uso ou ameaça da força ou abuso de autoridade ou situação de vulnerabilidade, com o escopo de da exploração à prática sexual forçada.

Salienta-se pelo conceito de vulnerabilidade entende-se aquele descrito pelo Protocolo de Palermo, vejamos: “[...] é entendida como significando qualquer situação em que a pessoa em causa não tem outra alternativa real e aceitável senão submeter-se ao abuso em questão”.

Destarte, o principal objetivo dos Tratados, em geral, é conferir às pessoas a mais ampla proteção possível, pode-se concluir que não ocorreria de forma diversa nas situações apresentadas por esta convenção em concreto, em última análise, por esse protocolo adicional.

3.1.1 Principais Mecanismos Internacionais que Protegem a Mulher

Prosseguindo nesta engenharia conceitual, o Brasil, internacionalmente, participa de Tratados, a fim de coibir o Tráfico Internacional de Mulheres, desde o Congresso realizado em Paris, em 1902, o qual foi totalmente ineficaz por reprimir as condutas com sanções administrativas, sendo que a atuação deste limitava-se ao Continente Europeu. Dentre os quais, destaca-se aqueles mais pertinentes ao campo de análise deste trabalho.

A fim de dinamizar com mais eficiência o entendimento dos documentos internacionais que de alguma maneira protegem a mulher contra a exploração sexual internacional, compila-se os principais documentos, senão vejamos:

Documento	Finalidade	Data
Declaração Universal dos Direitos Humanos	Implementou os direitos do homem, sendo universais, individuais e inalienáveis	Em 1948
Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica	Importante para a consolidação de leis internacionais que favoreçam a pessoa o direito a liberdade pessoal e a justiça social.	Em 1969 e ratificada pelo Brasil em 1992.
Conferência Mundial das Nações sobre Direitos Humanos	Protege a mulher, atuando inclusive quando constituído o tráfico.	Ocorrida em Viana em 1993
Convenção Interamericana para Previr, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará	Protege a mulher sob todos os tipos de violência, a citar: psicológica, física, sexual.	Adotada em 06 de junho de 1994 e ratificada pelo Brasil em 1995
Conferência Mundial sobre a Mulher, a qual adotou a Declaração de Pequim	Atua sob essa mesma linha de proteção supra elencada.	Ocorrida em Beijing 1995.
Protocolo Adicional à Convenção das Nações Contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas.	Atua diretamente aos aspectos ligados ao tráfico de pessoas, aos agentes traficantes, na prevenção, repressão e assistência.	Ratificada pelo Brasil em janeiro de 2004 e promulgado mediante aprovação do decreto legislativo n.5.017 2004

Quadro III: Principais documentos internacionais que protegem a mulher.

Fonte: MAZZUOLI, 2008. Coletânea de Direito Internacional/ Constituição Federal.

Salienta-se que o conteúdo previsto pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica –, coíbe, por força do inciso I do artigo sexto, toda e qualquer forma de Tráfico de Mulheres, bem como tem o escopo de garantir a proteção dos Direitos Humanos.

Esta Convenção tem fundamental importância na consolidação de leis internacionais que favoreçam à pessoa humana um regime de liberdade pessoal e de justiça social.

Dessa forma, faz-se necessário dizer que, quando o Tráfico ocorrer sob o condão de colocar a vítima em condições escravas de vida, o artigo quinto inciso II desta Convenção ganha proporções de grande significância, vez que ninguém pode ser submetido ao tratamento desumano ou degradante, devendo-lhe ser garantido o direito à liberdade, à vida e a condições mínimas de subsistência.

Ademais, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará¹- foi adotada pela OEA, Organização dos Estados Americanos, em junho de 1994 e ratificada pelo Brasil em novembro de 1995, merece ser analisada, pois, sua atuação perfaz toda e qualquer forma de violência contra a mulher, seja ela física, sexual ou psicológica, como preceitua o artigo primeiro deste instrumento.

Cumprir manifestar que, quando se ofende a integridade da mulher está se infringindo também os direitos de liberdade, de igualdade e da dignidade da pessoa, enfim todos os Direitos Humanos. Liberdade essa que deve ser suficiente para dispor de seu corpo da maneira que lhe melhor convir, isto é, mencionada pelo Sociólogo Polonês Zygmunt Bauman (2003, p.26) a ser “[...] a capacidade de fazer com que as coisas sejam realizadas do modo como queremos, sem que ninguém seja capaz de resistir ao resultado e muito menos desfazê-lo”.

Importante destacar que a alínea “b” do artigo sexto dispõe sobre o direito da mulher em ter educação sem sofrer qualquer tipo de restrições estereotipadas pela sociedade, merecendo gozar tratamento isonômico, ou seja, livre de subordinação ou inferioridade perante o homem. Neste sentido, o mencionado instrumento internacional, contribui como ator coadjuvante ao protocolo outrora analisado.

Cabem colocar também que a Declaração de Pequim, adotada pela quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres, ocorrida em 1995, em Beijng, atua nesta mesma direção, já que pontua ao longo do texto os diversos princípios já mencionados, como forma de proteção aos direitos humanos da mulher.

Além disso, a presente Conferência reafirma o compromisso em estabelecer a igualdade entre homens e mulheres, ratificando os princípios consagrados pela Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos outros organismos internacionais existentes, especialmente, aqueles atrelados na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

¹ A Convenção foi promulgada pelo Brasil anteriormente à emenda 45, portanto, não tem força de norma constitucional. Entretanto, o Protocolo Adicional Relativo à Prevenção e Punição do Tráfico de Pessoas foi sancionado após a mencionada emenda, dessa forma, tendo força de norma constitucional e, portanto, prevalecendo sobre a Convenção em tela. Por tal assunto gerar grandes debates, opta-se pela Nota de Rodapé Informativa.

Dessa forma, estabelece mecanismos de cooperação entre as Nações para que se cumpram, efetivamente, medidas cabíveis à proteção dos direitos das mulheres e da humanidade em geral.

O Brasil ratificou, em 1984, e promulgou mediante decreto 4.377, em 2002, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, cuja atuação auxilia as medidas estabelecidas pelo Protocolo Adicional Relativo a Prevenção e Punição ao Tráfico de Pessoas, especialmente, Mulheres e Crianças.

Outrossim, a Convenção ora em análise ratifica as alíneas “b” do artigo sexto, bem como “b” do artigo oitavo da Convenção de Belém do Pará no que tange a eliminação do preconceito e práticas estereotipadas pela sociedade, como preceitua o artigo quinto desta Convenção, veja-se:

Modificar os padrões sócio-culturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação de preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra índole que estejam baseados na idéia da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres (MAZZUOLI, 2008, p. 863).

Ora, se tanto a Convenção de Belém do Pará, como a Convenção em comento prevêem a eliminação do preconceito e de práticas estereotipadas, pode-se afirmar, salvo melhor juízo, que a mulher goza do direito de escolher a sua profissão e de, com isso, dar o consentimento ao rufião para desenvolver seu trabalho sexual, independente de qualquer forma de discriminação ou de preconceito social, corroborando, em última análise, o próprio protocolo, que não tipifica o tráfico daquele que facilita, promove ou intermedeia, quando a mulher capaz presta seu consentimento, desde que não utilize algum dos meios prescritos na alínea a do artigo terceiro e não haja sido configurada a relação de autoridade/subordinação.

Contudo, *a contrário sensu*, o artigo sexto da Convenção Sobre a Eliminação e todas as Formas de Discriminação contra Mulher proíbe todas as formas do tráfico e exploração de prostituição à mulher, o que numa análise mais profunda coíbe o direito de desempenhar sua atividade mediante “agenciador”.

Com efeito, a norma apenas menciona de forma superficial uma proibição, porém não conceitua quando ocorre o Tráfico, como também, não discorre em que

situações haveria a deflagração de exploração sexual contra a mulher, razão pela qual se entende que a questão do tráfico deve ser regulada pelo artigo terceiro e alíneas do protocolo.

Registre-se que o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres, agride brutalmente os Direitos Humanos, vez que a vítima é submetida a condições de vida sub-humanas, não tendo assegurados os princípios de liberdade, dignidade e igualdade. Contudo, não se pode confundir o Tráfico de Pessoas com a Exploração Sexual consentida, vez que essa, quando garantidos todos os direitos da pessoa humana, não agrediria a mulher, pelo contrário, ratificaria o direito de liberdade de profissão previsto pela norma do artigo 11 inciso II da Convenção em análise.

A partir do momento em que há a busca, incansável, das mais variadas maneiras, seja a partir de Organizações não Governamentais, seja através da cooperação entre os Estados, seja fiscalizando tais medidas mencionadas que acontecem às margens da sociedade, viabilizam-se medidas capazes de contornar o fenômeno do crime organizado para fins de exploração sexual.

Oportuno trazer sob esse meandro os ensinamentos de Maria Dallari Bucci (1997, p.7) sobre políticas públicas, como uma ferramenta de um “processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação de agentes públicos e privados”.

É nesse contexto que se frisa quão importante é para a humanidade que haja a preservação dos direitos inerentes a ela, haja vista que, ao longo da história, convenções e tratados foram aprimorando-se na busca de erradicar a miséria, a exploração, objetivando atingir condições dignas de vida.

Frise-se, neste momento, embora brevemente, a fundamental importância do papel do Estado para compelir este fenômeno, vez que quando se mostra partícipe, preocupado em construir medidas sociais que garantam os Direitos Humanos, isto é, qualidades dignas de vida à população, com certeza haveria significativa diminuição de vítimas. Não obstante, quando se apresentar omissa contribuiria diretamente para o crescimento de vítimas ao mercado da lascívia.

Em atenção à menção dada no Capítulo 1, destaca Howlett, Ramesh e Perl (2013), as políticas públicas buscam identificar os problemas sociais e aplicar as soluções encontradas por uma sociedade, o que implica em articular objetivos

políticos com o uso de instrumentos políticos. Esse processo envolve a dimensão técnica, que busca obter os melhores resultados da combinação de objetivos e instrumentos, com a dimensão política, uma vez que, nem todos os atores sociais, ou em outra perspectiva agentes de políticas públicas, estão de acordo com o que se constitui um problema político ou uma solução adequada.

Um primeiro ponto a ser destacado sobre o tema é que a questão social da prostituição está presente nas sociedades desde tempos imemoriais, portanto, identificar o momento em que essa questão torna-se um problema político (*policy problem*) é uma tarefa hercúlea que não cabe neste trabalho. A questão social da prostituição é exemplar para compreender a concepção de políticas públicas de Dye: “[...] o que o Governo escolhe fazer ou não fazer” (1984 *apud* HOWLETT, RAMESH; PERL, 2013).

Nesse sentido a prostituição tem assumido por muito tempo decisões do tipo “negativas”, onde os governos decidem não agir, intercaladas com eventuais decisões “positivas”, quando ocorrem deliberações por parte dos governos. Destaca-se, que o Brasil tem se inclinado recentemente, por ações governamentais “positivas”, ou seja, que se concretizam em decisões para alterar a realidade social.

O segundo ponto, é que na abordagem de políticas públicas a ausência da identificação da transformação de uma questão social em um problema político remete a uma lacuna na definição da agenda pública. Visando solucionar esse impasse assume-se, neste trabalho, que a discussão legal, que ampara e promove a política pública no país, apesar da compreensão de que a norma legal não se constitui em política pública, foi o marco para essa transformação.

3.1.2 Conceito de Tráfico de Pessoas Tipificados pelo Código Penal Brasileiro

O conceito deste crime, para o Ordenamento Jurídico Brasileiro, está definido e amparado no artigo 231 parte especial do Código Penal. Norma inserida no Capítulo V, Título VI dos Crimes Contra os Costumes, veja-se:

Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro: Parágrafo 1º Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar ou comprar a pessoa traficada,

assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la, Parágrafo 2º A pena é aumentada da metade se: I- a vítima é menor de 18 anos; II – a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato; III- se o ascendente, padrasto, madrastra, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância, ou IV- há emprego de violência, grave ameaça ou fraude. Parágrafo 3º Se o crime é cometido com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se multa (PAGLIUCA, 2009, p. 130).

Note-se que o legislador utiliza dois principais verbos no texto da lei, promover e facilitar, os quais são de fundamental importância para compreender o tipo objetivo da norma em debate. Segundo o Dicionário de Língua Portuguesa Aurélio Século XXI, “facilitar”, significa dizer, tornar ou fazer fácil, ou mais fácil, pôr à disposição, facultar, prontificar-se, prestar-se. Para tanto, basta apenas, o auxílio, a ajuda de alguém à entrada ou à saída do território nacional da mulher para exercer a prostituição. E “promover” é ser a causa de; causar, gerar, provocar, originar, diligenciar para que se realize se efetue, se verifique.

Destarte, os meios utilizados para flagrar a prática dos verbos, e, em última análise, o crime internacional de pessoas, são variados, entre eles: ajuda com o passaporte, fornecimento de dinheiro, utensílios, roupas, transporte, transfira, aloja, entre outros mecanismos que viabilizem a entrada ou a saída de pessoas do território nacional, com o fim de prostituir-se.

Importante frisar que o sujeito passivo do texto legal refere-se a pessoas, incluindo, dessa forma, o homem, o travesti e o transexual que se destina ao meretrício masculino. Note que o Código Penal se referia ao Tráfico Internacional de Mulheres, todavia com Lei 11.106², de 2005, reformulou o caput do artigo 231, passando a contemplar o Tráfico Internacional de Pessoas e com a Lei 12.015/09 novas alterações foram realizadas. Na figura ativa, apresenta-se qualquer pessoa capaz, contudo é normal o concurso de pessoas para a prática desse tipo penal.

Outrossim, cabal é colocar que o tipo subjetivo percorre em torno do dolo, ou seja, quando houver vontade consciente, racional e livre do agente delinquente com o fim de promover, intermediar ou facilitar a prostituição fora da Nação. Caso

² Tal mudança legal, segundo o jurista Fernando Capez (2007) foi realizada com objetivo de não ofender os princípios da dignidade e da igualdade da pessoa humana.

contrário, o desconhecimento da atividade a ser exercida pela vítima deflagra erro do tipo que exclui o dolo.

O delito se consuma, segundo Júlio Mirabete (2001) e Fernando Capez (2007), por ser crime formal, apenas com a entrada ou a saída de pessoas do território nacional com o objetivo de prostituir-se, não se exigindo o efetivo exercício da prostituição, quando essa ocorrer, constata-se mero exaurimento do crime.

Entretanto, Guilherme de Souza Nucci (2008) discorda do entendimento ora mencionado, afirmando ser o crime material e não formal, vez que se consuma, tão somente, com o efetivo exercício da prostituição fora do país, pois o tipo é claro quando coloca que “[...] de pessoa que venha exercer a prostituição ou pessoa que vá exercê-la no estrangeiro.”

Ora, o agente que vier a promover pessoa com o objetivo da prostituição não pode ser punido, imediatamente, já que deve ser analisado, minuciosamente se houve o concreto exercício da prostituição, até mesmo porque sendo considerado este crime contra a dignidade sexual, não teria motivo para penalizar alguém que promove o ingresso de uma pessoa no território internacional e essa não venha a exercer o meretrício.

A forma tentada encontra amparo legal para aqueles que concebem o delito como crime formal e ocorre, por exemplo, quando a autoridade policial toma conhecimento do tráfico no instante em que as vítimas estão embarcando para o exterior, caso o trabalho policial tenha sucesso, constitui-se a flagrância do delito na forma tentada. Contudo, com base na visão materialista do crime, não se admite a forma tentada, já que a consumação se estabelece na condição de haver o exercício efetivo da prostituição.

Necessário observar que a jurisprudência tem se inclinado pela concepção formal do delito, já que admite a forma tentada. Dessa forma, já que bem jurídico tutelado ser a dignidade sexual, se tem protegido a pessoa, vítima do tráfico³.

³ “[...] Destaque-se, ainda, que Altomir e Wesley foram também condenados, em feito conexo (“Operação Mediador II”), por tentativa de remeter Flávia Jureves para a Itália, para fins de prostituição, cuja consumação não se operou em face da atuação da Polícia Federal, que os prendeu no Aeroporto de Vitória/ES.” TRF2. Processo nº2006.50.01.008164-0.

Ressalta-se que um com o advento da nova lei 12015/09 considera os crimes sexuais como ofensa a dignidade sexual, atrelando-se às pessoas, Ora, se o bem jurídico tutelado continuasse sendo os costumes, conforme a antiga lei, o argumento do ilustríssimo jurista Guilherme de Souza Nucci (2008) não suscitaria procedência, vez que para existir o crime bastaria ofensa à pessoa independente de ter ocorrido a prática da libido lucrativa.

As qualificadoras não mais são previstas e amparadas pelos parágrafos primeiro e segundo do artigo 231, bem como pelo artigo 232 caput do Código Penal Brasileiro. O §2º prevê uma causa de aumento de pena da $\frac{1}{2}$ se a vítima é menor de 18 anos ou se não tiver o necessário discernimento para a prática do ato, por razões de enfermidade ou doença mental.

Prossegue, declinando o mesmo aumento de pena nas situações elencadas pelo inciso II §2º. Por fim, incide o aumento, se o crime for praticado com emprego de violência, grave ameaça ou fraude.

3.2 DA CONTEXTUALIZAÇÃO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS, EM ESPECIAL DE MULHERES PARA FINS DA EXPLORAÇÃO SEXUAL NA AGENDA PÚBLICA

Antes de adentrar no campo da formação da agenda pública do tema em comento é necessário pontuar certas observações para dinamizar e sistematizar a compreensão desta mazela sob o cenário político social.

A concepção enraizada na Constituição Federal e em documentos internacionais variados, de que toda pessoa é sujeito dos direitos humanos fundamentais e inalienáveis, independente de sexo, raça, etnia, classe social ou nacionalidade, flutua diretamente com um cenário de crise mundial do emprego e aprofundamento da pobreza e das desigualdades sociais. Razão pela qual, o Enfrentamento do Tráfico Internacional de Pessoas, em especial, de Mulheres para Exploração Sexual, enquanto um fenômeno transnacional requer seja analisado o processo de construção da Política Nacional, por meio da relação sociedade e governo brasileiro tendo como referência a globalização.

Atrela-se, também, nesse momento, a idéia do ciclo de política pública enfatizado no capítulo 1, enquanto modelo analítico que organiza a vida de uma

política pública, mediante um processo de fases sequenciais, dinâmicas e interdependentes.

Destacam Marcel e Santos (2015) que, com a globalização, fortemente imbricada após o fenômeno da Guerra Fria, desvenda-se de modo colateral, sobretudo nos países não desenvolvidos ou em desenvolvimento, o aumento das taxas de desemprego, falta de oportunidades e de condições de sobrevivência do indivíduo, bem como conseqüências que afetam a estrutura social e econômica das sociedades, causando pobreza e miséria.

Castells (2001b, p.36) enfatiza a globalização conforme abaixo arrolado:

[...] a globalização, em suas diversas facetas, acaba comprometendo a autonomia e a capacidade de decisão do Estado-nação. E isso ocorre justamente no momento em que o exercício do poder do Estado no cenário internacional também fica à mercê das limitações do multilateralismo no âmbito da defesa, da política externa e das políticas governamentais globais. (CASTELLS, 2001b, p..36)

Com efeito, com esse processo também se intensificam as relações sociais na órbita global, conectando localidades distantes de modo que ações locais são vislumbradas pelos acontecimentos separados por continentes e vice-versa. Deste modo, organizam-se crimes de dimensões transnacionais, como o Tráfico Internacional de Mulheres para Exploração sexual, cujas vítimas, na maioria das vezes são pessoas que se encontram em uma situação de vulnerabilidade econômica e social, conforme menciona Maria Quinteiro (2013).

Sinaliza-se que o crime, supra-elencado, transcende as fronteiras nacionais e possui ramificações em todo o mundo, beneficiando-se, cada vez mais, da abertura das fronteiras entre países gerados pelo mundo Global.

De outra banda, tem-se um Estado que até o início deste milênio, segundo dados atrelados ao Ministério da Justiça (2008), não considerava o tema em tela um problema a ser resolvido pelo Governo Federal. Nesse sentido, galga-se a conexão teórica oportuna atrelada ao que Dye (1984, *apud* SOUZA, 2007) alude no capítulo 1, pois a política pública pode estar atrelada a não ação tomada por políticos eletivos e funcionários vinculados a esfera negativa. Lembrando que a decisão de nada fazer, também denominadas ações negativas causa impacto de alguma maneira em determinada área política de interesse público.

Com efeito, conforme destaca Maria Lúcia Leal (2014), a globalização é um fenômeno que conota a idéia de exploração e dominação, mas também é expressão de um discurso procedente uma prática contra-hegemônica de enfrentamento ao tráfico de pessoas, focalizado neste trabalho ao Tráfico de Internacional de Mulheres para a lascívia lucrativa.

Sob essa linha de raciocínio, organismos e organizações internacionais constituem mecanismos de proteção, a fim de auxiliar ao combate desta mazela, conforme demonstrado no item anterior. O que culminou na primeira Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil, também conhecida por PESTRAF (2002), conduzida por meio da articulação de ONGS brasileiras e universidades com evidente apoio entre o plano internacional e do governo federal, por intermédio da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ).

Destaca-se a conexão enraizada com os ensinamentos outrora mencionados de Howlet, Ramesh e Perl, quando abordam o tema políticas públicas atreladas a idéia de um processo técnico-político, com o escopo de compatibilizar objetivos e meios entre determinados atores sociais, que, por conseguinte, essas políticas seriam ações intencionais de governos articuladas com objetivos e meios para alcançá-los, independentemente interligados ou não, bem como precários ou não.

Razão pela qual, diante dos dados apresentados neste capítulo, evidencia-se a existência de um problema de matiz crônica e que abrange o território Nacional e estende-se para o internacional. O que fez emergir, segundo a mencionada autora, a ação contra-hegemônica capaz de construir novas perspectivas no seio de diversos segmentos sociais, bem como com a participação de atores institucionais públicos e privados.

A referida ação foi orquestrada, de modo esparso e reiterado, por organizações e organismos internacionais sob o prisma internacional, bem como por diversos atores institucionais envolvidos diretamente com o Tráfico Internacional de Mulheres para fins da Exploração sexual, assim como demais segmentos que compõe o Tráfico de Pessoas.

Diante disso, cabal pontuar a definição de agenda pública aludida por Kingdon (1984), sendo a lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento.

Paulatinamente a fim de unir e aperfeiçoar esses esforços já em andamento, o Brasil ratifica no ano de 2004 o denominado Protocolo de Palermo, outrora analisado neste capítulo, o qual além ser um instrumento vivo na coibição do Tráfico Internacional de Pessoas sob o prisma transversal, impõe aos Estados Nações signatários a necessidade de implementar políticas públicas sob esse condão.

Somado a isso, imperioso destacar que o Governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva nessa época, segundo Celso Amorim (2009), assentou bases na promoção de ações voltadas aos direitos humanos, bem como ao combate a fome e a pobreza como questão de prioridade. Prossegue o autor, no plano internacional, a postura do Brasil foi pautada pela atuação do diálogo e da cooperação. Renovando o seu compromisso internacional com os Direitos Humanos, com a ratificação de vários instrumentos internacionais sobre a matéria.

Outrossim, isso é ratificado pelo terceiro encontro GAATW-REDLAC, em que as determinações através dos “Padrões de Direitos Humanos para o Tratamento das Pessoas Traficadas” fazem jus ao estabelecimento de projetos políticos no âmbito legal e social, para a constituição de políticas públicas brasileiras. Nesta linha de raciocínio, o Governo Brasileiro tem incentivado a participação proativa da sociedade civil no diálogo com os mecanismos internacionais alicerçados sob a seara Direitos Humanos. (AMORIM, 2009).

Por conseguinte, a ONU, exige aos países signatários na seara dos Direitos Humanos, incluindo o enfrentamento ao tráfico, a construção de relatórios que comprometem o cumprimento dos tratados. Senão vejamos:

Os governos que assinaram tratados de direitos humanos são responsáveis por agir com devida diligência (ou boa fé) para impedir, investigar e punir toda a violação de direitos reconhecidos por aqueles tratados. Governos também são solicitados a fornecer um mecanismo para restaurar os direitos violados e para prover a compensação pelos danos que resultam da violação da diligência. Devida diligência no contexto de tráfico de pessoas significa que governos tem o dever em fornecer a pessoa traficada de acordo com suas obrigações sob a lei internacional. Assim, os governos devem aplicar os princípios de devida diligência para assegurar a prevenção eficaz do tráfico, a investigação rápida e completa, e a acusação dos traficantes, bem como a compensação para a pessoa traficada (GAATW, 2006, p. 16).

Segundo Celso Amorim (2009), acerca da preocupação com a temática direitos humanos, atrelada ao governo Lula. Veja-se:

Para promover uma agenda mais positiva nas discussões sobre a situação dos direitos humanos em países específicos, o Brasil propôs ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos a formalização de Memorando de Entendimento para o desenvolvimento de projetos de cooperação Sul-Sul em países que se revelem interessados em receber cooperação (AMORIM, 2009. p. 73).

Compulsando-se os acontecimentos mencionados no que tange aos direitos humanos, percebe-se forte interesse governamental em projetar ações concretas nesta seara, tanto sob a esfera nacional, como pelo Plano Nacional.

Outrossim, reitera-se que o tema tráfico de pessoas enquadra-se, com fulcro na política pública em tela, bem como a constituição federal e demais documentos internacionais já explicitados, como questão de ordem veiculada a natureza de Direitos Humanos.

Deste modo, esse discurso social e que fomenta a liberdade, o direito de autodeterminação, bem como oportuniza a proteção ao mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana, se estende e chancela também a ação do governo ao enfrentamento do Tráfico Internacional de Mulheres para Fins de Exploração Sexual – espécie do gênero Tráfico de Pessoas.

Diante desses acontecimentos percorridos que, inicia-se a construção pelo Estado Brasileiro, em sintonia com a agenda de direitos humanos, sua Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Com isso, abre-se a denominada janela de oportunidade herdada pelos ensinamentos de Kingdon (1984), as quais se abrem e se fecham de acordo com a inter-relação dinâmica entre atores políticos, instituições políticas e idéias.

Sob esse prisma, com o efusivo clamor e estabelecimento da congregação de diversas forças, denominada por Maria Lúcia Leal (2014), “contra-hegemônicas”, fundamenta-se a construção do pensamento ao enfrentamento do Tráfico, a partir da co-relação de poderes inter-relacionados de âmbito internacional, governamental, privado, bem como da sociedade civil.

Imperioso mencionar também que, segundo Dagnino, Olvero e Panchini (2006, p. 15), esta mobilização social foi possível devido a uma —revalorização do

papel da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade. Ainda de acordo com os autores:

Trata-se dos muitos experimentos que, em matéria de aprofundamento e inovação democrática, ampliação do campo da política e construção da cidadania, vem se desenvolvendo em vários países da América Latina em anos recentes, re-significando a idéia mesma da democracia e demonstrando, em distintas escalas e graus de complexidade, que é possível construir um novo projeto democrático baseado nos princípios da extensão e generalização dos exercícios dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças. É precisamente a importância desse campo de experiências que deu lugar a uma renovação do debate sobre a democracia... Este processo coincidiu com a aparição na arena pública internacional de novos discursos políticos das agências multilaterais de desenvolvimento, da ONU e suas agências e de algumas das maiores fundações privadas que apóiam ONG's em nível mundial. (Dagnino, Olivero e Panchini, 2006, p. 15).

À luz disso oportuno destacar a relação existente com a concepção multicêntrica de política pública, levantada no capítulo 1. Isso porque, consiste na expressão da existência de múltiplos centros de tomada de decisão dentro de um conjunto de regras aceitas, advindas de diversas origens, em uma verdadeira rede de atores entrelaçados.

Isso não tudo, o Brasil durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva iniciou, em 2005, o processo de construção da Política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas, compreendido como uma questão que demanda ações integradas entre o setor público (nacional e internacional) e o privado, bem como pela instituição Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), responsável pela elaboração da referida Política e sua efetiva entrada na agenda pública.

Deste modo, conectado ao entendimento de Kingdon abrem-se os caminhos dos fluxos da janela de oportunidade, logo, correlaciona-se a ação de empreendedores políticos, os quais compilam soluções para os problemas e ofertam oportunidade, culminando no caso em tela, na elaboração de uma política pública para coibir o Tráfico de Pessoas.

Cabal ressaltar o entendimento de Furtado e Faria acerca desta mobilização em rede de diversos atores sociais acerca do enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, dando ênfase ao Tráfico Internacional de Mulheres para Lascívia Lucrativa:

Os vários atores sociais que vem acompanhando atentamente as discussões no país e o avanço do fenômeno do tráfico de pessoas no mundo souberam oportunizar um momento fértil de comprometimento de desejo político e todos envolvidos em elaborar uma verdadeira peça de política pública, construída por uma combinação de mãos engajadas com a transformação dessa realidade no Brasil (FURTADO e FARIA. 2008, p.49).

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas ficou alocada no Ministério da Justiça, que reuniu um conjunto significativo de instituições para compor o Grupo de Trabalho Interministerial; definindo assim quem seriam os decisores das políticas públicas (policy makers). Composta pela coordenação do Ministério da Justiça-MJ, por meio da Secretaria Nacional de Justiça-SNJ, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres-SPM e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos-SEDH.

Além disso, participaram dos trabalhos o Ministério Público Federal (MFP), o Ministério Público do Trabalho (MPT), CONATRAE (Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo), entre outros, a fim de articularem as definições e suas linhas mestras do Estado brasileiro, a luz da intersectorialidade, uma vez que a elaboração desta política congregava a união de assuntos sobre a órbita interdisciplinar e intersectorial, de áreas institucionais como saúde, justiça, educação, trabalho, assistência social e turismo.

Razão pela qual, tal fato remete a idéia expressada pela Modelo de Análise de Terceira Geração desenvolvido por Simon Schawartzman (2004) trazido no bojo do capítulo I, visa-se responder de modo integral os problemas sociais, a partir da simbiose e coordenação entre as diversas políticas públicas, através da cooperação e interação dos entes federativos e demais atores. Prossegue Silva (2011) neste espírito que, projetando uma estrutura de rede em multiníveis, a partir do entendimento intersectorial e transversal no processo do ciclo da política pública.

Destaca-se que o tema chave para compressão da intersectorialidade e da transversalidade está alicerçado no termo “governança”. Esta, por sua vez não tem um único significado balizado, logo, para o caso em tela com auxílio da hermenêutica, deve ser entendida pela busca na incorporação de diversos atores na lógica de atuação governamental, fazendo jus no alcance da atuação do Estado no patamar de Estado-rede, assim como, consistindo na expansão de mecanismos da participação social na elaboração da política pública.

Prosseguindo na formação da política, o GTI optou por formar três subgrupos temáticos, sobre os quais recaiu a responsabilidade, respectivamente, na prevenção, atendimento às vítimas e defesa e responsabilização, bem como a reunião independente para ajustarem e discutirem suas ponderações e conclusões.

Depois de ocorrida nova reunião de governo, as conclusões foram submetidas à análise mediante consulta pública, em que a sociedade civil participou por intermédio do site disponível no Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Outrossim, a fim de ajustar a correlação de forças setoriais em redes com a participação da sociedade civil, no dia 28 de junho, ocorreu o Seminário Nacional “ A política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”. Desta forma, articulou-se um importante debate que contribuiu para desenhar a arquitetura do caminho a ser traçado na elaboração desta política.

Esse debate foi composto pelos representantes de organismos internacionais, por diversas organizações não governamentais, governo federal e estadual, pesquisadores e técnicos que trabalham com o tema do tráfico de pessoas, entre outros.

O Grupo de Trabalho (GT) teve como objetivo a formulação da política pública que se deu através do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP. O GT foi integrado pelos seguintes órgãos: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Casa Civil, todos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Educação; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Turismo; Ministério da Cultura; Advocacia-Geral da União. Sendo a coordenação do Grupo de Trabalho compartilhada entre os representantes da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e do Ministério da Justiça.

Destaca-se que os atores políticos envolvidos de forma direta com a formulação da montagem agenda pública não se resumem aos decisores acima listados, uma vez que, no Decreto de criação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas prevê que o Ministério Público Federal e o Ministério Público

do Trabalho serão convidados a fazer parte do Grupo de Trabalho (GT), e que a coordenação do GT poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil para participar de suas atividades.

Chama atenção que, ao contrário de outras políticas públicas brasileiras, como as políticas de saúde e educação, o decreto institui a possibilidade, não a obrigatoriedade, da participação da sociedade.

Diante do exposto, culmina-se a aprovação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas mediante o decreto nº 5. 948, de 26 de outubro de 2006. Momento pelo qual a política pública é formulada, extraído pela concepção de Howlet, Ramesh e Perl (1955, p.125) no capítulo 1.

A formulação de políticas inclui a identificação de restrições técnicas e políticas à ação do Estado. Ela envolve o reconhecimento de limitações o que revela o que inviável e, por implicação, o que é viável. Isso pode aparecer óbvio, mas ainda não se reflete nas muitas propostas sobre o que os policy-makers deveriam estar fazendo, que muitas vezes deixam de reconhecer as limitações que restringem um curso de ação proposto. (HOWLET, RAMESH e PERL, 1955, p. 125).

Sob essa esteira de raciocínio, pode-se afirmar em linhas gerais que esta fase consiste no processo por meio do qual se faz a identificação, bem como a formalização das possíveis soluções políticas em face às opções existentes para resolução dos problemas postos na agenda. Podem estar estruturados por em planos, decretos e metas a serem alcançados.

Neste diapasão, o Decreto Nº 5.948/2006 foi revogado em parte e em seu lugar passou a vigorar o Decreto n. 7.901, de 4 de fevereiro de 2013. Neste último, foi instituído a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, composta pelo Ministério da Justiça; Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Dessa forma, reduziu-se o número de decisores de políticas pública. O decreto nº 7.901 instituiu também o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP).

Salienta-se que essa Política Nacional estrutura-se em três capítulos: O I visa traçar um conjunto de diretrizes, princípios e ações norteadoras da atuação do Governo ao Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, bem como entabular o conceito de Tráfico de Pessoas, com suas diversas modalidades. Sinaliza-se que o campo de

análise desta dissertação atrela-se ao Tráfico Internacional de Mulheres para Fins da Exploração Sexual.

No capítulo 2, estipulam-se as diretrizes e princípios norteadores, estruturadas por em 3 eixos, considerados estratégicos para enfrentar o tráfico de pessoas: prevenção; repressão ao tráfico e responsabilização de seus atores, e atenção às vítimas.

Por último, no capítulo 3 cuidam-se das Ações, as quais embasaram para a criação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Deste modo, é nesse instante que se dá a real concretude e efetividades das ações estipuladas, bem como se projeta metas, estabelecem-se propostas para a execução desta política pública.

Destarte, realizadas as principais considerações acerca do fio condutor na formação da agenda pública para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, passa-se a análise das principais pesquisas e relatórios ocorridas a fim de identificar as características de como o aliciamento acontece, o perfil da mulher traficada, bem como seus respectivos dados extraídos.

3.3 DAS ROTAS DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS NO BRASIL

Imperioso registrar que, de acordo com dados constituídos pela OIT, na publicação do relatório Uma Aliança Global Contra o Trabalho Forçado, estima-se que cerca de 2,450 milhões de pessoas foram traficadas em todo o mundo. Destas 43% para fins à exploração sexual lucrativa, 32% para outros tipos de exploração econômica, por fim, 25% para os dois fins. Conforme o mencionado relatório, o Instituto Europeu para o controle e Prevenção do Crime aponta que, aproximadamente, 500 mil pessoas são alvo de redes de aliciamento para o tráfico de pessoas para serem exploradas no continente europeu.

Em 2008, o cônsul do Governo dos Estados Unidos, P. Tinsley, afirmou que cerca de 800 mil pessoas são traficadas anualmente para o seu país. Segundo Priscila Siqueira (2013) em relato de um dono de bordel no Canadá, “prefiro mil vezes vender uma mulher a vender drogas ou armas; drogas ou armas agente

vende uma só vez, enquanto que mulheres a gente vende várias vezes até não agüentarem mais, ficarem loucas, morrerem de AIDS ou se matarem”.

Necessário discorrer, antes de qualquer coisa, a ilustre frase mencionada pelo Instituto Internacional de Leis e Direitos Humanos da De Paul University/OEA Organização dos Estados Americanos (2000 *apud* REIS et.al.) ao dizer que:

[...] mais vulneráveis e com maior necessidade de assistência. De um modo geral, as pessoas que sofrem com essa violência são consideradas delinqüentes em vez de sujeitos violados e, portanto, recebem uma menor proteção legal quando as autoridades investigam a natureza comercial do problema. (OEA, 2000, *apud* REIS et. al).

Há mais de dez anos, no Brasil, desenvolvem-se mecanismos com o propósito de coibir esta mazela, dentre elas, destaca-se as principais: a começar pelo centro de Pesquisa Sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil, PESTRAF, o qual tem a coordenação da Prof. Maria Lúcia Pinto Leal, da Universidade de Brasília, cuja realização está atrelada ao Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes.

Somado a isso, em 2004 realiza-se o I Diagnóstico Sobre Tráfico de Seres Humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Goiás, Ceará, pela Secretaria Nacional de Justiça e do Ministério da Justiça, cuja coordenação técnica elaborada pelo pesquisador Marcos Colares, a fim de dar continuidade as pesquisas desenvolvidas pela PESTRAF.

Nesse meandro, em 2013, o Governo Federal, pela Secretaria Nacional de Justiça e pelo Ministério da Justiça, em parceria com as Nações Unidas – escritório de drogas e crimes publica o Relatório Nacional Sobre o Tráfico de Pessoas: Consolidando dados de 2005 a 2011.

O Tráfico de Mulheres atinge perspectivas que fogem ao controle de estatísticas, entretanto, é sabido que a rede tem poder lucrativo que só perde para o Tráfico de Drogas e de Armas. Segundo Relatório da Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres e Crianças par fins de Exploração Sexual, PESTRAF, cerca de 700 mil mulheres são submetidas ao tráfico por ano, para fins de exploração sexual. Pesquisas da ONU – Organização das Nações Unidas – garantem que a movimentação financeira é de aproximadamente U\$ 9 bilhões ao ano.

Além disso, em geral, o Tráfico de Pessoas está intrinsecamente ligado a organizações criminosas correlatas, visivelmente junto ao Tráfico de Drogas e de Armas. A gerente de projetos da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, Marina Oliveira (2006, p.), menciona que:

O crime é mais rentável porque dá lucro por muitos anos, diferente das drogas, que são rapidamente consumidas. Também identificamos que as redes que traficam pessoas também traficam drogas e armas, revelando uma interface entre essas organizações criminosas. (OLIVEIRA, 2006).

O aliciamento para esse fim é realizado no Brasil em larga escala, colocando-o em um patamar superior aos demais países, tal conclusão é admitida pela reveladora pesquisa realizada recentemente pelo Ministério da Justiça e do Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crimes (UNODC).

A Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres e Crianças para fins de Exploração Sexual, PESTRAF, realizou um estudo publicado no ano de 2002, cujo resultado constatou a existência em torno de 131 rotas de tráfico destinado à exploração sexual de mulheres em nível internacional e 110 rotas para o turismo sexual no âmbito interno da nação, o qual será analisado, pormenorizadamente, no transcurso desse item. Tais dados estão também ratificados pelo Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011, publicado no ano de 2013.

Com isso, pode-se afirmar que, pela grande quantidade de rotas existentes no Brasil, o aliciamento ocorre de diversas formas, tendo maior grau de expressão três tipos, pelos quais discorrer-se-á para compreensão no estudo em tela. Frise-se que estas rotas são um tanto quanto dinâmicas, tendo em vista que, quando constatada a presença real da atuação da polícia federal facilmente ocorrerá o desmembramento destas, logo, dificultando a descoberta do crime organizado pelas autoridades competentes.

Via de regra, as rotas ocorrem, principalmente, nas cidades próximas de rodovias, portos e aeroportos, para que seja viabilizado o tráfico externo de forma mais ágil, segura e dinâmica, já que o aliciamento para fins sexual deverá ocorrer em tempos curtos, para que não seja possível mapear os trâmites da operação pelas autoridades policiais. Além disso, nas metrópoles, há grande incidência do

turismo sexual, vez que a prostituição, em síntese, atinge mulheres cujas condições econômicas de vida apresentam-se precárias, sendo este tipo de trabalho a derradeira alternativa para garantir a sua subsistência e de sua família. As cidades mais atingidas são: Belém, Goiás, Rio de Janeiro, Uberlândia, São Paulo, Petrolina, Foz do Iguaçu, Bacabal, Boa Viagem entre outras.

Com efeito, se há verificado nos últimos anos, grande incidência de Tráfico Internacional na região de Caxias do Sul, Estado do Rio Grande do Sul, fortemente conhecida como uma cidade altamente produtiva, onde há um dos PIBs mais elevados em todo o Brasil, desmistificando a conclusão errônea de muitos autores em mencionar que aquela se dá, unicamente, nas áreas mais pobres e com mais desigualdades econômicas. Salienta-se que a justificativa mais plausível para entender a efusiva atuação do crime organizado, na referida cidade, gira em torno do próprio desenvolvimento econômico observado na região, visto que, com ele, atraem-se muitos empresários que buscam, também, satisfazer suas libidos sexuais com profissionais da área, além de, é claro, organizações criminosas. Somado a isto, tem-se uma estrutura física propícia para o aliciamento, pois, a cidade, Caxias do Sul, oferece aeroportos próximos e de fácil acesso.

Outra forma de rota ocorre nas cidades interioranas de pequeno e médio porte, que funcionam como meio para a realização do aliciamento, cujo objetivo é atrair vítimas, em geral mulheres e adolescentes e, depois de ofertadas a elas melhores oportunidades de vida, levam-nas para grandes centros urbanos ou para regiões internacionalmente fronteiriças, consideradas regiões receptoras.

Cabal é colocar que, segundo dados realizados pela PESTRAF, geralmente, o Tráfico Interno de Pessoas atinge, principalmente, adolescentes, vez que o aliciador tem maior facilidade em atingir a credence dessas meninas, as quais depositam confiança nas falsas promessas ditas a elas. Muitas vezes, tamanho é o poder de coesão do intermediador à vítima, que aquele consegue construir uma relação embasada pela dependência psicológica, cujas consequências viabilizam a submissão pacífica da vítima à realização das práticas sexuais.

Ocorre que, conforme alude o Relatório Nacional Sobre o Tráfico de Pessoas: Consolidação de Dados de 2005 a 2011 (2013), os dados são muito precários, justamente por decorrem de fontes extraídas pelas Polícias Militares Estaduais, em

que a fonte utilizada ocorre pelo (SINESPJC), Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. Razão pela qual, os dados apresentam-se inconsistentes, pela fragilidade do método utilizado para registros de coleta. Veja-se a tabela abaixo:

ANO/ATOR ESTRATÉGICO	SINESPJC POLÍCIA MILITAR
•2006	•891
•2007	•248
•2008	•182
•2009	•66
•2010	•22
•2011	•326

Figura II: Vítimas do Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual.

Fonte: SNJ, 2013. Relatório Nacional Sobre o Tráfico de Pessoas: consolidação de dados de 2005 a 2011.

Além disso, ao dissecar a problemática vivida pelas vítimas, pode-se dizer que o agressor não é unicamente responsável pela grande incidência deste crime. Cumpre manifestar que a dificuldade de identificar o agente infrator, bem como os dados nos órgãos de Segurança Pública e Justiça criminal não são consistentes, pelo fato de que os dados e informações acerca do crime não se apresentam a partir de uma unidade conjuntamente articulada entre os municípios, estados, bem como estados nações. O que prejudica a pesquisa sobre o assunto e carece a informação para a população brasileira acerca do funcionamento deste crime, pela inteligência dos relatórios e estudos de pesquisas até então elaboradas, especialmente pelo Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: Consolidação de Dados de 2005 a 2011 (2013).

Outrossim, pesquisas demonstram que, especialmente na Região Norte do país, o Tráfico Internacional de Mulheres entrelaça-se com o crime organizado, sobretudo com o Tráfico de Drogas, nas cidades de Roraima, Acre e Rondônia e com a falsificação de documentos, Amazonas e Roraima.

Dessa forma, enfatizando novamente a conclusão fática de que o crime previsto pela norma do artigo 231 do Código Penal, via de regra, não existe por si só, havendo uma organização criminosa em conexão com outras redes, tais como, o Tráfico de Drogas e de Armas.

Já na Região Nordeste do país constata-se um grandioso turismo sexual, o qual é nutrido pela crescente aglomeração de estrangeiros, principalmente, nas cidades de Fortaleza, Natal, Recife e Salvador o que, em uma certa medida, colabora para a formação de organizações criminosas cujo intuito é traficar mulheres para o exterior. Segundo dados extraídos do Relatório Nacional Sobre o Tráfico de Pessoas (2013), o aliciamento ocorre de forma bastante incisiva, sendo oferecida à prostituta a possibilidade de exercer a profissão fora do país com melhores remunerações em face às levantadas no Brasil.

Entretanto, quando constituída a saída do país, seus documentos são retidos e a vítima acaba por ser obrigada a manter relações sexuais com diversas pessoas ao dia – segundo dados extraídos pela UNODC, chega a atingir cerca de 30 relações sexuais - ficando ela a mercê de qualquer tipo de proteção garantida pelos Direitos Humanos, isto é, as condições de vida são brutalmente indignas, desprendidas de um ambiente salubre, saudável e, muitas vezes, prisioneira de seu rufião, aquele que intermedeia a relação cliente/prostituta.

Sob esse mesmo espírito, os dados emitidos pelo Governo Federal apontam que os países externos mais recepcionados pelo Tráfico de Mulheres Brasileiras para a exploração sexual são: Suriname, Suíça, Espanha e Holanda, sendo que o Suriname, muitas vezes, funciona como país de transição e não de destino final. De acordo com a PESTRAF, a Espanha é país de destino das brasileiras, em primeiro lugar, pelo biótipo da mulher brasileira ser muito atrativo ao mercado espanhol e, em segundo lugar, pela facilidade de comunicação do idioma espanhol em relação ao português. É neste sentido que, no Estado de Goiás, concentra-se o maior número de vítimas do Tráfico. O corpo curvilíneo, a cor da pele mais morena, entre outros, são os motivos para que seja ratificada tal afirmativa. Além disso, tal entendimento é reforçado por estudos de inquéritos e processos e pelos relatórios que compõem o Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas – 2013.

Cumprido colocar a tabela demonstrando os principais países como pólo receptor ao Tráfico de Pessoas (Relatório sobre o Tráfico de Pessoas - 2013).

País/ANO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alemanha	1	-	-	-	1	1	1	4
Áustria	3	-	-	-	-	-	-	3
Portugal	3	1	-	-	5	-	-	9
Holanda	8	17	4	13	25	2	2	71
EUA	1	-	-	-	-	-	-	1
Espanha	-	2	4	2	20	71	5	104
Suiça	-	34	27	33	32	1	-	127
Japão	-	1	-	-	-	-	-	1
Inglaterra	-	-	1	-	-	-	-	1
Rep. Tcheca	-	-	1	-	-	-	-	1
Itália	-	-	1	-	6	2	-	9
Venezuela	-	-	-	1	-	-	-	1
Suriname	-	-	-	1	2	130	-	133
Cuba	-	-	-	-	1	-	-	1
França	-	-	-	-	1	-	-	1
Argentina	-	-	-	-	-	2	1	3
Peru	-	-	-	-	-	1	-	1
Índia	-	-	-	-	-	3	-	3
TOTAL	16	55	38	50	53	213	9	474

Figura III: Vítimas do Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual por País, dados emitidos pelo Ministério das Relações Exteriores.

Fonte: SNJ, 2013. Relatório Nacional Sobre o Tráfico de Pessoas: consolidação de dados de 2005 a 2011.

Entretanto, compulsando os acontecimentos fáticos percebe-se que, na grande maioria dos casos, as vítimas do Tráfico são iludidas com falsas propostas de emprego que foge da prostituição. Geralmente, o trabalho a ser realizado é a prestação de serviços domésticos e artísticos. Cumpre colocar que, em regra, as vítimas estão inseridas em um contexto socioeconômico hipossuficiente, ou seja, padecem de recursos a garantir condições financeiras mínimas de vida. A idade da mulher gira entre 18 e 28 anos, normalmente solteira, a fim de que seja mais fácil o seu deslocamento para outros lugares do mundo. Além disso, muitas vezes, jamais haviam exercido a profissão do sexo no Brasil.

Não obstante, no que se refere à idade da vítima, os dados do Relatório Nacional Sobre o Tráfico de Pessoas, 2013, contrariam as projeções supramencionadas. Por essa razão, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e da Secretaria de Políticas para Mulheres a aliciamento ocorre entre mulheres de 10 a 29 anos, sobretudo com maior incidência na faixa de 10 e 19 anos.

Diante disso, compulsando os acontecimentos, pode-se concluir em linhas gerais que a faixa etária de maior incidência às vítimas do tráfico atinge mulheres

jovens e solteiras, com escolaridade baixa e residente, principalmente, na zona urbana. Prosseguindo nessa esteira de raciocínio, registra-se que, principalmente, na Região Nordeste, o perfil da mulher não se coaduna com o mencionado acima, tendo em vista que o tráfico ocorre, primordialmente, com mulheres já envolvidas pela prática da lascívia lucrativa.

Sinaliza-se para efeitos criminais que a mulher, cuja profissão seja desenvolvida como prostituta no território nacional e que, posteriormente, venha a exercê-la meramente sozinha fora do Brasil, não constitui crime de tráfico de pessoas, vez que a prática da prostituição não mais é prevista como um ilícito penal, ao contrário, esta é reconhecida como profissão pela Consolidação das Leis do Trabalho. Dessa forma, apenas irá configurar-se na medida em que houver a figura do agenciador, rufião, pela linguagem jurídica e gigolô, pela linguagem coloquial da sociedade, que promova, intermedeie ou facilite os trâmites necessários para o desempenho da função fora do país, tendo em vista que o crime é tipificado tão somente nesta circunstância.

Dessa forma, segundo o I Diagnóstico Sobre o Tráfico de Seres Humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará (2004), há três vertentes do aliciamento quando constituído para fins de exploração sexual de pessoas no âmbito externo.

A primeira ocorre quando a vítima do tráfico, ao chegar no país de destino, é aprisionada em uma sala em condições que mais se assemelham à época da escravidão, sendo restringida, completamente, no seu direito de liberdade. É neste local que ela receberá seus clientes para que possam desfrutar das suas vestes. Necessário demonstrar que as condições de vida são miseráveis e o tratamento dado à vítima atinge de forma brutal o seu lado psíquico.

Outro tipo ocorre quando o rufião, depois de consumado o tráfico, consegue estabelecer uma relação de dependência para com a vítima, tendo em vista que elas, em momento algum, têm a intenção de retornar ao país de origem de forma fracassada. Somado a isso, sofrem constantes ameaças de morte aos seus familiares e a elas caso não venham a desempenhar corretamente os serviços sexuais. De outra banda, são lhes retidos os passaportes e desde o princípio assumem dívidas ocasionadas pelos gastos que o aliciador despendeu pelas passagens aéreas e estadias.

Cacciamali e Azevedo (2006, p. 36) aludem acerca disso de modo exemplar, senão vejamos:

O tráfico humano ocorre quando há uma motivação da vítima para emigrar, podendo ser a busca da mobilidade social devido ao desemprego, por exemplo, ou a fuga de perseguição política, problemas policiais, familiares e outros. Por outro lado, é necessária a presença de intermediários, recrutadores, agentes, empreendedores e até de redes do crime organizado, que por um lado agem no imaginário das vítimas, contribuindo para a formação de suas expectativas positivas para emigrar, e, por outro, conduzem-nas ao local de destino. Nesse sentido, o aliciador busca engajar pessoas em atividades e/ou trabalhos nada afeitos às normas laborais, tendo como único propósito a sua exploração. Frequentemente, as vítimas são enganadas e incitadas com promessas de uma vida melhor, através das mais variadas ofertas de emprego. Porém, uma vez deslocadas para o local do emprego e isoladas, podem ver cerceada a sua liberdade. As vítimas em geral se percebem envolvidas em servidão por dívida, submetendo-se à prostituição, outras formas de exploração sexual, e ao trabalho forçado, em uma condição análoga à da escravidão [...]. (CASSIAMALI E AZEVEDO, 2006, p. 131-132).

Destarte, o desempenho da função sexual ocorre de forma voluntária pela vítima, vez que, antes mesmo da consumação deste crime, o agenciador já as teria seduzido plenamente. Nesta situação, ele utiliza mecanismos a fim de que as faça crer da normalidade em praticar as condutas libidinosas. Como a vítima encontra-se extremamente apaixonada termina por ceder a todos os ditames estabelecidos pelo aliciador. Sabe-se que é um tanto quanto difícil compreender como isso acontece. Entretanto, a justificativa coaduna-se na própria situação vivida pela vítima antes de ocorridos os crimes, pois, geralmente, são mulheres ingênuas, virgens desprovidas de qualquer contato sexual masculino. Assim, na medida em que há interesse amoroso pelo rufião, geralmente bonito, inteligente, capaz de ofertar melhores condições de vida a elas, corrobora para que se construa um panorama propício ao envolvimento sentimental da vítima em relação a ele, constituindo, assim, a situação ora mencionada.

Por fim, o aliciamento atinge dois tipos de mulheres, ora o da pessoa ingênua que passa por grandes dificuldades financeiras e, por isso é iludida com certa facilidade, ora o da mulher que tem o domínio da situação, avalia com toda a clareza os riscos e se dispõe a corrê-los para ganhar dinheiro. Dessa forma, fica uma pergunta: Por que as mulheres são aliciadas para fins de exploração sexual? A resposta está na simples razão direta da precarização de sua força de trabalho e da

construção social de políticas públicas capazes de erradicar o problema. Apesar de os dados apontarem progressos, a avaliação das metas supostamente não representa com exatidão a realidade.

Diante destas considerações, prossegue-se a análise deste tema sob o manto da política pública, atrelada aos Planos I e II de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com enfoque no Tráfico Internacional de Mulheres para fins de Exploração Sexual, a fim de identificar os desafios, ameaças e oportunidades impactadas por ela.

Destarte, neste capítulo oportunizou-se o conhecimento do conceito de Tráfico Internacional de Mulheres para fins de Exploração Sexual, como espécie do gênero Tráfico de Pessoas. Assim como, destacaram-se os principais tratados, convenções e protocolos que tratam desta matéria, seja diretamente ou na proteção da mulher. Vislumbrou-se o debate jurídico conceitual atrelado aos tipos penais existentes que tipificam o Tráfico de Pessoas, enquanto instrumento de imputação da pena. Estabeleceram-se as principais manifestações e ações que fizeram este tema entrar na agenda pública, por conseguinte, na formulação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas com o decreto legislativo n.5.948/2006, o qual foi revogado em parte e em seu lugar passou a vigorar o Decreto n. 7.901, de 4 de fevereiro de 2013. Por fim, demonstrou-se o contingente de dados e pesquisas existentes, no que tange ao Tráfico Internacional de Pessoas, traçando as principais rotas, o perfil da vítima, bem como as matizes como se constitui o aliciamento.

Realizadas tais contextualizações, o arcabouço analítico é propício para o estudo dos Planos I e II ao Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em especial, o Tráfico Internacional de Mulheres para Exploração Sexual, no que se refere às possibilidades traçadas, aos desafios a serem obstaculizados e às ameaças que o norteiam.

4 DOS PLANOS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS, EM ESPECIAL DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL :

Imperioso salientar que, os dois capítulos precedentes procuraram enraizar suas bases no contingente de conceitos, modelos e dados apropriados para sedimentar o entendimento do processo de análise específica desta pesquisa.

O presente capítulo visa trazer uma contribuição própria a temática, pelo que se apresenta o I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, de modo a verificar, as fraquezas e oportunidades existentes no que tange as ações do governo pertinentes ao campo do Tráfico Internacional de Mulheres para fins de Exploração Sexual.

Isso porque, conforme outrora mencionado, a aludida política atua no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de modo integral/global, abraçando suas diversas modalidades, seja para fins de remoção de órgãos, para o trabalho escravo, bem como para a exploração sexual. Razão pela qual, demarca-se o terreno deste trabalho na análise a apenas uma das espécies no campo de ações do governo desta política.

Sob este espírito, articulam-se as possíveis conexões com o capítulo I e II, essenciais para se vislumbrar os elementos que auxiliam (forças e oportunidades) e aqueles que atrapalham (fraquezas e ameaças) o desenvolvimento dos Planos, consoante ao projeto de matriz, denominada, SWOT ou FOFA, com as suas devidas e necessárias adaptações para o dialogá-las com tema atrelado ao campo das políticas públicas.

Na sequência, o caminho inicial a percorrer veicula-se na apresentação do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico, de modo a identificar como foi constituída, sua estrutura, ações, bem como as respectivas linhas de atuação no enfrentamento ao Tráfico.

4.1 DO I PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Salienta-se que, depois de elaborada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas com a articulação de diversos atores institucionais, atores

privados e com auxílio da sociedade civil, estabelece-se a aprovação do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas pela inteligência do decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008.

Consoante o modelo de análise *policy cycle*, destaca Howlett, Ramesh e Perl que este é o momento pelo qual se chancela a segunda fase do ciclo da política pública, pelo que se debruça na intenção de um problema da agenda formal do governo ser formulado para que esteja no curso de uma ação política, pelos tomadores de decisão política. (*policy makers*)

Neste espírito, arquitetam-se as possíveis soluções e limitações técnicas à ação do Estado e a constituição estrutural das metas a serem alcançadas e dos objetivos a serem consumados.

Trata-se de um plano constituído pela soma de esforços e de compromisso, em meio a debates e reflexões com prismas de muitas visões, capitaneado pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, ambas, da Presidência da República. O que foi denominado por Kingdon (1984) de “multiple streams” sendo o produto da mistura de múltiplas correntes.

Ademais, segundo a proposta enviada a Presidência da República pelo então Exmo. Min. da Justiça Sr. Tarso Genro, o Plano foi alicerçado a luz da Política Nacional, bem como pelo estudo minucioso de Tratados Internacionais, pela Legislação Positivada no Brasil, ambos com pertinência temática correlata ao conteúdo desta política.

A título de curiosidade e sistematização do conteúdo, o presente estudo também contou com teor de outros documentos relevantes para sua elaboração, sejam eles: a) Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto Juvenil (2002); b) Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (2003); c) Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004); d) Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (2004); e) Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006).

Sinaliza-se o destaque de Silva (2009), essas ações de planejamento e organização de uma política, bem como dos recursos disponíveis, sejam eles,

materiais, humanos e tecnológicos, afetam diretamente a fase de Implementação e, por conseguinte, os resultados práticos fomentados pela política pública idealizada.

Prosseguindo nessa seara, o plano foi elaborado através da formação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto pela representação de uma gama de órgãos públicos federais, conforme preceitua o artigo 3º do decreto n. 5.948 de 2006, os quais traçaram prioridades, ações e metas bastante específicas e determinadas ao seu enfrentamento. Com efeito, contou também com a colaboração de organismos internacionais, sociedade civil, organizações não governamentais, Ministério Público de Trabalho e Ministério Público Federal. Durante o processo de diálogo do GTI, optou-se por construir um Plano Nacional, cuja implementação fosse realizada em um prazo de dois anos e as atividades deveriam ser alcançadas em curto, médio e longos prazos.

A dinâmica de desenvolvimento do referido Plano condiz com as diretrizes, princípios e as ações estipuladas pela Política Nacional outrora colacionada no capítulo antecedente, e perpassa com a instauração de três grandes eixos de atuação, ou seja, na prevenção do crime, na repressão do agente infrator e suas respectivas redes, bem como na assistência às vítimas.

Isso não é tudo, pois para cada um dos eixos ora identificados, foram estipuladas prioridades específicas do I Plano Nacional a serem cumpridas, as quais por excelência refletem os resultados que se pretende alcançar.

Os princípios e diretrizes demarcam as raízes do Plano, pois, funcionam como fundamentos balizares norteadores de todas as atividades elaboradas pelos Planos. Deste modo, cabe transcorrê-los com fulcro respectivamente dos artigos 3º ao 7º do capítulo II do decreto nº 5.948 de 26/10/2006.

Salienta-se o artigo 3º, o qual dispõe acerca dos princípios norteadores da referida Política Nacional e, por conseguinte do I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

Art. 3. São princípios norteadores da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas: **I** - respeito à dignidade da pessoa humana; **II**- não discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status; **III** - proteção e assistência integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade

e de colaboração em processos judiciais; **IV** - promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos; **V** - respeito a tratados e convenções internacionais de direitos humanos; **VI** - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; e **VII** - transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas. **Parágrafo único.** A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas observará os princípios da proteção integral da criança e do adolescente. (PNETP, 2006)

Nesse raciocínio, o referido decreto colaciona com fulcro no artigo 4º as diretrizes gerais que devem ser observadas pela política pública.

Art. 4º. São diretrizes gerais da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: **I** - fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo na prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como no atendimento e reinserção social das vítimas; **II** - fomento à cooperação internacional bilateral ou multilateral; **III** - articulação com organizações não-governamentais, nacionais e internacionais; **IV** - estruturação de rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil; **V**- fortalecimento da atuação nas regiões de fronteira, em portos aeroportos, rodovias, estações rodoviárias e ferroviárias, e demais áreas de incidência. **VII** - verificação da condição de vítima e respectiva proteção e atendimento, no exterior e em território nacional, bem como sua reinserção social; **VIII** - incentivo e realização de pesquisas, considerando as diversidades regionais, organização e compartilhamento de dados; **IX** - incentivo à formação e à capacitação de profissionais para a prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como para a verificação da condição de vítima e para o atendimento e reinserção social das vítimas; **X** - harmonização das legislações e procedimentos administrativos nas esferas federal, estadual e municipal relativas ao tema; **XI** - incentivo à participação da sociedade civil em instâncias de controle social das políticas públicas na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas; **XII** - incentivo à participação dos órgãos de classe e conselhos profissionais na discussão sobre tráfico de pessoas; e **XIII** - garantia de acesso amplo e adequado a informações em diferentes mídias e estabelecimento de canais de diálogo, entre o Estado, sociedade e meios de comunicação, referentes ao enfrentamento ao tráfico de pessoas. (PNETP, 2006).

Prosseguindo, impõe trazer o conteúdo expresso pelos artigos 5º e 6º, pelo que se estabelecem as diretrizes específicas da política atreladas, respectivamente na prevenção ao tráfico de pessoas e na repressão do agente infrator.

Art. 5º São diretrizes específicas de prevenção ao tráfico de pessoas: **I** - implementação de medidas preventivas nas políticas públicas, de maneira integrada e intersetorial, nas áreas de saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, turismo, assistência social, desenvolvimento rural,

esportes, comunicação, cultura, direitos humanos, dentre outras; **II** - apoio e realização de campanhas socioeducativas e de conscientização nos âmbitos internacional, nacional, regional e local, considerando as diferentes realidades e linguagens; **III** - monitoramento e avaliação de campanhas com a participação da sociedade civil; **IV** - apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil; e **V** - fortalecimento dos projetos já existentes e fomento à criação de novos projetos de prevenção ao tráfico de pessoas.

Art. 6º São diretrizes específicas de repressão ao tráfico de pessoas e de responsabilização de seus autores: **I** - cooperação entre órgãos policiais nacionais e internacionais; **II** - cooperação jurídica internacional; **III** - sigilo dos procedimentos judiciais e administrativos, nos termos lei; e **IV** - integração com políticas e ações de repressão e responsabilização dos autores de crimes correlatos. (PNETP, 2006)

Destarte, apresentam-se as diretrizes específicas de atenção às vítimas do tráfico de pessoas. São elas abaixo arroladas:

Art. 7º São diretrizes específicas de atenção às vítimas do tráfico de pessoas: **I** - proteção e assistência jurídica, social e de saúde às vítimas diretas e indiretas de tráfico de pessoas; **II** - assistência consular às vítimas diretas e indiretas de tráfico de pessoas, independentemente e sua situação migratória e ocupação; **III** - acolhimento e abrigo provisório das vítimas de tráfico de pessoas; **IV** - reinserção social com a garantia de acesso à educação, cultura, formação profissional e ao trabalho às vítimas de tráfico de pessoas; **V** - reinserção familiar e comunitária de crianças e adolescentes vítimas de tráfico de pessoas; **VI** - atenção às necessidades específicas das vítimas, com especial atenção a questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, raça, religião, faixa etária, situação migratória, atuação profissional ou outro status; **VII** - proteção da intimidade e da identidade das vítimas de tráfico de pessoas; e **VIII** - levantamento, mapeamento, atualização e divulgação de informações sobre instituições governamentais e não-governamentais situadas no Brasil e no exterior que prestam assistência a vítimas de tráfico de pessoas. (PNETP, 2006)

No que se refere às prioridades de prevenção da ocorrência do crime – atreladas ao 1º eixo do Plano, o GTI responsabilizou-se: a) em levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas. b) capacitar e formar atores envolvidos direta ou indiretamente como o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos c) mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidade em geral sobre o tema do tráfico de pessoas; d) diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos.

Prosseguindo, a luz da estratégia política de repressão ao crime – 2º eixo -, estipulou-se as seguintes prioridades: a) aperfeiçoar a legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos b) ampliar e aperfeiçoar o conhecimento sobre o enfrentamento de pessoas nas instâncias e órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos autores; c) fomentar a cooperação entre órgãos federais; d) criar e aprimorar instrumentos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas; e) estruturar órgãos responsáveis pela repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores; f) fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas.

Destarte, no campo de assistência a vítima do tráfico- 3º eixo - chancela-se como prioridade específica em articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico.

Nota-se que, para cada prioridade específica foram detalhadas ações e atividades específicas, desta feita contemplando metas para serem atingidas. Para fins desta dissertação não cabe analisar pormenorizadamente todas as metas específicas a serem realizadas, já que são totalizadas em 100 metas, porquanto resguarda-se atenção ao estudo atinente, dentro campo específico do Tráfico Internacional de Mulheres para Fins de Exploração Sexual, ao desenvolvimento das oportunidades e fraquezas encontradas em função delas.

Outrossim, para cada atividade traçada define-se o órgão vinculado ao Poder Executivo que possua relação com a respectiva área, o qual assume a responsabilidade de coordená-la bem como articular parcerias com órgãos dos demais entes estatais, sociedade civil, universidades, organismos internacionais e Ong's para a sua aplicação correlacionada.

Realizadas essas primeiras considerações referentes à apresentação e estrutura do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, passa-se à análise de suas prioridades e ações atinentes ao Tráfico Internacional de Mulheres para fins de Exploração Sexual, com a articulação do marco teórico outrora reverenciado. Pontua-se que a presente análise estruturar-se-á com vistas a matriz FOFA, consoante menção no item metodologia deste trabalho, de modo a contemplar dois ambientes, respectivamente externos (ameaças e oportunidades) e

internos (fraquezas e forças) e serão inseridas a partir dos eixos estratégicos do Plano Nacional, sejam eles, prevenção ao tráfico, repressão ao crime e assistência às vítimas.

4.2 DAS PRIORIDADES ATRELADAS AO EIXO ESTRATÉGICO PREVENÇÃO AO TRÁFICO

A priori, antes de enfrentar a temática específica nesse item, prima-se apresentar considerações atinentes ao modelo teórico de análise adotado para enfrentar essa matéria, o qual atrela-se ao *Policy Cycle* – ciclo de política pública, conforme avençado oportunamente no capítulo 1.

Segundo Howlet, Ramesch (1995) a política pública é formada por um processo dinâmico constituída por fases, exemplificando: Montagem da Agenda, Formulação, Implementação e Avaliação.

Esta escolha foi realizada em função de esta ser uma ferramenta emoldurada estruturalmente por fases subseqüentes de análise sob o prisma acadêmico. Não obstante, apresentar uma dinâmica na *práxis* em que as fases do *policy cycle* estabelecem inter-relações, implicando um sistema de influências entre si, podendo inclusive serem iniciadas por momentos distintos ou não apresentar algumas das fases. Deste modo, mais ajustada ao modelo reverenciado pela política pública em tela, consoante a ótica embasada pela correlação de forças e redes na maximização de resultados prospectivos.

Somado a isso, pela própria natureza transnacional do Tráfico Internacional de Mulheres para fins de Exploração Sexual, culmina a necessidade da existência de uma simetria de forças conjuntas e articuladas intersetorial e transversalmente para os ajustes no seu enfrentamento integral. Com efeito, dialoga com os aspectos envolvidos pela Política de Terceira Geração, desenhados por Silva (2011), pelo arcabouço internacional sobre a matéria de direitos humanos– sobretudo o Protocolo de Palermo –, bem como pelas diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Enfrentamento.

Feitas as considerações prudenciais, passa-se a análise das oportunidades e desafios das metas traçadas a partir das prioridades elencadas pelos três eixos de atuação contemplados pela Política. Lembrando que, ao longo do estudo serão

observados uma gama dos princípios e diretrizes que norteiam a Política Nacional para melhor sistematização do entendimento analítico.

Por uma questão de ordem e didática, apresenta-se o quadro sinótico com as prioridades de ação política para enfrentar esta mazela de modo a prevenção do tráfico de pessoas.

<u>Prioridades</u>	<u>Total de metas elaboradas</u>
1º Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas	23
2º Capacitar e formar atores envolvidos direta ou indiretamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos	9
3º Mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidade em geral sobre o tema do tráfico de pessoas	10
4º Diminuir a Vulnerabilidade ao Tráfico de Pessoas de grupos específicos	6

Quadro IV: Das 4 primeiras prioridades de ação política e suas respectivas metas do I PNETP – eixo prevenção do crime.

Fonte: Produção nossa baseado no Relatório Nacional do I PNETP, 2010.

4.2.1 Percepções a partir da matriz FOFA, no eixo Prevenção do Crime

A partir do quadro sinótico acima listado contemplar-se-ão, em linhas gerais, as principais forças - oportunidades e possíveis fraquezas - ameaças, encontradas no estudo das atividades e metas atreladas a esse eixo de atuação da política, com base nos relatórios emitidos pelo Governo Federal, seus ministérios e respectivas secretarias envolvidas no I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com enfoque no Tráfico Internacional de Mulheres para Fins de Exploração Sexual.

Percebem-se algumas conquistas (forças) no campo da prevenção da política, dentre as quais se destaca o lançamento de uma Campanha Nacional de Conscientização contra o Tráfico de Mulheres, capitaneada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Sendo um importante instrumento para a sociedade civil de modo geral, bem como para pesquisadores, estudiosos e demais atores interessados no fomento ao enfrentamento desse crime transnacional específico para vítimas mulheres.

O Plano supraelencado desenvolveu trabalhos no sentido de levantar informações e experiências sobre o tráfico de mulheres, bem como na formação e

capacitação das instituições públicas e privadas envolvidas pela Pelo Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, ministrando cursos e oficinas ao corpo de profissionais.

Neste espírito, foram capacitados no período entre 2008-2010, 10.433 multiplicadores na promoção dos direitos a mulheres, bem como 3.125 profissionais da rede de atendimento às mulheres.

Sinaliza-se que, a Polícia Federal, vem realizando a capacitação de policiais federais para o enfrentamento do tráfico internacional de pessoas, incluindo mulheres, nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Tudo isso, com o apoio técnico da Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Além disso, a mencionada Secretaria, em conjunto com o Ministério da Justiça, realizou uma Campanha Nacional de Prevenção ao Tráfico de Mulheres nos principais aeroportos do Brasil, a fim de fomentar o acesso a informação deste crime.

Outras ações nessa perspectiva, como a projeção de Conferências e Campanhas midiáticas de conscientização da ocorrência do Tráfico foram estabelecidas em nível de Brasil, como também internacionalmente com o apoio da UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes.

No âmbito da Assistência Social, o Ministério do Desenvolvimento Social, cumulado com a SPM, SNJ, MJ, MS capacitou 8.239 profissionais em 5 regiões do Brasil, para os temas Tráfico de Mulheres, como estratégia de assistência as mulheres e famílias socialmente vulneráveis, consideradas as regiões que expressam maior potencialidade na ocorrência deste tipo de crime.

No âmbito do Ministério da Justiça, em parceria com a Infraero, UNODC e SPM, divulga no âmbito Nacional campanha cujo slogan é “Tráfico de Pessoas. Ajude o Brasil não Cair nessa Armadilha”, a fim de conscientizar as pessoas sobre a ocorrência desse tipo de crime e estimular a denúncia. Sua projeção invadiu todos os meios midiáticos, a título de exemplo: televisivos, radiológicos radiodifusores, assim como em banners, panfletos, revistas e jornais.

Por fim, elenca-se a atuação do Ministério da Saúde, na tentativa de diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos, desenvolveu

uma Rede Nacional de Núcleos de Prevenção de Violências e de Promoção a Saúde, mediante portaria ministerial. Visa-se fomentar a articulação intersetorial entre Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde para conscientizar pessoas potencialmente vítimas acerca do tráfico de pessoas. Lembrando que em apenas alguns desses núcleos a temática, tráfico de pessoas, foi inserida na pauta de atuação.

Em que pese o reconhecimento de alguns passos importantes na articulação de forças para a prevenção do crime em comento, importa sinalizar que tais ações encontram limites, denominados pela matriz FOFA de fraquezas. Razão pela qual, passa-se a analisar, com base em interpretações a contrário senso, face os dados ofertados pelos relatórios do I PNETP.

Diante do arcabouço de metas trazidas pelo Plano, percebe-se que o primeiro entrave atrela-se a uma questão de ordem econômica. Isso porque, dentre as 48 metas desenvolvidas pelos atores envolvidos a prevenção do crime, apenas 10 metas gozaram de um suporte econômico para viabilizá-las. O que pode acarretar obstáculos severos na manutenção e prosseguimento de atividades.

Outrossim, ainda de acordo com o Relatório Final do IPNETP (2010), as metas que foram contempladas para custear a ação política destinaram-se, para a realização de 3 campanhas de conscientização, 1Jornada Estadual aos Operadores do Direito, Policiais e representantes da Sociedade Civil, 5 ações de capacitação e ampliação de profissionais que atuam nas instituições envolvidas com o Plano, bem como 1 mapeamento territorial das rotas do tráfico de pessoas. Deste modo, galga-se o alargamento no que se refere a ações mais contundentes na prevenção do crime.

Com fulcro no artigo 5º inciso I do decreto que institui como diretriz específica a “implementação de medidas preventivas nas políticas públicas de modo integrado e intersetorial nas áreas da saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, turismo, assistência social, dentre outras,” sinaliza-se que não observada, pelo menos nas ações que foram beneficias por custos.

Para ratificar isso, destaca-se a concepção de intersetorialidade segundo Silva (2011, p.2), já acostado no capítulo 1.

A intersectorialidade pode ser definida como o conjunto de desenhos formais e práticas que conferem sinergia e complementaridade entre diversos setores responsáveis pelas políticas públicas (como o administrativo, o orçamentário, o de planejamento, de recursos humanos, etc.), mas também as próprias áreas específicas das políticas sociais, como assistência social, educação, saúde, etc. Assim, a intersectorialidade não se restringe a uma questão meramente administrativa, mas engloba enfoques multidimensionais, respostas integrais e superação das intervenções setoriais especializadas ou fragmentadas, com baixo grau de diálogo na busca por soluções para problemas comuns e/ou interrelacionados. (SILVA, 2011, p. 2)

Em razão disso, há um descompasso entre aquilo que é escrito em face ao que é feito, por certo é que as ações apresentadas agregam teor propagandista, sem demonstrar de modo claro se acedem esses dispositivos de apoio e fomento e qual a mudança gerada aos sujeitos beneficiários desta proposta.

Com efeito, segundo os dados obtidos pelas pesquisas - conforme delineado no capítulo II, a vítima – objeto deste trabalho -, em regra, está inserida em uma situação social de extrema vulnerabilidade sócio-econômica. Não obstante, não se vislumbra reais interações com outras políticas públicas, a fim de fomentar melhores condições de vida para aquelas mulheres inseridas em regiões potenciais de aliciamento.

Em outras palavras, a preservação do tráfico com a formação de redes intersectoriais objetiva, de modo sintético, realizar palestras, campas, estudos e capacitações aos funcionários relacionados à matéria, sem adentrar-se na verdadeira causa que alimenta as redes de aliciamento, qual seja, fomentar estratégias com as demais políticas públicas setoriais que permitam trazer melhores condições sócio-econômicas às potenciais vítimas.

Ocorre que, num país em desenvolvimento como o Brasil, com altas taxas de desemprego e miserabilidade articular esse tipo de ação prescindiria atuação de políticas e programas que garantisse os direitos básicos para uma vida digna para todos os indivíduos ou ao menos, as potenciais vítimas do tráfico.

Numa analogia, com base na governança mencionada no item formulação da política, Cappela destaca que no plano de ação governamental, governança pode ser “tanto a base para a idéia de “desconstrução” de um Estado em crise (sem

capacidade financeira e administrativa) quando para a construção de um Estado capaz de garantir direitos civis e básicos”. (CAPELLA, 2008, p. 24).

Sob outra perspectiva, registra-se que o Plano Nacional formalizou a constituição de Núcleos Estaduais de enfrentamento ao tráfico, por meio da portaria do SNJ n. 31 de 20/08/09, estando prevista enquanto ação do governo “Apoio ao desenvolvimento de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Dentre suas 16 atribuições salienta-se a título de exemplo, a articulação e planejamento do desenvolvimento de ações do PNETP, visando à atuação integrada dos órgãos públicos e da sociedade civil, bem como instar o Governo Federal a promover parcerias com governos e organizações estrangeiras para o enfrentamento ao tráfico.

Percebe-se que núcleos são elementos fundamentais para alargar ações e potencializar de modo integral os três eixos estratégicos de atuação da política e sua implementação causa impactos importantes no enfrentamento desta mazela. Ocorre que, esses núcleos de enfrentamento no I PNETP foram instalados apenas em 6 Estados Membros da Federação: Goiás, Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco, Pará e Acre.

Em razão disso, é incontestável a necessidade de implementação em todos ou na maioria dos Estados Membros dos Núcleos referidos, considerando as dimensões do território brasileiro, a finalidade de atuação nacional e internacional do Plano, bem como para verdadeiramente expressar resultados positivos das ações do governo.

Relacionado ao plano teórico, alguns autores defendem a importância de levar em consideração, no fluxo do processo de planejamento, aqueles que estão mais próximos às ações resultantes das políticas, sendo dessa forma a população afetada pela política e os agentes do Estado em contato com ela. Isso é justificado por que por tais pessoas estão mais próximas da realidade e saberem de fato, o que acontece e o que seria melhor para alcançar os resultados da política (Elmore, 1979; Lipsky, 1980), em síntese, trata-se de um planejamento mais colaborativo. Com efeito, por excelência percebe-se uma fraqueza, já que pelo I PNETF se vislumbrou esse contato em apenas 6 Estados Membros.

No que se refere ao campo das oportunidades, enquanto fenômenos que decorrem do ambiente externo e causam, de modo positivo, impactos substantivos nas ações da política em tela, pode-se realizar as seguintes ponderações abaixo arroladas.

Sob o prisma internacional, em observância aos princípios elencados pelo artigo 3º, I, II, III, e pela inteligência da diretriz específica do inciso II do artigo 5º, ambos do decreto 5.949 de 26/10/06, o I PNETP firmou parcerias com organismos internacionais, dentre os quais, destacam-se; OEA, UNODC, OIT, ONU etc., a fim de estabelecer intervenções de órbita transnacional na constituição de mecanismos de cooperação para o enfrentamento do tráfico.

Dentre o arcabouço de atividades realizadas a prevenção, adjetivadas no I Plano, compila-se:

1. I Encontro Binacional entre o Brasil e Surinami, sob coordenação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, em parceria com MRE, MS, PF, MDS, MT, cujo objetivo atrela-se na aproximação entre o governo Brasileiro e o Governo Surinamês no fomento ao enfrentamento de todas as formas de exploração contra a Mulher.

2. Conferência “Brasileiros pelo Mundo, coordenada pela SPM e organizada pelo Ministério das Relações Exteriores, cujo escopo é desenvolver ações de enfrentamento à todas as formas de exploração contra a Mulher, bem como conscientizar acerca dos seus impactos sociais.

3. Pesquisa em Tráfico de Pessoas, o Ministério da Justiça em parceria com UNODC E USAID, realizou esta pesquisa que abarca todas as espécies do gênero tráfico de pessoas, a fim de elaborar uma amostragem das pessoas deportadas e não aceitos, através de dados colhidos no aeroporto Internacional de Guarulhos.

4. Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual (*Trata de Personas para Fines de Explotación Sexual*). Campanha destinada para capacitação aos operadores do direito, e da polícia federal, sendo ferramenta de aprendizagem aos interessados e sociedade civil de modo geral. Realizada pelos esforços da OIT, UNODC, PFDC, ANPF, SNSP, SNJ, SPM e SDH.

5. Manual de Capacitação sobre o ETP, desenvolvido pela Universidade de Brasília, e validado pela PRF, PGR, MJ, SEDH, contendo informações úteis acerca

do Tráfico de Pessoas para o trabalho escravo, bem como para a exploração sexual no Brasil.

6. Manual para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (*Toolkit to Combat Trafficking in Persons*, elaborado pela UNODC, este instrumento traça diretrizes, bem como conceitos básicos sobre o tema, de modo a estimular o conhecimento do crime sob a órbita global.

Compulsando tais ações, sob o ponto de vista da prevenção do crime, percebe-se que a participação de organismos internacionais na cooperação vincula-se na criação de campanhas, congressos, distribuição de panfletos, na capacitação de profissionais ligados ao enfrentamento desta mazela, bem como na conscientização de como o crime ocorre aos públicos de maior vulnerabilidade social.

Destarte, fortalece-se a natureza transnacional e intersetorial do crime, como também os instrumentos para coibição, ou quiçá minimização da mazela, fazendo uma alusão declinada por Cappela (2006), na égide das relações internacionais, como decorrência do processo de globalização, imputa-se conseqüências como a interdependência das instituições e o aumento da necessidade de regulação do plano global.

Razão pela qual, seu papel assume matizes desde discussões focadas na integração, ou apenas intergovernamental, tratadas como uma questão supranacional, até assuntos conectados sob a égide da formulação e implementação de uma política pública.

Outrossim, até meados do século XX o tráfico para fins de exploração sexual não havia sido considerado um problema relevante, uma vez que não havia interesse ativo do governo para erradicá-la. Ainda que, a preocupação em ações específicas ao estímulo de melhores condições de vida a elas devesse ser um pressuposto lógico nas ações da política.

Nessa lógica, em que pese a atuação de organismos internacionais declinados no item anterior, percebe-se que dentro das ações, atividades e metas contempladas pelo relatório final, não há sequer uma que reivindique articulação interinstitucional, transnacional para a coibição desta mazela. Sendo ocultada a ausência de práticas que envolvam diretamente os sujeitos.

Tal constatação supra elencada é ratificada por Tânia Sousa (2014, p. 210).

No entanto, apesar da composição multidisciplinar das parcerias que compõem os NETP's estaduais, não é visível uma proposição transdisciplinar nas práticas de enfrentamento, acentuando-se nas ações a divisão dos eventos por agentes e instituições especializadas, e, raramente, a construção de processos aglutinadores de práticas. Não por acaso, essa dificuldade de operar de forma transversal e complexa – assimilando e contemplando as múltiplas dimensões dos problemas e dos sujeitos – reflete-se na necessidade expressa nos documentos e nos discursos de investir-se na formação e na informação, ainda que não se vislumbrem focos claros (SOUSA, 2014. p.210).

Ademais, em muitos materiais de divulgação que visam fomentar a conscientização acerca da existência do tráfico, fazem isso a partir da suposta capacidade do indivíduo de auto-reconhecimento enquanto potencial vítima. Desprezando o caráter oculto e invisível como o processo de aliciamento ocorre, em consonância com as pesquisas levantas, bem como as observações levantadas no capítulo II. A escuridão é um terreno fértil para acender novas luzes

Destaca de Tânia Sousa (2014, p. 213), no que tange a prevenção do tráfico de pessoas.

Entendemos que a excessiva ênfase na decisão do sujeito que se encontra em situação de ser aliciado, nomeadamente a mulher, isola-o do contexto que lhe é hostil, no qual não distingue elementos referenciais suficientemente seguros que o levem a ponderar sua situação: o desconhecido, ainda que nem sempre, mas frequentemente ilusório, torna-se preferível àquilo que já é conhecido e vivenciado no cotidiano. (SOUSA, 2014, p. 213).

Por isso, faz-se necessária a existência de uma atuação proativa e contundente dos atores envolvidos na perspectiva de sensibilizá-las e capacitá-las, a fim de atingir integralmente possíveis obscuridades de entendimento acerca do tráfico.

Destarte, enquanto o acesso aos instrumentos de informação, forem parciais ou ocultos pela falta de ações que invadam fronteiras e garantam a efetiva aplicação da diretriz do inciso III- artigo 4º do decreto 5.948 – 2006 – a prevenção desta mazela não traduzirá, por excelência, em uma ferramenta contundente para impedir a perseguição desta ameaça.

4.2.2 Percepções a partir da matriz FOFA, no eixo Repressão do Crime

Imperioso demonstrar as prioridades delineadas pelo I PNETP, sobre as quais se desmembram ações, atividades e metas a serem cumpridas no eixo estratégico da repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores. Veja-se o quadro sinótico abaixo elaborado:

<u>Prioridades</u>	Total Metas
6º Aperfeiçoar a legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos.	3
7º Ampliar e aperfeiçoar o conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas nas instancias e órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos autores.	5
8º Fomentar a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas para autuação articulada na repressão desse crime e responsabilização de seus autores.	4
9º Criar e aprimorar instrumentos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.	6
10º Estruturar órgãos responsáveis pela repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.	1
11º Fomentar a cooperação internacional para a repressão do tráfico de pessoas	9

Quadro V: Da 6º a 11º prioridades de ação política e suas respectivas metas do I PNETP – eixo repressão do crime.

Fonte: Produção nossa baseado no Relatório Nacional do I PNETP, 2010

Sinaliza-se que, de acordo com a Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, a atuação embasada na repressão deve obedecer aos princípios e diretrizes da Política Nacional, com vistas à proteção atrelada a vítima. Prova disso é a imposição na obediência em garantir o seu sigilo de identidade, tanto no inquérito como na esfera judicial, para protegê-la de possíveis dissabores ou riscos desnecessários a sua integridade física ou psicológica.

De modo concomitante, é necessário que haja acompanhamento por profissionais específicos para a recuperação de sua auto-estima, bem como resgatar a confiança em autoridades e serviços públicos. Isso não é tudo, pois a segurança da integridade e de sua família é fundamento lógico como expressão de justiça e dignidade.

No que se refere a sua atuação sob o eixo em tela, pode-se destacar a capacitação de 100 operadores da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, o

qual é uma ferramenta importante para auxiliar na repressão do crime, cujo funcionamento é 24h por dia e alcança o território nacional: Portanto, sendo uma “Força” para o enfrentamento da mazela.

Ademais, de acordo com a Secretaria Nacional de Segurança Pública, o Departamento de Polícia Federal, o qual é responsável em fornecer a segurança pública para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sob a esfera Federal, estendendo-se na órbita internacional com a ação conjunta da INTERPOL, realizou a capacitação de profissionais da segurança pública, a fim de aperfeiçoar técnicas na realização de operações para dismantelar organizações criminosas. Deste modo, constata-se uma “Força” atrelada a repressão do tráfico.

Ocorre que, tais capacitações não se mostram contínuas, principalmente as atreladas ao campo da segurança pública. Impedindo a nutrição de uma reflexão que institua a noção de responsabilidade coletiva, diante da projeção desta mazela, conota-se uma fraqueza sob esse ponto de vista.

Segundo dados obtidos pelo Relatório I PNETP (2010), a Divisão de Direitos Humanos da Polícia Federal em parceria com informações de policiais da Espanha, Portugal, Itália, Suíça e outras, em um período de 2002 a 2010 realizaram 22 operações especiais, cujo resultado foi a prisão de 201 pessoas, as quais tinham envolvimento com redes de aliciamento para prostituição no exterior, portanto sendo um elemento “força” a ser considerado. Deste modo, estando em conformidade com a diretriz específica disposta pelo artigo 6º IV do decreto 5.948/06 “integração com políticas e ações de repressão e responsabilização dos autores de crimes correlatos”.

De outra banda, salienta-se que em função de deficiências de ordem social, sob o olhar das vítimas, em regra, a polícia não projeta o devido alicerce enquanto garantidor de proteção e segurança, seja pela carência do devido amparo, seja pelo fato de não se enxergar na condição de vítima nas situações de exploração sexual. Ao passo que, sob o enfoque do contingente policial, não raras vezes a vítima assume a concepção de “culpada”, consoante a enraizada cultura machista e patriarcal que ainda se vive nos dias atuais. Com isso, desrespeita-se o princípio

norteador da política atrelado ao artigo 3º II. Dec.5948/06, por conseguinte, consta-se uma fraqueza a ser superada pelo II Plano.

Nesse emaranhado de limitações e fraquezas formuladas, revela-se a articulação trazida por Howlett, Ramesh e Perl (2013), pois, com o reconhecimento de limitações na formulação da política que se pode revelar aquilo que seja viável e mais coerente fazer para se estreitar a situação problemática com a situação almejada.

Ademais, salienta-se que os dados contidos no Relatório Final do I PNETP (2010), são bastante genéricos e não apontam qualquer tipo de base estatística das atividades desempenhadas pelas instituições responsáveis pela repressão do crime em relação a Temática Tráfico de Pessoas, muito menos no que se refere ao Tráfico Internacional de Mulheres para Fins de Exploração Sexual. Uma explicação razoável é porque supostamente condizem com a efetiva atuação ao enfrentamento da Mazela, qual seja obscura e invisível, com isso, conota-se uma “fraqueza” a ser vencida no II Plano Nacional.

No que tange ao fomento da cooperação internacional ao reconhecimento e repressão do Tráfico Internacional de Pessoas, o Ministério das Relações Exteriores, desenvolveu em parceria com o MJ 4 instrumentos com o presente interesse. A declaração de Lisboa 2008, Declaração de Salvador, bem como I e II Reunião de Autoridades Nacionais sobre o Tráfico de Pessoas, ocorridos, respectivamente na Venezuela e na Argentina. Logo, sendo uma oportunidade.

Ainda sob o prisma internacional, destacam-se algumas atividades que fortificam as “oportunidades” fomentadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas internacional.

a) Combatendo o Tráfico de Pessoas – Um guia para Parlamentares. Desenvolvido em parceria com a União Interparlamentar. Objetiva-se ampliar o conhecimento de parlamentares acerca do desenvolvimento de leis que estejam aptas para lidar em coibir esta mazela, bem como procuro auxiliar sobre o papel dos parlamentares e da sociedade na instauração de um aparato legal conexo com esta finalidade.

b) Diretrizes Internacionais. Ação para Implementar o Protocolo sobre o Tráfico de Pessoas.

c) Modelo de Lei contra o Tráfico de Pessoas, contendo o suporte técnico necessário para a implementação das provisões estabelecidas no Protocolo, consideradas as peculiaridades legislativas e jurídicas de cada Estado-Nação.

Nessa linha de raciocínio, na esteira da legislação penal nacional, imperioso esclarecer acerca da prioridade supra elencada “o necessário aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas”. Isso porque, ainda há um descompasso entre o conceito de Tráfico de Pessoas utilizado no Protocolo de Palermo – adotado pelo artigo 2º do decreto que instituiu a Política Nacional (5948/06) – e as disposições normativas tipificadas pelo Código Penal Brasileiro.

Em que pese o referido assunto ter sido explanado no capítulo II, vale retomá-lo pela pertinência consubstanciada nesse momento. Em linhas gerais, o conceito de Tráfico atrelado ao Protocolo de Palermo e adotado pela PNETP, é mais amplo do que o tipificado pelo artigo 231 e 231-A do Código Penal Brasileiro.

Por força da alínea a do artigo terceiro do Protocolo, a expressão Tráfico de Pessoas, galga maior amplitude no seu significado, incluindo no seu texto, as variadas formas de exploração sexual, seja para o fim de prostituição de outrem ou outro meio de cunho sexual, seja para impor à vítima a realização de trabalhos forçados de caráter escravista ou a remoção de órgãos.

Ao passo que o Código Penal Brasileira, atrela-se apenas a exploração sexual, restando as demais espécies de Tráfico de Pessoas tipificadas em outros diplomas legais. Deste modo, existe uma séria divergência no alcance dos diplomas elencados.

Ademais, um dos maiores inimigos dos direitos humanos, salvo melhor juízo, era o próprio Código Penal Brasileiro que, até o advento da Lei 12.015/09, não considerava os crimes sexuais como ofensa às pessoas, mas aos costumes, numa concepção herdada do final do século XIX. Atualmente, encontra-se enquanto “crimes contra a dignidade sexual”.

Segundo a alínea “a” do artigo terceiro do mencionado Protocolo a expressão Tráfico de Pessoas contempla o recrutamento, o transporte, a transferência ou o acolhimento de pessoas, cujos meios empregados restringem-se à ameaça, ao uso da força, à coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade, à

situação de vulnerabilidade e ao recebimento de benefícios, a fim de auferir o consentimento da vítima que esteja submetida à autoridade do aliciador com o escopo da exploração sexual.

Destarte, imperioso ajustar a legislação penal brasileira nos moldes de um documento mais unificado, com o sistema global, dadas as peculiaridades transnacionais de como o crime acontece. Não obstante, considerar alguns avanços na articulação entre órgãos do poder legislativo na aprovação de um tipo penal que cumpra integralmente com o protocolo ratificado pelo Brasil, fazendo o condão com os ensinamentos de Dye (2009), muitos dos formuladores de políticas não dispõem de tempo, informação e recursos para pesquisar e analisar todas as alternativas apresentadas, o que os leva a optar pela continuidade de programas já existentes do que se engajar no planejamento de novas políticas, “porém toda regulamentação jurídica deve procurar mecanismos de controle da sua real eficácia”, conclui Rocha (2010, p. 123).

Por fim, sinaliza-se que outro obstáculo enfrentado em decorrência a repressão do Tráfico Internacional de Mulheres para fins de exploração sexual atrela-se aos diferentes parâmetros traçados em torno da prostituição, enquanto em alguns países é considerada como profissão, em outros se ajusta como crime. Deste modo, as vítimas de exploração sexual, estendendo para as profissionais do sexo em situação de exploração, gozam por vezes, de tratamentos inadequados e longe de terem a devida proteção de vítima que lhes caberia. O que culmina em uma fraqueza, sob o ponto de vista nacional, e uma ameaça sob a ótica transnacional, a ser ajustada para melhor diálogo e articulação, em face aos países que criminalizam a prostituição.

Para tanto, é necessário a articulação entre nações a partir de uma rede de, denominada por Serra (2004, p.3) “intersectorialidade de elevado nível institucional”. Em outras palavras, busca-se o compartilhamento das estruturas institucionais verticalmente constituídas, de modo que se instaure um objetivo comum que não seja particular de uma delas, assim como se visa tecer o encaixe organizacional à necessidade de incorporação às tarefas de organização de temas, visões, problemas públicos e objetivos que padeçam de respostas em apenas uma das estruturas organizacionais verticais.

4.2.3 Percepções a partir da matriz FOFA, no eixo Assistência às Vítimas do Crime

<u>Prioridade</u>	<u>Metas traçadas</u>
5º Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas do tráfico.	22

Quadro VI: Da 5º prioridade de ação política e suas respectivas metas do I PNETP – eixo assistência às vítimas do tráfico.

Fonte: Produção nossa baseado no Relatório Nacional do I PNETP, 2010

De acordo com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Mulheres, da SPM/PR (2011), o atendimento de assistência às vítimas para ser integral, prescinde a prestação conjunta e articulada de outros serviços de políticas públicas voltadas, por exemplo, a educação, a saúde, a economia, a geração de renda dentre outros, justamente pelo caráter multifacetado e transnacional como o crime ocorre, sem esquecer-se dos impactos de diferentes matizes causados às mulheres que sofreram em decorrência da exploração sexual.

Nota-se com isso que, o objetivo primordial da política pública é fornecer suporte adequado e eficaz ao acesso à rede de atendimento. Isso porque, diante da gravidade do mal causado as vítimas sequer buscam ajuda de atendimento com receio de possíveis represálias pelas organizações criminosas, das quais escaparam.

Em razão disso, percebe-se o fundamento incontestado na formulação de uma política pública capaz de, projetar paulatinamente uma estrutura de rede em multiníveis, a partir de políticas intersetoriais capazes de suprir essas lacunas, destaca Silva (2011).

Verifica-se que a referida Secretaria vem atuando nesse sentido, pelo que se destaca a criação de Centros de Referência Especializados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, sendo uma ferramenta importante para resgatar a autonomia, autoestima e a segurança da vítima do tráfico.

A luz do relatório final do I PNETP (2010), uma das metas desse eixo estratégico é a “criação e fortalecimento de 120 centros de referência no Brasil”, em parceria com o MDS, MS e secretarias da Mulher dos Estados e Municípios. Ocorre que, foram instituídas apenas 39 Centros de Referência no País. Deste modo,

vislumbra-se o não cumprimento integral da atividade traçada, sob esta ótica pode-se considerar uma fraqueza a ser superada no II PNETP, e, ao mesmo tempo numa ótica otimista percebe-se uma força, diante da criação de 39 postos nesse sentido. O caminho é longo, mas os primeiros passos foram dados para o enfrentamento desta mazela que agride a dignidade da pessoa humana.

Outro ponto de destaque para assistir as vítimas do tráfico atrela-se na criação de “Núcleo das Mulheres nas Casas do Migrante”, a fim de identificar casos de tráfico contra mulher migrante, bem como encaminhar mulheres aos serviços de atendimento.

Sob o prisma das metas traçadas pelo IPNETP foi atribuída ao MDS em parceria com a MJ, SPM, SDH, MS, SEPPIR, MEC, TEM, MRE, MDA, Infraero, MP's, Estados, DF, Municípios, conselhos de direitos e de políticas setoriais, Ols, ONGs e universidades “apoiar a estruturação da rede de (abrigos) a mulheres vítimas de violência ou traficadas e seus filhos” em 138 abrigos. Ocorre que, foram estruturados apenas 02 abrigos para esse fim. Outrossim, nesse quesito, cai por terra a observância, em especial, do princípio basilar da PNETP no artigo 3º III, “proteção e assistência integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade de colaboração em processos judiciais, a diretriz geral do artigo 4º IV, que trata da estruturação em rede, abraçando a atuação conjunta dos atores envolvidos, bem como a diretriz específica do artigo 7º III “acolhimento e abrigo provisório às vítimas de tráfico de pessoas”. Demonstra-se nítida fraqueza sob essa órbita, a qual precede de ajustes no II Plano.

Prosseguindo, a SPM/PR mediante a portaria n. 31 SNJ instituiu a criação de Postos de Atendimento Humanizados aos Migrantes, a fim de prestar serviço, de cunho assistencial, as brasileiras(os) não admitidas ou deportadas nos principais aeroportos do Brasil. Dentre suas responsabilidades dos postos, individualiza-se, em reconhecer casos de tráfico de pessoas, realizar entrevistas e encaminhar as que indiciam ter sido vítima de tráfico o devido encaminhamento para a assistência integral.

Sob essa esteira, vislumbra-se uma “fraqueza” em face o não cumprimento da meta de capacitar 100 profissionais para atuarem nos postos em comento, pois o MJ/SNJ sequer realizou o referido aperfeiçoamento. Não obstante, sob ponto de

vista substancial constata-se uma “oportunidade”, uma vez que a atuação do referido projeto no aeroporto de Guarulhos, realizada pelo MJ em parceria com a OIT, culminou na consagração de alguns dados importantes para o enfrentamento, trazidos pelo relatório final IPNETP (2010), senão vejamos os gráficos abaixo arrolados referentes às pessoas que apresentaram indícios de tráfico entre o período de dois anos (2006/2008).

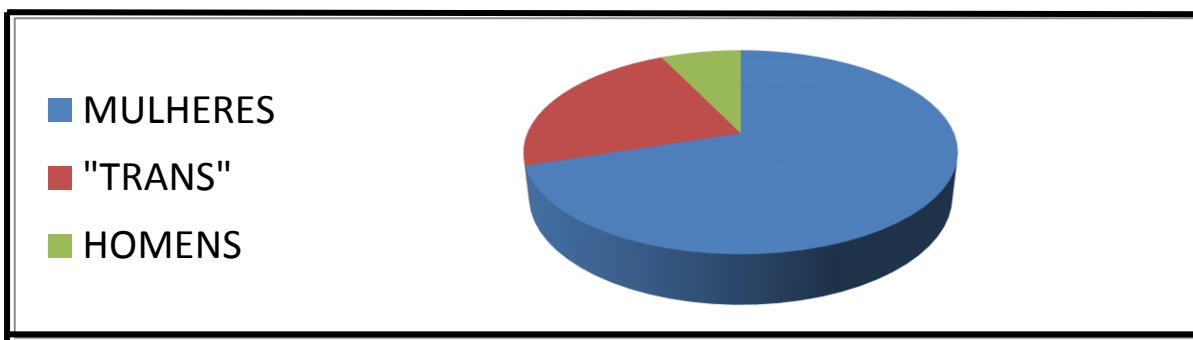


Gráfico 1: Divisão por sexo

Fonte: Relatório do IPNETP (2010)

Sinaliza-se que, os dados ratificam as pesquisas realizadas no II Capítulo, pois se vislumbra a predominância de vítimas “mulheres”, (Gráfico 1), “advindas de Goiás” (Gráfico 2), cujo destino, em sua maioria, é para Espanha (Gráfico 3). Não obstante, constata-se que os gráficos não são autoexplicativos no que se refere à finalidade do tráfico, bem como ajustam-se apenas em demonstrar indícios, o que não assegura muita robustez nas suas constatações. Pelo que merece maior qualidade nas informações traçadas em face da superficialidade tratada.

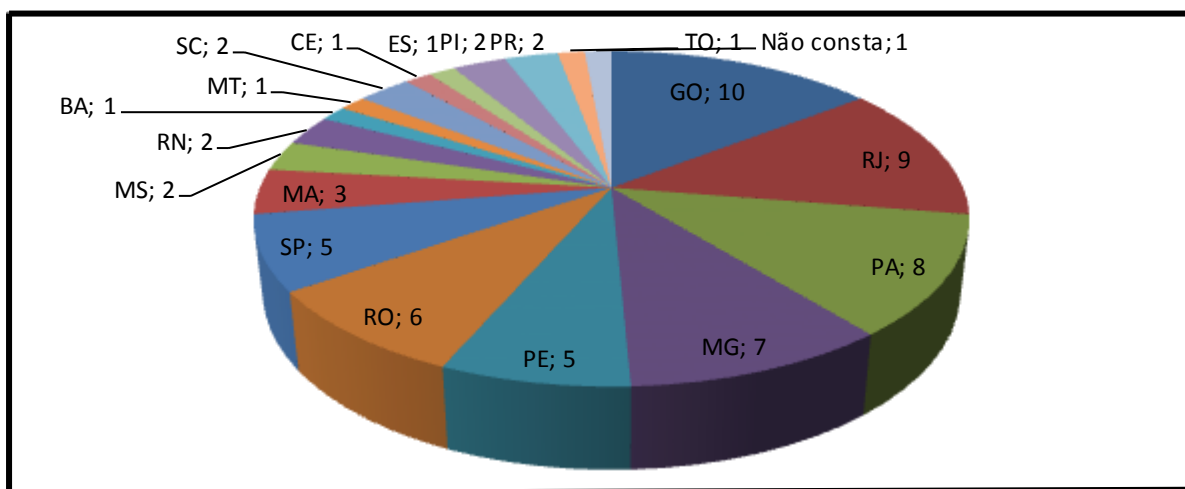


Gráfico 2: Divisão por estado de origem

Fonte: Relatório do IPNETP (2010)

Chama atenção a distribuição espacial da origem dessa primeira amostra encontrada em 2010, que abarca 17 unidades da federação constituída de 26, ou seja, mulheres praticamente em todo o território nacional são vítimas do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Como já ressaltado Goiás foi o estado com maior registro de vítimas (10), contudo Rio de Janeiro (9), Pará (8) e Minas Gerais (7) não ficaram muito atrás. Cabe lembrar que esta amostra foi obtida através de uma operação junto ao aeroporto de São Paulo e que o tráfico de pessoas se utiliza também da imensa extensão das fronteiras secas brasileiras.

Além disso, estados como Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia, Ceará, entre outros, possuem aeroportos internacionais com voos diretos para a Europa, principal destino das traficadas como será visto no Gráfico 3, abaixo.

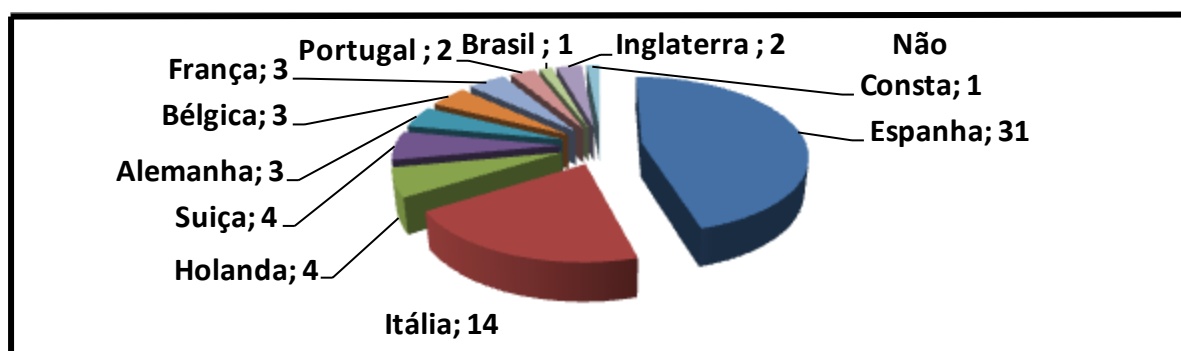


Gráfico 3: Divisão por Sexo

Fonte: Relatório do I PNETP (2010)

Ademais, fora os demonstrados, não existem outros dados no corpo do relatório final do I PNETP, o que implica outra grande fraqueza estrutural, tanto para verificar quais foram os reflexos do plano no seio social, como também para publicizar as possíveis constatações.

No campo global os Consulados brasileiros funcionam como territórios brasileiros na órbita internacional, sendo ferramenta importante de apoio e assistência para os brasileiros de modo geral, incluindo às vítimas do Tráfico de Mulheres para Exploração Sexual. Dentre as atividades, sinaliza-se emissão de 2º via passaporte, prestando orientação e informações, proporcionar contato com familiares, repatriação de pessoas que se encontram com extrema necessidade dentre outras.

Sob o enfoque “possibilidade” registra-se que a OIT (2007), elaborou uma cartilha em parceria com MJ, MRE, Agência Brasileira de Cooperação, destinadas as mulheres brasileiras, vítimas de tráfico internacional para fins de exploração sexual – “Passaporte para a Liberdade: Um Guia para as Brasileiras no Exterior, o público alvo é justamente essas vítimas que se encontram no exterior”. Nesse mesmo sentido, a UNODC, instituiu “Kit de Primeiros Socorros para Uso por Oficiais de Justiça Criminal no Atendimento a Vítimas de Tráfico de Pessoas”. Deste modo, fomenta-se a capacitação para a realização do procedimento adequado às vítimas do tráfico de pessoas.

Não obstante tais “oportunidades” elencadas, o seu limite de atuação esbarra justamente na necessidade de aprimorar-se a cooperação em redes intersetoriais entre os organismos internacionais e os atores políticos brasileiros, para fortalecer o enfrentamento do Tráfico.

Por fim, em que pese a constatação de alguns progressos de arquitetura estrutural e substancial na coibição desta mazela pelas ações desenhadas no I PNETF, para a sua implementação é necessário galgar mecanismos de inter-relação multidimensional em redes. Segundo Najan (1995) esta fase é uma etapa dinâmica, a qual não se esgota com a tradução de política em ação, justamente pela faculdade de poder transformar a política em si.

Isso porque, de acordo com a análise realizada que também se filia ao entendimento de Soares (2013), em que pese haver alguns sinais da participação da sociedade civil no Plano, ela ocorreu de modo aleatório e padecente de organização. Ademais, em todos os eixos estratégicos percebem-se fragilidades, desde carências estruturais para assistir as vítimas, a deficiências de cunho preventivo na elaboração programas de dados concretos acerca do panorama como o aliciamento ocorre, suas causas e vítimas.

Deste modo, sendo um processo por meio do qual se articulam, estrategicamente, mecanismos que viabilizem a sua instauração, mesmo diante dos problemas avançados ao longo de sua vigência no mundo real, isso implica em aparar arestas, rever conceitos e sanar lacunas para que se articule com maior

eficiência os mecanismos de correlação de forças ao enfrentamento do tráfico de pessoas. Segundo Campos, Oliveira e Gama (2008, p.265/266)⁴:

[...] propomos pensar numa ação coletiva que transforme a realidade da violação dos direitos de pessoas em situação de tráfico, numa realidade de defesa dos direitos à vida humana, denominado de uma ação de transformação (...) embora tenhamos elaborado PNETP, entendemos que a mesma tende para a afirmação de um modelo de democracia representativa, ou seja, um espaço político contraditório, no qual muitos passos foram dados e outros caminhos são necessários trilhar para aprofundar a democracia participativa. (CAMPOS, OLIVEIRA E GAMA, 2008, p. 265 -266).

Destarte, encerra-se o primeiro ciclo da política pública com a realização do I Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e com ele desabrocha de modo singelo os preparativos para o prosseguimento da política com a do II PNETP, o qual vem na tentativa, por excelência, de reforçar as forças e oportunidades da atuação do que já vem sendo realizado, bem como ajustar as fraquezas e ameaças que prescindem de melhoramentos.

4.3 DO II PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Cumprir registrar inicialmente que, de acordo com o II PNETP (2013), em linhas gerais, foi arquitetado com a expectativa de formular estratégias mais robustas, com desenhos estruturais mais organizados e detalhados, baseados na realidade brasileira, a partir da constituição de temas transversais com ações de atuação ligadas à intersectorialidade com vistas ao enfrentamento do Tráfico Humano. Isso não é tudo, propõe-se uma participação social mais proativa com passos mais largos, bem como a incorporação de parcerias de âmbito transnacional com sinais mais visíveis e latentes de cooperações na coibição do crime.

⁴ Disponível em Secretaria Nacional de Justiça. **Desafios e Perspectivas para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil**. – Brasília: Ministério da Justiça, 2011, p. 265/266.

O processo de elaboração do II PNETP, conforme apontado pelo Ministério da Justiça (2012) foi resultado de amplo e detalhado processo de trabalho travado por inúmeros debates, reuniões e articulações com os mais diversos atores nacionais e internacionais de variados segmentos envolvidos com o tema. Encerrando-se no II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, realizado em Recife-PE em 2011.

A metodologia de elaboração do II PNETP ocorreu mediante a formação de um Grupo de Trabalho Interministerial, instituída pela Portaria MJ n.1.239/2011, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Justiça, constituído por 22 atores⁵. Sem se esquecer dos espaços de diálogo com a sociedade civil, organismos governamentais e internacionais.

Sinaliza-se que o II Encontro supraelencado contou com a presença de aproximadamente 200 instituições de variados segmentos sociais e de diversos âmbitos, com vistas a coletar contribuições e cancelar quais os caminhos necessários a percorrer para enfrentar esta mazela. Isso não é tudo, pois também matizou contribuições importantes na elaboração de um sistema de monitoramento, assim como para a instauração do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, CONATRAP, sendo uma forte inovação sinalizada no referido Plano, o qual foi aprovado pelo Decreto n. 7.901/2013 pela presidente Dilma Rouseff no uso das atribuições conferidas no artigo 84, VI, “a” CF.

Outrossim, percebe-se um diálogo visivelmente democrático com a participação da sociedade civil, em função da coleta de sugestões pela mídia virtual, bem como pela realização de 37 plenárias livres ocorridas no Brasil e 20 plenárias ocorridas em âmbito internacional, com o propósito de articular idéias e sugestões à

⁵ O II PNETP foi constituído pela 1.Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, 2.Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, 3.Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, 4.Departamento de Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Justiça, 5.Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 6.Secretaria de Políticas para as Mulheres, 7.Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 8.Casa Civil da Presidência da República, 9.Secretaria Geral da Presidência da República, 10. Ministério da Cultura, 11.Ministério da Educação, 12.Ministério da Saúde, 13.Ministério do Desenvolvimento Agrário, 14.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 15. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 16. Ministério do Trabalho e Emprego, 17. Ministério das Relações Exteriores, 18. Ministério do Turismo, 19. Ministério Público do Trabalho, 20.Procuradoria Geral da República, 21.Conselho Nacional dos Procuradores Gerais do Ministério Público dos Estados e da União.

elaboração do referido plano. Segundo dados obtidos pelo MJ (2012), participaram cerca de 1.551 pessoas nesses eventos.

De acordo com o MJ em II PNETP – processo de elaboração e momento de validação pré-decreto – (2012), compromete-se a enfrentar fortemente esta mazela com a constituição de um instrumento mais vivo e mais envolvido ao tema, refere-se:

O II Plano expressa ainda mais fortemente o compromisso do Estado brasileiro em prevenir e reprimir o crime do tráfico de pessoas e garantir a necessária assistência e proteção às vítimas, enquanto promove seus direitos, numa atuação sintonizada com o que anseia e recomenda a opinião pública nacional, especialmente as organizações especialistas e envolvidas no tema, e principalmente as vítimas e/ou potenciais vítimas (MJ – II PNETP – Processo de elaboração e momento de validação pré-decreto, 2012).

Assim, com base na engenharia acima elencada, o II PNETP é formulado através da aprovação pela Portaria Interministerial n. 634 de 04.02.2013, a qual também instituiu o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do Plano em comento. Deste modo, marca-se o início do Segundo Ciclo de Políticas Públicas, com vigência para os anos 2013, 2014, 2015, 2016, com a finalidade de enfrentar o tráfico com suas facetas sociais, políticas e econômicas.

Apoiando-se na literatura de Howlett, Ramesh e Perl (2013), o condão desta fase é contemplado pelas possíveis propostas, ações, atividades e metas que visem a estreitar a ponte entre a situação problemática atual e a situação almejada. De modo que, complementado pela visão de Schwartzman (2004), com vistas no enfoque multidimensional calçada na simbiose e coordenação entre as diversas políticas públicas correlatas para seu enfrentamento integral, bem como na união de esforços em rede.

Salienta-se que os objetivos do referido Plano estão delineadas pelo artigo 2º da portaria supra elencada, nos seguintes termos:

- I. Ampliar e aperfeiçoar a atuação de instâncias e órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime, na responsabilização dos autores, na atenção às vítimas e na proteção de seus direitos;
- II. Fomentar e fortalecer a cooperação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais no Brasil e no exterior, envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- III. Reduzir as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos

sociais; IV. Capacitar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas; V. Produzir e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento; VI. Sensibilizar e mobilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos do tráfico de pessoas. (II PNETP, 2012).

O terreno estrutural deste II Plano Nacional, ao contrário do I PNETP, é demarcado por 5 linhas operativas transversais aos três eixos da Política Nacional (prevenção, repressão e assistência), sobre as quais se desdobram em 14 atividades divididas por temáticas dentro das respectivas linhas. Ato contínuo, dessas atividades, se diluem o total de 115 metas, objetivando o cumprimento de ações concretas de caráter intersetorial, as quais serão monitoradas periodicamente pelo Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação⁶.

Ressalta-se que o monitoramento e avaliação periódicos resgata o conceito extraído por Silva e Melo (2000), a avaliação não poderá ser considerada como uma fase em que há apenas a possibilidade de mudança de rota, mas deve ser encarada como um processo de aprendizado, em que se reconhece constância na reformulação da política, buscando sempre a eficiência.

Neste espírito, considera-se a avaliação como um verdadeiro processo em que à inclusão das supostas correções do rumo no processo de implementação das políticas públicas contribuem para a sua eficiência. Nota-se que intervindo com os cabais diagnósticos nesta engenharia da política pública, atinge-se substantivamente resultados mais sensíveis, uma vez que afetam os responsáveis técnicos pela sua implementação.

Prosseguindo, referido Grupo Interministerial pela inteligência do artigo 4º da portaria interministerial n.634 é composta por representante, titular e suplente dos 12 órgãos governamentais, sob a coordenação Tripartite formada pelo Ministério da Justiça, da Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria dos Direitos Humanos, ambas da Presidência da República.

Dentre os objetivos traçados pelo referido Grupo destaca-se a mensuração do progresso ou das dificuldades na implementação das atividades e metas traçadas pelo Plano, adoção de métricas comuns (qualitativas e quantitativas) e consensual

⁶ I – MJ, SPM/PR, SDH/PR, Casa Civil/PR, MD, MRE, ME, MC, TEM, MDS, MS, MPOG, MT, MDA, Sec. Geral/PR, AGU, SPPIRPR.

sobre elas pra indicar os níveis de progresso do PNETP, por fim, dar publicidade acerca dos avanços ou das fraquezas na implementação.

Atrelado a dinâmica de atuação, destaca o II PNFTP (2013), uma gestão democrática, aglutinadora e integrada, agregando diversos interlocutores, públicos e privados, pois, ao centralizar a responsabilidade em apenas um só ator para seu enfrentamento da ação política, o Plano estaria fadado ao fracasso em face da complexidade do fenômeno em tela.

À luz disso, o caráter estratégico intersetorial estabelecido na correlação de forças e políticas numa lógica transversal de implementação, bem como levando em consideração outras políticas setoriais conectadas é o marco demarcatório, segundo os relatos apontados pelo II PNETP (2013).

Sob esse espírito, a participação social vem galgar um espaço importante na contribuição para sua implementação, por conseguinte, possivelmente bons resultados, uma vez que por decreto institui-se em 2013 o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP.

Ainda no mesmo raciocínio, consiste numa ferramenta importante alinhada a nova roupagem democratizante sinalizada pelo II plano, de acordo com o MJ (2012), insere-se um novo paradigma de abordagem, chancelado pela participação social marcada pela sua composição pluralista e por sua natureza interlocutória com diversas instâncias da participação social. O CONATRAP é concebido, em tese, com o propósito de aprimorar e qualificar o processo de decisões da política, assim como para fortalecer e apoiar a articulação das redes de enfrentamento estabelecidas.

Sob este espírito vale destacar o resgate teórico feito por Heidemann (2009, p.31) “a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, promover ‘políticas públicas’”.

Neste preâmbulo, destaca Carneiro (2006. p 163) acerca da idéia de co-gestão de políticas através de conselhos 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. (CARNEIRO, 2006, p. 163).

De acordo com o II PNETP (2013), o CONATRAP é constituído por um modelo institucionalizado de gestão compostos pelos 16 Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante, Comitês Estaduais e do DF. Sem se esquecer dos órgãos do governo federal, organizações da sociedade civil, conselhos nacionais de políticas diversas relacionadas ao tema, bem como possíveis convidados do MP e do poder judiciário.

O decreto n. 7.901 2013 que o instituiu demarca pormenorizadamente os membros que integram o CONATRAP:

Art. 6º O CONATRAP será integrado por: I - quatro representantes do Ministério da Justiça; II - Um representante da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; III - um representante da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e IV - um representante do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. § 1º Será assegurada, na composição da CONATRAP, a participação de: I - sete representantes de organizações da sociedade civil ou especialistas em enfrentamento ao tráfico de pessoas; II - um representante de cada um dos seguintes colegiados: a) Conselho Nacional de Assistência Social; b) Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; c) Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; d) Comissão Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo; e) Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; f) Conselho Nacional de Imigração; g) Conselho Nacional de Saúde; h) Conselho Nacional de Segurança Pública; i) Conselho Nacional de Turismo; e j) Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais; III - um representante a ser indicado pelos Núcleos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e pelos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante, formalmente constituídos; e IV - um representante a ser indicado pelos comitês estaduais e do Distrito Federal de enfrentamento ao tráfico de pessoas. (decreto n. 7.901/2013).

Razão pela qual, percebe-se que este Plano dá sinais de um quarto elemento com vista as parcerias firmadas da participação social, na construção de ações capazes de implementá-lo de modo efetivo.

Salienta-se que, de acordo Ministério da Justiça e Cidadania (2016) os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs) consistem em unidades administrativas que visam coordenar a implementação da política nacional nos Estados e Municípios, assim como prestam assistência e encaminhamento das vítimas de tráfico de acordo com suas necessidades bem como o perfil de suas situações.

Vislumbra-se que os núcleos atualmente estão dispostos em 16 Estados da Federação: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão,

Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e DF.

Prosseguindo, os Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Imigrante (PAAHMs), estão situados nos principais locais de entrada e saída do território brasileiro, em tese situam-se em locais de grande mobilidade de pessoas, tais como aeroportos, portos e rodovias. Sinaliza-se também que, ambas unidades referidas contam com equipes interdisciplinares para o atendimento humanizado as vítimas ou em potencial de tráfico de pessoas.

Hodiernamente, existem postos avançados nos Estados de SP, RJ, CE, AM, bem como Posto Avançado de Direitos para Viajantes, no município de Belém, no Pará.

Por fim, registra-se que todas essas ferramentas de atuação descritas até o momento estão inseridas dentro da articulação institucional maior denominada “Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, representando o resultado da articulação, descentralização e participação de todos os setores sociais e políticos, bem como organismos internacionais. Por conseguinte, estipula-se uma visão estratégica de gestão integrada, como todos esses atores a fim de desenhar as possíveis soluções sob a órbita local a global desta realidade social vivida pelas vítimas do tráfico.

4.3.1 Percepções a partir da matriz FOFA atreladas as ações do II PNETP

Neste ponto, a perspectiva é traçar a partir dos elementos vinculados da matriz FOFA: forças, oportunidades, fraquezas e ameaças, o desenho encontrado pela demarcação realizada no II PNETP atrelada ao campo do tráfico internacional de mulheres para exploração sexual. Para tanto, a pesquisa volta-se aos relatórios de monitoramento e avaliação disponibilizados, bem como demais documentos.

Pontua-se que, diante do contingente de metas e atividades descritas pelo II PNETP, seria impossível dar conta de analisar pormenorizadamente cada uma, razão pela qual, opta-se por demarcar os estudos em linhas gerais dos principais acertos e lacunas encontradas que possibilitem contribuir ao Tráfico Internacional de Mulheres para fins de Exploração Sexual.

Resgatando o outrora mencionado, o II PNETP estabeleceu 5 linhas operativas de atuação demarcadas pela transversalidade, sobre as quais se desdobram em 14 atividades divididas por temáticas dentro das respectivas linhas. Ato contínuo, dessas atividades, se diluem o total de 115 metas, objetivando o cumprimento de ações concretas de caráter intersetorial, as quais serão monitoradas periodicamente pelo Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação. Veja-se a figura abaixo arrolado apresentando a estrutura do referido II PNETP.

LINHA OPERATIVA 1		LINHA OPERATIVA 2		LINHA OPERATIVA 3		LINHA OPERATIVA 4		LINHA OPERATIVA 5			
ATIVIDADE 1.A	09 Metas	ATIVIDADE 2.A	05 metas	ATIVIDADE 3.A	25 metas	ATIVIDADE 4.A	08 metas	ATIVIDADE 2.A	04 metas		
		ATIVIDADE 2.B	05 metas			ATIVIDADE 4.B	03 metas				
		ATIVIDADE 2.C	04 metas								
		ATIVIDADE 2.D	19 metas								
		ATIVIDADE 2.E	12 metas			ATIVIDADE 4.C	04 metas				
		ATIVIDADE 2.F	06 metas								
		ATIVIDADE 2.G	07 metas								
		ATIVIDADE 2.H	04 metas								

Figura IV: Estrutura do II PNETP, linhas operativas, atividades e metas.

Fonte: Secretaria Nacional de Justiça. Avaliação sobre o Progresso do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2014.

O quadro supra elencado demonstra nas colunas as respectivas linhas operativas do II PNETP, sendo que cada coluna é constituída pela respectiva atividade, bem como pelo número de metas correspondente a ela, como por exemplo a atividade 2B, contém 05 metas traçadas e encontra-se na 2ª linha operativa da política.

Salienta-se que as linhas operativas são contempladas, respectivamente, pelas seguintes abordagens:

- Linha 1) Aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- Linha 2) Integração e fortalecimento das Políticas Públicas, redes de atendimento, organizações para prestação de serviços necessários ao enfrentamento ao tráfico de Pessoas;
- Linha 3) Capacitação para enfrentamento ao tráfico de pessoas

- Linha 4) Produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre o tráfico de pessoas.
- Linha 5) Campanhas e Mobilização para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Realizadas essas considerações, a primeira fraqueza encontrada estreita-se ao desenho interno ao enfrentamento do tráfico de pessoas, forte nos dados publicizados pelo II PNETP, dentre as 5 linhas operativas, que se desmembram em 14 atividades e por conseguinte 115 metas, a questão do tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual não ganhou destaque específico de atuação, pois esta espécie do gênero Tráfico de Pessoas está diluída dentro do contingente de atuações.

Outrossim, em se tratando do tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual, a fluência do diálogo multidisciplinar não justifica, no alheamento ou abandono de das especificidades da área que o compõem. (MELLO, BAZZANELLA e BIRKNER, 2011).

Durante a pesquisa realizada para elaboração deste trabalho, constata-se que tal lacuna se estende para a atuação dos atores envolvidos por esse plano supra-elencado, pois não existe um departamento ou secretaria autônomo governamental, em âmbito nacional, que chamele a responsabilidade de travar essa matéria com a devida especialidade que merece.

Prova disso, reflete-se na carência de dados estatísticos que demonstrem de modo robusto e consistente toda a engenharia existente, desde as rotas de aliciamento até passar pelo contingente de vítimas, seu perfil, dados quantificáveis etc. Nesse sentido, a única pesquisa mais estreita e aprofundada que se vislumbra é a PESTRAF (2001), a qual se apresenta enquanto modelo a nível nacional, até os dias de hoje.

Importante esclarecer que, não se pretende questionar a estrutura de atuação em rede de caráter transversal e intersetorial das ações do plano, muito pelo contrário, se bem desenhadas favorecem muito no enfrentamento ao tráfico. O que se questiona é a carência de metas, ações ou linhas operativas específicas na coibição desta mazela, pois, em havendo poder-se-ia implementá-la levando em

consideração a forma de atuação em rede com a sua respectiva natureza transversal e intersetorial.

Faça-se um parêntese, a fim de resgatar na literatura de Serra (2004, p.3) o conceito de transversalidade, como sendo uma “intersectorialidade de elevado nível institucional”. Em outras palavras, busca-se o compartilhamento das estruturas institucionais verticalmente constituídas, de modo que se instaure um objetivo comum que não seja particular de uma delas, assim como se visa tecer o encaixe organizacional à necessidade de incorporação às tarefas de organização de temas, visões, problemas públicos e objetivos que padeçam de respostas em apenas uma das estruturas organizacionais verticais.

Prosseguindo, em que pese os dados dos diagnósticos apresentados no II capítulo apontarem para as altas taxas progressivas vinculadas ao tráfico para fins a exploração sexual internacional de mulheres, a política pública em apreço vem tratando o assunto sem um mínimo de especialidade.

TIPO DE CRIME	N.	%
Internacional para fins de exploração sexual	134	39,41%
Interno para fins de exploração sexual	86	25,29%
Interno para fins de exploração do trabalho	63	18,53%
Internacional para fins de exploração do trabalho	53	15,59%
Internacional para fins de remoção de órgãos	2	0,59%
Interno para fins de adoção	1	0,29%
Interno para fins de remoção de órgãos	1	0,29%
Internacional para fins de adoção	0	0,00%
TOTAL	340	100%

Figura : Número de denúncias de Tráfico de Pessoas por tipo de crime no ano de 2013.

Fonte: SNJ, Relatório Nacional Sobre o Tráfico de Pessoas: Dados de 2013

Em consonância com tabela elaborada pela Secretaria de Políticas para mulheres a partir das denúncias realizadas pela ação disque 180 durante o ano de 2013, sinaliza-se que o tráfico internacional para fins de exploração sexual foi o crime prevalente dentre o arcabouço do tráfico de pessoas, uma vez que totalizam 134 denúncias.

Nesse diapasão, as mulheres são prevalentes de público para esta espécie de Tráfico, preferencialmente aquelas que estão em uma condição de vulnerabilidade econômica e social. Sinaliza-se que, os estudos realizados no

capítulo II, são ratificados pelo levantamento realizado pela UNODC (2014), de que 97% das vítimas do tráfico para exploração sexual atrelam-se as mulheres, enquanto 3% aos homens e quando estendidas às demais espécies de tráfico de pessoas – mulheres totalizam 73% e homens 27% dos casos.

Ainda nesse espírito, de acordo o II PNETP (2013), do total de 115 metas, apenas 5 tratam acerca da mulher. Veja-se, a título de ilustração, quais são essas metas no quadro abaixo arrolado.

Linha.Atividade	Metas
2.B.4	Análises sobre a atuação do Central de Atendimento à mulher (ligue 180) e do Disque Direitos Humanos (disque 100) no enfrentamento ao tráfico de pessoas realizadas e divulgadas.
2.D.19	Vinte centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher qualificados para promoverem atenção às vítimas do tráfico de pessoas e integrados à rede de atenção e proteção dessas vítimas
3.A.16	Capacitação de agentes multiplicadores na promoção dos direitos da mulher e a relação com o tráfico de pessoas realizada
3.A.17	Capacitação dos serviços de atendimento à mulher (Centro de Referência de Atendimento à Mulher) em abordagens no atendimento às vítimas de tráfico de pessoas realizada.
4.A.2	Investigação ou análise que identifiquem a relação entre tráfico de pessoas e a vulnerabilidade de grupos populacionais caracterizados (...) IV por serem mulheres; VI por serem profissionais do sexo, específicos desenvolvida e disseminada

Quadro VII: Linhas Operativas do II PNETP e as respectivas metas destinadas especificamente à proteção da mulher.

Fonte: SNJ. Avaliação sobre o Progresso do II PNETP, 2014.

A luz do quadro VII apresenta-se na primeira coluna, a linha operativa, a atividade e o número atrelado a respectiva meta, a qual está estipulada na 2ª coluna do referido quadro. Por exemplo, a meta “2.B.4” encontra-se situada na 2ª linha operativa do plano – representado pelo número “2” -, na atividade “B” e especificamente a “4” meta correspondente a esta atividade.

Prosseguindo, marca-se a análise da situação das metas destinadas à mulher, a partir dos dados disponíveis pelo Relatório de Avaliação sobre o Progresso do II PNETP (2014), bem como outros documentos correlatos.

O referido relatório demarca as bases da avaliação das 115 metas, segundo indicadores de gestão do progresso e indicadores de resultado, para tanto atribuiu-se a classificação, ótimo, bom, regular, ruim e péssimo, conforme abaixo arrolado.

Também é possível observar em alguns casos, “sem mensuração”, bem como meta a iniciar.

Classificação adotada	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo
Nota	4,1 a 5	3,1 a 4	2,1 a 3	1,1 a 2	0,1 a 1
Indicador de Gestão do Progresso das metas	Progresso Integral	Progresso quase integral	Progresso parcial	Pouco progresso	Nenhum progresso
Indicador de Resultado das metas	Meta concluída	Meta quase concluída	Meta parcialmente concluída	Meta pouco concluída	Meta não concluída

Figura V: Notas com base nos indicadores de classificação do progresso e de resultado das metas do II PNETP.

Fonte: SNJ. Avaliação sobre o Progresso do II PNETP, 2014.

A priori, com relação à meta 4. A2, o relatório de avaliação apontou que não foi contemplada pela classificação dos indicadores de progresso e de resultados supra elencados, porque sequer vislumbrou-se o cumprimento do início de suas atividades, estando demonstrada pela posição “meta a cumprir”. Neste condão percebe-se uma fraqueza a ser vencida.

As metas 2B-19, 3A-16, 3-A17, foram classificadas como ótimas pelos indicadores de gestão do progresso, mas quanto à classificação de indicador de resultado, tem-se que, devido a questões metodológicas, todas foram classificadas sob o critério “sem mensuração”. Deste modo, com base no quadro adrede mencionado, constata-se que o indicador de gestão de progresso foi avaliado como integral, mas padecem de implementação quanto ao resultado da meta, justamente pelo fato de o IIPNETP não ter encerrado seu ciclo.

Diante do exposto, percebe-se que a dinâmica dos dados apresentados para monitorar o desempenho do II PNETP sedimentam suas raízes a partir de uma visão macro, sem especificar as individualidades de cada meta. Ao agir dessa forma, o monitoramento do progresso das metas perde a natureza sistêmica que lhe é imposta, demonstrando ser uma “fraqueza” nesse quesito.

Outrossim, com base nas entrevistas realizadas aos membros que compõe o grupo Interministerial do II PNETP, fica cristalino e categórico a existência de

deficiências que comprometem a devida articulação entre os atores que o compõe, prejudicando de sobremodo o desenvolvimento da política de redes, bem como da atuação do IIPNETP. Veja-se o gráfico abaixo extraído da Avaliação sobre o progresso do II PNETP (2014).

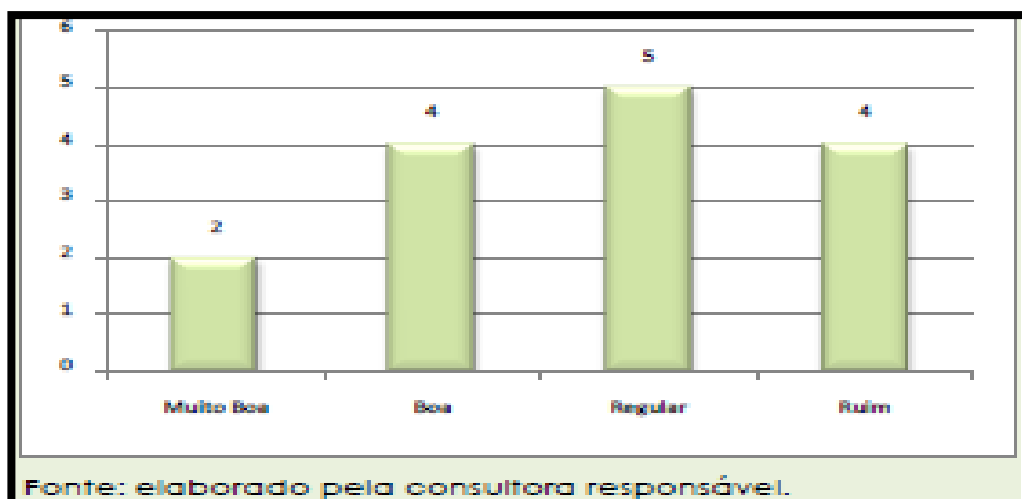


Figura VI: Avaliação de desempenho dos membros do Grupo Interministerial proveniente do papel de articulação com os demais atores.

Fonte: SNJ. Avaliação sobre o Progresso do II PNETP, 2014.

Neste espírito, percebe-se que a avaliação do desempenho dos membros do GI enquanto articulador de suas tarefas, dentro da referida política, resultaram não muito prósperas, uma vez que o gráfico apresenta respostas como “regular” em sua prevalência. Na sequência, apontam-se as respostas “ruim” e “boa”, e, por último “muito boa”. Deste modo, pode se afirmar que existem algumas lacunas e fraquezas de ordem estrutural e administrativa que põe em risco o regular progresso do plano em tela.

Sob este manto, segundo o Departamento de Polícia Rodoviária Federal(2014), afirma que “nos momentos das reuniões, seja na tripartite ou no GI, é mais fácil operacionalizar com essa articulação, mas além desses espaços, as rotinas tomam seu tempo e agenda”.

Não obstante, em relação à meta 2B-4 constata-se que tanto a classificação de indicadores de gestão do progresso como de indicadores de resultado foi avaliada como “ótima”. Deste modo, pode-se dizer que a referida meta foi concluída e atingiu seu resultado final. Nesse quesito é necessário fazer algumas ponderações positivas, representando uma “força”, especialmente no que se refere ao disque 180.

Este instrumento de utilidade pública, gratuito e confidencial, conforme a SPM (2016) atua como disque denúncia aos diversos tipos de violência perpetrados à mulher, além de portar-se como mecanismo de reclamações sobre a rede de atendimento à mulher, bem como se prestar para orientá-las acerca dos seus direitos. Deste modo, faz jus ao relacionamento da participação democrática entre o institucional e o civil.

Sua abrangência atinge continentes da esfera terrestre, estando este serviço disponível em 16 países (Argentina, Bélgica, Espanha, EUA, França, Guiana Francesa, Holanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Paraguai, Portugal, Suíça, Uruguai e Venezuela).

Nessa perspectiva, em função de uma denúncia realizada pelo “ligue 180” no ano de 2013, que se consubstanciou a força motriz para atuação da Polícia Federal, no âmbito da cooperação policial Brasil-Espanha, com vistas a desbaratar a organização internacional dedicada à prática do tráfico de mulheres para fins da exploração sexual.

Salienta-se que, de acordo com Agência de Notícias do site da PF (2016), a denominada “operação planeta” ocorreu simultaneamente no Brasil e na Espanha para o cumprimento integral de todas as diligências, culminando em prisões, busca e apreensão e o fechamento de duas casas de prostituição. As vítimas brasileiras foram aliciadas, na cidade de Salvador-BA, com falsas promessas de trabalho na Espanha, mas ao chegarem ao território espanhol ficaram submetidas ao exercício da prostituição em situação análoga a escravidão.

Outrossim, a política de cooperação da PF demarca-se mediante a reciprocidade e o interesse mútuo, cujo objetivo é relacionar conhecimentos e informação para atuação eficaz.

Ademais, no ano de 2016 a Polícia Federal, realizou a operação “Salve Jorge” que deflagrou uma quadrilha de tráfico internacional de pessoas para exploração sexual no Estado do Amazonas, constituída por nacionais e coreanos. O aliciamento planejado ocorreria sob a justificativa mentirosa de levar jovens dançarinos(as) à Coreia do Sul para realização de apresentações artísticas regionais do Amazonas, quando na verdade o objetivo seria à exploração sexual.

Destarte, vislumbra-se que os mecanismos de cooperação internacional atrelados a segurança pública e a justiça social são, por excelência, importantes ferramentas na coibição da repressão ao tráfico internacional de mulheres. Deste modo, o caráter transversal e cooperativo do papel do II PNETP dá sinais de “oportunidade” quando situações adrede mencionadas ocorrem de modo eficaz e pleno.

Prosseguindo nesta engenharia de análise, diferente do I PNETP o atual plano, pela inteligência da meta 2.A.1, criou mais 10 núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas nos Estados da Federação - totalizando 16 NETPs. Assim como, 15 postos avançados de atendimento ao migrante, 15 comitês estaduais, bem como 1 comitê nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Em razão disso, chancela-se uma “força” importante para expandir o diálogo direto com o problema, bem como mediar às articulações institucionais importantes à vítima do tráfico de pessoas. No entanto, esse grupo alvo encontra-se naquelas regiões interioranas mais longínquas dos centros urbanos, no seio da vulnerabilidade social e econômica, por isso o caminho a percorrer para assisti-los ainda tem obstáculos a galgar.

Se levar em consideração que as pesquisas levantadas para elaboração desta dissertação enfrentam um vazio do ponto de partida, em vista da dispersão de dados e ausência de sistematização para reconhecer a lógica estrutural da política pública em análise. Isso se agrava muito mais quando atrelada às pessoas mais vulneráveis, pois o acesso a tais informações torna-se quase uma utopia na realidade atual.

Em contrapartida, importante ressaltar que o II PNEP vem fomentando a realização de capacitações, congressos e campanhas para conscientizar pessoas e expandir as informações para o enfrentamento do tráfico, tais medidas representam uma oportunidade, já que são influências externas que melhoram o funcionamento do plano. Prova disso é a campanha internacional “coração azul”, a qual faz parte de uma das metas do plano e foi implementada em parceria com a UNODC e MJ, cujo objetivo é conscientizar a importância da coibição deste crime que atenta contra a dignidade humana ao maior número de pessoas, bem como estabelecer o “coração azul” enquanto símbolo internacional do tráfico de pessoas.

Compulsando os acontecimentos, percebe-se alguns avanços ao enfrentamento desta mazela, especialmente no que se refere a abertura por uma visão mais democrática de análise, focada na integração de instituições, organismos internacionais e sociedade civil.

Entretanto, dada a complexidade deste crime, o fio condutor para o seu enfrentamento implica na construção de três elementos: A um, a dinâmica da necessidade de implementar políticas setoriais específicas para tratar do tema tráfico internacional de mulheres, para que se verifique todos arranjos imprescindíveis ao seu enfrentamento consistente. A dois, participação social e vontade política para modificar o parâmetro cultural destinado à mulher enraizada no entendimento machista e de submissão da mulher ao homem, pois enquanto isso não despertar, as ações destinadas ao enfrentamento do tráfico terão teor mais propagandista sem resolver o mérito da mazela.

Por fim, o elemento chave, implica em desenvolver mecanismos que ofereça à população vulnerável condições mínimas de vida à fruição de uma vida saudável, longa, com educação e dignidade. Ocorre que, conforme já dito, é necessário aplicar ações em redes com outras políticas públicas para promover isso.

Destarte, há muito caminho a percorrer com II PNETP para demarcar um desenho razoável de mecanismos que possibilitem a um patamar razoável de justiça social às potenciais e vítimas do tráfico humano. Ato contínuo, não há como definir resultados concretos e seguros no atual estágio intermediário da política, mas apenas compreender que alguns degraus estão sendo superados ao enfrentamento deste crime de natureza crônica e desumana e muitos tantos padece de resolução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

O presente trabalho foi construído com o objetivo de analisar as políticas públicas atinentes ao enfrentamento do tráfico internacional de mulheres para exploração sexual, em especial ao I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, sendo utilizado o modelo de análise denominado *policy cycle* – ciclo de política pública para verificar, com base na matriz FOFA, as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças apresentadas em seus relatórios.

O itinerário percorrido teve com marco inicial a apresentação bibliográfica dos principais conceitos de política pública, bem como dos seus modelos de análise. Esse arranjo analítico conceitual permitiu demarcar o suporte teórico para compreender o desenho das políticas públicas específicas ao objeto desta dissertação.

Sob o prisma conceitual de política pública, contemplou-se o entendimento de autores clássicos e vanguardistas que enriqueceram o campo científico da ciência política. Dentre o arcabouço de autores utilizados, registra-se que não há um melhor conceito para ser adotado, pois sua concepção varia de acordo com as vicissitudes do caso concreto, bem como se ajusta ao entendimento das várias formas de abordagens.

Entretanto pode-se aferi-la, no caso em tela, como sendo um sistema de múltiplos centros refletidos em planos ou programas de cunho governamental levantados para a intervenção no domínio social, em que se estipulam metas elencadas, sobretudo na implementação dos objetivos e direitos fundamentais enraizados na Carta Magna.

Prosseguindo, nessa perspectiva adotou-se o denominado ciclo de política pública para se adequar enquanto modelo de análise, justamente por responder os anseios teóricos em fases sequenciais lógicas e interdependentes, bem como traçar na *práxis* um processo mais dinâmico e interligado. Deste modo, por esse método de análise permite-se enfrentar a matéria numa lógica processual analítica, a partir do entendimento de montagem da agenda, formulação, implementação e avaliação, concepção essa sugerida por Howlett, Ramesch e Perl, da qual se filia.

Diante disso, conclui-se que a montagem da agenda é o marco fundamental para entender como se forma a política pública, uma vez que a compreensão de “como” e “de que forma” um problema é absorvido pela máquina governamental a ponto de ser contemplado, enquanto um “problema social” capaz de surtir efeitos no campo de atuação política, foi fundamental para apresentar quais as causas sócio-políticas ocasionaram à elaboração dos Planos Nacionais em comento.

Razão pela qual, em linhas gerais, a montagem da agenda pode ser compreendida por uma coleção de problemas, compreensão de causas, soluções e outros elementos, que por questões multifacetadas captam a atenção do público e de seus atores governamentais.

Prosseguindo, na 2º fase do ciclo, denominada formulação contemplam-se as propostas que objetivam estreitar a ponte entre a situação problemática atual e a situação almejada. Em outras palavras, é o momento pelo qual se constituem as ações, atividades e metas para serem alcançadas, assim como os objetivos a serem atingidos.

A formulação é o momento político propriamente dito, pois todas as ferramentas necessárias para promover a solução do “problema social” estão postas no seio do debate dos “*policy makers*”.

Neste ponto, vale esclarecer que a adoção da concepção de uma estrutura intersetorial na atuação do governo é, por excelência, fundamental para o enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres, já que se trata de uma ferramenta que reúne a atuação correlata e multidimensional de diversos atores, seja governamental ou não governamental, bem como com efusiva participação da sociedade civil, visando respondê-la de modo integral.

Razão pela qual, ajustando-se perfeitamente a complexidade com que se mostrou o tráfico internacional de mulheres, dada a sua invisibilidade e sua natureza multifacetada e transnacional.

No que tange a implementação, é a fase em que os planos e programas são efetivamente aplicados pela máquina burocrática de Governo. Sinaliza-se que neste momento se articulam todos os possíveis mecanismos e estratégias capazes de instaurar no mundo real os problemas avençados.

No entanto, no caso em tela, percebeu-se que a implementação das ações e metas, muitas vezes não respondeu de modo adequado a realidade do problema posto. Com efeito, a idéia de redes de atuação de modo intersetorial também se vislumbrou nessa fase, inclusive sendo de grande importância para atingir soluções no objeto em tela.

Por fim, na última fase do ciclo da política pública é que se aferem os reais impactos causados pela atuação da política à realidade fática. Assim como, colacionam-se os modelos de avaliação para melhor compreensão da temática.

Feitas essas considerações, o capítulo II consubstanciou-se na análise do conceito de tráfico de pessoas sob vários aspectos. Àqueles atrelados aos protocolos e tratados internacionais, aos imputados nos tipos penais do Código Penal Brasileiro, ao atribuído pela Secretaria de Políticas das Mulheres e ao vinculado ao I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Sinaliza-se que em atenção ao objeto de análise, o conceito mais adequado atrela-se ao disposto pelo I e II Plano Nacional, justamente por alinharem-se ao Protocolo de Palermo e aos demais países signatários. Portanto tem-se uma visão mais macro do seu conceito.

Nesse sentido que, diante do conceito estabelecido, o tráfico internacional de mulheres é espécie do gênero tráfico de pessoas, o qual é constituído pelo tráfico para remoção de órgãos, para o trabalho escravo, bem como para exploração sexual. Este último se desdobra em (Tráfico Interno e Internacional) e destina-se (a mulheres, homens, crianças, adolescentes, gays, travestis e transexuais).

Prosseguindo nesse itinerário, o referido capítulo também apresentou os dados de análise existentes sobre pesquisas destinadas ao tráfico internacional de mulheres, traçando rotas, perfil da mulher, principais países de destino à exploração, etc.

Nessa perspectiva, ficou claro e cristalino que todos os dados elaborados no Brasil são inconsistentes e não refletem fidedignamente a realidade percebida no Mundo Global, exceto a PESTRAF, realizada no ano de 2001, que mesmo transcorridos 15 anos de sua divulgação, ainda é parâmetro utilizado pelos relatórios emitidos pelo Governo Brasileiro. Desse modo, percebe-se uma grande fraqueza encontrada face as ações do I e II Planos, tendo em vista não terem constituído uma

base de dados robusta e eficiência que permita medir as estatísticas na incidência do crime.

Por fim, ainda no campo do II capítulo, apresentaram-se os principais motivos que culminaram na montagem da agenda com a temática “tráfico de pessoas”, o que se materializou pelo decreto n. 5.948/2006, referente à Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Sob esta linha de raciocínio, é possível identificar que debate em torno dos direitos humanos no Brasil e da prostituição infanto-juvenil à porta de entrada para o tema do combate ao tráfico internacional de mulheres na agenda pública brasileira. Assim, a montagem da agenda confere seus impactos ao longo de todo o processo da política pública, pois garante a este o local que ocupa no interesse político, econômico e social, além de selecionar os atores e a abordagem da política pública.

Diante disso, instaura-se a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a qual estabeleceu os I e II PNETP, respectivamente, no ano de (2008-2010); (2013-2016). A política nacional, estabeleceu em seus artigos o conceito de tráfico de pessoas, estipulou os princípios e diretrizes norteadoras estruturados em 3 eixos estratégicos, prevenção ao crime, repressão do agente infrator e assistência às vítimas, bem como criou ações.

Destarte, percebe-se que esses capítulos estabeleceram as bases para sedimentar o entendimento do processo de análise específica do I e II PNETP. Razão pela qual, no último capítulo, visou-se traçar o estudo, de modo a verificar com base na matriz FOFA, oportunidades, ameaças, forças e fraquezas no que tange as ações específicas do governo pertinentes ao campo do Tráfico Internacional de Mulheres para Fins da Exploração Sexual.

Antes de entrar nas conclusões atinentes a supra-elencada política pública, necessário pontuar que a matriz FOFA é um instrumento de gestão estratégica muito utilizada na seara da administração empresarial, a fim de recolher dados importantes na aferição do ambiente interno da empresa (forças e fraquezas) e do ambiente externo (oportunidades e ameaças).

Transpondo para a seara da ciência política a referida matriz foi utilizada enquanto ferramenta didática, apenas para estruturar a forma pela qual as ações do governo seriam apresentadas.

O I PNETP, instituído pelo decreto n. 6.347/2008 e elaborado mediante a constituição do Grupo Interministerial constituído por uma gama de atores institucionais e com a colaboração da sociedade civil, organizações não governamentais, MPT, MPF.

Sua dinâmica estrutural condiz com as diretrizes, princípios e ações estipuladas pela política nacional, obedecendo aos três grandes eixos de atuação (prevenção, repressão e assistência). Para cada eixo estratégico foram contempladas prioridades, as quais se desdobraram em ações, atividades e metas, sendo que o plano elaborou o total de 11 prioridades e 100 metas.

Outrossim, para cada atividade traçada definiu-se um órgão responsável para assumir a coordenação e articulação para o seu cumprimento.

Em linhas gerais pode-se afirmar que o I PNETP, no campo das fraquezas e ameaças, apresentou sérias lacunas de ordem estrutural e administrativa, isso porque não foi elaborada uma base de dados que possibilitasse aferir os reais resultados contidos no relatório final, a atuação em redes de cooperação intersetorial foi ajustada apenas na teoria, havendo um descompasso entre aquilo que é escrito em face ao que é feito. Por certo é que as ações apresentadas agregam teor propagandista, sem demonstrar de modo claro se acedem esses dispositivos de apoio e fomento e qual a mudança gerada aos sujeitos beneficiários desta proposta.

Não obstante, dentre as forças e oportunidades, pode-se destacar a realização de algumas campanhas de conscientização com parceria da UNODEC e OIT, elaboração de congressos e capacitações dos profissionais que se relacionam aos grupos sociais específicos vítimas de tráfico. Além disso, foram implementados, mediante portaria do SNJ 6 Núcleos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico, com o propósito de articular estratégias de integração com a sociedade civil e demais organizações, bem como Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante no aeroporto de Guarulhos, com o propósito assistir supostas vítimas de tráfico.

Prosseguindo, o II PNETP, instituído pelo decreto n. 7901/2013, pela portaria interministerial n.634/2013 e elaborado pelo Grupo Interministerial composta por 22 atores, em meio a 12 reuniões e muitos debates, bem como contou com a participação da sociedade civil de modo mais efusivo face ao I PNETP, isso porque foi arquitetado com a expectativa de formular estratégias mais robustas, desenhos

estruturais mais organizados e detalhados, bem como com uma participação social mais visível e latente.

Ademais, estruturou-se em 5 linhas operativas transversais aos três eixos Política Nacional (prevenção, repressão e assistência), sobre as quais se desdobram em 14 atividades divididas por temáticas dentro das respectivas linhas. Ato contínuo, dessas atividades, se dilui o total de 115 metas, objetivando o cumprimento de ações concretas de caráter intersetorial, as quais serão monitoradas periodicamente pelo Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação.

Sob o campo de análise do II plano, destacam-se enquanto fraquezas e ameaças, a inexistência de meta específica para abrigar o enfrentamento do Tráfico Internacional de Mulheres para Exploração Sexual. Ora, dentre as 115 metas, nenhuma versar especificamente sobre o referido tema, é uma forte lacuna dada a sua prevalência sob o âmbito global.

Ademais, a lógica intersetorial com o estabelecimento de correlações de múltiplas forças dá sinais de estarem apenas no papel, haja vista o conteúdo de monitoramento do progresso da avaliação das metas serem realizadas de modo genérico e demonstrarem indícios de desorganização pelos atores envolvidos. Sem se esquecer da dispersão de dados e ausência de sistematização para identificar a lógica das ações estabelecidas pela política pública ao enfrentamento do tráfico de pessoas.

Além disso, percebe-se um descompasso entre os altos índices de tráfico internacional de mulheres apresentados por organismos internacionais e o desenho de prosperidade traduzido nos relatórios de monitoramento de avaliação de metas. Razão pela qual, a ausência de dados robustos e estatísticas convincentes é incontestável, pois decorrem da desorganização da máquina política para responder aos anseios sociais.

Não obstante, no campo em que se constata as “forças e oportunidades” da política pública, percebeu-se uma gestão com sinais mais democráticos e integradores, agregando diversos interlocutores e públicos, prova disso é a criação da CONATRAP, Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, sendo

um forte instrumento de participação social a implementação das ações alinhada a roupagem democratizante pelo II PNETP.

Outrossim, destacam-se a criação de 17 Núcleos Estaduais ao Enfrentamento do Tráfico de Pessoas, a fim de assistir as potenciais/vítimas do tráfico de pessoas, bem como executar articulações para a implementação de ações.

Por fim, outra oportunidade a citar é a ampliação para 16 países internacionais do ligue 180, foi em função de uma denúncia que a PF desmantelou, em cooperação com a Espanha, uma organização criminosa que aliciava mulheres para fins de exploração sexual no Brasil para o seu exercício em território espanhol.

Isso não é tudo, pois recentemente foi promovida a campanha internacional “coração azul” em parceria com a UNODC e MJ, sendo uma oportunidade ao fomentar a conscientização acerca da importância em coibir esse crime, bem como ao apresentar o “coração azul” enquanto símbolo internacional do tráfico de pessoas. Sua divulgação é um grande passo para sensibilizar a população sobre os impactos deste crime crônico e nefasto que atenta contra a dignidade humana.

Diante dessas considerações, o fio condutor para enfrentar o problema prescinde à implementação da congruência de vários elementos, além dos que estão sendo articulados. A um, causada pela inexistência de outras políticas públicas que garantam o acesso ao trabalho, a saúde, a educação, enfim, sejam alcançadas condições mínimas de vida às mulheres. Isso porque, na maioria das vezes, às vítimas das redes de aliciamento encontra-se em uma condição de vulnerabilidade econômica e social, portanto sendo facilmente ludibriadas pelas falsas promessas de melhores condições de vida em terras estrangeiras.

Ademais, outro problema a ser enfrentado decorre da necessidade em modificar essa cultura machista e patriarcal que estigmatiza a condição social da mulher ainda nos dias de hoje, isso implica dizer que toda a ação do governo na promoção dos direitos humanos necessita enfrentar de fato essa questão.

Por fim, em que pese os aspectos positivos da política pública ao enfrentamento do tráfico de pessoas, ainda há um descompasso entre aquilo que é escrito em face ao que é feito, por certo é que as ações apresentadas também agregam muito teor propagandista, sem demonstrar de modo claro se acedem esses

dispositivos de apoio e fomento e qual a mudança gerada aos sujeitos beneficiários desta proposta.

Hoje quando se fala em tráfico internacional de mulheres fala-se em escravidão moderna, com a agravante de ser uma escravidão invisível, razão pela qual se torna muito difícil de tocar nela. Diante da característica de invisibilidade – ainda que paradoxal – pela visibilidade no destino, ele é camuflado na origem, constata-se pelas pesquisas realizadas que as taxas de aliciamento para fins do mercado libidinoso existentes a nível global aumentam a cada dia.

Deste modo, esse discurso social que fomenta a liberdade, o direito de autodeterminação, bem como oportuniza a proteção ao mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana ainda será muito estudado e debatido justamente pela natureza crônica que se estabelece o tráfico internacional de mulheres, sendo considerada como a nova forma de escravidão da humanidade.

Destarte, registra-se que este trabalho não tem o condão de encontrar respostas devidamente elaboradas e empiricamente testadas, mas sim instigar o debate teórico acerca das políticas públicas que visam coibir o tráfico internacional de mulheres sob outros olhares. Com isso, abrem-se diversas frentes de pesquisas sobre o assunto, estreitando novos caminhos, novos rumos e abordagens para reflexão social e política da matéria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: experiências do período. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

Aliança Global Contra Tráfico de Mulheres (GAATW). Tercer Encuentro GAATW-REDLAC: Capacitación em Incidência Regional sobre Acceso a la Justicia y Reconozan Derechos. Rio de Janeiro, Brasil. Mayo, 2009

AMORIN, Celso. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. **Política Externa**. Vol. 18, n2: set/out/Nov. 2009.

ARRETCHE, Marta. T. S. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n.40, pp. 111-141, 1999

BAPTISTA, T.W.F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.221-272

BARON, Gaëlle; MONNIER, Eric. **Une approche pluraliste et participative: coproduire l'évaluation avec la société civile**. Revue Informations Sociales, n. 110, p.1-7, sept. 2003.

BASSIOUNI, Cherif M. Tráfico de Mulheres e Crianças para fins de exploração sexual. **Anais** do Colóquio Internacional do Rio de Janeiro. 2002. Disponível em www.crecia.org.br Acesso em Set. 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

BERGUE, S. T. Gestão estratégica e políticas públicas: aproximações conceituais possíveis e distanciamentos necessários. **Anais** do Encontro Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 35, 2011.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.

BÖRZEL, Tanja A. **What's so special about policy networks?** An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. European Integration online Papers, 1997. 1 (16); 1997. Disponível em <http://eiop.or.at/eiop/texte/2016-016a.htm>. Acesso em Set. 2016.

BRASIL. **II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas** - processo de elaboração e momento de validação pré-decreto. Disponível em http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos_ii-plano-nacional/relato-processo-ii-pnetp.pdf Acesso em Jul. 2016

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas** / Secretaria Nacional de Justiça. 2. ed. Brasília: SNJ, 2008.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **II Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas.** / Secretaria Nacional de Justiça. – Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **I Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas.** / Secretaria Nacional de Justiça. – Brasília: Ministério da Justiça, 2008.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **Relatório Nacional Sobre o Tráfico de Pessoas: Dados de 2013.** / Secretaria Nacional de Justiça, Nações Unidas Escritório contra Drogas e Crime – Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

_____. Câmara dos Deputados Federais. **CPI- Tráfico de Pessoas no Brasil:** Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Tráfico de Pessoas no Brasil, suas causas, conseqüências e responsáveis no período de 2003 a 2011, compreendido na vigência da Convenção de Palermo. – Brasília, 2014.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **Guia de Atuação no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil.** / Secretaria Nacional de Justiça, 1º ed, Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **Jornadas Transatlânticas: Uma pesquisa exploratória sobre o tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal.** – Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **Desafios e Perspectivas para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil.** –Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **Avaliação sobre o Progresso do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP).** – Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **Relatório Nacional Sobre o Tráfico de Pessoas: Consolidação dos Dados de 2005 a 2011/** Secretaria Nacional de Justiça, Nações Unidas Escritório contra Drogas e Crime – Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. **Tráfico de Mulheres; Política Nacional de Enfrentamento.** – Brasília: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **Tráfico de Pessoas: Uma abordagem Para os Direitos Humanos**/ Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, Classificação, títulos e Qualificação; organização Fernanda Alves dos Anjos...[et al.]. -1º ed. – Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **Como você pode contribuir para o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.**/ Secretaria Nacional de Justiça. – Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **Proposta metodológica para a criação do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP).**/ Secretaria Nacional de Justiça, Nações Unidas Escritório contra Drogas e Crime. – Brasília: 2013.

_____. Secretaria Internacional do Trabalho Brasil. **Tráfico de Pessoas para fins de Exploração Sexual.**/ Secretaria Internacional do Trabalho Brasil. – Brasília: Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2006.

BUCCI, Maria Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. In **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, 34, n. 133, jan/mar. 1997.

CACCIAMALI, Maria Cristina; AZEVEDO, Flávio Antônio Gomes de. Entre o Tráfico e as Opções da Modalidade Social: os Imigrantes Bolivianos na Cidade de São Paulo. **Cadernos PROLAM/USP**, ano 5, vol. 1, 129-143, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Menos governo e mais governança?** Repensando a lógica da ação estatal. 6º Encontro da ABCP. Campinas, 2008.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal** - Parte especial. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, v.7

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

COLARES, Marcos. **I diagnóstico sobre o tráfico de seres humanos**. São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará / Marcos Colares. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2004.

CONTANDRIOPOULOS, Andre Pierre et al. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Zulmira M. de Araújo. **Avaliação em saúde**: dos modelos conceituais à prática na análise da implementação de programas. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997, p.29-47.

CURY, Munir; SILVA, Antonio Fernando do Amaral; MENDEZ, Emilio Garcia (coord.) **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado, comentários jurídicos e sociais**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DAHL, Tove Stang. **O Direito das Mulheres**: Uma introdução à Teoria do Direito Feminista. Lisboa: Editora Coimbra, 1998.

DEUBEL, Andre-Noel Roth. **Políticas Públicas**: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora, 2007.

DOWBOR, Ladislau. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável**. 2004. Disponível em: < <http://dowbor.org/04infocid.doc>>. Acesso em Mar. 2014.

DRAIBE, Sonia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília. R. N.; CARVALHO, Maria do Carmo B. de (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. IEE/PUC-SP, p.13-42, São Paulo, 2001.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**: Englewood CLIFFS, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

ELKIN, Stephen L. Political Science and the Analysis of Public Policy. **Public Policy**, n. 24, Summer, pp. 399-422, 1974.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.20, n.59, p.97-109, Out. 2005.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** nº 21 – Jun de 2000.

GATTW. Aliança Global Contra o Tráfico de Mulheres: **Direitos Humanos e o Tráfico de Pessoas: Um Manual**. – Brasil, Impresso no Rio de Janeiro, 2006.

GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. **O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos dos Direito Humanos e o Direito Brasileiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Fourth generation evaluation**. California: Sage Publications, 1989.

HECK, Selvino. **Irmãos, irmãs ou mercadorias**. Disponível em www.jb.com.br/selvino-heck/noticias/2014 Acesso em Mar. 2015.

HECLO, Hugh. **Issue Networks and the Executive Establishment**. The new American Political System, pp 87-107, 115-124. Edited by Anthony King.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. (Orgs). **Políticas Públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora da UnB, 2009.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: Seus Ciclos e Subsistemas: uma Abordagem Integradora**. São Paulo: Elsevier-Campus, 2013.

INOJOSA, Rose Marie. Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 32, n.12, p.35-48, 1998.

KEMPADOO, Kamala. Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres. **Cad. Pagu**, Campinas, n. 25, p. 55-78, Dec. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332005000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em Maio 2015.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public choices**. Boston: Little Brown, 1984.

KINGDON, John W. Como chega o momento de uma ideia? In: **AGENDAS alternativas e políticas públicas**. Tradução de Alternatives agendas and public policies. Michigan: Addison-Wesley Educacional Publisher, 1995.

LASCOUMES, Pierre. Pratiques et modèles de l'évaluation In: KRESSLER, Marie Christine et al. (Orgs.). **Evaluation des politiques publiques**. Paris: L'Harmattan, 1998. p. 23-33.

LASWELL, Harold D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936-1958.

LEAL, Maria Lúcia. **Relatório Nacional**. Disponível em: <http://www.cecria.org.br/pub/livro.pestafportugues.pdf> Acesso em Out. de 2014.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. V. 21, nº 48: 101-110 Dez. 2013.

LINDBLOM, Charles. The Science os Muddling Through. In: **Public Administration Review**, v 19, p 79-88, 1959.

LYNN, Laurence E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Democratic Governance**. New York: Free Press, 1995.

MATUS, Carlos. **Política, planificação e governo**. 2 ed. Brasília: IPEA, 1993. 2 Tomos.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Coletânea de Direito Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEAD, Laurence M. “**Public Policy**: Vision, Potential, Limits”, Policy Currents, Fevereiro: 1-4, 1995.

MELO, Eduardo Gomes; BAZZANELLA, Sandro Luiz; BIRKNER, Walter Marcos. A Interdisciplinaridade como postura científica e epistemológica no século XXI.

Revista Húmus, n. 3, ISSN: 2236-4358 Set/Out/Nov/Dez. 2011. pp. 1-23.

MENEZES, Lená Medeiros. **Os indesejáveis**. Rio de Janeiro: Eduerj, 1997.

MÉNY, Yves; THOEING, Jean-Claude. **Politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

MIRABETE, Julio F. **Manual de Direito Penal**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O processo decisório da política. In: E. Saravia, E. Ferrarezi. Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 1, 2006.

NAJAN, Adil **Learnin from the Literature on Policy Implementation**: A Synthesis Perspective. (Working Papers). International Institute for Applied Systems Analysis–IIASA. A-2361. Laxenburg. Austria. 1995.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Marina. **Tráfico de pessoas**. Disponível em: www.unodc.org/pdf/brazil/word_midia/7082006_onorte.doc Acesso em 22 Março 2015.

PAGLIUCA, José Carlos Gobbis. **Direito Penal Moderno – Parte Especial do Código Penal**. 4 ed. São Paulo: Rideel, 2009.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John. “Rethinking Public Administration” In: **Journal of Public Administration Research and Theory**. 1998. (8) 223-243.

PETERS, B.Guy. **American Public Policy**. Chatham. N.J.: Chatham House, 1986.

PRITTWITZ, Volker von. **Politikanalyse**. Opladen: Leske + Budrich, 1994.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2002.

REIS, Gracy Mery de Souza et al. **Tráfico humano para fins de exploração sexual de mulheres**. Itacoatiara: UNITINS, 2010.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010. (Folha Explica).

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude nos anos 90. In: **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. 2v. Brasília: 1998, CNPD, p. 731-752;

SABATIER, Paul; HANK, Jenkins-Smith. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Oxford: Westview Press, 1993.

SAINT-HILAIRE, Auguste de. **Viagem à província de S. Paulo**. São Paulo: Livraria Martins/Editora da USP, 1972.

SANTOS, Boaventura Sousa. **As quinze teses para aprofundar a democracia**. Coimbra: CES, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, 2º ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SERRA, Albert. **La gestión transversal**: expectativas y resultados. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2 – 5 Nov. Madrid, España, 2004.

SILVA, Pedro L. Barros. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**. Relatório final do Programa de apoio à gestão social no Brasil. Campinas: NEPP, 1999.

SILVA, Christian Luiz da. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local**: Instrumentos e Proposições de Análise para o Brasil. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2012.

SILVA, Edneilton Gomes da. **Desempenho Institucional**: a política de qualificação dos docentes da UESB. 2009. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador, 2009.

SILVA, Lucas E. A. Lopes. A emergência da intersetorialidade como tema chave na análise de políticas sociais. **Anais** do II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos, 2011.

SILVA, Pedro Luiz de Barros.; MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil**: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 48. 2000. SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Caderno CRH** 39: 11-24. 2003.

SILVA, Pedro Luiz de Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. **NEPP-Unicamp**, Caderno 48, 2000. Disponível em:

https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 03 ago. 2016

SILVA, Lucas A. Lopes da. **Gestão de políticas sociais: desafios contemporâneos de cooperação e coordenação**. Disponível em

<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/artigoibitinga.pdf> Acesso em Jun. de 2016.

SILVA, Waldimeiry Corrêa da; DIAS, Mirna Xavier Rabelo. **Política Pública de enfrentamento ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual em Sevilla**. Disponível em

<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=dc91cc9b6b3fc632> Acesso em Jul. de 2016.

SIQUEIRA, Moema Miranda de. **Transetoriedade dos serviços urbanos**:

preâmbulos de discussão. Disponível em <file:///C:/Users/usuario/Downloads/7704-15845-1-PB.pdf> Acesso em Jul. de 2016.

SOUSA, Tânia Teixeira Laky de. **Tráfico Internacional de Mulheres: Nova Face de uma Velha Escravidão**. 2º edição. Curitiba: Editora Prismas, 2014.

TERESI, Verônica Maria. **A atenção às vítimas do tráfico internacional de pessoas como política pública internacional**. A cooperação internacional para a

criação da rede de atenção às vítimas brasileiras de tráfico de pessoas libertadas na Espanha. Disponível em www.wcf.org.br Acesso em Mar. de 2015.

TERESI, Verônica Maria. **Guia de referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretária Nacional de Justiça, 2012.

THOMAS, Harold G Toward a New Higher Education Law in Lithuania: Reflections on the Process of Policy Formulation. In Higher Education Policy, v.14, n.3, p.213-23. 2001.

TRÁFICO DE PESSOAS: quanto vale o ser humano na balança comercial do lucro?: a escravidão no século XXI/ **Priscila Siqueira, Maria Quinteiro (organizadoras)**. São Paulo: Idéias & Letras, 2013.

UNODC. Trafficking in Persons: Global Patterns, 2006.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. Global Report on Trafficking in Persons, New York, 2012.

VALLIN, Danielle de Carvalho. **Um estudo sobre o tráfico de mulheres para exploração sexual**: o encontro entre Estado e ONGs na construção de uma política pública. 2010. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2010.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; SOUSA, Rômulo Paes. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. 2006. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001485/148514por.pdf> Acesso em 22 Março 2015.

WEISS, Carol, 1998, **Evaluation**, 2. edition, Prentice-Hall, New Jersey

WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne. **Policy-Analyse**: eine Einführung. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

WINTER. S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In PETERS, B. Guy, PIERRE, J. **Administração Pública**. Coletânea. ENAP. Ed. UNESP. 2010.

ANEXOS:**1. Decreto n. 5.948 de 26 de outubro de 2006, o qual aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:**

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

DECRETO Nº 5.948, DE 26 DE OUTUBRO DE 2006.

Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atendimento às vítimas, conforme Anexo a este Decreto.

Art. 2º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP. (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

Art. 3º O Grupo de Trabalho será integrado por um representante, titular e suplente, de cada órgão a seguir indicado: (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

I - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

II - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República; (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

III - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

IV - Casa Civil da Presidência da República; (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

V - Ministério da Justiça; (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

VI - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

VII - Ministério da Saúde; (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

VIII - Ministério do Trabalho e Emprego; (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

IX - Ministério do Desenvolvimento Agrário; (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

X - Ministério da Educação; (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

XI - Ministério das Relações Exteriores; (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

XII - Ministério do Turismo; (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

XIII - Ministério da Cultura; e (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

XIV - Advocacia-Geral da União. (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

§ 1º O Grupo de Trabalho será coordenado conjuntamente pelos representantes da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e do Ministério da Justiça. (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

§ 2º Os membros do Grupo de Trabalho serão indicados pelos titulares dos órgãos representados e designados em portaria conjunta do Secretário Especial de Políticas para as Mulheres, do Secretário Especial dos Direitos Humanos e do Ministro de Estado da Justiça. (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

§ 3º A coordenação do Grupo de Trabalho poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil para participar de suas atividades. (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

§ 4º O Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho serão convidados a fazer parte do Grupo de Trabalho. (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

Art. 4º O Grupo de Trabalho poderá instituir comissões ou subgrupos temáticos com a função de colaborar, no que couber, para o cumprimento das suas atribuições, sistematizar as informações recebidas e subsidiar a elaboração do PNETP. (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

Art. 5º Compete ao Grupo de Trabalho: (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

I - promover a difusão da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais, fomentando a discussão para subsidiar a elaboração do PNETP;

II - estabelecer a metodologia para a elaboração da proposta do PNETP; (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

III - definir as metas, prioridades e ações do PNETP; e (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

IV - elaborar a proposta do PNETP. (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

Art. 6º A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e o Ministério da Justiça prestarão apoio técnico e administrativo ao Grupo de Trabalho. (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

Art. 7º O Grupo de Trabalho deverá apresentar relatório final com proposta do PNETP ao Secretário Especial de Políticas para as Mulheres, ao Secretário Especial dos Direitos Humanos e ao Ministro de Estado da Justiça. (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

Art. 8º O Grupo de Trabalho terá prazo de noventa dias, a contar da sua instalação, para conclusão dos seus trabalhos, prorrogável, por mais trinta dias, pelo Secretário Especial de Políticas para as Mulheres, pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos e pelo Ministro de Estado da Justiça, mediante justificativa apresentada pelos coordenadores do colegiado. (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

Art. 9º A participação no Grupo de Trabalho é de relevante interesse público e não será remunerada. (Revogado pelo Decreto nº 7.901, de 2013)

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 26 de outubro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Márcio Thomaz Bastos

Este texto não substitui o publicado no DOU de 27.10.2006

ANEXO

POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atenção às vítimas, conforme as normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos e a legislação pátria.

Art. 2º Para os efeitos desta Política, adota-se a expressão “tráfico de pessoas” conforme o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, que a define como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

§ 1º O termo “crianças” descrito no caput deve ser entendido como “criança e adolescente”, de acordo com a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente.

§ 2º O termo “rapto” descrito no caput deste artigo deve ser entendido como a conduta definida no art. 148 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal Brasileiro, referente ao seqüestro e cárcere privado.

§ 3º A expressão “escravatura ou práticas similares à escravatura” deve ser entendida como:

I - a conduta definida no art. 149 do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, referente à redução à condição análoga a de escravo; e

II - a prática definida no art. 1º da Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura, como sendo o casamento servil.

§ 4º A intermediação, promoção ou facilitação do recrutamento, do transporte, da transferência, do alojamento ou do acolhimento de pessoas para fins de exploração também configura tráfico de pessoas.

§ 5º O tráfico interno de pessoas é aquele realizado dentro de um mesmo Estado-membro da Federação, ou de um Estado-membro para outro, dentro do território nacional.

§ 6º O tráfico internacional de pessoas é aquele realizado entre Estados distintos.

§ 7º O consentimento dado pela vítima é irrelevante para a configuração do tráfico de pessoas.

CAPÍTULO II PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

Seção I

Princípios

Art. 3º São princípios norteadores da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

I - respeito à dignidade da pessoa humana;

II - não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status;

III - proteção e assistência integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade e de colaboração em processos judiciais;

IV - promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos;

V - respeito a tratados e convenções internacionais de direitos humanos;

VI - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; e

VII - transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas.

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

Seção II

Diretrizes Gerais

Art. 4º São diretrizes gerais da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

I - fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo na prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como no atendimento e reinserção social das vítimas;

II - fomento à cooperação internacional bilateral ou multilateral;

III - articulação com organizações não-governamentais, nacionais e internacionais;

IV - estruturação de rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil;

V - fortalecimento da atuação nas regiões de fronteira, em portos, aeroportos, rodovias, estações rodoviárias e ferroviárias, e demais áreas de incidência;

VII - verificação da condição de vítima e respectiva proteção e atendimento, no exterior e em território nacional, bem como sua reinserção social;

VIII - incentivo e realização de pesquisas, considerando as diversidades regionais, organização e compartilhamento de dados;

IX - incentivo à formação e à capacitação de profissionais para a prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como para a verificação da condição de vítima e para o atendimento e reinserção social das vítimas;

X - harmonização das legislações e procedimentos administrativos nas esferas federal, estadual e municipal relativas ao tema;

XI - incentivo à participação da sociedade civil em instâncias de controle social das políticas públicas na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

XII - incentivo à participação dos órgãos de classe e conselhos profissionais na discussão sobre tráfico de pessoas; e

XIII - garantia de acesso amplo e adequado a informações em diferentes mídias e estabelecimento de canais de diálogo, entre o Estado, sociedade e meios de comunicação, referentes ao enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Seção III

Diretrizes Específicas

Art. 5º São diretrizes específicas de prevenção ao tráfico de pessoas:

I - implementação de medidas preventivas nas políticas públicas, de maneira integrada e intersetorial, nas áreas de saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, turismo, assistência social, desenvolvimento rural, esportes, comunicação, cultura, direitos humanos, dentre outras;

II - apoio e realização de campanhas socioeducativas e de conscientização nos âmbitos internacional, nacional, regional e local, considerando as diferentes realidades e linguagens;

III - monitoramento e avaliação de campanhas com a participação da sociedade civil;

IV - apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil; e

V - fortalecimento dos projetos já existentes e fomento à criação de novos projetos de prevenção ao tráfico de pessoas.

Art. 6º São diretrizes específicas de repressão ao tráfico de pessoas e de responsabilização de seus autores:

I - cooperação entre órgãos policiais nacionais e internacionais;

II - cooperação jurídica internacional;

III - sigilo dos procedimentos judiciais e administrativos, nos termos da lei; e

IV - integração com políticas e ações de repressão e responsabilização dos autores de crimes correlatos.

Art. 7º São diretrizes específicas de atenção às vítimas do tráfico de pessoas:

I - proteção e assistência jurídica, social e de saúde às vítimas diretas e indiretas de tráfico de pessoas;

II - assistência consular às vítimas diretas e indiretas de tráfico de pessoas, independentemente de sua situação migratória e ocupação;

III - acolhimento e abrigo provisório das vítimas de tráfico de pessoas;

IV - reinserção social com a garantia de acesso à educação, cultura, formação profissional e ao trabalho às vítimas de tráfico de pessoas;

- V - reinserção familiar e comunitária de crianças e adolescentes vítimas de tráfico de pessoas;
- VI - atenção às necessidades específicas das vítimas, com especial atenção a questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, raça, religião, faixa etária, situação migratória, atuação profissional ou outro status;
- VII - proteção da intimidade e da identidade das vítimas de tráfico de pessoas; e
- VIII - levantamento, mapeamento, atualização e divulgação de informações sobre instituições governamentais e não-governamentais situadas no Brasil e no exterior que prestam assistência a vítimas de tráfico de pessoas.

CAPÍTULO III **AÇÕES**

Art. 8º Na implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, caberá aos órgãos e entidades públicos, no âmbito de suas respectivas competências e condições, desenvolver as seguintes ações:

I - na área de Justiça e Segurança Pública:

- a) proporcionar atendimento inicial humanizado às vítimas de tráfico de pessoas que retornam ao País na condição de deportadas ou não admitidas nos aeroportos, portos e pontos de entrada em vias terrestres;
- b) elaborar proposta intergovernamental de aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento do tráfico de pessoas e crimes correlatos;
- c) fomentar a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais ligados à segurança pública para atuação articulada na prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores;
- d) propor e incentivar a adoção do tema de tráfico de pessoas e direitos humanos nos currículos de formação dos profissionais de segurança pública e operadores do Direito, federais, estaduais e municipais, para capacitação, quando do ingresso na instituição e de forma continuada, para o enfrentamento a este tipo de crime;
- e) fortalecer as rubricas orçamentárias existentes e criar outras voltadas para a formação dos profissionais de segurança pública e de justiça na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- f) incluir nas estruturas específicas de inteligência policial a investigação e repressão ao tráfico de pessoas;
- g) criar, nas Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, estruturas específicas para o enfrentamento do tráfico de pessoas e outros crimes contra direitos humanos;
- h) promover a aproximação dos profissionais de segurança pública e operadores do Direito com a sociedade civil;
- i) celebrar acordos de cooperação com organizações da sociedade civil que atuam na prevenção ao tráfico de pessoas e no atendimento às vítimas;
- j) promover e incentivar, de forma permanente, cursos de atualização sobre tráfico de pessoas, para membros e servidores dos órgãos de justiça e segurança pública, preferencialmente por meio de suas instituições de formação;
- l) articular os diversos ramos do Ministério Público dos Estados e da União, da Magistratura Estadual e Federal e dos órgãos do sistema de justiça e segurança pública;
- m) organizar e integrar os bancos de dados existentes na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas e áreas correlatas;
- n) celebrar acordos de cooperação técnica com entidades públicas e privadas para subsidiar a atuação judicial e extrajudicial;
- o) incluir o tema de tráfico de pessoas nos cursos de combate à lavagem de dinheiro, ao tráfico de drogas e armas e a outros crimes correlatos;
- p) desenvolver, em âmbito nacional, mecanismos de prevenção, investigação e repressão ao tráfico de pessoas cometido com o uso da rede mundial de computadores, e consequente responsabilização de seus autores; e
- q) incluir a possível relação entre o desaparecimento e o tráfico de pessoas em pesquisas e investigações policiais;

II - na área de Relações Exteriores:

- a) propor e elaborar instrumentos de cooperação internacional na área do enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- b) iniciar processos de ratificação dos instrumentos internacionais referentes ao tráfico de pessoas;
- c) inserir no Manual de Serviço Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores um capítulo específico de assistência consular às vítimas de tráfico de pessoas;
- d) incluir o tema de tráfico de pessoas nos cursos de remoção oferecidos aos servidores do Ministério de Relações Exteriores;
- e) promover a coordenação das políticas referentes ao enfrentamento ao tráfico de pessoas em fóruns internacionais bilaterais e multilaterais;
- f) propor e apoiar projetos de cooperação técnica internacional na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- g) coordenar e facilitar a participação brasileira em eventos internacionais na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas; e
- h) fortalecer os serviços consulares na defesa e proteção de vítimas de tráfico de pessoas;

III - na área de Educação:

- a) celebrar acordos com instituições de ensino e pesquisa para o desenvolvimento de estudos e pesquisas relacionados ao tráfico de pessoas;
- b) incluir a questão do tráfico de pessoas nas ações e resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC);
- c) apoiar a implementação de programas e projetos de prevenção ao tráfico de pessoas nas escolas;
- d) incluir e desenvolver o tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas nas formações continuadas da comunidade escolar, em especial os trabalhadores da educação;
- e) promover programas intersetoriais de educação e prevenção ao tráfico de pessoas para todos os atores envolvidos; e
- f) fomentar a educação em direitos humanos com destaque ao enfrentamento ao tráfico de pessoas em todas modalidades de ensino, inclusive no ensino superior;

IV - na área de Saúde:

- a) garantir atenção integral para as vítimas de tráfico de pessoas e potencializar os serviços existentes no âmbito do Sistema Único de Saúde;
- b) acompanhar e sistematizar as notificações compulsórias relativas ao tráfico de pessoas sobre suspeita ou confirmação de maus-tratos, violência e agravos por causas externas relacionadas ao trabalho;
- c) propor a elaboração de protocolos específicos para a padronização do atendimento às vítimas de tráfico de pessoas; e
- d) capacitar os profissionais de saúde na área de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas;

V - na área de Assistência Social:

- a) oferecer assistência integral às vítimas de tráfico de pessoas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social;
- b) propiciar o acolhimento de vítimas de tráfico, em articulação com os sistemas de saúde, segurança e justiça;
- c) capacitar os operadores da assistência social na área de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas; e
- d) apoiar a implementação de programas e projetos de atendimento específicos às vítimas de tráfico de pessoas;

VI - na área de Promoção da Igualdade Racial:

- a) garantir a inserção da perspectiva da promoção da igualdade racial nas políticas governamentais de enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- b) apoiar as experiências de promoção da igualdade racial empreendidas por Municípios, Estados e organizações da sociedade civil voltadas à prevenção ao tráfico de pessoas e atendimento às vítimas; e
- c) promover a realização de estudos e pesquisas sobre o perfil das vítimas de tráfico de pessoas, com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos da população brasileira;

VII - na área do Trabalho e Emprego:

- a) orientar os empregadores e entidades sindicais sobre aspectos ligados ao recrutamento e deslocamento de trabalhadores de uma localidade para outra;
- b) fiscalizar o recrutamento e o deslocamento de trabalhadores para localidade diversa do Município ou Estado de origem;
- c) promover articulação com entidades profissionalizantes visando capacitar e reinserir a vítima no mercado de trabalho; e
- d) adotar medidas com vistas a otimizar a fiscalização dos inscritos nos Cadastros de Empregadores que Tenham Mantido Trabalhadores em Condições Análogas a de Escravo;

VIII - na área de Desenvolvimento Agrário:

- a) diminuir a vulnerabilidade do trabalhador e prevenir o recrutamento mediante políticas específicas na área de desenvolvimento rural;
- b) promover ações articuladas com parceiros que atuam nos Estados de origem dos trabalhadores recrutados;
- c) formar parcerias no que tange à assistência técnica para avançar na implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural;
- d) excluir da participação em certames licitatórios e restringir o acesso aos recursos do crédito rural a todas as pessoas físicas ou jurídicas que explorem o trabalho forçado ou em condição análoga a de escravo;
- e) promover a reinclusão de trabalhadores libertados e de resgate da cidadania, mediante criação de uma linha específica, em parceria com o Ministério da Educação, para alfabetização e formação dos trabalhadores resgatados, de modo que possam atuar como agentes multiplicadores para a erradicação do trabalho forçado ou do trabalho em condição análoga a de escravo; e
- f) incentivar os Estados, Municípios e demais parceiros a acolher e prestar apoio específico aos trabalhadores libertados, por meio de capacitação técnica;

IX - na área dos Direitos Humanos:

- a) proteger vítimas, réus colaboradores e testemunhas de crimes de tráfico de pessoas;
- b) receber denúncias de tráfico de pessoas através do serviço de disque-denúncia nacional, dando o respectivo encaminhamento;
- c) incluir ações específicas sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas e fortalecer ações existentes no âmbito de programas de prevenção à violência e garantia de direitos;
- d) proporcionar proteção aos profissionais que atuam no enfrentamento ao tráfico de pessoas e que, em função de suas atividades, estejam ameaçados ou se encontrem em situação de risco;
- e) incluir o tema do tráfico de pessoas nas capacitações dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares;
- f) articular ações conjuntas de enfrentamento ao tráfico de crianças e adolescentes em regiões de fronteira;
- g) promover, em parceria com os órgãos e entidades diretamente responsáveis, a prevenção ao trabalho escravo, através da sensibilização de operadores de Direito, orientação a produtores rurais acerca dos direitos trabalhistas, educação e capacitação de trabalhadores rurais; e
- h) disponibilizar mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos, preferencialmente nos Municípios identificados como focos de aliciamento de mão-de-obra para trabalho escravo;

X - na área da Proteção e Promoção dos Direitos da Mulher:

- a) qualificar os profissionais da rede de atendimento à mulher em situação de violência para o atendimento à mulher traficada;
- b) incentivar a prestação de serviços de atendimento às mulheres traficadas nos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência;
- c) apoiar e incentivar programas e projetos de qualificação profissional, geração de emprego e renda que tenham como beneficiárias diretas mulheres traficadas;
- d) fomentar debates sobre questões estruturantes favorecedoras do tráfico de pessoas e relativas à discriminação de gênero;
- e) promover ações de articulação intersetoriais visando a inserção da dimensão de gênero nas políticas públicas básicas, assistenciais e especiais;

- f) apoiar programas, projetos e ações de educação não-sexista e de promoção da diversidade no ambiente profissional e educacional;
- g) participar das capacitações visando garantir a temática de gênero; e
- h) promover, em parceria com organizações governamentais e não-governamentais, debates sobre metodologias de atendimento às mulheres traficadas;

XI - na área do Turismo:

- a) incluir o tema do tráfico de pessoas, em especial mulheres, crianças e adolescentes nas capacitações e eventos de formação dirigidos à cadeia produtiva do turismo;
- b) cruzar os dados dos diagnósticos feitos nos Municípios para orientar os planos de desenvolvimento turístico local através do programa de regionalização; e
- c) promover campanhas de sensibilização contra o turismo sexual como forma de prevenção ao tráfico de pessoas;

XII - na área de Cultura:

- a) desenvolver projetos e ações culturais com foco na prevenção ao tráfico de pessoas; e
- b) fomentar e estimular atividades culturais, tais como programas regionais de rádio, peças e outros programas veiculados por radiodifusores, que possam aumentar a conscientização da população com relação ao tráfico de pessoas, trabalho escravo e exploração sexual, respeitadas as características regionais.

2. Decreto n. 6.347 de 8 de janeiro de 2008, o qual aprova o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 6.347, DE 8 DE JANEIRO DE 2008.

Aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP, com o objetivo de prevenir e reprimir o tráfico de pessoas, responsabilizar os seus autores e garantir atenção às vítimas, nos termos da legislação em vigor e dos instrumentos internacionais de direitos humanos, conforme Anexo a este Decreto.

§ 1º O PNETP será executado no prazo de dois anos.

§ 2º Compete ao Ministério da Justiça, em articulação com o órgão responsável pelo cumprimento de cada meta estabelecida no PNETP:

I - definir as metas de curto, médio e longo prazos; e

II - definir os órgãos e entidades que atuarão como parceiros no cumprimento de cada meta, levando-se em consideração suas atribuições e competências institucionais.

Art. 2º Caberá ao Ministério da Justiça a função de avaliar e monitorar o PNETP.

Art. 3º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do PNETP, com as seguintes atribuições:

- I - apoiar o Ministério da Justiça no monitoramento e avaliação do PNETP;
- II - estabelecer a metodologia de monitoramento e avaliação do PNETP e acompanhar a execução das ações, atividades e metas estabelecidas;
- III - efetuar ajustes na definição de suas prioridades;
- IV - promover sua difusão junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais; e
- V - elaborar relatório semestral de acompanhamento.

Art. 4º O Grupo Assessor será integrado por um representante, e respectivo suplente, de cada órgão a seguir indicado:

I - Ministérios:

- a) da Justiça, que o coordenará;
- b) do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- c) da Saúde;
- d) do Trabalho e Emprego;
- e) do Desenvolvimento Agrário;
- f) da Educação;
- g) das Relações Exteriores;
- h) do Turismo;
- i) da Cultura;

II - da Presidência da República:

- a) Secretaria Especial dos Direitos Humanos;
- b) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; e
- c) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; e

III - Advocacia-Geral da União.

§ 1º Os integrantes do Grupo Assessor serão indicados pelos titulares dos órgãos representados e designados pelo Ministro de Estado da Justiça.

§ 2º Poderão ser convidados a participar das reuniões do Grupo Assessor representantes do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e de outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil.

Art. 5º As atividades desenvolvidas no âmbito do Grupo Assessor serão consideradas serviço público relevante, não remunerado.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de janeiro de 2008; 187º da Independência e 1120º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Tarso Genro

Este texto não substitui o publicado no DOU de 9.1.2008

ANEXO
PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS – PNETP

Prioridade nº 1: Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas.		
Ação 1.A.	Levantar, sistematizar e disseminar estudos, pesquisas, informações e experiências já existentes no âmbito nacional ou internacional sobre tráfico de pessoas.	
Atividade		
1.A.1.	Elaborar levantamento de pesquisas realizadas no Brasil ou em outros países.	
Meta	Um levantamento realizado e publicado.	MJ
Atividade		
1.A.2	Elaborar levantamento de boas práticas de serviços e experiências de prevenção ao tráfico de crianças e adolescentes realizadas no Brasil ou em outros países.	
Meta	Um levantamento realizado e publicado.	SEDH
Atividade		
1.A.3.	Realizar levantamento de serviços e experiências referenciais da Proteção Social Especial no âmbito do Sistema Unificado de Assistência Social (SUAS) realizadas no Brasil.	
Meta	Um levantamento realizado e publicado.	MDS
Atividade		
1.A.4.	Realizar jornada de debates para troca de experiências e conhecimentos.	
Meta	Uma jornada realizada.	MJ
Atividade		
1.A.5.	Realizar evento de divulgação dos resultados.	
Meta	Um evento realizado.	MJ
Atividade		
1.A.6.	Elaborar programa sobre Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas para a TV Senasp.	
Meta	Um programa realizado.	MJ
Atividade		
1.A.7.	Realizar seminário informativo envolvendo funcionários da área consular.	
Meta	Um seminário realizado.	MRE
Atividade		
1.A.8.	Criar prêmio de incentivo a boas práticas.	
Meta	Uma premiação realizada.	MJ
Atividade		
1.A.9.	Elaborar levantamento das políticas sociais básicas mais afetas aos grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas.	
Meta	Um levantamento realizado.	MJ

Ação 1.B.	Realizar estudos e pesquisas sobre tráfico de pessoas.	
Atividade		
1.B.1.	Realizar mapeamento da dinâmica territorial do tráfico de pessoas no Brasil.	
Meta	Um mapeamento realizado e publicado.	SEDH
Atividade		
1.B.2	Realizar pesquisa sobre o perfil de atores relacionados ao tráfico de pessoas no Brasil.	
Meta	Uma pesquisa realizada e publicada.	MJ
Atividade		
1.B.3.	Realizar pesquisa específica sobre tráfico para fins de remoção de órgão.	
Meta	Uma pesquisa realizada.	MS
Atividade		
1.B.4.	Fomentar a elaboração de monografias nos cursos da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP).	
Meta	Uma estratégia de fomento implementada.	MJ
Atividade		
1.B.5.	Produzir estudo sobre o processo de estruturação e disseminação dos dados.	
Meta	Um estudo realizado.	MEC
Atividade		
1.B.6.	Desenvolver metodologias para identificação de interfaces do tráfico de pessoas com outras situações de violências ou vulnerabilidade para subsidiar ações de prevenção ao tráfico e atenção às vítimas.	
Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade à DST/AIDS e o tráfico de pessoas desenvolvida.	MS
Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade à discriminação por procedência e por tráfico de pessoas desenvolvida.	SEDH
Meta	Uma metodologia que identifique as interfaces entre trabalho degradante, situação migratória e o tráfico de pessoas desenvolvida.	MTE
Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade à discriminação homofóbica, lesbofóbica e transfóbica e o tráfico de pessoas desenvolvida.	SEDH
Meta	Uma metodologia que identifique a relação entre discriminação étnico-racial e a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas desenvolvida.	SEPPIR
Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade de crianças, adolescentes e jovens em relação ao tráfico de pessoas desenvolvida.	SEDH
Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade de idosos em relação ao tráfico de pessoas desenvolvida.	SEDH
Atividade		
1.B.7.	Elaborar estudo sobre a legislação que disciplina o funcionamento de agências de recrutamento de trabalhadores, estudantes, esportistas, modelos, casamentos no Brasil e no exterior, entre outros, propondo, se for o caso, sua alteração.	
Meta	Um estudo realizado e publicado.	MJ
Ação 1.C.	Incentivar a criação de linhas de pesquisa e extensão sobre tráfico de pessoas em universidades.	
Atividade		
1.C.1.	Criar prêmio anual de pesquisas.	
Meta	Duas premiações realizadas.	MJ
Atividade		
1.C.2	Orientar a concessão de bolsas e apoio financeiro específicos, por meio de edital	

	voltado para os programas de Instituição de Ensino Superior (IES).	
Meta	Um edital publicado.	MEC
Prioridade nº 2: Capacitar e formar atores envolvidos direta ou indiretamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos.		
Ação 2.A.	Realizar cursos e oficinas, com a produção de material de referência quando necessário, para profissionais e agentes específicos.	
Atividade		
2.A.1.	Desenvolver material voltado para a formação dos trabalhadores da educação nos níveis e modalidades de ensino.	
Meta	Um material voltado para os trabalhadores da educação sobre Educação em Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas produzido.	MEC
Meta	Um material voltado para os alunos sobre Educação em Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas produzido.	MEC
Atividade		
2.A.2	Capacitar profissionais de saúde e agentes, direta ou indiretamente envolvidos na prevenção ao tráfico de pessoas.	
Meta	250 agentes formadores envolvidos nas comunidades tradicionais capacitados.	SEPPIR
Meta	500 equipes de Saúde da Família dos três Estados com maior índice de tráfico de pessoas capacitados e 100% dos Centros de Referência do Trabalhador dos três Estados com maior índice de tráfico de pessoas capacitados.	MS
Meta	Cinco capacitações regionais para profissionais de comunicação social realizadas.	SEDH
Meta	500 trabalhadores da educação nos níveis e modalidades de ensino capacitados.	MEC
Meta	Cinco capacitações regionais para os operadores do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente realizadas.	SEDH
Meta	800 agentes multiplicadores para a promoção dos direitos da mulher capacitados.	SPM
Meta	1.400 profissionais de segurança pública capacitados por meio da Rede Nacional de Ensino à Distância.	MJ
Prioridade nº 3: Mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidade em geral sobre o tema do tráfico de pessoas.		
Ação 3.A.	Apoiar projetos artísticos e culturais com enfoque no enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Atividade		
3.A.1.	Criar premiação para elaboração de slogan contra o tráfico de pessoas.	
Meta	Uma premiação nacional.	MinC
Atividade		
3.A.2	Estabelecer, nos editais de fomento à cultura, critérios condicionantes de divulgação de slogan do enfrentamento ao tráfico de pessoas, de acordo com a linguagem do projeto a ser financiado.	
Meta	100 projetos condicionados.	MinC
Ação 3.B.	Promover e realizar campanhas nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Atividade		
3.B.1.	Realizar campanha nacional referente ao tráfico de pessoas.	
Meta	Uma campanha nacional dirigida aos usuários de produtos ou serviços oriundos do tráfico de pessoas realizada.	MJ
Meta	Uma campanha de prevenção ao tráfico de pessoas realizada.	SPM
Atividade		
3.B.2.	Apoiar campanhas promovidas por entidades envolvidas com o tema.	
Meta	Duas campanhas apoiadas.	MJ
Ação 3.C.	Sensibilizar atores de setores específicos com relação ao tráfico de pessoas.	

Atividade		
3.C.1.	Realizar encontro com profissionais da indústria do turismo, seguindo o calendário de encontros do Programa Turismo Sustentável e Infância (TSI), com inclusão do tema do tráfico de pessoas.	
Meta	18 encontros realizados.	MTur
Atividade		
3.C.2.	Sensibilizar a cadeia produtiva do turismo através da realização de seminários e da confecção de cartilhas educativas direcionadas a esse setor, nas regiões de maior vulnerabilidade.	
Meta	5.000 cartilhas produzidas.	MTur
Meta	18 seminários realizados.	MTur
Atividade		
3.C.3.	Realizar encontros com as entidades de pais e mestres, e grupos de jovens.	
Meta	Dois encontros realizados.	MS
Atividade		
3.C.4.	Realizar encontros técnicos com os gestores para a priorização dos grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas nas políticas sociais básicas.	
Meta	Dois encontros realizados.	MJ
Prioridade nº 4: Diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos.		
Ação 4.A.	Disponibilizar mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos, preferencialmente nos Municípios e comunidades identificadas como focos de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas.	
Atividade		
4.A.1.	Fomentar e apoiar comitês interinstitucionais, balcões de direitos e outras iniciativas que possibilitem o acesso a direitos.	
Meta	Cinco parcerias realizadas.	SEDH
Atividade		
4.A.2	Estabelecer parcerias com órgãos competentes para o fornecimento de documentação civil básica.	
Meta	12 parcerias estaduais estabelecidas.	SEDH
Atividade		
4.A.3.	Elaborar e divulgar material informativo sobre condições de acesso a direitos.	
Meta	Cinco materiais elaborados e divulgados.	SEDH
Ação 4.B.	Promover a regularização do recrutamento, deslocamento e contratação de trabalhadores.	
Atividade		
4.B.1.	Divulgar nas entidades representativas de empregadores e trabalhadores e em outras instâncias, como a Polícia Rodoviária Federal, a obrigatoriedade da solicitação da certidão liberatória para transportar trabalhadores recrutados em Municípios distintos daquele onde se localiza a unidade produtiva.	
Meta	Uma cartilha produzida.	MTE
Atividade		
4.B.2.	Elaborar e implementar projeto-piloto de centro público de intermediação de mão-de-obra rural em Município identificado como foco de aliciamento para o trabalho escravo.	
Meta	Um projeto-piloto elaborado e implementado.	MTE
Atividade		
4.B.3.	Criar mecanismo de monitoramento da emissão da certidão liberatória, em articulação com a Polícia Rodoviária Federal.	
Meta	Um mecanismo criado.	MTE
Prioridade nº 5: Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema		

nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico.		
Ação 5.A.	Formular e implementar um programa permanente e integrado de formação em atendimento, na perspectiva dos direitos humanos.	
Atividade		
5.A.1.	Inventariar os programas de capacitação e conteúdos existentes nos setores públicos governamentais e não-governamentais, bem como nos organismos internacionais com vistas a definir conteúdos básicos (referenciais mínimos) para a abordagem do tema.	
Meta	Um inventário elaborado.	MJ
Atividade		
5.A.2	Incentivar a incorporação dos conteúdos básicos (referenciais mínimos) referidos nos programas de capacitação já existentes nos órgãos governamentais.	
Meta	Uma estratégia de incorporação de conteúdos básicos nos programas inventariada implementada.	MJ
Ação 5.B.	Integrar, estruturar, fortalecer, articular e mobilizar os serviços e as redes de atendimento.	
Atividade		
5.B.1.	Ampliar e consolidar serviços de recepção a brasileiros deportados e não admitidos nos principais pontos de entrada e saída do País, como núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Meta	Dois serviços de recepção organizados.	MJ
Atividade		
5.B.2.	Apoiar o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Meta	Dois núcleos apoiados.	MJ
Atividade		
5.B.3.	Criar e fortalecer os Centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher.	
Meta	120 centros de referência criados ou fortalecidos.	SPM
Atividade		
5.B.4.	Desenvolver projeto-piloto a partir de um Centro de Referência Especializado no Atendimento à Mulher em um Município selecionado para a estruturação de uma rede de atendimento às mulheres vítimas de tráfico de pessoas.	
Meta	Um projeto-piloto desenvolvido.	SPM
Atividade		
5.B.5.	Apoiar a estruturação da rede de acolhimento (abrigos) a mulheres vítimas de violência ou traficadas e seus filhos.	
Meta	138 abrigos estruturados.	MDS
Atividade		
5.B.6.	Apoiar a estruturação dos Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) existentes para atender às vítimas de violência e tráfico.	
Meta	996 CREAS mapeados e implantados.	MDS
Atividade		
5.B.7.	Apoiar a estruturação de novos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) para atender a violações dos direitos de vítimas de violência ou tráfico.	
Meta	567 novos CREAS estruturados.	MDS
Atividade		
5.B.8.	Incorporar o tema do tráfico de pessoas nas ações de atendimento das áreas de Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS).	
Meta	Três ações com tema de tráfico de pessoas incorporado.	MS
Ação 5.C.	Definir metodologias e fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades nos diferentes níveis de complexidade da atenção à vítima.	
Atividade		
5.C.1.	Formalizar parceria entre órgãos de governo e entidades da sociedade civil, definindo	

	papéis e responsabilidades para o atendimento adequado às vítimas.	
Meta	Um protocolo de intenções formalizado.	SEDH
Atividade		
5.C.2.	Desenvolver metodologia de atendimento às mulheres vítimas de tráfico de pessoas.	
Meta	Uma metodologia desenvolvida.	SPM
Atividade		
5.C.3.	Avaliar as atuações dos escritórios estaduais, entre outras experiências, como subsídio para apoiar a criação ou o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Meta	Uma avaliação realizada.	MJ
Atividade		
5.C.4.	Elaborar manual de orientação e acompanhamento jurídico na proteção, defesa e garantia dos direitos das vítimas de tráfico de pessoas para utilização nos serviços e redes existentes.	
Meta	Um manual elaborado.	SEDH
Atividade		
5.C.5.	Definir fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades entre os órgãos de defesa e responsabilização e os serviços de atendimento de saúde, assistência social, justiça e direitos humanos atuantes nas áreas de fronteira internacional, bem como nos casos de tráfico interestadual e intermunicipal.	
Meta	Um fluxograma definido conjuntamente pelos órgãos envolvidos.	MJ
Atividade		
5.C.6.	Definir fluxos de atendimento e procedimentos entre a rede consular brasileira no exterior e os serviços de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas no Brasil.	
Meta	Um fluxograma definido conjuntamente pelos órgãos envolvidos.	MRE
Ação 5.D.	Realizar capacitações articuladas entre as três esferas de governo, organizações da sociedade civil e outros atores estratégicos.	
Atividade		
5.D.1.	Capacitar profissionais e demais atores no adequado encaminhamento ou atendimento de vítimas de tráfico de pessoas.	
Meta	400 militares e profissionais de segurança pública atuantes prioritariamente nas áreas de fronteira capacitados com foco na abordagem e encaminhamento das vítimas do tráfico de pessoas.	MJ
Meta	100 profissionais atuantes no atendimento no Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos capacitados em tráfico e migração, com vistas à integração com o serviço de recepção a deportados e não-admitidos.	MJ
Meta	Rede de assistência capacitada nos 996 CREAS e respectivos CRAS, a partir do cruzamento com as áreas de fronteira, capitais, pesquisas e experiências já existentes.	MDS
Meta	20.000 profissionais da Rede de Atendimento à Mulher capacitados na área de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas.	SPM
Meta	500 profissionais de saúde capacitados na área de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas.	MS
Ação 5.E.	Realizar articulações internacionais para garantir os direitos das vítimas de tráfico de pessoas.	
Atividade		
E.1.	Fomentar debates com organizações internacionais atuantes no enfrentamento ao tráfico de pessoas com ênfase em atenção às pessoas traficadas, na perspectiva do respeito aos direitos humanos.	

Meta	Quatro debates realizados.	MRE
Ação 6.A.	Criar um subgrupo de especialistas para elaborar proposta intergovernamental de aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos.	
Atividade		
6.A.1.	Analisar projetos de lei sobre o tema e propor o aperfeiçoamento da legislação brasileira para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Meta	Um relatório de análise legislativa com propostas de aperfeiçoamento elaborado.	MJ
Atividade		
6.A.2	Elaborar um anteprojeto de lei com proposta de uniformização do conceito de tráfico de pessoas, em consonância com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo) e com acordos internacionais ratificados pelo Brasil.	
Meta	Um anteprojeto de lei elaborado.	MJ
Atividade		
6.A.3.	Elaborar um anteprojeto de lei com proposta de criação de Fundo específico para financiar ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Meta	Um anteprojeto de lei elaborado.	MJ
Prioridade nº 7: Ampliar e aperfeiçoar o conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas nas instâncias e órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos autores.		
Ação 7.A.	Capacitar profissionais de segurança pública e operadores do direito, federais, estaduais e municipais.	
Atividade		
7.A.1.	Elaborar material de formação com conteúdos básicos para capacitação dos diversos atores envolvidos na repressão ao tráfico de pessoas.	
Meta	Uma apostila com conteúdo referencial elaborada.	MJ
Atividade		
7.A.2	Realizar oficinas regionais em matéria de investigação, fiscalização e controle do tráfico de pessoas.	
Meta	Cinco oficinas realizadas.	MJ
Atividade		
7.A.3.	Promover a realização de cursos sobre tráfico de pessoas, para membros e servidores dos órgãos de justiça e segurança pública, preferencialmente por meio de suas instituições de formação, em parceria com entidades de direitos humanos.	
Meta	Seis cursos realizados.	MJ
Atividade		
7.A.4.	Incluir o tema do tráfico de pessoas nos currículos de formação dos profissionais de órgãos de justiça e segurança pública federais, estaduais e municipais.	
Meta	Cinco propostas de inclusão do tema do tráfico de pessoas apresentadas.	MJ
Atividade		
7.A.5.	Incluir o tema nos cursos realizados no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).	
Meta	50 agentes públicos capacitados.	MJ
Prioridade nº 8: Fomentar a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas para atuação articulada na repressão do tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.		
Ação 8.A.	Padronizar e fortalecer o intercâmbio de informações entre os órgãos de segurança	

	pública em matéria de investigação dos casos de tráfico de pessoas.	
Atividade		
8.A.1.	Ampliar as ações do enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs).	
Meta	27 GGIs com propostas de ampliação das ações negociadas.	MJ
Atividade		
8.A.2	Designar responsáveis nos Estados, indicados pelas corporações policiais, para intercâmbio de informações.	
Meta	Um representante por Estado designado.	MJ
Atividade		
8.A.3.	Desenvolver mecanismo-piloto para coibir o aliciamento para fins de tráfico de pessoas, por meio da rede mundial de computadores, e responsabilizar seus autores.	
Meta	Um mecanismo desenvolvido.	MJ
Ação 8.B.	Promover a aproximação e integração dos órgãos e instituições envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Atividade		
8.B.1.	Realizar seminário de âmbito nacional para aproximação e troca de experiências de repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores pelas várias modalidades do tráfico de pessoas.	
Meta	Um seminário realizado.	
Prioridade nº 9: Criar e aprimorar instrumentos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.		
Ação 9.A.	Desenvolver, em âmbito nacional, mecanismos de repressão ao tráfico de pessoas e conseqüente responsabilização de seus autores.	
Atividade		
9.A.1.	Elaborar guia de referência para facilitar a identificação de vítimas de tráfico pelos profissionais envolvidos no enfrentamento, observando o princípio de não-discriminação e o respeito aos direitos humanos.	
Meta	Um guia elaborado.	MJ
Atividade		
9.A.2	Capacitar os operadores do Ligue 100 de forma a incluir o tema do tráfico de pessoas em todas as suas modalidades.	
Meta	Três capacitações realizadas.	SEDH
Atividade		
9.A.3.	Capacitar os operadores da Central de Atendimento à Mulher - 180 de forma a incluir o tema do tráfico de pessoas em todas as suas modalidades.	
Meta	100 operadoras capacitados.	SPM
Atividade		
9.A.4.	Definir de forma conjunta/articulada fluxo de encaminhamento que inclua competências e responsabilidades das instituições inseridas no sistema do Ligue 100.	
Meta	Um fluxo de encaminhamento definido.	SEDH
Atividade		
9.A.5.	Definir fluxo de encaminhamento que inclua competências e responsabilidades das instituições inseridas no sistema da Central de Atendimento à Mulher- 180.	
Meta	Uma proposta de encaminhamento construída.	SPM
Atividade		
9.A.6.	Apresentar, por meio de um grupo de trabalho, proposta de banco de dados sobre tráfico de pessoas, a partir da análise dos bancos de dados existentes relacionados direta ou indiretamente ao tema.	

Meta	Uma proposta de banco de dados elaborada.	MJ
Prioridade nº 6: Aperfeiçoar a legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos.		
Prioridade nº 10: Estruturar órgãos responsáveis pela repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.		
Ação 10.A.	10.A. Ampliar os recursos humanos e estrutura logística das unidades específicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, como um dos crimes contra os direitos humanos, nas Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal.	
Atividade		
10.A.1.	Criar estruturas específicas de repressão aos crimes contra os direitos humanos nas Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal, nos locais indicados pela Coordenação-Geral de Defesa Institucional, dotando-as de recursos humanos e estrutura logística.	

Prioridade nº 11: Fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas.		
Meta	Duas propostas de criação negociadas.	MJ
Ação 11.A.	Propor e elaborar instrumentos de cooperação bilateral e multilateral na área de repressão ao tráfico de pessoas.	
Atividade		
11.A.1.	Fomentar a cooperação internacional por meio de oficiais de ligação nos três países que mais recebem vítimas brasileiras de tráfico.	
Meta	Três negociações para designação de oficiais de ligação realizadas.	MJ
Atividade		
11.A.2	Estabelecer instrumentos de cooperação bilateral e multilateral que incluam o reconhecimento e repressão ao tráfico de pessoas no exterior.	
Meta	Quatro instrumentos negociados.	MRE
Atividade		
11.A.3.	Fomentar a utilização dos instrumentos internacionais que servem de base para a cooperação jurídica internacional para o efetivo enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, proporcionando o correto desenvolvimento de ações penais.	
Meta	Quatro acordos bilaterais de cooperação jurídica internacional em matéria penal negociados.	MJ
Atividade		
11.A.4.	Realizar evento para discussão da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias e outros instrumentos internacionais.	
Meta	Um evento realizado.	MRE
Ação 11.B.	Fortalecer e integrar projetos de cooperação internacional na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Atividade		
11.B.1.	Identificar os projetos de cooperação com organismos internacionais relacionados direta ou indiretamente ao tráfico de pessoas.	
Meta	Um levantamento elaborado.	MRE
Atividade		
11.B.2.	Articular os projetos de cooperação internacional a fim de evitar sobreposição de ações.	
Meta	Uma estratégia de articulação elaborada.	MRE
Ação 11.C.	Articular ações conjuntas de enfrentamento ao tráfico de pessoas em regiões de fronteira.	

Atividade		
11.C.1.	Incluir na agenda das reuniões bilaterais de fronteira com países vizinhos o tema da repressão do tráfico de pessoas.	
Meta	Duas propostas de inclusão negociadas.	MRE
Atividade		
11.C.2.	Incluir na agenda das comissões mistas bilaterais antidrogas o tema da repressão ao tráfico de pessoas.	
Meta	Quatro propostas de inclusão negociadas.	MRE

3. Decreto n. 7.901 de 4 de fevereiro de 2013, o qual aprova o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:



Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 7.901, DE 4 DE FEVEREIRO DE 2013

Institui a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - CONATRAP.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, para coordenar a gestão estratégica e integrada da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovada pelo Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Parágrafo único. A Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas será integrada pelos seguintes órgãos:

- I - Ministério da Justiça;
- II - Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; e
- III - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Art. 2º São atribuições da Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

- I - analisar e decidir sobre aspectos relacionados à coordenação das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito da administração pública federal;
- II - conduzir a construção dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas e coordenar os trabalhos dos respectivos grupos interministeriais de monitoramento e avaliação;
- III - mobilizar redes de atores e parceiros envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- IV - articular ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas com Estados, Distrito Federal e Municípios e com as organizações privadas, internacionais e da sociedade civil;
- V - elaborar relatórios para instâncias nacionais e internacionais e disseminar informações sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas; e

VI - subsidiar os trabalhos do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, propondo temas para debates.

Art. 3º Ato conjunto dos Ministros de Estado com representação na Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas disporá sobre o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - II PNETP, para o período de 2013 a 2016, e instituirá grupo interministerial para seu monitoramento e avaliação.

§ 1º O II PNETP terá os seguintes objetivos:

I - ampliar e aperfeiçoar a atuação de instâncias e órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime, na responsabilização dos autores, na atenção às vítimas e na proteção de seus direitos;

II - fomentar e fortalecer a cooperação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais no Brasil e no exterior envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas;

III - reduzir as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais;

IV - capacitar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas;

V - produzir e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento; e

VI - sensibilizar e mobilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos do tráfico de pessoas.

§ 2º O II PNETP deverá ser implementado por meio de ações articuladas nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, e em colaboração com organizações da sociedade civil e organismos internacionais.

§ 3º Os Ministérios responsáveis por ações desenvolvidas no âmbito do II PNETP deverão ser consultados sobre seu conteúdo previamente à assinatura do ato conjunto de que trata o **caput**.

Art. 4º Fica instituído o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - CONATRAP, para articular a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Art. 5º São atribuições do CONATRAP:

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; e

VII - elaborar e aprovar seu regimento interno.

Art. 6º O CONATRAP será integrado por:

I - quatro representantes do Ministério da Justiça;

II - um representante da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;

III - um representante da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e

IV - um representante do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 1º Será assegurada, na composição da CONATRAP, a participação de:

I - sete representantes de organizações da sociedade civil ou especialistas em enfrentamento ao tráfico de pessoas;

II - um representante de cada um dos seguintes colegiados:

a) Conselho Nacional de Assistência Social;

b) Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;

- c) Conselho Nacional dos Direitos da Mulher;
- d) Comissão Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo;
- e) Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial;
- f) Conselho Nacional de Imigração;
- g) Conselho Nacional de Saúde;
- h) Conselho Nacional de Segurança Pública;
- i) Conselho Nacional de Turismo; e
- j) Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais;

III - um representante a ser indicado pelos Núcleos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e pelos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante formalmente constituídos; e

IV - um representante a ser indicado pelos comitês estaduais e do Distrito Federal de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

§ 2º O CONATRAP será presidido pelo Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça ou por pessoa por ele designada.

§ 3º Os representantes titulares referidos nos incisos I, II, III e IV do **caput** e seus suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados por ato do Ministro de Estado da Justiça.

§ 4º Os representantes titulares referidos nos incisos I, II, III e IV do § 1º e seus suplentes serão designados por ato do Ministro de Estado da Justiça, após indicação pelas entidades, conselhos, núcleos, postos ou comitês.

§ 5º A designação dos representantes titulares referidos nos incisos II, III e IV do § 1º e seus suplentes deverá atender à proporção de cinquenta por cento de representantes governamentais e cinquenta por cento de representantes da sociedade civil, observada a paridade da composição do CONATRAP, na forma do regimento interno.

§ 6º O mandato dos integrantes do CONATRAP referidos nos incisos I, II, III e IV do § 1º será de dois anos, admitida apenas uma recondução, por igual período.

§ 7º Poderão ser convidados a participar das reuniões do CONATRAP especialistas e representantes de outros órgãos ou entidades públicas e privadas, com atribuições relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Art. 7º A participação nos colegiados instituídos por este Decreto será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 8º O Ministério da Justiça prestará suporte técnico e administrativo para a execução dos trabalhos e o funcionamento dos colegiados instituídos por este Decreto.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Ficam revogados os arts. 2º a 9º do Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006. Brasília, 4 de fevereiro de 2013; 192º da Independência e 125º da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardozo

Carlos Daudt Brizola

Alexandre Rocha Santos Padilha

Tereza Campello

Gastão Vieira

Luiza Helena de Bairros

Eleonora Menicucci de Oliveira

Maria do Rosário Nunes

Este texto não substitui o publicado no DOU de 5.2.2013 e retificado em 6.2.2013