

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação Humanidades,
Direitos e outras legitimidades

ANÁLIA BELISA RIBEIRO PINTO

Tráfico de Pessoas no Brasil: Invisibilidade, Monitoramento e Avaliação da
Política Pública

VERSÃO CORRIGIDA

SÃO PAULO
2022

Anália Belisa Ribeiro Pinto

**Tráfico de Pessoas no Brasil: Invisibilidade, Monitoramento e Avaliação da
Política Pública**

Tese apresentada ao Núcleo DIVERSITAS da
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São Paulo, para
obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração: Pós-graduação
Interdisciplinar em Humanidades, Direitos e
Outras Legitimidades

Orientadora: Profa. Dra. Claudia Moraes de
Souza

VERSÃO CORRIGIDA

SÃO PAULO
2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

P659t Pinto, Anália Belisa Ribeiro
Tráfico de pessoas no Brasil: invisibilidade, monitoramento e avaliação da política pública / Anália Belisa Ribeiro Pinto; orientador Claudia Moraes de Souza - São Paulo, 2022.
181 f.

Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Filosofia.

1. Tráfico de Pessoas, Brasil. 2. Monitoramento e Avaliação da Política Pública de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. 3. Políticas Públicas. 4. Vulnerabilidades. 5. Invisibilidade. I. Souza, Claudia Moraes de, orient. II. Título.

Nome: PINTO, Anália Belisa Ribeiro

Título: Tráfico de Pessoas no Brasil: Invisibilidade, Monitoramento e Avaliação da Política Pública

Tese apresentada ao Núcleo DIVERSITAS da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Dimitri Nascimento Sales

Instituição: Universidade Paulista

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Fábio Ramazini Bechara

Instituição: Núcleo DIVERSITAS/FFLCH-USP

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dra. Inês Virginia Prado Soares

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Aos meus pais: saudade eterna.

Aos meus filhos, Bárbara, Bruna e Lucas, que são minhas melhores contribuições para um mundo mais fraterno, justo e solidário. E, a minha neta Olívia que ao nascer me fez feliz para sempre.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Professora Dr^a Zilda Márcia Grícoli Iokoi por ter me encorajado a ingressar no DIVERSITAS, sobretudo pelas constantes lições de vida, ética e seriedade no trabalho intelectual e na ação política. Agradeço especialmente por sua amizade, e deixo aqui registrada a minha eterna admiração por esse grandioso ser humano que tive oportunidade de conhecer.

À Professora Dr^a Cláudia Moraes por me orientar e transmitir seu vasto conhecimento. Agradeço, imensamente, o apoio e a confiança.

Ao Professor Dr^o Fábio Ramazzini Bechara e Professora Dr^a Inês Virginia Prado Soares pela generosidade, apoio incondicional e ensinamentos. A presença constante e força amiga me fortaleceram para que eu pudesse chegar até o final dessa caminhada. Obrigada por tudo!

Ao Professor Dr^o Izaías Santana e Professora Dr^a Maria do Carmo Sobral, conterrâneos, amigos e irmãos fraternos agradeço pelos incentivos e lições de vida ao longo desses anos de convivência.

Aos professores e colegas do DIVERSITAS um agradecimento especial que faço em nome de Teresa Teles pela solidariedade, apoio em todas as horas e extremo profissionalismo. Com admiração e carinho.

Por fim, me reporto ao Professor Dr^a Dimitri Sales, para expressar minha eterna gratidão aos amigos e amigas que assumiram, junto comigo, o enfrentamento ao tráfico de pessoas como um compromisso de vida.

RESUMO

PINTO, A. B. R. *Tráfico de pessoas no Brasil: invisibilidade, monitoramento e avaliação da política pública*. 2022. 181f. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

A presente tese buscou clarificar e demonstrar aspectos relevantes ao tráfico de pessoas no Brasil, identificando em que medida as metodologias de monitoramento e avaliação das políticas públicas de enfrentamento - implementadas pela *Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Ministério da Justiça e Segurança Pública* e pelo *Conselho Nacional de Justiça por meio do Fórum de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas (FONTET)* - são incorporadas na efetivação dessas políticas públicas e se sua não incorporação contribui para promover o silenciamento dos violados e, por conseguinte, a invisibilidade desse tipo de crime. Com o objetivo de aprimorar a análise de políticas públicas sobre tráfico de pessoas em países como o Brasil, onde discursos políticos se mostram empenhados em fortalecer seus arranjos institucionais mas as práticas não validam esse compromisso, a pesquisa apresenta informações e aportes críticos ao tema, indicando caminhos para a construção de abordagens científicas sobre metodologias de monitoramento e avaliação, que devem ser utilizadas para análises da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas sob a ótica dos direitos humanos.

Palavras-chave: Tráfico de Pessoas. Monitoramento e Avaliação da Política Pública de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Vulnerabilidades. Invisibilidade.

ABSTRACT

PINTO, A. B. R. *Trafficking in persons in Brazil: invisibility, monitoring, and evaluation of public policy*. 2022. 181p. University of Philosophy, Letters and Human Sciences, University of São Paulo, São Paulo, 2022.

This thesis sought to clarify and demonstrate relevant aspects of human trafficking in Brazil, identifying to what extent the methodologies for monitoring and evaluating public policies to combat it. The implementation of these public policies were accomplished by the Coordination to Combat Human Trafficking of the Ministry of Justice and Public Security and by the National Council of Justice through the Forum to Combat Slave Labor and Human Trafficking (FONTET). The non-incorporation contributes to promoting the silencing of those violated and, therefore, the invisibility of this type of crime. With the aim of improving the analysis of public policies on human trafficking in countries like Brazil, where political debates are committed to strengthening their institutional arrangements but practices do not validate this commitment, the research presents information and critical contributions to the theme, indicating paths for the construction of scientific approaches on monitoring and evaluation methodologies, which should be used for analysis of the policy to combat human trafficking from the perspective of human rights.

Keywords: Trafficking in Persons. Public Policies. Monitoring and Evaluation. Vulnerabilities. Invisibility.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIAMP	-	Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos
AJUFE	-	Associação dos Juizes Federais do Brasil
BID	-	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BMAP	-	Base para Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CE	-	Comissão Europeia
CIPETPs	-	Comitês Interinstitucionais Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
CMAP	-	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CNJ	-	Conselho Nacional de Justiça
CONATRAP	-	Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
COVID-19	-	Doença do Coronavírus
CPF	-	Cadastro de Pessoas Físicas
CREAS	-	Centro de Referência de Assistência Social
DAC	-	Divisão de Assistência Consular
DATAJUD	-	Base Nacional de Dados do Poder Judiciário
DATAPREV	-	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DIVERSITAS-	-	Núcleo de Estudos das Diversidades, Intolerâncias e Conflitos
ECA	-	Estatuto da Criança e do Adolescente
ETP	-	Enfrentamento ao tráfico de pessoas
ETSH	-	Escritórios de Enfrentamento ao tráfico de Seres Humanos
FFLCH-USP	-	Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Universidade de São Paulo
FONTET	-	Fórum de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas
GI	-	Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação dos PNETPs
ICMPD	-	Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas de Migração
IEA/USP	-	Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
MCTP	-	Movimento Contra o Tráfico de Pessoas
MDS	-	Ministério de Desenvolvimento Social
MJSP	-	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPF	-	Ministério Público Federal
MPT	-	Ministério Público do Trabalho
MRE	-	Ministério das Relações Exteriores
MS	-	Ministério da Saúde
MTE	-	Ministério de Trabalho e Emprego
NETP	-	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
OCDE	-	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	-	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	-	Organização dos Estados Americanos
OIM	-	Organização Internacional da Migração

OIT	-	Organização Internacional do Trabalho
ONU	-	Organização das Nações Unidas
OSCE	-	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PAAHM	-	Posto Avançado de Atendimento Humanizado aos Migrantes
PAEFI	-	Programa de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PIA	-	plano individual de atendimento
PIB	-	Produto Interno Bruto
PLOA	-	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNDH	-	Política Nacional de Direitos Humanos
PNDH-3	-	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNETP	-	Política e Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PPA	-	Plano Plurianual
PRESTRAF	-	Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil
PRF	-	Polícia Rodoviária Federal
PROVITA	-	Programa de Proteção e Assistência às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
SAM	-	Sistema de Monitoramento das Políticas Públicas e Programas Sociais do Governo Federal
SANCAST	-	Setor anexo de atendimento de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio e vítimas estrangeiras de tráfico internacional de pessoas
SDH	-	Secretaria Nacional de Direitos Humanos
SERPRO	-	Federal de Processamento de Dados
SISP	-	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
SPM	-	Secretaria de Políticas para as Mulheres
TCU	-	Tribunal de Contas da União
TI	-	Tecnologia da informação
TIC	-	Tecnologia da informação e da comunicação
TRF1	-	Tribunal Regional Federal da Primeira Região
TRF3	-	Tribunal Regional Federal da Terceira Região
UNCAC	-	Convenção das Nações Unidas contra Corrupção
UNDCP	-	Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas
UNGASS	-	Declaração da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas
UNODC	-	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
UNTOC	-	Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Linha do tempo da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil e os desafios da descentralização	20
Figura 2 - Título da figura	27
Figura 3 - Sistema Federal de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas.....	82
Figura 4 - Distribuição dos julgados por tribunal.....	93
Figura 5 - Fluxo de Atendimento da Criança ou Adolescente Solicitante de Refúgio Desacompanhada ou Separada Estabelecido pelo SANCAST	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Datas de celebração dos convênios firmados pelo Ministério da Justiça para instalação de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	22
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - atendimentos da Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	27
Gráfico 2 - Relação traficantes-vítimas	90
Gráfico 3 - Distribuição Temporal dos Julgamentos.....	93
Gráfico 4 - Distribuição dos julgados por tribunal	94
Gráfico 5 - Distribuição dos julgados por tribunais trabalhistas	94
Gráfico 6 - Distribuição dos julgados por Tribunais Superiores	95
Gráfico 7- Distribuição dos julgados por tribunal e por grau (2015-2020).....	95

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS	17
2.1	Introdução	17
2.2	Geografia de implementação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil	26
2.3	Singularidades da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: descentralização e gestão.....	30
2.4	Monitoramento e avaliação da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas: teoria e diversidade da prática em análise de políticas públicas	35
2.4.1	<i>A diversidade da prática em análise de políticas públicas: produção de conhecimento e inovação</i>	36
2.5	Construção de uma agenda pública, complexa e multifacetada, de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil sob a ótica dos direitos humanos	39
3	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL: EVIDÊNCIAS, INTERDISCIPLINARIDADE E SUBSÍDIOS PARA TOMADA DE DECISÃO NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	44
3.1	Introdução	44
3.2	Banco de dados: invisibilidade das metodologias de monitoramento e avaliação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas.....	47
3.2.1	<i>Gestão de informações para integração de avaliações de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas: subnotificação, invisibilidade, equívocos e distorções</i>	50
3.2.1.1	Sistemas de informações e dados do governo federal e do Conselho Nacional de Justiça; ausências, silenciamento das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil	61
3.3	Gestão da informação para integração do monitoramento e avaliação de políticas públicas: ausência de institucionalidade e efetividade de acordo de cooperação	63
3.3.1	<i>Monitoramento e avaliação de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas: análises empíricas, evidências, formas de controle, transparência e responsabilização</i>	65
3.3.1.1	Abordagens de avaliações no campo da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas: análises documentais e análise de narrativas.....	69

3.4 Evidências, interdisciplinaridade e subsídios para tomada de decisão no campo das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas.....	79
<i>3.4.1 Premissas e diagrama do sistema de monitoramento e avaliação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas</i>	<i>81</i>
4 POLÍTICA PÚBLICA, DIREITOS HUMANOS, INTERDISCIPLINARIDADE E BOAS PRÁTICAS: ASSEGURANDO DIREITOS ÀS VÍTIMAS AO TRÁFICO DE PESSOAS	86
4.1 Introdução	86
4.2 Desnudando as violações do Estado brasileiro no enfrentamento ao tráfico de pessoas: negação de direitos e revitimização.....	88
4.3 Tráfico de pessoas, um tema secundário para o judiciário brasileiro: as complexidades do sistema de justiça no enfrentamento ao tráfico de pessoas, olhares e capacidades limitadas.....	92
4.4 As boas práticas necessárias ao fortalecimento da justiça para o enfrentamento ao tráfico de pessoas: sentença paradigmática, sextorsão, proteção integral e vulnerabilidades.....	98
<i>4.4.1 Sentença Paradigmática: direitos humanos e acolhimento às mulheres aliciadas pelo crime de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual</i>	<i>99</i>
<i>4.4.2 Sextorsão: corrupção como facilitadora ao tráfico de pessoas, trabalho em rede e enfrentamento da vulnerabilidade institucional.....</i>	<i>102</i>
<i>4.4.3 A política de atendimento à criança e ao adolescente desacompanhado da cidade de São Paulo: setor anexo de atendimento de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio e vítimas estrangeiras de tráfico internacional de pessoas – SANCAST.....</i>	<i>107</i>
4.5 Políticas públicas, interdisciplinaridade, inovação e soluções: construindo caminhos para assegurar direitos às pessoas vitimadas pelo tráfico humano	112
<i>4.5.1 Dignidade da pessoa humana como norte das políticas públicas sobre tráfico de pessoas.....</i>	<i>113</i>
<i>4.5.2 Valores públicos no monitoramento e avaliação do enfrentamento ao tráfico de pessoas: técnica, política e arte</i>	<i>115</i>
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
REFERÊNCIAS	122

1 INTRODUÇÃO

A presente tese visa clarificar e demonstrar aspectos relevantes ao tráfico de pessoas no Brasil, identificando em que medida as metodologias de monitoramento e avaliação das políticas públicas de enfrentamento, implementadas pela *Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (ETP)* e pelo *Conselho Nacional de Justiça por meio do Fórum de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas (FONTET)*, são observadas na efetivação dessas políticas públicas.

A hipótese levantada para esta pesquisa foi que as problemáticas metodológicas da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, ao estabelecerem um conjunto de registros e ações para o monitoramento e avaliação dessa política, não alcançam a eficiência desejada e acabam por silenciar as vítimas, desconectando-as do sistema protetivo, além de promoverem a invisibilidade desse tipo de crime.

A tese evidencia que tais metodologias não dialogam entre si, portanto, não podem indicar caminhos efetivos para consolidação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Os bancos de dados do *FONTET* e do *ETP* não estão integrados com os demais órgãos do *Sistema de Justiça e Segurança* o que dificulta, sobremaneira, o desenvolvimento de ações conjuntas voltadas à prevenção, repressão e responsabilização dos acusados e a proteção integral às pessoas em situação de tráfico.

O tema do tráfico de pessoas passa a integrar oficialmente a agenda brasileira a partir da adesão do Brasil ao Protocolo de Palermo, da ONU, em 2000, com entrada em vigor, no plano internacional, em 2003. Vale ressaltar que a atenção ao tema do tráfico humano encontra respaldo na Constituição de 1988, que marca uma nova fase para a implementação de políticas públicas de direitos humanos. Ao longo das três últimas décadas, outros documentos normativos deram esteio ao avanço das políticas para enfrentamento do tráfico de pessoas, com destaque para a Política Nacional Direitos Humanos, a Política e os Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (ETP) e a Lei nº 13.344 de 2016.

A partir do compromisso assumido internacionalmente, o Brasil iniciou reflexão conjunta com vários órgãos do *Poder Executivo Federal* sobre o fenômeno, que se verificava tanto entre nacionais e migrantes explorados em nosso próprio território quanto entre brasileiros explorados no exterior. O resultado desse trabalho foi a elaboração e aprovação da *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)*, por meio do Decreto nº 5.948/2006, que teve por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atendimento às vítimas. Além disso, verifica-se que essa

política privilegiou iniciativas de cunho transversal e multidisciplinar, envolvendo uma gama de atores das mais diferentes esferas e setores desde a sua concepção.

Nessa perspectiva, o governo brasileiro, durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, desenhou um arranjo de governança focado no compartilhamento de responsabilidades, no intercâmbio de fluxos e na integração de ações pensadas em três abordagens: prevenção, repressão e responsabilização dos autores e atenção às *vítimas* de tráfico de pessoas, destacando a atuação em rede. Foram criados espaços públicos com a função de implementar o *Decreto nº 5.948/2006*, porém, os avanços apresentados são incipientes.

Esse cenário posto, a pesquisa realizada almejou somar informações e aportes críticos ao tema, para contribuir com o aprimoramento das metodologias de monitoramento e avaliação da *Política e dos três Planos Nacionais* e com a reorientação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

Após realizar revisão bibliográfica, compreendendo o período de 2000 a 2021, e mapeamento de evidências das dinâmicas estabelecidas, pode-se perceber que há uma ausência marcante dos violados, por meio do silenciamento de suas vozes e a consequente invisibilidade do crime ao tráfico de pessoas, dificultando, fundamentalmente, a implementação de políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento.

Para o desenvolvimento desta tese foi definido como objeto de investigação a frequência nos repositórios digitais, especificamente, sobre o tema: *tráfico de pessoas, monitoramento, avaliação de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Foram realizados, também, análise documental, estudos de casos emblemáticos e discussões qualificadas sobre o tema.

Ressalta-se, por oportuno, que apesar de haver sido identificado grande número de publicações derivadas de estudos e pesquisas sobre o tema *tráfico de pessoas*, contemplando desde as finalidades do crime, legislações, características de gênero, vulnerabilidades, raça, etnia, perfil dos aliciadores, rota do crime, dentre outros recortes, esse levantamento cientométrico não apontou resultados identificados sobre a temática ora analisada, tornando-a inédita, necessária e relevante para o campo das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

Em termos de estrutura, o presente trabalho está dividido em três capítulos, além desta Introdução e das Considerações Finais. Destaca-se que foi realizado um recorte muito específico de abordagem, ao escolher como prioridade a análise baseada nos preceitos metodológicos utilizados pelo *Ministério da Justiça e Segurança Pública (ETP)* e do *Conselho Nacional de Justiça por meio do Fórum Nacional do Poder Judiciário para Monitoramento e*

Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas – FONTET.

O Capítulo 2 aborda o tema *Monitoramento e avaliação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil sob a ótica dos direitos humanos*, indicando que o monitoramento e avaliação de políticas públicas é um campo de pesquisa ainda muito recente no Brasil. No entanto, observa-se que, a partir do período compreendido entre 2003 e 2010, ocorreram várias transformações no campo das políticas públicas que despertaram a motivação e o interesse entre pesquisadores brasileiros com vistas a lançar mão dos métodos da ciência política e das ciências sociais para avaliar e monitorar, por meio de evidências, o impacto das políticas e programas públicos. Fato este que vem impulsionando estudos científicos capazes de alavancar os processos de governança democrática.

Apointa que um dos grandes desafios para o avanço de políticas públicas de direitos humanos no Brasil é a atual fragilidade provocada pelo governo federal (2019-2022), que abalou a própria cultura de direitos humanos, com riscos de retrocessos legais, programáticos e simbólicos expressivos, aprofundando processos de violações de direitos, desigualdade e discriminações. Dessa maneira, formou-se um cenário favorável ao tráfico de pessoas.

O Capítulo 3, sobre a *Política Pública, Direitos Humanos, Interdisciplinaridade e Boas Práticas: Assegurando Direitos às Vítimas do Tráfico de Pessoas* pontua o tema das evidências, da interdisciplinaridade e dos subsídios para a tomada de decisão, no campo das políticas públicas, acerca da avaliação e monitoramento do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Para desenvolvimento do capítulo, a pesquisa indicou a concepção das expressões monitoramento e avaliação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Abordou também, por meio do eixo interdisciplinar, os estudos de caso baseados em evidências de boas práticas no sentido de apontar caminhos que podem servir à construção futura de um protocolo que reúna regras básicas para gestão de informações eficientes por meio da estruturação de um banco de dados integrado capaz de subsidiar a tomada de decisões no campo das políticas públicas relacionadas ao tema.

E No tocante ao Capítulo 4, intitulado *Política Pública, Direitos Humanos, Interdisciplinaridade e Boas Práticas: Assegurando Direitos às Vítimas ao Tráfico de Pessoas*, ele apresenta uma análise sobre o aprimoramento do sistema nacional de avaliação de políticas públicas. Identifica as violações cometidas pelo Estado brasileiro no enfrentamento ao tráfico de pessoas e a consequente negação de direitos que acelera o processo de *revitimização* das pessoas aliciadas pelo crime. Busca, ainda, contextualizar as perspectivas da governança pública focada na integração e inovação, sob a ótica da interdisciplinaridade, diante do

desenvolvimento de linhas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, referenciadas por boas práticas cujas metodologias podem ser replicadas à luz das evidências. Depois, prospecta o estado da arte de um diagrama sistêmico capaz de apontar caminhos para a gestão, desenvolvimento e consolidação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas sob a égide dos direitos humanos.

As conclusões do estudo indicam caminhos para a construção de abordagens científicas sobre metodologias de monitoramento e avaliação que devem ser utilizadas para análises da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas sob a ótica dos direitos humanos. O objetivo foi aprimorar a prática em análise de políticas públicas em países como o Brasil, onde discursos políticos mostram-se comprometidos em fortalecer seus arranjos institucionais. Ademais, a falta de estudos comparativos nas práticas de políticas públicas justifica o esforço de mapeamento das características do campo desta pesquisa.

Apesar de a análise de política e da pesquisa em avaliação e monitoramento desempenhar um crescente papel na administração e nas políticas públicas brasileiras, esta tese tem como proposição que tais fatores ainda não são usados em sua magnitude, especialmente no campo de análise da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, sob a ótica dos direitos humanos.

A tese indica que as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, sem que haja avaliação e monitoramento efetivos por parte do Sistema de Justiça e Segurança (ETP/FONTET), promovem o silenciamento dos violados e, conseqüentemente, a invisibilidade desse tipo de crime elevando sobremaneira os índices de barbáres.

As análises realizadas nesta tese lançam luzes sobre uma linha de pesquisa muito promissora. Torna-se evidente, a partir da revisão bibliográfica, leitura acurada de relatórios oficiais e análises de banco de dados oficiais, que mesmo as políticas de abrangência nacional apresentam impactos econômicos e sociais muito diferenciados nas diversas regiões brasileiras. Esta constatação precisa ser levada em consideração quando políticas nacionais são desenhadas para atender a todo o território nacional. É fundamental, pois, pensar nas especificidades e nas necessidades regionais quando se deseja garantir direitos, reduzir a criminalidade e promover o desenvolvimento socioeconômico em cada parte deste país.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS

2.1 Introdução

Monitoramento e avaliação de políticas públicas é um campo de pesquisa ainda muito recente no Brasil. Com a Constituição de 1988 (BRASIL, 2020 [1988]) e com as várias iniciativas de interesse nas políticas públicas ocorridas no período de 2003 a 2010 (MONTERO, 2005; COÊLHO, 2013; DRAIBE, 2014), tem crescido, entre os pesquisadores brasileiros, a motivação e o interesse em usar métodos da ciência política e das ciências sociais para se avaliar e monitorar, por meio de evidências, o impacto das políticas e programas públicos.

Apesar de a análise de política e da pesquisa em avaliação e monitoramento desempenharem um crescente papel na administração e nas políticas públicas brasileiras (CAPOBIANGO, 2011), esta tese indica que ainda se faz necessário maior investimento das universidades brasileiras no aprimoramento de estudos científicos especialmente no campo de análise da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, sob a ótica dos direitos humanos.

A pesquisa foi desenvolvida tendo como referencial os trabalhos de Marta Arretche (2000; 2003), Arretche e Rodriguez (1999) Maria das Graças Rua (1997), Capobiango (2011) e outros pesquisadores, além de Vaitsman, Ribeiro e Lobato (2013) que descreveram a emergente prática da análise das políticas públicas no Brasil.

Referenciados por estes(as) autores(as), e trazendo para o eixo da análise o tema ora estudado, faz-se necessário lançar mão de fragmentos históricos. Assim, cabe destacar que, no ano de 2000, o Brasil negociou e foi signatário da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, e seu Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças – *Protocolo de Palermo* (BRASIL, 2004a). Em 2006, o país instituiu a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (BRASIL, 2006; MJ, 2007). Essa política reconhece o tráfico humano como um problema multidimensional que necessita do desenvolvimento de ações interdisciplinares e articuladas que reúnam – e reuniram pela primeira vez –, todos os diferentes atores e agências governamentais que deveriam estar envolvidos na prevenção, repressão e na garantia da proteção das pessoas violadas por esse tipo de crime. Em análise mais ampla, pode-se afirmar que a política antitráfico brasileira (BRASIL, 2004a) se baseia nos princípios de direitos

humanos (art. 1º e 3º), uma vez que, por exemplo, declara que nenhum direito da *vítima* é condicionado à sua cooperação com a Justiça (art. 3º, III).

Ainda na perspectiva dos direitos humanos, ressaltam-se dois importantes mecanismos da Política Nacional de Direitos Humanos (PNDH) (BRASIL, 2009) que serviram como pano de fundo para análises sobre a construção da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: o Conselho Nacional de Direitos Humanos (BRASIL, 2014) e o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (BRASIL, 2013b). Contudo, apesar desses avanços, têm crescido na sociedade brasileira visões conservadoras e até mesmo fundamentalistas sobre temas relativos aos direitos humanos, que reverberam negativamente nas práticas da política pública, objeto deste estudo.

Percebe-se, durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, o crescimento de manifestações racistas, xenófobas, sexistas e homofóbicas, além de aumento da intolerância nos discursos e práticas políticas, o que necessita ser superado a fim de se garantir a promoção da igualdade e o combate a todas as formas de discriminação. Visões religiosas conservadoras ocupam, cada vez mais, espaços nas agendas das políticas públicas, interditando avanços no campo das políticas sociais, educação, saúde, meio ambiente e direitos humanos, tanto no Executivo como no Legislativo. Desrespeitos são praticados cotidianamente contra o princípio constitucional da laicidade do Estado.

Um dos grandes desafios para o avanço de políticas públicas de direitos humanos no Brasil é a atual fragilidade da cultura de direitos humanos que corre o risco de sofrer retrocessos legais, programáticos e simbólicos expressivos que podem aprofundar processos de violações de direitos, desigualdade e discriminações. Dessa maneira, forma-se um cenário favorável ao tráfico de pessoas.

Outro vetor de risco para o avanço de políticas de direitos humanos para a sustentabilidade ambiental, e, conseqüentemente, para o enfrentamento ao tráfico de pessoas (ETP), é a consolidação da estratégia de desenvolvimento sob a ótica de “progresso econômico”, com forte apoio condicionado ao agronegócio e a grandes obras de energia, mineração e infraestrutura, o que tem exercido pressões sobre unidades de conservação, terras indígenas, comunidades quilombolas, comunidades tradicionais, assentados e agricultores familiares, dentre outros. O que se observa é a prática das políticas conservadoras tentando promover estragos avassaladores nos avanços democráticos.

Dentro de uma visão desenvolvimentista, o meio ambiente, as populações indígenas, as comunidades tradicionais, os quilombolas e os defensores de direitos humanos são vistos como obstáculos ao “progresso” e ao “desenvolvimento”. Dito de outro modo: o aumento da

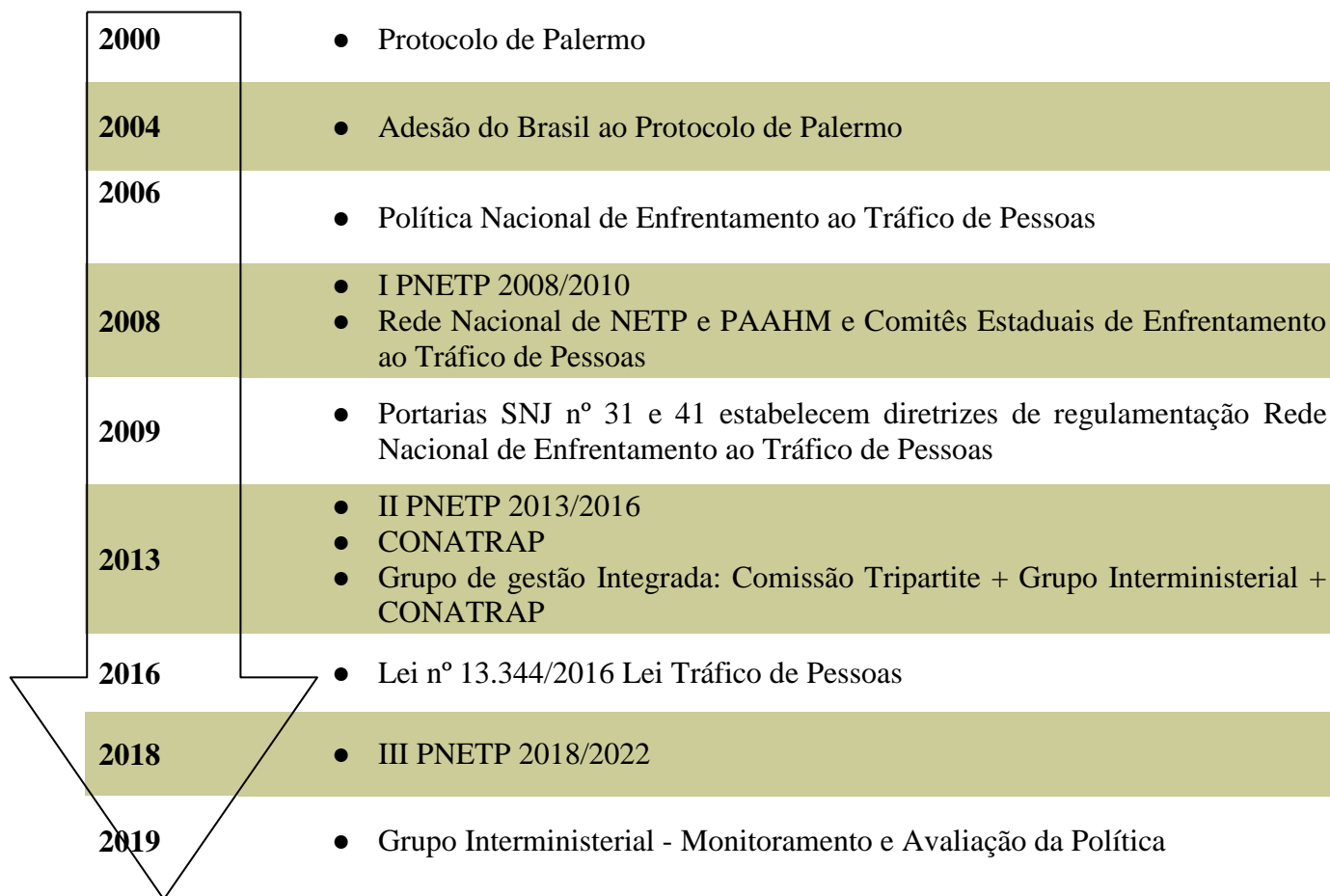
hegemonia de projetos políticos conservadores no campo dos direitos e dos costumes no Brasil, nos últimos anos, pode minar o avanço institucional e a construção de políticas públicas de direitos humanos, referenciadas pelos princípios constitucionais e pelos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos construídos nas últimas décadas, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) (ONU, c2022) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Não apenas isso, tal aumento tende a promover a fragmentação e a descontinuidade da Política Nacional de Enfrentamento ao tráfico de Pessoas, respaldada pelos Decretos nº 5.948/2006 (BRASIL, 2006), nº 6.347/2008 (BRASIL, 2008) e nº 7.901/2013 (BRASIL, 2013a) e assegurada pela Lei n.º 13.344/2016 (BRASIL, 2016b).

Posto isso, vale destacar a importância deste estudo apontando caminhos para a construção de abordagens científicas sobre metodologias de monitoramento e avaliação que devem ser utilizadas para análises da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas sob a ótica dos direitos humanos. O objetivo é aprimorar a prática em análise de políticas públicas em países como o Brasil, onde discursos políticos mostram-se comprometidos em fortalecer seus arranjos institucionais. Ademais, a falta de estudos comparativos nas práticas de políticas públicas justifica o esforço de mapeamento das características do campo desta pesquisa.

A intenção é, por meio de revisões bibliográficas e da metodologia de evidências, espelhar uma radiografia que permita enxergar, por entre as brechas, o pano de fundo da linha do tempo da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, diante dos processos de implementação, descentralização, gestão, monitoramento e avaliação, apontando caminhos para a superação dos desafios.

Assim, partindo-se da ênfase no desenvolvimento das políticas sociais no Brasil desde a Constituição de 1988 (BRASIL, 2020 [1988]), da Política Nacional Direitos Humanos (BRASIL, 2009a), da Política e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao tráfico de Pessoas (MJ, 2008), além da Lei nº13.344 de 2016 (BRASIL, 2016b), espera-se que as análises aqui produzidas, que se referem ao período de 2000 a 2021, influenciem a literatura brasileira no campo de análise das políticas públicas, estimulando reflexões e debates científicos identificados com a elaboração de uma agenda pública, complexa e multifacetada, de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil sob a ótica dos direitos humanos.

Figura 1 - Linha do tempo da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil e os desafios da descentralização



Fonte: elaboração própria.

A linha do tempo delineada (Figura 1) serve para visualizar as etapas de modelagem da geografia de implementação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. À luz desse contorno temporal e tomando como referência os estudos de Arretche e Rodriguez (1999), pode-se perceber que, apesar de haver sido construída uma estratégia de indução eficientemente desenhada, esta não foi decisiva para assegurar os resultados da sua descentralização.

Os autores afirmaram, ainda, que uma estratégia de indução eficiente, por sua vez, supõe que o nível de governo interessado na descentralização tenha disposição e meios para formular e implementar um programa cujo desenho torne a decisão pela assunção de atribuições de gestão suficientemente atrativa para os Estados brasileiros. Ora, se os requisitos da engenharia operacional de cada política, o legado das políticas prévias e as regras constitucionais podem gerar – de modo diferente para cada política particular – (des)incentivos à decisão local pela

descentralização, um programa destinado a transferir atribuições deve, no mínimo, incorporar e permitir superar tais obstáculos (ARRETCHE; RODRIGUEZ, 1999).

Assim, para melhores compreensão e análise da geografia de implementação político-operacional do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, do ponto de vista da descentralização, faz-se necessário um breve recorte temporal. Essa política pública teve início no ano de 2000, quando o Brasil negociou e assinou a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seu Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo) (ONU, 2003). Dessa feita, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Justiça montou o primeiro Projeto de Controle e Assistência às Vítimas ao tráfico Humano ao qual se incorporou, a partir de 2002, o Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas (UNDCP) (ARRETCHE; RODRIGUEZ, 1999).

O projeto tinha como um dos objetivos promover a articulação entre diversas organizações da sociedade civil e agências governamentais com vistas ao enfrentamento desse tipo de criminalidade. Na ocasião, foram estruturados os Escritórios de Enfrentamento ao tráfico de Seres Humanos (ETSH), cujo plano de ação foi referenciado pelo Protocolo de Palermo e delineava três eixos operativos voltados à prevenção, repressão e punição aos acusados, além da assistência integral às *vítimas*.

No ano de 2006, durante o governo do presidente Luiz Inácio da Silva, foi instituída a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (MJ,2007). Em 2008, foi efetivado o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (SNJ, 2008), que previa a construção de uma agenda interdisciplinar, focada na descentralização das ações previstas no Projeto de Controle e Assistência às Vítimas ao tráfico Humano (UNODC, c2022). Durante a sua vigência, houve ampla participação da sociedade civil para a estruturação de uma rede sociopolítica de atendimento aos violados. Foi criado o Comitê Nacional e mais cinco Comitês Interinstitucionais foram implementados nas regiões do país com vistas ao desenvolvimento de forças-tarefas voltadas à prevenção, repressão e proteção integral às pessoas em situação de tráfico humano. Cursos de formação e treinamentos foram realizados envolvendo atores sociais e agentes públicos.

Ainda na perspectiva da descentralização, os vinte e sete Escritórios de Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos (ETSH) (CEARÁ, 2011), implementados durante a vigência do Projeto de Controle e Assistência às Vítimas ao tráfico Humano (UNODC, c2022), foram consolidados e passaram a ser denominados de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP) (SINDPD, [entre 2010-2015]). Relatórios oficiais foram publicados e

campanhas socioeducativas realizadas em todo o território nacional. Embaixadas e consulados participaram ativamente de todo o processo de implementação, realizando intercâmbios profissionais, repasses de tecnologias, assim como traslado de pessoas em situação de tráfico humano para os programas de proteção em seus respectivos países.

Quadro 1 - Datas de celebração dos convênios firmados pelo Ministério da Justiça para instalação de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

ESTADO	DATA DE CELEBRAÇÃO DO CONVÊNIO	OBJETO DO CONVÊNIO
● GOIÁS	● 27/06/2008	● Instalação do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - NETP/GO
● PARÁ	● 27/06/2008	● Instalação do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas NETP/PA
● PERNAMBUCO	● 27/06/2008	● Instalação do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - NETP/PE
● RIO DE JANEIRO	● 27/06/2008	● Instalação do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - NETP/RJ
● SÃO PAULO	● 27/06/2008	● Instalação do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - NETP/SP
● ACRE	● 09/12/2008	● Instalação do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - NETP/AC
● BAHIA	● 28/12/2009	● Instalação do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - NETP/BA e do Posto Avançado do Aeroporto
● CEARÁ	● 30/12/2009	● Tornar viável a implementação de ações mais amplas de enfrentamento, prevenção ao tráfico de seres humanos e assistência a essas pessoas
● AMAZONAS	● 30/12/2010	● Implantação do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP) e de 13 Postos Avançados de Atendimento no Estado do Amazonas
● ALAGOAS	● 28/12/2011	● Implantar no Estado de Alagoas o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de Alagoas (NETP/AL)
● DISTRITO FEDERAL	● 26/12/2011	● Criar mecanismos que estabeleçam a execução de

		políticas públicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, desenvolvendo um trabalho de divulgação e prevenção favoráveis à proteção das vítimas.
● AMAPA	● 27/12/2011	● Instalação de um Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Estado do Amapá - NETP/AP
● PARANÁ	● 27/12/2011	● Criação e implantação do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Paraná – NETP-PR
● MINAS GERAIS	● 28/12/2011	● Constituir um Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP-MG), bem como promover capacitações e ações de divulgação do Programa e do Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em Minas Gerais

Fonte: elaboração própria com base em MTP, c2022.

Cabe ressaltar que, após o término do I Plano, o Brasil ficou cerca de dois anos sem que o governo da presidente Dilma Rousseff assegurasse a efetivação do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (MJ, 2013d). Inaugurou-se, portanto, o marco do processo de fragmentação e descontinuidade dessa política pública, o que não significa inércia da sociedade civil em relação ao tema. Ao contrário, as discussões se qualificaram, articularam-se de tal maneira que foi criado o Movimento Contra o Tráfico de Pessoas MCTP (SINDPD, [entre 2010-2015]), formado por cerca de 300 instituições, nacionais e internacionais. Além disso, houve a disseminação do tema, com a apreensão pelo senso comum do conceito.

No dia 26 de fevereiro de 2013, foi finalmente publicado o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas PNETP (MJ, 2013d). Amplamente debatido com a sociedade civil e com os órgãos e profissionais que atuavam diretamente com o tema, o II Plano trouxe a experiência do anterior (que vigorou de 2008 a 2010) e apresentou novidades para maior efetividade das medidas para o enfrentamento do crime e a construção de uma rede de atendimento.

O II Plano previa, para os próximos quatro anos, ações que dessem visibilidade ao tema, com a sensibilização e mobilização da sociedade, e que proporcionassem conhecimento mais sofisticado, atento e difuso acerca das situações de tráfico humano e das formas de enfrentamento. Seus objetivos eram: produzir e disseminar informações sobre o tema e as ações

de enfrentamento; sensibilizar e mobilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos; ampliar e aperfeiçoar os órgãos envolvidos no enfrentamento. Além disso, tinha como metas reduzir as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais; e capacitar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento, dentre outras. O que esse plano destacou foi a união de esforços dos mais diversos setores e políticas públicas que seriam capazes de dar retornos efetivos ao enfrentamento do crime organizado transnacional e suas respectivas violações aos direitos humanos.

Foi neste diapasão que o governo da presidente Dilma Roussef planejou a gestão dos PNETPs para ser realizada por meio de uma coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (MJ, 2007), instituída por decreto presidencial e composta pelo Ministério da Justiça, e pelas secretarias de Políticas para as Mulheres e de Direitos Humanos, que estavam ligadas à Presidência da República. Foi constituído um Grupo Assessor com a missão de implementar a gestão estratégica e integrada da Política e dos planos nacionais, na perspectiva da descentralização.

Para garantir a efetivação dos planos nacionais, a gestão da presidente Dilma Roussef instituiu o decreto presidencial, nº 7.901 de 2013, que prevê a criação do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP) (BRASIL, 2013a), no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Esse mesmo decreto criou o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação dos PNETPs (GI) (MJ, 2013a), que tem entre suas principais atribuições monitorar e avaliar todos os planos, em suas metas de curto, médio e longo prazo; propor ajustes técnicos e de prioridades; e coletar, difundir e disseminar informação entre os organismos implementadores e para toda a sociedade civil.

O III PNETP foi aprovado pelo Decreto n.º 9.440, de 03 de julho de 2018 (BRASIL, 2018a) durante a gestão do presidente Michel Temer. Esse Plano abrange um total de seis eixos temáticos: gestão política, gestão da informação, capacitação, responsabilização, assistência à *vítima* e prevenção e conscientização pública, (BRASIL, 2018a, art. 3º).

Destaca-se que no artigo 2º desse mesmo decreto encontram-se estabelecidos os objetivos do III PNETP:

- (i) ampliar e aperfeiçoar a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime de tráfico de pessoas, na responsabilização de seus autores, na atenção as suas *vítimas* e na proteção dos direitos de suas *vítimas*;
- (ii) fomentar e fortalecer a cooperação entre os órgãos públicos, as organizações da sociedade civil e os 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 ao tráfico de pessoas (BRASIL, 2018a, art. 2º, grifo nosso).

Quanto à relação entre a gestão dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas (PNETPs) e outras políticas públicas conexas, cabe ainda ressaltar que as dinâmicas de enfrentamento do crime estão estabelecidas numa lógica transversal de implementação da política pública. Logo, o desenvolvimento dos planos deve considerar as políticas setoriais já existentes e potencializá-las ou especificá-las à medida em que se conectem ao tema.

Apesar de serem avaliadas como avanços, várias ações previstas nos três planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas ainda não foram implementadas nem pelo governo federal, durante a gestão do presidente Temer, e muito menos pelos estaduais, quiçá pelos municipais. Exemplos concretos de que tal afirmativa procede é a falta de estratégias de indução, por parte dos governos, voltadas aos processos de descentralização, implementação, gestão, monitoramento e avaliação dessa política pública. Não apenas isso, mas a inexistência de um banco de dados oficial de orçamento, de programa de formação continuada sobre o tema, de integração de ações, de relatórios e de rede de atendimento capaz de garantir a proteção integral aos violados.

O Brasil também não tem investido na realização de estudos e pesquisas científicas que tracem diagnósticos e apontem caminhos para o desenvolvimento de políticas e programas públicos. Assim, o enfrentamento ao tráfico humano continua sendo um imenso desafio, uma vez que os dados e informações obtidos são imprecisos, insuficientes, eventuais. Muito embora a Política Nacional ETP (SINDPD, [entre 2010 e 2015]) tenha sido instituída no ano de 2000, já se passaram cerca de duas décadas e muito pouco se avançou no aspecto do conhecimento rigoroso das práticas; na incorporação da questão nas agendas públicas; e, sobretudo, na avaliação e medição do desempenho e do impacto dessa política pública.

Nesses termos, na prática, o modo efetivo de implementação dos três planos nacionais os aproxima daquilo que Arretche e Rodriguez (1999) denominaram de “ausência de política de descentralização”, uma vez que seu processo de implementação é recente e seu desenho operacional é marcado por contradições internas que permitem amplo espaço de manobra aos interesses contrários à sua efetivação e conseqüente fragmentação. A geografia de implementação delineada se tornou frágil e o público-alvo da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) (SINDPD, [entre 2010 e 2015]) encontra-se

desprotegido e, portanto, submetido a altos níveis de vulnerabilidade e silenciamento de suas vozes.

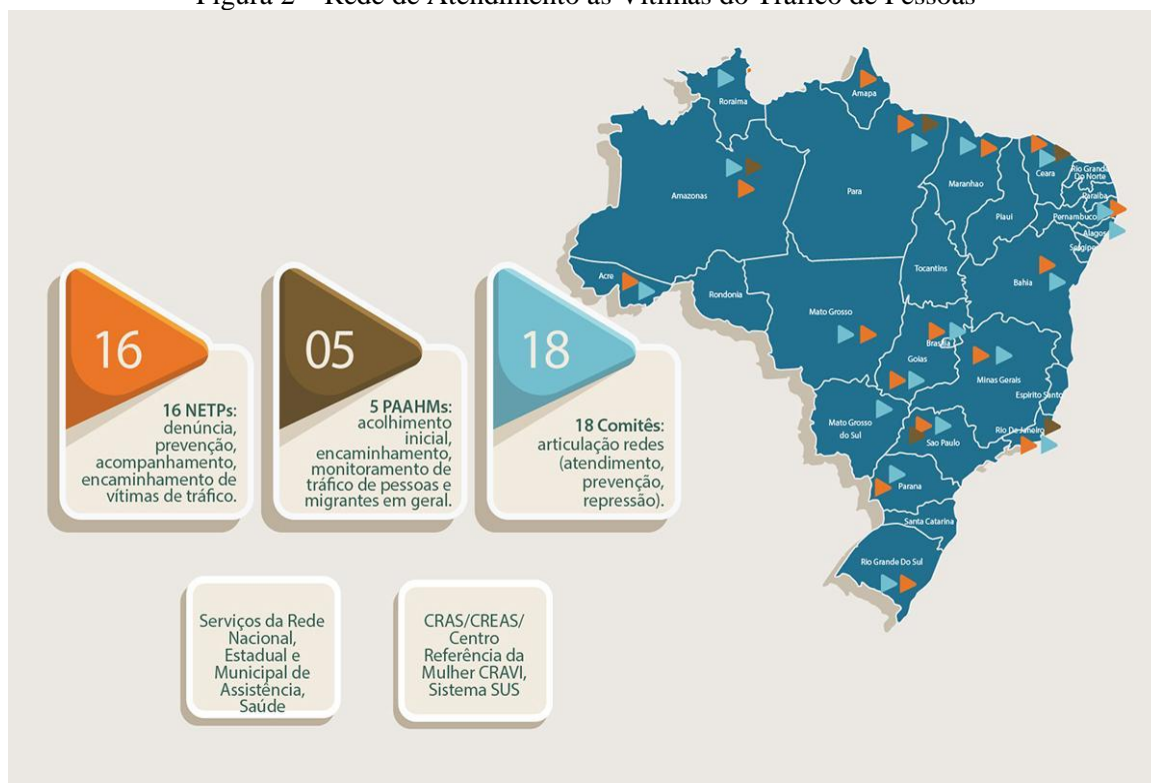
O Estado brasileiro apresenta-se, nesse caso, como violador dessa política, uma vez que o respeito à dignidade da pessoa humana constitui-se em um dos pilares que sustentam e legitimam a atuação do próprio Estado, coibindo qualquer ato que procure de alguma forma restringir os direitos fundamentais, em qualquer que seja a dimensão. O princípio da dignidade da pessoa humana identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas as pessoas em razão única da sua própria existência no mundo. Como o crime ao tráfico de pessoas simplesmente ignora essa máxima, resta à sociedade civil e ao poder público enfrentarem, juntos, esse tipo de prática criminosa, garantindo a efetivação e consolidação de políticas públicas eficazes, consolidadas e abrangentes na perspectiva dos direitos humanos.

2.2 Geografia de implementação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil

Muito embora o governo federal (2008/2021) apresente o resultado da geografia de implementação da Política Nacional ETP (SINDPD, [entre 2010 e 2015]), a desarticulação e a fragmentação dessa política pública revelam aquilo que Arretche e Rodriguez (1999) alertaram, ou seja, um descompasso gritante entre o discurso político e a prática.

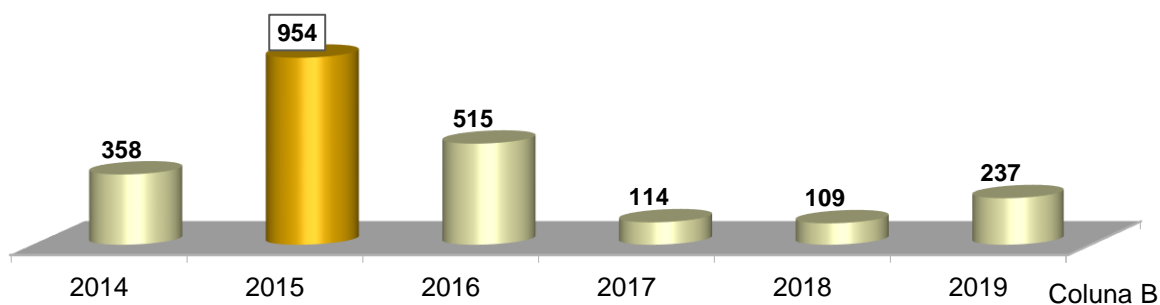
A Figura 2 e o Gráfico 1, a seguir, demonstram, de maneira sintética, o resultado dessa geografia cuja implementação foi respaldada por instrumentos legais e materializada por meio dos três planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Apresentam, também, dados quantitativos referentes aos atendimentos realizados pelos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no período de 2014 a 2016.

Figura 2 – Rede de Atendimento as Vítimas do Tráfico de Pessoas



Fonte: MJSP, [c2022?].

Gráfico 1 - atendimentos da Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas



Fonte: Elaboração própria com base em MJSP, [c2022?].

A leitura desses dados oficiais permite constatar a ausência de análise histórica capaz de gerar informações oficiais qualificadas sobre a linha do tempo da implementação da política e dos planos nacionais. Observam-se, por oportuno, fragilidades nas informações divulgadas

pelos NETPs (SÃO PAULO, c2022a), uma vez que os números de acompanhamentos são reduzidos e imprecisos quanto à caracterização dos usuários: “possíveis vítimas”. Tais imprecisões favorecem, sobremaneira, a invisibilidade e o silenciamento dos violados, além de dificultar o desenvolvimento da integração de ações voltadas para a prevenção, repressão e proteção das pessoas ofendidas por esse tipo de crime. Também se sobressai a ausência de registros de acompanhamentos das *vítimas* nos Postos Avançados de Atendimento Humanizado aos Migrantes (PAAHMs) (MJSP, 2014a), ou seja, a subnotificação se apresenta, oficialmente, como uma das grandes barreiras a serem superadas.

Tráfico de pessoas é um dos crimes subnotificados cujo índice de denúncias ao sistema de segurança pública, ou a outros integrantes da rede de enfrentamento, é baixo por razões como: o receio da *vítima* de ser discriminada ou incriminada, a vergonha, o desconhecimento de sua condição de *vítima*, a falta de informações sobre os mecanismos de denúncia e o medo de represálias por parte do agressor. É também um crime praticado às escondidas, ou dissimulado, praticado de maneira subliminar, de forma que não seja facilmente identificado.

A dificuldade, por parte dos profissionais que atendem as pessoas em situação de tráfico humano, em reconhecê-las como *vítimas*, também é um dos fatores que contribuem para que esse evento criminoso passe despercebido. Ou seja, ainda que o/a ofendido/a acione de alguma maneira o sistema de segurança pública ou justiça criminal, se este não estiver capacitado para reconhecê-lo(a) como *vítima* de tráfico de pessoas, atendê-lo(a), e assisti-lo(a), o fenômeno continuará oculto nas estatísticas sobre criminalidade.

Em síntese, em cerca de vinte e um anos de vigência do Protocolo de Palermo (ONU, 2003) e cinco anos da Lei n.º 13.344/2016 (BRASIL, 2016b), muitas coisas avançaram no que diz respeito às ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, mas o registro desse crime e de suas variáveis, por parte das instituições oficiais, continua incipiente.

Os relatórios produzidos durante o período de 2014 a 2019 revelam que não existe integração de ações entre os 16 NETPs. Estes, por sua vez, não interagem com os cinco PAAHMs (MJSP, 2014a). Os Postos não desenvolvem uma linha sistêmica de ações entre si. Os 18 Comitês Interinstitucionais (MJSP, 2019a) são protocolares, desarticulados e praticamente sem funcionalidade.

A partir desse cenário delineado e lançando mão dos estudos de Marta Arretche (2000), pode-se afirmar que o sucesso de cada uma das ações públicas, quando comparadas entre si, é determinado por uma dada estrutura de incentivos à adesão. Dado que, em Estados federativos, a assunção de atribuições de implementação, descentralização e gestão em políticas públicas depende da decisão soberana dos governos estaduais – salvo expressas imposições

constitucionais, e dado que essa decisão é resultado de um cálculo de suas administrações quanto aos custos e benefícios que implicam, a extensão da descentralização e implementação depende, em grande parte, da estrutura de incentivos associada a cada política particular.

A existência de uma estratégia de indução eficientemente desenhada e implementada – o que supõe que o nível de governo interessado tenha disposição e meios econômicos e administrativos para tal – é um elemento central da estrutura de incentivos. A existência de tal estratégia associada a requisitos ou exigências postos pela engenharia operacional de cada política, pelas regras constitucionais que normatizam sua oferta e pelo legado das políticas prévias – fatores estes cujo comportamento varia para cada política –, constitui elemento importante da decisão local, pela assunção de competências de implementação e gestão de políticas públicas.

No caso específico da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas, percebe-se que não existiu por parte do governo federal, notadamente durante a gestão de Temer e de Bolsonaro, vontade política, meios econômicos, administrativos, incentivos e estratégias de indução para a sua implementação e gestão responsável. Essa política também fica comprometida pela ausência de orçamento público e graus de descentralização. Nem mesmo a participação política, ou seja, a cultura cívica dos Estados, serve para impulsioná-la, apesar de se considerar que a participação em associações civis – seja qual for sua natureza – geraria sociedades fortes, cujas capacidades de pressão gerariam governos fortes, os quais, por sua vez, seriam caracterizados por sua capacidade de instituir e manter políticas públicas de qualidade.

No caso brasileiro, portanto, seria de se esperar que as mais elevadas taxas de participação em associações civis correspondessem aos mais elevados graus de iniciativa local para a gestão de políticas sociais e de direitos humanos. Apesar da forte pressão da sociedade civil no tocante ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, tais políticas não são determinantes em si: seu peso e importância variam de acordo com os atributos institucionais da política que cada Estado pretende implementar e gerir.

Em suma, variáveis de natureza estrutural e institucional são determinantes da descentralização das políticas públicas por serem elementos da tomada de decisão pela qual uma dada administração virá a assumir (ou não) a implementação e gestão de uma política qualquer. São fatores do cálculo realizado por uma administração específica, mas não constituem, em si mesmas, variáveis definitivas para a transferência de atribuições do governo federal para os estaduais e destes para os municipais.

A importância dos atributos estruturais varia de acordo com os atributos institucionais das políticas. Além disso, para o desempenho de funções relacionadas à descentralização e à

implementação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas, obstáculos de natureza econômica ou fiscal podem ser compensados pela ação política deliberada de níveis mais abrangentes de governo, assim como governos eleitos em estados ou regiões, especialmente os conservadores, que desejam banir das suas estruturas esse tipo de política pública, podem gerar, inclusive, atributos estruturais capazes de negar sua institucionalidade.

2.3 Singularidades da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: descentralização e gestão

Marta Arretche (2003) objetivou identificar os fatores determinantes da descentralização das políticas sociais no Brasil e conhecer as causas de variação no alcance da descentralização das diversas políticas sociais entre distintos estados nacionais. Suas pesquisas demonstraram que, no caso brasileiro, os atributos estruturais das unidades locais de governo, como capacidade fiscal e administrativa e cultura cívica, apesar de terem grande importância para a descentralização de políticas sociais, não são, por si sós, fatores determinantes. A autora afirmou, também, que o peso e a importância de tais fatores variam de acordo com os requisitos institucionais postos pelas políticas que venham a ser assumidas pelos governos estaduais, como o legado de políticas prévias, as regras constitucionais e a engenharia operacional de cada política social.

Segundo Arretche (2003), as estratégias eficientes de indução de delegação das políticas sociais podem compensar dificuldades de natureza estrutural e institucional sentidas pelos governos estaduais, com vistas à assunção da responsabilidade por sua gestão. A autora indicou não ser, no caso brasileiro, a descentralização de políticas sociais uma consequência lógica da descentralização fiscal e das novas disposições constitucionais, especialmente diante da autonomia política dos entes federativos e que o processo de descentralização depende fundamentalmente da adesão dos governos estaduais.

A autora argumentou, também, que o estabelecimento de grandes benefícios fiscais e políticos em favor dos governos estaduais, a fim de tornar efetiva a descentralização de políticas sociais, não é suficiente. Ela considera essencial uma ação política eficiente focada nessa finalidade, considerando-se que a adesão dos governos estaduais às transferências de atribuições de uma dada política social depende quase sempre de uma relação custo/benefício favorável, do ponto de vista fiscal e político.

Arretche (2003) pontuou, ainda, que os elevados custos decorrentes da natureza da política, o legado das políticas prévias e a falta de incentivo nos planos dos governos federal e

estaduais influenciam diretamente nos processos de descentralização e gestão. Ela atribuiu ao desenho e ao modo de operacionalização das políticas sociais grande importância na análise feita pelos governos estaduais, quando da assunção de determinadas funções de gestão.

Além disso, Arretche (2003) nos ensinou que a flexibilidade do desenho dos programas de descentralização, contemplando diversas formas de adesão, facilita a implementação da política pública. Ela defendeu que o nível de riqueza econômica ou o PIB, a participação política (cultura cívica), a capacidade fiscal dos governos, a capacidade de gasto e a ação política não são variáveis que, isoladamente, contribuem para o maior nível de descentralização das políticas sociais. Já a ação política e a ação dos governos estaduais são variáveis promotoras da descentralização das políticas sociais.

Em síntese, fatores de natureza estrutural e institucional operam de forma determinante na descentralização, pois funcionam como elementos para a tomada de decisões favoráveis ou não à assunção de certa política social. Contudo, eles não são variáveis independentes e definitivas no processo de transferência de competências, já que sua importância se modifica de acordo com os atributos da política a ser descentralizada. Segundo Marta Arretche (2000), os grandes determinantes de uma descentralização abrangente são estratégias de indução que venham a minimizar os custos e trazer benefícios ao governo que assumir a responsabilidade por dada política descentralizada.

Tomando-se como referência os estudos dessa autora, observa-se, portanto, no caso específico da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, que variáveis de natureza estrutural e institucional, como o nível de riqueza econômica dos entes federativos e a capacidade fiscal dos governos estaduais, interferem na tomada de decisão de um dado governo quando da opção de assumir responsabilidades de implementação e gestão dessa política. Todavia, ficou claro que tais fatores não são isoladamente determinantes da transferência de atribuições de gestão de um nível de governo para outro. Sua influência no processo de transferência de responsabilidades de gestão varia de acordo com a natureza da política a ser descentralizada. Ou seja, os governos mais conservadores, a exemplo das gestões dos presidentes Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), não investem na implementação da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas, especialmente na perspectiva imposta pela promoção e garantia dos direitos humanos das pessoas violadas pelo crime.

Observa-se também que a participação política (cultura cívica) não tem, por si só, influência decisiva para que os governos venham a assumir funções de gestão da política pública no ETP. A ação política, por sua vez, entendida como a capacidade de pressão dos membros da sociedade, apesar de ter uma importância maior, do mesmo modo, não é fator

indispensável para promoção da descentralização dessa política, especialmente quando as ações de enfrentamento exigem elevados custos financeiros e apontam o Estado como grande violador.

Constata-se, ainda, que, apesar de delineada na perspectiva de descentralização, a política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas sofreu e sofre fragmentações e descontinuidades em virtude, dentre outros fatores, da ausência de análises centradas no monitoramento e avaliação cujo resultado aponte os ajustes necessários, ao *pari passu*, da sua implementação, descentralização e gestão. O resultado a ser apresentado por esse tipo de análise, por certo, incentivaria sobremaneira os governos federal e estaduais a envidarem esforços no sentido de garantir a eficácia das ações previstas na política e nos três planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, assegurados pela Lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016b).

Outro aspecto importante a ser observado é que todas as gestões do governo federal, (2000/2021) responsáveis pela implementação do modelo descentralizado da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas, parecem não ter levado em consideração que o Sistema Brasileiro de Proteção Social (MARTINS, 2011) vem modificando radicalmente seu formato institucional desde os anos 1990. Tal reforma está longe de ser homogênea para as diversas políticas e para o território nacional, pois há grande variação no que diz respeito à extensão do processo de descentralização entre as diversas políticas sociais e entre os diferentes estados brasileiros.

Em primeiro lugar, a descentralização fiscal e a definição dos municípios como entes federativos autônomos na Constituição de 1988 (BRASIL, 2020 [1988]) modificaram a natureza das relações intergovernamentais e, por extensão, tiveram impacto sobre o processo de redefinição de competências na área social. Sob o Estado federativo pós-1988, os governos locais são, de fato, politicamente soberanos e aderem à descentralização com base em um cálculo em que são avaliados os custos e benefícios prováveis desta decisão. Isto implica que, para obter a adesão dos governos estaduais a um programa de transferência de atribuições, governos centrais devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução.

Nessas condições, em um processo de reforma do Estado no qual se reconfigura o desenho institucional de um modelo nacional de prestação de serviços sociais, sob um Estado federativo com grandes diferenças regionais, a capacidade fiscal e administrativa das administrações locais influi no processo de implementação e descentralização da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Isso porque as próprias capacidades para assumir a responsabilidade pública pela gestão dessa política entram como um dos elementos

do cálculo que as administrações locais realizam com vistas à tomada de decisão. Contudo, esses fatores não são determinantes em si, seu peso varia de acordo com os requisitos postos pelos atributos institucionais das políticas que se pretendem descentralizar. Vale dizer, de acordo com os custos operacionais implicados em sua gestão, com as dificuldades na transferência de atribuições derivadas do legado das políticas prévias e com as prerrogativas legais estabelecidas constitucionalmente, dificilmente a política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas, sob a ótica dos direitos humanos, será implementada de maneira ágil e eficiente.

Essas variáveis – atributos estruturais dos governos estaduais e requisitos institucionais das políticas – são elementos decisivos do cálculo realizado pelas administrações locais com vistas à decisão de assumir funções de gestão dessa política. Quanto mais elevados forem os custos implicados na gestão de uma dada política e mais reduzidos os benefícios dela derivados, menor será a propensão dos governos estaduais a assumirem competências na implementação e descentralização das políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

Evidentemente, o peso e a importância desses fatores variam para cada administração local e com relação a cada política particular. No entanto, estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas por parte dos níveis de governo interessados no enfrentamento ao tráfico de pessoas podem compensar obstáculos à descentralização derivados dos atributos estruturais de estados ou dos atributos institucionais das políticas. Dito de outro modo, estratégias de indução que minimizem custos ou tragam benefícios ao nível de governo que assumirá a gestão de uma determinada política alteram os termos do cálculo, em que os componentes da decisão eram apenas fatores relacionados aos atributos dos governos estaduais e das políticas a serem adotadas (ARRETCHE, 2000).

Assim, ao contrário das análises que consideram que uma descentralização no sentido de evitar a descontinuidade e a fragmentação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas pudesse ocorrer a partir de iniciativas espontâneas dos governos estaduais, ou ainda, ao contrário das expectativas que julgavam ser suficiente descentralizar recursos e liberar as unidades subnacionais de governo das “amarras” do governo central, percebe-se que estratégias de descentralização e gestão eficientemente desenhadas e implementadas são decisivas para alavancar os processos de transferência de atribuições, mesmo sendo o próprio Estado apontado como o maior violador.

Isso implica dizer que uma estratégia de descentralização bem-sucedida requer dos governos interessados bastante disposição isto é, que tomem decisões favoráveis à

implementação da política e dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas assegurados pela Lei nº 13.344/2016 (BRASIL, 2016b; ONU, c2022) e requer também meios isto é, que contem com recursos financeiros, políticos e administrativos – para implementar políticas públicas cujos desenhos institucionais obtenham a adesão dos demais níveis de governo.

Em segundo lugar, ressalta-se que a extensão da descentralização e gestão em cada estado depende ainda, diretamente da ação dos executivos estaduais, ou seja, quanto maior for o grau de integração das ações dos níveis mais abrangentes de governo, maior será o alcance das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Quando se trata de instituir um modelo de gestão, estratégias eficientemente implementadas por parte dos governos federal e estaduais são decisivas. Entretanto, a ação dos executivos estaduais também o é, na medida em que políticas públicas se tornam eficientes e imprescindíveis para a sociedade.

Simetricamente, a capacidade técnica instalada em cada unidade de governo tende a operar sem o contrapeso da variável denominada de ação política deliberada. Sem políticas deliberadas de transferência de atribuições, a importância e o peso do trabalho qualificado dos gestores públicos tendem a assegurar os atributos estruturais que lhes permitiriam assumir a gestão das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas sem incentivos derivados de estratégias advindas dos níveis mais abrangentes de governo. Nesses casos, tais estratégias podem até mesmo ser desnecessárias, sobretudo se forem estabelecidas parcerias com a sociedade civil, sistema de justiça e segurança e agências internacionais para a implementação de ações voltadas à prevenção, repressão, punição aos acusados e à proteção das pessoas em situação de tráfico humano. Os Comitês Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2019a), a exemplo daquele do Estado de São Paulo (2007 a 2011) (c2022b), comprovaram isso durante o percurso histórico da implementação dessa política.

Na mesma direção, o escopo da descentralização e as estratégias de gestão da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil dependem diretamente da continuidade no tempo da implementação dos programas públicos destinados a compensar obstáculos derivados da (in)capacidade político-administrativa dos governos estaduais. Políticas continuadas de capacitação envolvendo agentes públicos revelaram-se decisivas para qualificar os processos de descentralização e de gestão e para modelar um sistema de monitoramento e avaliação capaz de promover os ajustes necessários à transferência de atribuições às administrações de cada estado, no sentido de garantir a eficácia das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos.

2.4 Monitoramento e avaliação da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas: teoria e diversidade da prática em análise de políticas públicas

A pesquisa em monitoramento e avaliação consiste em uma análise de políticas públicas ou programas, um conjunto de instrumentos de pesquisa que vai além de identificar problemas e propor soluções. Mais do que isso, aponta mudanças que poderão conduzir ao aprimoramento das políticas e dos programas públicos (BEHELAINÉ; CKAGNAZAROFF, 2014). Segundo Ceneviva e Farah (2012), trata-se de uma ferramenta importante para melhorar a eficiência dos gastos públicos e o gerenciamento de qualidade e do controle social da eficiência e eficácia das ações governamentais.

Ramos e Schabbach (2012) apontaram, em seus estudos, que não há uma definição de pesquisa em avaliação e monitoramento que seja superior às demais. Todas as definições, no entanto, referem-se ao exame sistemático e objetivo de uma política, programa ou projeto finalizado ou em andamento em relação ao seu desempenho, considerando a implementação e os resultados, para que sua eficiência, eficácia, impacto, sustentabilidade e relevância sejam determinadas (COSTA; CASTANHAR, 2005). Para outros autores, como Maria das Graças Rua (1997), a avaliação é um processo dinâmico e não linear que ocorreria durante toda a implementação de uma política pública, para além da avaliação de impacto.

Monitorar e avaliar envolve julgar valores da política implementada e tem como objetivo fornecer informações que possam melhorar a escolha de decisões na esfera pública. Requer definição de critérios a serem adotados e o conjunto de atributos e características das políticas ou programas a serem avaliados. Somando-se à definição dos critérios de avaliação, deve-se considerar a extensão da política ou do programa em que está incluído um serviço ou um sistema, além do mapeamento da oferta do serviço. O público-alvo das políticas ou programas também deve estar claramente definido (COSTA; CASTANHAR, 2005).

O desafio da análise resulta de uma metodologia de monitoramento e avaliação baseada em evidências significativas da lacuna entre a realidade e a intenção, fornecendo subsídios concretos que apoiem a compreensão dessa lacuna. Assim, para monitorar e avaliar políticas públicas, faz-se necessário determinar quais as dimensões do objeto que está sendo avaliado (NEIROTTI, 2012).

Segundo Neirotti (2012), as metodologias de monitoramento e avaliação, para serem eficientes, devem lidar com o conhecimento aplicado, considerando decisões de políticas públicas feitas nas esferas públicas. Para isso, a pesquisa sobre tais metodologias mostra-se importante para o mundo das ações públicas, pois está integralmente ligada às políticas, aos programas e às práticas que afetam o cotidiano das pessoas, especialmente dos grupos vulneráveis.

A análise clássica de políticas públicas e programas envolve quatro aspectos em seu *design* e operação: (i) identificação da necessidade de intervenção do governo; (ii) consideração da teoria de intervenção e dos componentes operacionais; (iii) avaliação da implementação e operação das políticas ou programas; e (iv) cálculo do impacto da intervenção. Para alcançar cada um desses aspectos, o analista vale-se de métodos de pesquisa das ciências sociais e conceitos dos domínios econômicos, gerenciais, da sociologia e das ciências políticas (CHAMBERS; WEDEL, 2009; MICHAEL, 2006; ROSSI; WRIGHT, 1991; WEISS; BIRCKMAYER, 2006).

Salienta-se que, a despeito da perspectiva teórica e da metodologia utilizadas para a formulação, monitoramento e avaliação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas, na perspectiva dos direitos humanos, os itens acima pontuados devem servir de referência para todas as fases do ciclo das políticas públicas. Porém, a política de ETP pressupõe uma série de componentes que devem ser considerados metodologicamente, como: o diagnóstico das violações de direitos; a participação da sociedade no planejamento e monitoramento da política; a elaboração de programas/planos com ações concretas de promoção e defesa de direitos; a construção de indicadores e metas de realização progressiva de direitos dos violados; mecanismos institucionais de proteção e denúncias; articulação institucional entre os diversos órgãos públicos responsáveis pela implementação da política; e, finalmente, análise das políticas públicas transversais. Exige, portanto, uma abordagem de análise interdisciplinar.

Assim, com base nos estudos de Marta Arretche (2000) e Maria das Graças Rua (1997), ressalta-se ainda, a importância de se identificar a real necessidade da implementação de políticas e programas públicos – incluindo especificações dos problemas, sociais e de direitos humanos, identificação do vácuo na resposta do governo ou respostas antagônicas – que deve ser uma das principais formas utilizadas pelo analista de políticas ou programas para apontar as perspectivas e os desafios a serem enfrentados.

2.4.1 A diversidade da prática em análise de políticas públicas: produção de conhecimento e inovação

Observa-se, a despeito da relevância do reconhecimento da necessidade concreta da implementação, que os profissionais de pesquisa em monitoramento e avaliação, geralmente, não estão envolvidos nos processos políticos que antecedem a introdução de uma nova política pública ou de reações programáticas aos problemas sociais. Por isso, torna-se indispensável

para esses pesquisadores construir uma linha do tempo que permita realizar uma avaliação retrospectiva para entender de onde surgiu tal necessidade (ALTSCHULD; KUMAR, 2010; GINSBERG, 1991; ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004; ROSSI; WRIGHT, 1991).

Quando os analistas consideram as teorias que embasam as intervenções políticas e programáticas e as características operacionais com as quais são conduzidas, eles contribuem para uma política e uma administração pública de forma mais particular. Eles dão assistência a líderes políticos e administrativos para determinar se as políticas e os programas fornecem os produtos públicos e serviços pretendidos para aqueles que precisam de auxílio do governo. Os avaliadores de políticas e programas transformam seu conhecimento sobre políticas e programas operacionais em resultados e dados de custo, por exemplo. Assim, eles exercem papel de grande valor para líderes políticos e gestores, para os grupos de interesse (*stakeholders*) e para os cidadãos que buscam manter a eficiência da responsabilidade do governo.

Avaliadores de políticas e programas públicos também buscam fornecer aos líderes políticos e administrativos dados e análises necessárias para confirmar que boas escolhas foram feitas na aplicação de recursos públicos. Eles, ainda, fornecem informações que podem ser úteis para melhorar ou abandonar escolhas de intervenção política e programática (ALTSCHULD; KUMAR, 2010; GINSBERG, 1991; COSTA; CASTANHAR, 2005; JANNUZZI, 2005; RAMOS; SCHABBACH, 2012; ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004; ROSSI; WRIGHT, 1991).

De acordo com Appleton-Dyer e colaboradores (2012), a pesquisa em avaliação pode ser classificada segundo a forma com que é usada para desenvolver ou dar suporte a programas e políticas públicas, ou seja: (i) instrumentalmente, quando a serviço de direcionar políticas e práticas; (ii) política ou simbolicamente, quando justifica as preferências e ações preexistentes; e (iii) conceitualmente, quando é usada para fornecer novas generalizações, ideias ou conceitos que são úteis para trazer sentido à cena política. Estudos sobre avaliação raramente são usados como fundamento direto para decisões. O uso simbólico da avaliação oferece legitimação para justificar aquilo que as pessoas que tomam decisões optaram por fazer. Nesse caso, a avaliação dá suporte para políticas com base em intuição, experiência profissional, autointeresse e interesse organizacional.

Pesquisas em avaliação e monitoramento também desempenham um importante papel em termos de responsabilidade. As evidências produzidas por meio da análise de políticas públicas podem ser utilizadas no apoio à responsabilidade interna, isto é, demonstram a produtividade da intervenção em questão, tanto na política quanto na organização. Essas evidências que resultam da avaliação apoiam também responsabilidade externa, demonstrando

ao amplo ambiente social ou político que as políticas e programas são eficientes em lidar com os problemas sociais para os quais foram formulados. Assim, a pesquisa em avaliação pode corroborar uma maior transparência política para garantir que o planejamento social e a inovação alinhem-se aos interesses sociais e políticos (NEIROTTI, 2012).

Arretche (2003) e outros autores observaram que o estudo de políticas públicas tem sido implantado como uma subdisciplina da ciência política no Brasil. Frey (2000), ao discordar desse ponto de vista, argumentou que os estudos de políticas no Brasil começaram apenas recentemente e não encontraram, ainda, uma linha acadêmica ou profissional institucionalizada. Ao avaliarem o campo das políticas públicas, Melo (1999) e Faria (2005) apontaram que o conhecimento da avaliação de políticas públicas no Brasil é muito limitado. Para Bechelaine e Ckagnazaroff (2014), apesar do interesse crescente em programas de avaliação dos governos brasileiros, há uma escassez nacional de estudos teóricos que verifiquem o uso dessas avaliações como ferramentas de reparo e melhoria para os serviços públicos.

Entre as principais razões para o crescimento da pesquisa em avaliação no Brasil, especialmente desde os anos 1990, estão: a crise fiscal que reduziu a capacidade de gasto do governo e a pressão crescente para maior eficiência; o aprofundamento da democracia, que trouxe novos atores sociais e novas demandas para o governo; a busca por programas sociais que atenuassem as diferenças sociais; e a pressão das organizações internacionais em promover e melhorar os programas sociais (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Na América Latina, além do Brasil, a necessidade da pesquisa em avaliação surgiu no fim dos anos 1980 e no início dos anos 1990. Essa urgência de análise sistemática das políticas e programas foi estimulada por organizações multilaterais que requereram avaliações como condição para financiamentos de projetos na região (FARIA, 2005). De acordo com Ramos e Schabbach (2012), as grandes instituições internacionais da última década, incluindo as Nações Unidas, o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), desenvolveram metodologias de avaliação e monitoramento de políticas públicas.

A pressão resultante de frequentes crises financeiras desde os anos 1970, assim como problemas na operação do Estado de Bem-Estar Social, fizeram com que os governos fossem pressionados a responder questionamentos a respeito da eficácia de suas ações para mudar a realidade social por meio de políticas públicas (TREVISAN; BELLEN, 2008). Como resultado, a pesquisa em avaliação tornou-se a melhor ferramenta na busca para aprimorar a eficiência dos gastos públicos e o controle social de ações desempenhadas pelo governo (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

No início do século XXI, a pesquisa em avaliação assumiu o papel de investigar os problemas extraordinariamente complexos e difíceis enfrentados pela sociedade (CARACELLI, 2000). Em resposta ao complexo contexto político, social e econômico nos quais trabalham, os avaliadores adotaram uma variedade de paradigmas, perspectivas e valores. Analistas de políticas e avaliadores de programas conduzem a pesquisa em avaliação para muitos propósitos, assumem diferentes papéis e usam uma diversidade de práticas (CARACELLI, 2000).

Ao observar as conclusões no I Workshop sobre Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil e Estados Unidos (SEDINI, 2019), realizado no dia 14 de agosto de 2019, organizado pelo Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA/USP) (USP, c2021a) em parceria com o Núcleo Diversitas/FFLCH-USP (c2021b), percebe-se que, enquanto a análise de políticas e programas públicos nos Estados Unidos da América tem se estabelecido como uma área acadêmica e profissional de prática por quase um século, no Brasil ainda encontra-se em processo embrionário.

Partindo do argumento de que o Brasil está defasado na conceitualização e no desenvolvimento metodológico de análise de políticas públicas, em geral, e referenciado pelos resultados do workshop suprarreferido, este estudo alerta os pesquisadores para as seguintes questões: (i) dada a complexidade da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas, recomenda-se que façam uso de múltiplas fontes para a coleta de dados e (ii) que usem abordagens mistas, envolvendo métodos quantitativos e qualitativos. Finalmente, sugere-se a investigação de fatores que influenciam na formação e no fortalecimento das redes de pesquisa na área e na relação entre eles para se alcançar uma consolidação global de dados científicos, contribuindo para futuros avanços da pesquisa em monitoramento e avaliação de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, sob a ótica dos direitos humanos.

2.5 Construção de uma agenda pública, complexa e multifacetada, de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil sob a ótica dos direitos humanos

Conforme Sachs (1998), a agenda dos direitos humanos é caracterizada como uma seara edificada em contextos de grandes disputas entre atores com interesses diversos, em meio a dinâmicas políticas de avanços e retrocessos ou ameaças de retrocessos em que as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de luta antes de serem reconhecidos como direitos.

Considerando a natureza de uma agenda pública, complexa e multifacetada, em constante processo de construção e permanente debate, o papel da administração pública, como instrumento do Estado para a gestão das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, sob a ótica dos direitos humanos, torna-se fundamental para a materialização dessa política e sua disseminação nas práticas das organizações públicas. A capacidade estatal da gestão de políticas interdisciplinares e multifacetadas já é, em si, uma construção desafiadora, cuja vereda a percorrer é ainda mais instigante, uma vez que enseja impreterivelmente a transversalidade e a intersetorialidade como princípios organizadores das ações, algo que não encontra lugar ante o predomínio do princípio departamental das estruturas do setor público. Além disso, e talvez acima de tudo, há o fato de o próprio Estado se constituir, muitas vezes, como violador de direitos. Este seria um dos ou o principal motivo da falta de compromisso dos estados brasileiros com a implementação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Tendo em vista, ainda, as grandes responsabilidades no âmbito do monitoramento e avaliação dessa política pública, este estudo identificou a necessidade de o Estado brasileiro ampliar a capacidade institucional, por meio da capacitação de seus quadros em competências específicas ao seu campo de atuação para um caminho longo a ser trilhado, a fim de que as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas sob a ótica dos direitos humanos se tornem efetivamente políticas de Estado.

Nessa perspectiva, é de fundamental importância capacitar os agentes públicos para a gestão estratégica da política, considerando os desafios e a complexidade da implementação dessa agenda, especialmente seu caráter transversal e intersetorial, o Federalismo e a participação social. Também deve haver estímulo ao pensamento reflexivo, à criticidade, ao debate virtuoso sobre concepções acerca dos desafios da agenda governamental, assim como o compromisso com os princípios éticos requeridos dos profissionais que atuam no contexto de um Estado democrático. O investimento na formação desses agentes, por certo, serviria de antídoto para evitar a descontinuidade e a fragmentação da política pública. Porém, com base em Marta Arretche (2000), é possível apreender que as estratégias de indução dos agentes estaduais são, essencialmente, fruto do resultado de um conjunto de variáveis, tais como a orientação do governador e do secretário estadual, a ação das burocracias do setor, a pressão dos interesses organizados em conjunturas específicas e a própria pressão da sociedade civil. Em outras palavras, a ação do executivo estadual é uma variável dependente de um conjunto de outras variáveis, mas está sendo considerada aqui como uma variável independente para explicar diferentes graus de gestão da política pública em análise.

Assim, para uma melhor compreensão, os desafios traçados para a gestão pública das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas (ETP) poderiam ser pontuados da seguinte maneira: a complexidade do campo do enfrentamento ao tráfico de pessoas, sob a ótica dos direitos humanos, por se tratar de uma agenda multifacetada que envolve Estado e sociedade; a característica conflitiva da agenda de direitos humanos, com acentuada disputa de territórios político-institucionais, matizada por avanços e retrocessos; a transversalidade da agenda com vistas à superação dos desafios para ser efetivada como prioritária, passando a constar em todas as pautas da gestão pública, além de contar com o *enforcement* das áreas centrais dos Estados; a necessidade de coordenação intersetorial e interinstitucional; a expansão e a diversificação da pauta sobre a garantia de direitos; a necessidade de transpor diretrizes e pautas em objetos de ação (planejamento de programas, orçamento, desenho de projetos, monitoramento e avaliação); a necessidade efetiva de compartilhamento e integração de ações entre os três níveis federativos de governo; a promoção da participação social como método de governo; a necessidade de estabelecer uma modelagem institucional e organizacional mais adequada para o enfrentamento desses desafios; o uso e a disponibilização de informações qualificadas para monitoramento e avaliação das políticas públicas e para o conhecimento sobre as especificidades dos diversos públicos; a necessidade de quadros qualificados especialmente para a gestão desse complexo campo de políticas públicas; a questão da interconexão entre as escalas: internacional, nacional, estadual e local; a relação com os Ministérios Públicos, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo; e o papel de *advocacy* que os gestores devem assumir.

Cabe destacar que este estudo trouxe à tona a imperiosa necessidade de conhecimento sobre a multiplicidade dos públicos preferenciais para ações do Estado voltadas ao combate à violação dos direitos de cidadania, bem como o conhecimento sobre os processos sociais históricos que produzem essas violações ou riscos de violações, processos dos quais, infelizmente, o próprio Estado ainda faz parte. Essa necessidade de produção de conhecimento traduz-se em demanda no campo da gestão pública, que, desde logo, depende da estruturação de sistemas de coleta e sistematização de informação sobre esses públicos, suas características, a que tipos de violações são mais vulneráveis, sobretudo quando aliciados para o tráfico humano.

O manejo de dados e informações oficiais é a base do trabalho de gestão, porque a informação é insumo para todas as etapas do ciclo de gestão de uma política pública. Informações oficiais e o desenvolvimento de ações integradas fazem parte da complexidade e especificidade do campo da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas e os fatores institucionais delimitam as possibilidades de avanços e retrocessos em sua implementação. O

desafio de incluir essa agenda nas demais políticas públicas quebra a racionalidade burocrática e institucional típica da configuração dos governos federal e estaduais.

O espaço da gestão pactuada para o enfrentamento ao tráfico de pessoas exige conhecimentos e habilidades voltados, entre outros, ao reconhecimento de sinergia entre pautas de diferentes ministérios, à identificação de atores e potenciais parceiros, à modelagem de relacionamento institucional e à comunicação orientada para a busca de consenso em ambientes caracterizados pela diversidade. Esse mesmo conjunto de requisitos atende à gestão compartilhada para implementar políticas de promoção e defesa de direitos humanos, que envolve as esferas federal, estadual e municipal de governo (BRESCANCINI, 2016).

Desse modo, a implementação, descentralização e gestão da política de ETP encara o grande desafio de como lidar com essa complexidade e construir estratégias para a compreensão e atuação qualificada nesse ambiente complexo e multifacetado. Em um ambiente como esse, espera-se que a descentralização dessa política pública possibilite a compreensão e redução desse intrincamento, a identificação de similaridades e especificidades intersistêmicas, a construção de estratégias de atuação adequadas ao contexto, além do aperfeiçoamento de estratégias, técnicas e ferramentas de planejamento, negociação, implementação, monitoramento, avaliação e *accountability* de tal política pública.

Tudo isso nos leva à constatação de que é preciso ser desenvolvida capacidade para a própria construção de sistemas de gestão, bem como estratégias, modos e protocolos de ação, à luz de uma perspectiva mais abrangente e consistente sobre o campo do enfrentamento ao tráfico de pessoas sob a ótica dos direitos humanos. Esse conhecimento não está disponível e depende da disposição, do preparo e da qualidade do engajamento dos agentes públicos para intercambiar experiências, informar-se, experimentar e interagir mediante alta capacidade de mobilização independentemente da natureza das pressões políticas advindas dessa política pública.

Observa-se que, para a descentralização, implementação e gestão de políticas públicas, a orientação do executivo estadual é decisiva. Porém, as probabilidades aumentam quando os governos estaduais instituem mecanismos – políticas, planos, programas e medidas de governo – que minimizem os custos financeiros sem comprometer a qualidade do que será executado. Isso ocorre quando os programas federais instituem regras de operação que conferem autoridade aos governos estaduais.

Nesse caso, a ação dos governos estaduais contribui decisivamente para compensar adversidades à possibilidade técnica de gestão das políticas, para superar obstáculos de ordem econômica ou fiscal ou, ainda, adversidades historicamente derivadas das políticas prévias,

dependentes do governo federal para a tomada de decisão pela assunção de funções voltadas à sua gestão de políticas. Porém, no que se refere ao campo do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, nem o governo federal nem os governos estaduais e muito menos os municipais foram capazes de assegurar os processos de implementação, descentralização, gestão, monitoramento e avaliação dessa política com vistas à construção de uma agenda complexa e multifacetada, sob a ótica dos direitos humanos.

3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL: EVIDÊNCIAS, INTERDISCIPLINARIDADE E SUBSÍDIOS PARA TOMADA DE DECISÃO NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Introdução

Para desenvolvimento do capítulo, o estudo indica a concepção das expressões monitoramento e avaliação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Abordando o tema por meio do eixo interdisciplinar, o estudo foi baseado em fontes de evidências, tais como: documentação, os registros em arquivos, observação direta, observação participante e os estudos de casos. Este método permite combinar fontes de evidência pouco utilizadas em outros tipos de metodologia no sentido de apontar caminhos que servem à construção futura de protocolos contendo regras básicas para gestão de informações eficientes. Para tanto, é necessária a estruturação de um sistema de dados integrado capaz de subsidiar a tomada de decisões no campo das políticas públicas relacionadas ao tema.

Faz-se necessário, também, que se tenha clareza dos impactos que os arranjos de determinadas políticas públicas em diferentes territórios podem causar. Portanto, é de suma importância planejar de maneira eficiente o desenvolvimento de ações e a aplicação dos recursos com vistas à obtenção de resultados positivos. Dentro dessa perspectiva, a sinergia entre essas políticas é fundamental para delinear a atuação do Estado brasileiro.

As análises realizadas nesta tese apontam para uma linha de pesquisa auspiciosa pois, indicam que as políticas públicas de alcance nacional promovem impactos econômicos e sociais muito diferenciados nas diversas regiões brasileiras. Essa afirmação necessita ser observada especialmente quando políticas nacionais são elaboradas diante da perspectiva da descentralização. Torna-se essencial, portanto, refletir sobre as características e necessidades regionais quando se objetiva assegurar direitos, reduzir a criminalidade e promover o desenvolvimento socioeconômico.

Esta pesquisa evidenciou que, posteriormente ao estágio de criação (*ex ante*) (MAIA, 2008), existe aquele no qual a política pública já se encontra em andamento. Nesse caso, é necessário dispor também de métodos específicos para lidar com o monitoramento e avaliar o seu alcance. Assim, ao lançar mão de uma análise *ex post* (MAIA, 2008), resolvemos incorporar técnicas de gerenciamento que permitissem acessar os pontos críticos da política pública em análise, propondo aprimoramentos. Avaliou-se também, por meio desse instrumental analítico,

o grau de confiança, impacto, retorno e eficiência da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

A realização de uma análise *ex post* integra o tão almejado referencial metodológico sobre o processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. É fruto da busca por maior racionalidade no subsídio à tomada de decisão com base em evidências na condução das políticas públicas, sendo extremamente necessária ao avanço de uma agenda coordenada e padronizada de avaliação da qualidade do serviço público e *accountability democrática* dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas (PNETP).

Este estudo segue também; as diretrizes de governança pública estabelecidas no Decreto nº 9.203/2017 (PONTIERI, 2017): (i) monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; (ii) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; e (iii) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade civil. Analisando o decreto, pode-se inferir que, em observância às suas diretrizes, o Estado, enquanto nação, necessita urgentemente seguir com a agenda de reformas estruturantes no sentido de consolidar as políticas públicas de ETP. A busca por maior eficiência do gasto público e por maior capacidade de o governo atender prontamente às demandas dos violados pelo crime de tráfico de pessoas deveria ser premissa fundamental dessa agenda pública, na perspectiva dos direitos humanos. Não só hoje, como também futuramente. Não só neste governo, como nos próximos. Não apenas no nível federal, mas também nas outras esferas de governo.

Torna-se, portanto, mais do que oportuna a realização do presente estudo referenciado por uma *avaliação executiva* ladeada por análise *ex post* da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

De maneira elucidativa, as análises aqui apresentadas têm o intuito de fornecer referências às avaliações e monitoramentos a serem implementados no âmbito dos governos federal e estaduais e de disseminar as abordagens e os conceitos aos gestores das várias esferas governamentais, permitindo melhor padronização para as rotinas das políticas públicas relacionadas ao tema. Por ter, esta análise, caráter orientativo, as avaliações apresentadas não são vinculantes. Este estudo, por certo, servirá para referenciar as ações desenvolvidas pelo *Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP* (MJSP, 2013), assim

como os *Comitês Interinstitucionais ETP – CIPETPs* (SILVA, 2013). Pretendemos, ainda, gerar subsídios para tomada de decisões das demais esferas governamentais que tratem do tema, bem como para o *Fórum Nacional do Poder Judiciário para Monitoramento e Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas (FONTET/CNJ)* (CNJ, 2015).

De forma inequívoca, esta pesquisa põe luz no processo decisório sobre o monitoramento e a avaliação das políticas de ETP na administração pública, uma vez que convida a refletir sobre a qualidade dos serviços oferecidos e sobre seus respectivos investimentos na implementação e governança das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Buscando desenvolver análises que visam romper a tradicional lógica de que as políticas públicas de direitos humanos não devem constar no *hall* das políticas públicas prioritárias. Os resultados dessas análises também indicam que se faz necessário garantir o protagonismo e a participação ativa das pessoas violadas pelo crime nos processos avaliativos da política de ETP, com vistas à superação dos gargalos identificados.

Nesse sentido, é necessário dispor, também, de métodos específicos para lidar com o monitoramento e avaliar o alcance das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Diante disso, o presente estudo lança mão do fundamento da análise *ex ante* que consiste em orientar a decisão política para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente. Seu papel no ciclo da política pública encontra-se no âmbito da proposta de aperfeiçoar sua racionalidade e, por conseguinte, instruir com robustez e tempestividade a tomada de decisão dos gestores e dos executivos. Permite-se a adoção de mecanismos de liderança e estratégia que sigam as diretrizes de: (i) direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades dentro do poder público; e (ii) de modo mais direto e específico, avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas.

Posteriormente ao estágio de criação, existe aquele no qual uma política pública já se encontra em andamento. Nesse caso, é necessário dispor também de métodos específicos para lidar com o monitoramento e avaliar o seu alcance. A análise *ex post*, ao incorporar técnicas de gerenciamento, permite acessar os pontos críticos de uma política pública, propondo aprimoramentos ou mesmo dizer se tal política deve ser suspensa ou substituída. De um lado, a análise *ex ante* objetiva promover uma reflexão em nível mais elevado quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas, para que estas sejam mais bem desenhadas e planejadas, incluindo, por exemplo, a indicação do sistema de monitoramento e avaliação que deverá ser utilizado ao longo de sua execução. De outro lado, a avaliação *ex post* é um

instrumento relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política uma vez que informa ao gestor o que aprimorar e, em alguns casos, como fazê-lo, bem como qual a melhor alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais.

Assim, desenvolve-se o processo integrado de avaliação de políticas públicas, em que, na primeira etapa, encontra-se a análise *ex ante* e, nas etapas seguintes, a avaliação *ex post* de políticas públicas, com diferentes abordagens para a cadeia de valor das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas (insumos, processos, produtos, resultados e impactos).

A pesquisa se enquadra, ainda, no esforço de gerar insumos no sentido de aprimorar a gestão pública à medida em que o Brasil vivencia, atualmente, um processo de desestruturação da esfera pública. Portanto, há a necessidade premente de reavaliar as ações públicas em andamento, empreitada na qual o presente estudo poderá ser peça de fundamental importância. Não apenas isso, mas esta pesquisa oferece, inclusive, o registro histórico dos avanços, fragmentação e retrocessos vivenciados durante a construção da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

3.2 Banco de dados: invisibilidade das metodologias de monitoramento e avaliação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas

Os governos federais e estaduais possuem instrumentos de planejamento e monitoramento de suas políticas públicas. Uma das principais referências é o *Plano Plurianual (PPA)* (MJSP, 2019b), com horizonte de quatro anos e seus diversos indicadores físicos e orçamentários de execução das políticas públicas. No âmbito do *PPA*, anualmente, são realizados o monitoramento e a avaliação da execução dos seus programas temáticos, que consistem na verificação dos principais resultados, identificação das dificuldades de execução e indicação das medidas para a melhoria de seu desempenho.

O relatório de monitoramento e avaliação de cada programa temático capta reflexões e percepções no âmbito do poder executivo que podem, e devem, ser insumos para a escolha de políticas que serão objeto de análises *ex post* (MAIA, 2008) com vistas a promover os ajustes fundamentais para gerar eficiência e eficácia das ações desenvolvidas. Assim, a execução de uma meta do PPA ou o acompanhamento de seus indicadores pode gerar insumos para avaliação de alguma política associada. Nesse sentido, os processos de avaliação dos governos podem ser otimizados e concatenados de forma a gerarem subprodutos que contribuam positivamente entre si.

O monitoramento e as avaliações de políticas públicas devem ser executados, portanto, em caráter permanente e integrados ao ciclo de políticas públicas, que envolve também o *planejamento, a execução e o controle orçamentário e financeiro*. Os princípios de *eficiência, efetividade e eficácia* serão aplicados somente com a utilização real dos resultados das avaliações na adoção de medidas de melhoria na execução das políticas públicas e no processo orçamentário e financeiro.

Destaca-se, portanto, o processo coordenado de avaliação e monitoramento de políticas públicas, que se inicia com a seleção estratégica de políticas a serem avaliadas e se encerra com a implementação de melhorias na execução das políticas avaliadas. Os resultados obtidos nas avaliações e monitoramentos de políticas públicas podem ser consolidados em recomendações e ações, as quais são insumos para a pactuação de planos de trabalho objetivando as melhorias na execução das políticas públicas e no processo de elaboração do *Plano Plurianual (PPA)* (MJSP, 2019b), *da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)* (BRASIL, [2021c e da *Lei Orçamentária Anual (LOA)* (BRASIL, [2021d]). Para que haja tempestividade desses resultados no ciclo das finanças públicas, que trata da influência da avaliação no processo orçamentário, a execução das avaliações precisa considerar os respectivos prazos de elaboração dessas peças orçamentárias. Com efeito, os resultados encontrados nas avaliações e a adoção das medidas propostas pelos órgãos responsáveis pelas políticas avaliadas podem ser elementos centrais para a realocação dos recursos públicos (BRASIL, 2015).

No caso específico da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas, observa-se que ela nunca constou do *PPA do governo federal* e, por conseguinte, do *Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)*. Trata-se uma política invisibilizada do ponto de vista orçamentário e financeiro, portanto, excluída do processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas que devem ser executadas em caráter permanente e integradas ao ciclo de políticas públicas brasileiras.

Invisibilizado enquanto política pública, o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil amarga cenários de desarticulação e fragmentação de ações, o que dificulta sobremaneira, o desenvolvimento de metodologias de monitoramento e avaliação a serem implementadas pelo *Ministério da Justiça e Segurança Pública* por meio do *Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (MJSP/ETP)* (MJ; UNODC, 2015). Fato que favorece o refinamento do crime organizado, assim como o silenciamento e invisibilidade das pessoas vitimadas pelo tráfico humano.

Ressalta-se por oportuno, dentro de uma visão macropolítica, as dificuldades e os desafios, em nível nacional, impostos pela ausência de dados oficiais, o que dificulta a tarefa

de mensurar o crime de tráfico de pessoas. Salt (2000) apontou que os dados eram coletados por diversas instituições que lançam mão de metodologias opacas e tecnologias diversas sem sincronicidade temporal, dificultando o cruzamento de dados e análises comparativas em nível nacional e internacional. Tal constatação pode ser observada no relatório publicado no ano de 2009 pelo *Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime* (UNODC, 2009, p. 60 no qual encontra-se destacado que: “[...] os sistemas das instituições de segurança pública e justiça criminal são construídos no intuito de otimizar as suas necessidades operacionais [...]”.

O *Ministério da Justiça e Segurança Pública (2012/2013)* publicou o primeiro *Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Regiões de Fronteiras* (MJ, 2013c), lançando mão de dados oficiais extraídos dos órgãos do sistema de justiça e segurança, que espelham inúmeros desalinhos e contradições. Esse fato compromete e impossibilita o cruzamento de dados e informações reveladoras da verdadeira face do problema a ser enfrentado.

Outro elemento dificultador é a validação dos dados de algumas pesquisas acadêmicas e relatórios de organismos internacionais e/ou intergovernamentais¹ e de organizações não governamentais² que vêm sendo questionadas no tocante às metodologias utilizadas que geram dúvidas sobre a confiabilidade e a validade dos dados acerca das características do crime de tráfico de pessoas, das rotas, do perfil dos aliciadores e do número de *vítimas*, dentre outros (DIJCK, 2005).

Assim, pode-se perceber que esse conjunto de desencontros de informações, análises e disparidades de estatísticas apenas intensifica a ausência de dados sobre um crime que, além de subnotificado, é registrado de maneira imprópria, contribuindo para que o tráfico de pessoas permaneça invisibilizado, estatisticamente e no campo das políticas públicas. Porém, contraditoriamente, os estudos realizados, ao se inclinarem sobre o tema, por outra perspectiva, favoreceram a percepção sobre a importância das informações e dados publicados que, apesar de contraditórios, incongruentes e por vezes dispares, podem contribuir para estimular a discussão e percepção sobre a existência de um crime que comercializa vidas humanas cuja cadeia produtiva movimenta anualmente, segundo as Nações Unidas, 32 bilhões de dólares em todo o mundo. Desse valor, 85% provêm da exploração sexual.

¹A exemplo: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias (ICMPD), Organização Internacional para a Migração (OIM), Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e Comissão Europeia (CE). (2006/2012).

²A exemplo: Anti-Slavery International, La Strada International, e no Brasil a ASBRAD 92002.

3.2.1 *Gestão de informações para integração de avaliações de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas: subnotificação, invisibilidade, equívocos e distorções*

No Brasil, o tráfico de pessoas é um dos crimes mais subnotificados. Trata-se de um ato ilícito subliminar de difícil detecção. A pessoa ofendida pelo tráfico humano, em qualquer parte do planeta, é sempre considerada descartável, vale enquanto está em boas condições e pelo que seja possível obter de lucro com seu corpo (G1 PE, 2013). Pessoas provenientes de comunidades carentes são atraídas por anúncios de oportunidades de trabalho, pagamento por *órgãos sobressalentes*, promoções de viagens, bolsas de estudo, concursos, propostas de casamentos, entre outros. Estão desprotegidas e desinformadas sobre os riscos que estão ocultos nessas ofertas tentadoras que geram perspectivas de futuro e melhoria na qualidade de vida. O receio da *vítima* em ser discriminada ou se tornar ré, a vergonha, o desconhecimento de sua condição de *vítima*, a falta de informação sobre os mecanismos de denúncia e o medo de represálias por parte dos aliciadores fazem com que o índice de denúncias ao Sistema de Justiça e Segurança Pública seja bastante reduzido.

A falta de preparo, muitas vezes associada ao preconceito dos profissionais que atendem as pessoas violadas pelo tráfico humano que não as reconhecem como sujeitos de direitos, é, também, um dos fatores que contribuem para que esse crime passe despercebido. Ou seja, ainda que as pessoas ofendidas acionem o sistema de segurança pública ou justiça, se este não estiver capacitado para reconhecê-las como pessoas violadas por este tipo de crime, atendê-las e assisti-las de modo integral, o comércio de vidas humanas continuará oculto na criminalidade (UNODC, 2018a).

Em síntese, em vinte e um anos de vigência do *Protocolo de Palermo* (BRASIL, 2004a), muitas coisas avançaram no que se referem às ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como às ações de assistência às *vítimas*, *mas o registro deste crime e de suas variáveis por parte das instituições oficiais continua incipiente*. No Brasil, constata-se:

[...] diversas instituições trabalhando arduamente no enfrentamento ao tráfico de pessoas; algumas delas registrando os casos que batem às suas portas, ainda que manualmente; poucas delas analisando e refletindo sobre as tendências, as causas, as consequências; todas elas com seus métodos próprios e sem interlocução umas com as outras. A interlocução acontece em nível de planejamento estratégico para a implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, mas não no que diz respeito às estatísticas do crime de tráfico de pessoas. Fato é que, se esses dados continuam sendo registrados e/ou coletados por metodologias distintas, vão também gerar estatísticas diversas e dificultar, quiçá impossibilitar, a comparação ou análise integrada dos dados [...] isto tudo intensifica a ausência de dados sobre um crime que, além de ontologicamente subnotificado, é registrado impropriamente,

fazendo com que permaneça oculto, ao menos estatisticamente (MJ; UNODC, 2017, p. 28).

Do ponto de vista da gestão de informações, observa-se que o Brasil ainda tem muito a avançar, especialmente no tocante à integração de avaliações sobre as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Com efeito, observa-se a inexistência de banco de dados oficial, além de inúmeras dificuldades em se descrever e medir a dimensão desse crime de forma válida e real, não somente a partir de revisão bibliográfica e estudo de casos isolados, mas por meio de dados quantitativos e qualitativos. A invisibilidade, os registros precários, incipientes e por vezes inexistentes, torna bastante árdua a tarefa de mensurar e comparar esse crime.

Diante disso, esta pesquisa resolveu garimpar informações que vêm sendo coletadas por meio de algumas raras pesquisas, assim como por meio dos relatórios que têm auxiliado na descrição e mensuração do tráfico de pessoas no Brasil. Inicialmente, percebe-se que estimativas globais sobre o número de pessoas traficadas mundialmente e os recursos financeiros que esse tipo de *negócio lucrativo* movimenta são hiperdimensionados, portanto, passíveis de críticas (BLANCHETTE; SILVA, 2012). Observa-se, também, que uma das primeiras inquietações no que diz respeito ao tráfico humano é o *perfil da pessoa em situação de tráfico*, principalmente para a elaboração de políticas de prevenção. Assim, para melhor compreensão dos processos de implementação da Política de ETP, é importante matizar a linha do tempo das informações pesquisadas.

Os dados apontam que, entre os anos de 2007 e 2010, mulheres, adolescentes e crianças foram registradas com mais frequência como *vítimas* ao tráfico de pessoas, somando 75% das *vítimas*. Este dado consta do Relatório Global do UNODC, segundo o qual *o tráfico de pessoas é um crime com uma forte conotação de gênero, sendo a principal parcela de vítimas identificadas constituída por mulheres adultas* (UNODC, 2012).

Pesquisas realizadas no Brasil apontam que a maioria das *vítimas* é do sexo feminino (MJ, 2002; COLARES, 2004; MJ, 2007; UNODC, 2009a), oriundas de classes populares, com baixa escolaridade, que habitam espaços urbanos periféricos com carência de saneamento e transporte, moram com algum familiar, têm filhos (HAZEU, 2008) e exercem atividades laborais de baixa rentabilidade, como cabelereira, esteticista, auxiliar de enfermagem, professora de ensino fundamental, vendedora, secretária, doméstica, dentre outras (MJ, 2002; COLARES, 2004; MJS, 2014b).

Já quanto à finalidade do tráfico de pessoas para fins de trabalho forçado, os homens são as principais *vítimas*, segundo o Relatório Global do UNODC (2012). Todavia, pesquisa

realizada na área de fronteira revelou que mulheres também estão sendo traficadas para o Brasil para fins de trabalho escravo na indústria têxtil e para servidão doméstica (MJ, 2013d).

Percebe-se que o perfil pode alterar de acordo com a finalidade da exploração, assim como mediante a situação de vulnerabilidade das pessoas em situação de tráfico. O crime de tráfico de pessoas *coisifica a vítima*, fazendo com que as características individuais e subjetividades se tornem irrelevantes; o que determina é a finalidade para a qual aquela pessoa será explorada.

A situação de *vulnerabilidade* é que vai determinar se esta ou aquela pessoa é uma potencial vítima de tráfico humano ou não. Vulnerabilidade é palavra que começou sendo utilizada com recorrência nas ciências da saúde, que, portanto, já angariaram muito mais experiência prática. Como explicou Peter Spink (2014, p. 19), ao desenvolver sua pesquisa sobre a vida em áreas de risco (o que experenciou no Jardim Ângela e em Parelheiros, ambos Zona Sul de São Paulo)

[...] busca integrar três dimensões: a individual, referida ao acesso à informação e à capacidade de processá-la e utilizá-la para fins de prevenção; a social, incluindo aí os aspectos estruturais da desigualdade, as relações raciais e de gênero e a estrutura jurídico política dos países; e a programática (ou institucional), referente às maneiras como as instituições atuam para reproduzir condições sociais de vulnerabilidade.

Para além de qualquer exercício etimológico, esse conceito nos permite tornar muito mais concreto o entendimento do que vem a ser a situação de fragilidade do outro na sociedade; daquele que, na exata circunstância pessoal em que se encontra, não tem outra escolha de sobrevivência melhor senão a proposta do traficante, ainda que aparentemente abusiva. Não é possível, pois, falar em consentimento válido de vulnerável, dada, justamente, a exata circunstância pessoal em que se encontra e a ciência do traficante do poder que detém ao abusar da vítima.

Crianças e adolescentes, naturalmente, encontram-se em situação de vulnerabilidade intrínseca ao desenvolvimento biopsíquico. Mulheres em situação de pobreza e migrantes em geral também são considerados um público vulnerável, principalmente aqueles que estão em situação irregular (UNODC [201-]). Minorias étnicas, indígenas, pessoas com deficiência e a população LGBTQIA+³ encontram-se, em alguns contextos, em situação de vulnerabilidade (UNODC, 2009b).

³ LGBTQIAP+ é o movimento político e social que defende a diversidade e busca mais representatividade e direitos para essa população. (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Questionando, Intersexuais, Curioso, Assexuais, Aliados, Pansexuais, Polisssexuais, Familiares, 2-espíritos e Kink).

Segundo a Unidade Contra Drogas e Crimes das Nações Unidas (UNODC, 2012), existem, ainda, aqueles grupos que são mais vulneráveis a depender da modalidade de exploração. Esse é o caso, por exemplo, de pessoas com deficiências que podem ser exploradas pelo tráfico humano para fins de exploração na mendicância e/ou tráfico de órgãos. Muito embora a legislação 13.344/2016 (BRASIL, 2016b) não aduza sobre a finalidade ao tráfico para fins de mendicância, ela existe e pode ser comprovada. Refugiados políticos e ambientais, pelo fato de estarem na condição de refugiados, são mais vulneráveis à ação dos aliciadores para fins de tráfico de pessoas.

No Brasil, no que diz respeito ao tráfico internacional, a predominância da finalidade de exploração sexual é confirmada por dados do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em sua Divisão de Assistência Consular (DAC) revelados no *Diagnóstico Nacional* (MJ, 2013c), no qual das 475 vítimas de tráfico internacional de pessoas, brasileiros, identificados pela rede consular no exterior, 337 foram vítimas da modalidade exploração sexual e 135 da modalidade trabalho escravo. Observa-se, além disso, um crescente aumento do número de pessoas estrangeiras, de ambos os sexos, traficadas para fins de trabalho escravo. O *Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas na Área de Fronteira* revelou a presença de estrangeiros, por exemplo, de bolivianos que estão sendo traficados para o Brasil para fins de trabalho forçado (MJ, 2013c).

A *Polícia Federal*, em 2003, identificou casos de tráfico de pessoas para fins de remoção de órgãos (G1 PE, 2013) e, nesse mesmo ano, foi instalada a *Comissão Parlamentar de Inquérito* com a finalidade de investigar organizações criminosas atuantes no comércio ilícito de órgãos humanos. Nas áreas de fronteiras foram registrados, além de casos de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e trabalho forçado, situações de tráfico de pessoas para fins de servidão doméstica, mendicância, prática de ilícitos e até casos de tráfico de jogadores de futebol (MJ, 2013c).

No que diz respeito à forma de agir, os aliciadores identificados no Brasil, em 2002, eram do sexo masculino (MJ, 2002). No ano de 2005 a Secretaria Nacional de Justiça, ao lançar os dados da *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PRESTRAF)* (MJ, 2013c), revelou que existem “[...] teias femininas formadas por amigas, conhecidas, vizinhas, parentes, tias, sobrinhas, irmãs, sogras, “convidando”, informando, estabelecendo conexões” (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2005, p. 57 *apud* MJ, 2013c, p. 98). Em reforço ao resultado da *PRESTRAF*, publicada em 2008, a *Pesquisa Tri-Nacional Sobre Tráfico de Mulheres do Brasil e da República Dominicana para o Suriname* também revelou maior incidência de mulheres aliciadoras (HAZEU, 2008).

O *Relatório Global da UNODC* (2012) apontou que o envolvimento de mulheres no tráfico de pessoas é mais frequente em casos de aliciamento de crianças e adolescentes do sexo feminino, reforçando a ideia de relações afetivas ou de confiança entre traficados e traficantes. Em 2013, o Ministério da Justiça lançou o primeiro *Diagnóstico Nacional* que revelou dados registrados pela Polícia Federal, além de constatar uma grande incidência de mulheres aliciadoras, confirmando as informações já divulgadas na pesquisa sobre *Tráfico de Pessoas do Brasil para o Suriname* e no *Relatório*, anteriormente indicado.

O *Centro Internacional para Desenvolvimento de Políticas de Migração (ICMPD)* destacou o caso das pessoas traficadas que se tornaram aliciadoras: *Redes que transformam pessoas antes exploradas em aliciadoras, em uma estratégia que, além de facilitar o contato, não exporia os verdadeiros financiadores ao tráfico* (UNODC, 2011a). Vale salientar que Marcel Hazeu observava este movimento desde 2008, quando afirmou, em sua *Pesquisa Tri-Nacional sobre Tráfico de Mulheres do Brasil e da República Dominicana para o Suriname*, que: “em geral são outras mulheres, que já viveram situação de tráfico e que ‘ascenderam’ na hierarquia da organização criminosa. Essa ascensão se dá comumente por um namoro, casamento ou envolvimento afetivo como dono do clube ou algum funcionário [...]” (HAZEU, 2008, p. 85).

Essa pesquisa destacou, principalmente, certa *identificação e dependência afetiva da própria vítima com o agressor* (HAZEU, 2008). Segundo os resultados apresentados, trata-se de um *fenômeno* comum nos casos das *vítimas* transexuais de exploração sexual, que acreditam pagar um *preço justo* pelos prováveis benefícios que terão no local da exploração, tais como a cirurgia de redesignação de sexo. Verificou-se esse mesmo comportamento em mulheres que desenvolvem relações de afeto, admiração e subserviência por seus algozes. No caso dos trabalhadores *vítimas* de trabalho forçado, há até mesmo aqueles que veem em seus exploradores uma saída para a sua condição de desemprego ou extrema pobreza (MJ, 2013c).

No tocante às *rotas ao tráfico de pessoas*, tem-se discutido a relação entre estas, os fluxos migratórios, os modos de exploração econômica e os níveis de desenvolvimento. A maioria das rotas identificadas está dentro de uma mesma região, ou seja, países de um mesmo continente, seguida de um quarto dos casos de tráfico de pessoas que acontecem entre diferentes regiões e 27% dos casos de tráfico interno (UNODC, 2012). Isso se explica pelo fato de distâncias menores serem mais fáceis para se operacionalizar.

Segundo a *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil* (MJ, 2002), foram identificadas no território nacional cerca de 240 rotas em 19 estados e Distrito Federal. Segundo as organizadoras da pesquisa,

basta identificar “[...] as cidades próximas às rodovias, portos e aeroportos, oficiais ou clandestinos, ou seja, os pontos de fácil mobilidade, que casos de tráfico de pessoas podem ser identificados. As vias utilizadas são as mais diversas, ou quase todas as vias disponíveis: terrestres, aéreas, hidroviárias e marítimas (MJ, 2002, p. 59).

A *PESTRAF* foi realizada no período de 2002 a 2004 e demonstrou que, aparentemente, a rota determinava os perfis das pessoas traficadas. Notadamente, os casos de aliciamento de crianças e adolescentes traficadas para fins de exploração sexual e trabalho forçado, eram observados com mais frequência nas rotas intermunicipais e interestaduais (MJ, 2002; COLARES, 2004). Já na área de fronteira, crianças e adolescentes eram traficados para o exterior para fins de exploração sexual devido à proximidade geográfica com os países fronteiriços da América do Sul. Ademais, *cruzar fronteiras* é um ato tão ordinário nessas regiões e tão pouco vigiado que inclusive crianças e adolescentes transitam de um país para outro aleatoriamente, sem que a documentação necessária esteja disponível. A mesma pesquisa identificou, principalmente, que as rotas seguem o fluxo da mobilidade, das formas de exploração econômica e são impulsionadas pelas situações de vulnerabilidade das pessoas.

Assim, conclui-se que as rotas são transitórias (DIJCK, 2005) e que acompanham as formas de exploração econômica, não havendo mais um padrão, em virtude da globalização e da dimensão atual da mobilidade humana. Porém, o Brasil tem peculiaridades que dificultam sobremaneira o enfrentamento ao tráfico de pessoas, é um país de origem, trânsito e destino de *vítimas* de tráfico de pessoas. Os casos que chegam ao Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal são ínfimos, sendo a subnotificação, dentre outras questões, fator que dificulta a identificação desse tipo de crime. A situação se torna ainda mais grave quando se observa que o número de processos distribuídos no Poder Judiciário também é inferior ao número de inquéritos policiais instaurados e o número de condenações chega a ser dez vezes menor que o número de casos registrados (MJ, 2013c).

Nesse sentido, o *Diagnóstico Nacional de Tráfico de Pessoas* apontou que o número de inquéritos policiais instaurados por tráfico internacional de pessoas é duas vezes superior ao número de processos judiciais distribuídos. No caso do tráfico interno, a diferença é de cerca de oito vezes mais (MJ, 2013c). Esse levantamento revela, também, que o número de processos judiciais distribuídos pelo crime de *redução análoga à condição de escravo* é cerca de cinco vezes superior ao crime de tráfico de pessoas (MJ, 2013c). Enquanto 200 processos de tráfico de pessoas (internacional e interno) foram distribuídos no período de 2005 a 2011, 940 foram distribuídos por trabalho escravo, possivelmente demonstrando que o fenômeno do trabalho

escravo tem sido mais reconhecido no território nacional, talvez por causa da política de erradicação do Ministério de Trabalho e Emprego (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

O *Relatório sobre Tráfico de Pessoas* (MJ; UNODC, 2017) continuou indicando que uma das primeiras inquietações no que diz respeito ao tráfico de pessoas é o perfil da *vítima*, principalmente para a elaboração de políticas de prevenção. Se o Brasil fosse contar somente com as estatísticas criminais, esse mesmo Relatório demonstra que nada se poderia informar oficialmente sobre o *perfil das vítimas*. Porque quase nenhuma das polícias levanta as características das *vítimas* quando do registro das ocorrências. Provavelmente o registro da informação, sobre o gênero por exemplo, é feito nos boletins de ocorrência, mas o dado não consta em uma das variáveis dos sistemas de informação, de onde são extraídos os relatórios quantitativos.

O Relatório apontou, ainda, que, excepcionalmente, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) registra algumas informações sobre as características das *vítimas*, como, por exemplo, sexo, idade, etnia, escolaridade e nacionalidade (MJ; UNODC, 2017). A justiça, por sua vez, também detém essas informações nos processos judiciais, mas, da mesma forma, não disponibiliza em seu banco de dados. Ou seja, apesar dos esforços para a construção da *Metodologia integrada de coleta e análise de dados e informações sobre tráfico de pessoas* (MJ; UNODC, 2012), a dificuldade de obtenção de informações sobre as *vítimas* permanece devido a questões operacionais, certamente, mas também ontológicas. Convém lembrar que a justiça criminal surgiu no intuito de excluir as *vítimas* do processo criminal e de retirar-lhes o conflito, não registrando, por isso, quase nada sobre as *vítimas*.

Assim, para se descrever o *perfil da vítima*, há que se recorrer necessariamente a outras fontes, tais como os dados levantados pelas instituições consideradas como de assistência às *vítimas*. Sobre o *gênero da vítima*, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres revela um número expressivo de mulheres *vítimas* de tráfico de pessoas, para fins de exploração sexual e trabalho escravo. Dados de 2014 a 2016 contabilizam 317 mulheres *vítimas* de tráfico de pessoas (interno e internacional) para fins de exploração sexual e apenas cinco homens (MJ; UNODC, 2017).

Segundo o Relatório, essa informação, no entanto, deve ser relativizada por duas principais razões: O Ligue 180 tem o objetivo de receber denúncias de crimes contra as mulheres, apesar de também registrar situações de violência contra homens (MJ; UNODC, 2017). Portanto, o número de notificações de tráfico de pessoas cujas *vítimas* são mulheres será obviamente superior ao número de notificações cujas *vítimas* são homens. Já no que diz respeito ao trabalho escravo, a conotação de gênero já começa a se revelar, indicando, mais uma vez,

que o gênero possa estar atrelado à forma de exploração. Veja que são 123 mulheres *vítimas* de trabalho escravo e 52 homens, num banco de dados voltado para o recebimento de denúncias de crimes contra mulheres. Alerta-se, portanto, para que essa informação seja analisada com bastante cautela, pois o número de pessoas que não informaram o sexo, nas duas modalidades de exploração, é muito expressivo, cerca de 40%.

Segundo esse mesmo Relatório, os dados do Ministério da Saúde, um dos mais confiáveis, revela que a maioria das *vítimas* são mulheres (n=301, 75% das *vítimas*) (MJ; UNODC, 2017). Os dados da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SDH) apontaram também uma maioria de mulheres (n=166), mas contabilizaram cerca de 30% (n=157) de pessoas que não informaram o sexo. Ou seja, a margem de erro é muito grande. Já os dados do Ministério da Cidadania, no que dizem respeito ao número de pessoas *vítimas* de tráfico atendidas pelo *Programa de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) nos CREAS* (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2015), revelam uma grande maioria de homens. Das 843 pessoas identificadas como *vítimas* de tráfico, 631 são homens. Isso em um universo de cerca de 29 mil atendimentos registrados pelos *CREAS* através do *PAEFI* no ano de 2016.

Retrospectivamente, pode-se observar que o *Relatório Global do UNODC* (2012) reforçou que o tráfico de pessoas é um crime com forte conotação de gênero, sendo a principal parcela de *vítimas* identificadas constituída por mulheres adultas (UNODC, 2012), chegando até a 50% das *vítimas* mulheres (UNODC, 2014). De acordo com os dados levantados entre 2014 e 2016 no Brasil, com exceção dos dados do *Ministério de Desenvolvimento Social*, o número mais expressivo é definitivamente de *vítimas* do gênero feminino. Além disso, as bases de dados, com exceção da Secretaria de Direitos Humanos, não nos permitem identificar a identidade de gênero, mas tão somente o sexo. Não obstante, a subnotificação de *vítimas* do sexo masculino deve ser mais bem analisada.

Sobre os estudos vitimológicos, o Relatório apontou ser menos provável que um homem se reconheça como *vítima* de um tipo penal pois isto significa reconhecer fragilidades, fraquezas, de forma geral não permitidas enquanto atributos do gênero masculino nas sociedades patriarcais (MJ; UNODC, 2017). E mesmo assim, no levantamento feito de 2014 a 2016, a identidade de gênero não foi informada em nenhum dos casos. Resta saber se por vontade da *vítima* ou se por falta de habilidade/capacitação do atendente para levantar este dado.

Quanto à *faixa etária das vítimas*, os dados do Ministério da Saúde (MS), um dos poucos que revelam a idade da *vítima* de maneira confiável, 5.145 atendimentos realizados apresentaram um número considerável de pré-adolescentes, adolescentes e jovens. A faixa

etária entre 10 e 29 anos consiste em cerca de 50%. A faixa etária de 10 a 19 anos consiste em 20% das *vítimas*. Isto já havia sido apontado pelo Relatório de 2005-2011 (MJ; UNODC, 2015), reforçando a constatação do Relatório Global, segundo o qual os/as adolescentes somam de 15% a 20% das *vítimas* mundialmente (MJ, 2013d).

Os dados da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), do mesmo, modo revelaram um número bem importante de crianças e adolescentes *vítimas* de tráfico de pessoas, especialmente nas faixas etárias de 0 a 3 anos (n=70), de 4 a 11 anos (n=63), e de 12 a 17 anos (n=83). No entanto, da mesma forma que na interpretação dos dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), esses devem ser flexibilizados pois: (i) o Disque 100 foi criado, a princípio, com o objetivo de receber denúncias de violações contra crianças e adolescentes, revelando, obviamente um maior número de *vítimas* entre 0 e 17 anos; (ii) o número de pessoas que não informaram a idade no período levantado contabiliza 35%. Ou seja, a margem de erro também é muito grande, assim como acontece com relação aos dados da SPM (MJ; UNODC, 2012).

Quanto à variável *nacionalidade da vítima*, percebe-se que a informação é quase inexistente nos dados levantados pelos relatórios oficiais. Ou seja, não há preocupação em registrá-la. No entanto, a literatura tem demonstrado que, com a projeção do Brasil no cenário internacional, a melhoria da economia, as grandes crises humanitárias e as dificuldades de desenvolvimento econômico dos países vizinhos da América do Sul, por oportuno, constatou-se que ocorreu, durante o período de 2014 a 2016, uma ampliação do número de estrangeiros que estão sendo *vítimas* do crime de tráfico humano no Brasil (MJ; UNODC, 2017).

Os dados do *Ministério de Desenvolvimento Social* (MDS) revelaram um número consideravelmente maior de homens, algo diferente do padrão dos outros sistemas aqui estudados. Há que se investigar com mais afinco ao menos duas hipóteses: (i) que as *vítimas* que chegam ao Sistema Único de Assistência Social são do sexo masculino pois representa parcela considerável das *vítimas* de trabalho escravo, que são também mais comumente do sexo masculino; (ii) que o Sistema Único de Assistência Social possa estar se equivocando no momento do registro e confundindo conceitos como tráfico de pessoas e tráfico de drogas. Os dados revelam também a idade das *vítimas*, mas não de maneira confiável. Uma das faixas etárias é muito larga, dos 18 aos 59 anos, englobando ciclos de vida muito distintos (jovens (18 a 29 anos), adultos (30 a 54 anos) e os idosos a partir de 55 anos, quando, na verdade, serão consideradas pessoas idosas aquelas a partir de 60 anos). Vale salientar que o Ministério da Saúde inclui as idades de 10, 11 e 18 anos na faixa etária que vai até 19, certamente tendo em vista as necessidades das políticas de saúde. No entanto, nos termos do Estatuto da Criança e

do Adolescente, são considerados adolescentes pessoas na faixa etária de 12 a 18 anos (MJ; UNODC, 2012).

Segundo dados do Ministério do Trabalho, 224 estrangeiros estavam em situação análoga à de escravo. Sabe-se, portanto, que são estrangeiros que migraram para o Brasil em busca de melhores condições de vida, mas dos quais se desconhece a nacionalidade. Estudos qualitativos tentam levantar esse tipo de informação no campo. Um exemplo é o *Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas na Área de Fronteira* (MJ, 2013c) que revelou a presença de bolivianos sendo traficados para o Brasil para fins de trabalho escravo ou de paraguaias para fins de servidão, além de peruanos, chineses e bengalis.

A *Pesquisa do Projeto Migrações Transfronteiriças* (ICMPD, 2016) revelou a situação dos imigrantes haitianos que, fugindo à grave crise humanitária que persiste naquele país por longos anos, estão sendo *vítimas* de tráfico de pessoas para o Brasil para fins de trabalho escravo. Porém, estudos realizados no ano de 2006 já chamavam atenção para a situação das *vítimas* de tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo, sobretudo dos bolivianos na indústria têxtil em São Paulo CACCIAMALI; AZEVEDO, 2006).

No Brasil, no que diz respeito ao tráfico internacional, a predominância da modalidade de exploração sexual foi confirmada por dados da DAC/MRE, revelados no *Diagnóstico Nacional de 2013 e 2015* (MJ; UNODC, 2017). A Secretaria revelou que foram identificadas cerca de 10 *vítimas* de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e cinco *vítimas* de tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo no período compreendido entre 2014 e 2016. Observa-se, portanto, uma redução significativa de casos em relação aos anos anteriores.

Por outro lado, os dados da Secretaria de Políticas para Mulheres demonstraram maior incidência de tráfico de pessoas (interno e internacional) para fins de exploração sexual. Foram informados 488 casos de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual – dos quais 189 são de tráfico internacional e 299 são de tráfico interno –, e 257 para trabalho escravo. Já os dados da Polícia Federal relativos ao período de 2007 a 2014 revelam 285 indiciamentos em 137 inquéritos instaurados por tráfico internacional com o objetivo de exploração sexual, enquanto há 1383 indiciamentos em 754 inquéritos pelo crime de redução à condição análoga à de escravo, número muito superior ao primeiro (MJ; UNODC, 2012).

No caso de tráfico internacional de crianças e adolescentes, foram 47 inquéritos e 77 indiciamentos. No primeiro *Relatório Nacional de Tráfico de Pessoas*, a DAC/MRE declarou o registro de 475 *vítimas* de tráfico de pessoas. Os números para o período de 2014 a 2016 foram muito inferiores. Seria importante um olhar mais qualificado sobre esses dados ou uma consulta mais profunda para compreender o porquê de uma redução tão significativa no número de casos.

O número de indiciamentos pode ser superior ao número de inquiridos posto que pode haver mais de um indiciado pelo crime de tráfico de pessoas por investigação (MJ; UNODC, 2012).

Ainda com base no *Relatório do Ministério da Justiça e Segurança Pública* (MJ; UNODC, 2017), a pesquisa pôde averiguar que os dados do *Conselho Nacional de Justiça* (CNJ) revelaram, mais uma vez, um número quatro vezes maior de casos de redução à condição análoga à de escravo do que informado pelo governo federal.

O Tribunal Federal que mais teve processos de redução à condição análoga à de escravo foi o TRF da 1ª Região, que compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins, com 1871 processos dos 2796 totais. No caso dos Tribunais estaduais, foram registrados mais casos de redução à condição análoga à de escravo no Distrito Federal (MJ; UNODC, 2017).

Quanto ao crime de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, os estados de São Paulo e Minas Gerais foram os que acusaram o maior registro de processos no período. Essa diferença no número de casos se deve ao fato de que os mecanismos de apoio às *vítimas* identificaram mais situações de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. O *Relatório sobre Tráfico de Pessoas (2014/2016)* (MJ; UNODC, 2017) apontou para as seguintes hipóteses: (i) a prevalência dos esforços das instituições da segurança pública e da justiça criminal no enfrentamento ao tipo penal do art. 149 do Código Penal, que consiste no crime de redução à condição análoga à de escravo; e (ii) que a maioria das *vítimas* de exploração sexual procura ou é identificada mais comumente pelos equipamentos de assistência (saúde, educação, direitos humanos e da mulher) enquanto as *vítimas* de exploração laboral não procuram ou não conseguem chegar a esses espaços.

Outras modalidades, como o tráfico para remoção de órgãos – equiparado ao art. 15 da Lei nº 9434/97 (BRASIL, 1997), são raramente identificadas. Segundo o *Relatório Global*, o tráfico para remoção de órgãos consiste em 0.3% dos casos e foi detectado em 12 países (UNODC, 2014). Além de pouco identificados, a instrução e produção de provas é bastante complexa. A Polícia Federal, entre 2007 e 2016, instaurou 21 inquiridos com o objetivo de investigar a remoção de órgãos, mas não indiciou nenhum investigado, possivelmente por falta de provas.

No que diz respeito aonexo causal entre as formas de exploração e o perfil da *vítima*, os últimos estudos qualitativos têm destacado a causalidade, não havendo, portanto, um perfil, mas perfis (MJ; UNODC, 2015).

O *Relatório sobre Tráfico de Pessoas (2014/2016)* (MJ; UNODC, 2017), ao analisar as informações anteriormente pontuadas, constatou que as comparações entre os dados oficiais poderiam induzir a interpretação equivocada, à elaboração de hipóteses distorcidas e destoadas da realidade e a inferências incorretas e inadequadas. Informou, além disso, que a comparabilidade foi usada como método de análise excepcionalmente, ou sempre que possível. Alerta que, preferencialmente, a comparação não deve ser feita pelo leitor, pois há a probabilidade de indução a erro crasso assim como de construção de conclusões sem validade.

3.2.1.1 *Sistemas de informações e dados do governo federal e do Conselho Nacional de Justiça; ausências, silenciamento das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil*

O Decreto nº 8.789/2016 (BRASIL, 2016a) estabeleceu que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta, assim como as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União que forem detentoras ou responsáveis pela gestão de bases de dados oficiais, colocarão à disposição o acesso aos dados sob a sua gestão aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional interessados. Esse decreto ensejou três ações importantes: a análise de dados por meio da plataforma *GovData*⁴, que integra as diferentes bases de registros administrativos e facilita o seu uso para os técnicos e gestores de diferentes órgãos; a integração dos dados para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas; e a criação de um cadastro único do cidadão, desburocratizando os serviços por reduzir a quantidade de informações a serem prestadas nos diferentes órgãos do governo federal.

A partir das avaliações e discussões ocorridas no âmbito do *Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas* (CMAP) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, c2021), surgiu o *projeto de interoperabilidade das bases de dados administrativos do governo federal*. O projeto nasceu da percepção de que existe bastante informação dentro do próprio governo, mas que, pelo fato de essas bases de dados não “conversarem entre si”, as informações são subutilizadas para a geração de subsídios para a avaliação de políticas públicas e para tomada de decisão governamental. A interoperabilidade visa integrar dezenas de cadastros e registros

⁴ Plataforma que tem o objetivo de simplificar o acesso, permitir o compartilhamento e subsidiar a avaliação de gestores públicos. Nesse novo ambiente digital, é possível ter acesso a diferentes bases de dados, infraestrutura de tecnologia da informação (TI) e às ferramentas necessárias para realizar o cruzamento de informações, tudo isso em uma única plataforma (BRASIL, c2021a).

administrativos da esfera nacional, a fim de melhorar o acesso de cada órgão aos dados dos demais entes do governo federal.

Os objetivos do trabalho de interoperabilidade de dados se resumem a: (i) permitir a identificação unívoca dos cidadãos em todo o país; (ii) facilitar a identificação dos cidadãos em qualquer cadastro do governo federal por meio de apenas um número, que poderia ser o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF); (iii) viabilizar um documento único de identificação do cidadão, desburocratizando a relação do Estado com o cidadão; (iv) facilitar e agilizar as atualizações cadastrais, a fim de estruturar dados confiáveis para tomada de decisão dos gestores públicos; (v) assegurar agilidade na detecção de ações fraudulentas nos programas do governo; e (vi) promover a melhoria e a eficiência na gestão dos gastos públicos (CASA CIVIL *et al.*, 2018b).

Em síntese, os esforços empreendidos na interoperabilidade de dados se justificam, pois há grande heterogeneidade de cadastros e números de identificação, mesmo considerando apenas o governo federal. Isso implica dificuldades de identificação de beneficiários em diferentes políticas, o que, por sua vez, facilita desvios e fraudes, além de gerar ineficiência no planejamento de políticas, por dificultar o dimensionamento dos impactos gerados por elas mesmas.

Diversas instituições participam do projeto de interoperabilidade, incluindo os órgãos integrantes do *CMAF*, *IPEA*, *Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)* e *Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV)*. Os ministérios detentores de cadastros e registros administrativos têm participação-chave no processo de integração dos bancos de dados. Uma das frentes resultantes desse projeto é a plataforma *GovData* (BRASIL, c2021a), que tem o objetivo de simplificar o acesso, permitir o compartilhamento e subsidiar a avaliação de gestores públicos. Nesse novo ambiente digital, é possível ter acesso a diferentes bases de dados, à infraestrutura de tecnologia da informação (TI) e às ferramentas necessárias para realizar o cruzamento de informações, tudo isso em uma única plataforma.

A plataforma permite o reuso das informações, amplia a oferta de serviços públicos digitais e, conseqüentemente, racionaliza o gasto público. No primeiro momento, estão disponíveis na plataforma *GovData* as vinte bases de dados mais acessadas do governo federal, mas esse número pode aumentar, pois, ao aderir à plataforma, um órgão pode incluir novas bases de dados (BRASIL, c2021a). O Ministério Público e o Serpro disponibilizaram a plataforma *GovData* de compartilhamento de informações aos órgãos do governo federal integrantes do *Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP)* (BRASIL, c2021b).

Com esta pesquisa, após análise do *GovData*, para além da riqueza na concepção dessa plataforma, pôde-se perceber que não houve envolvimento dos ministérios responsáveis pelas políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas (BRASIL, c2021a). Assim, diante destas ausências e desarticulações há de se lamentar que, apesar de o governo federal possuir uma plataforma sofisticada e eficiente que permite a interoperabilidade resultando na produção de dados e informações qualificadas para gerar eficiência das políticas pública, o *GovData* não é utilizado para gerir informações com vistas à integração do monitoramento e avaliações das políticas públicas relacionadas à temática objeto deste estudo.

3.3 Gestão da informação para integração do monitoramento e avaliação de políticas públicas: ausência de institucionalidade e efetividade de acordo de cooperação

As análises documentais realizadas pelo presente estudo permitiram observar o quão importante é o uso de instrumentos e técnicas da gestão de informação objetivando coordenar e padronizar o registro, assim como o uso dos dados produzidos pelo governo federal e por órgãos finalísticos responsáveis pela gestão da informação e integração das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Nesse processo, indicam-se como necessárias as seguintes ações: (i) identificação das fontes e necessidades de informação para avaliação da política de ETP; (ii) obtenção das informações identificadas como necessárias; (iii) registro e armazenamento padronizados das informações obtidas; (iv) desenvolvimento de produtos e serviços padronizados, baseados nas informações registradas e armazenadas para esta política; (v) distribuição e compartilhamento padronizado (entre os órgãos que têm relação com a política) dos produtos e serviços desenvolvidos; e (vi) uso das informações dos produtos e serviços distribuídos ou compartilhados com os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento e gestão das políticas de ETP. Esses passos e procedimentos metodológicos, por certo, gerariam insumos para o desenvolvimento de uma gestão de informações integradas ao universo das políticas públicas constantes da plataforma *GovData*.

Para terem efeito, esses instrumentos e técnicas precisam ser institucionalizados, isto é, ocorrerem de forma regular e contarem com medidas de *enforcement*, não só no nível federal, mas também nas outras esferas de governo já que há, ou deveria haver, parcela significativa de ações formuladas pela esfera federal executada em conjunto com as esferas estadual e municipal. Porém, mais do que a implantação de *software* ou do seu acesso on-line, a adoção de gestão da informação, tanto para monitoramento e avaliação quanto para as demais

atividades de execução da política pública de ETP, requer a inclusão do uso desses sistemas nas rotinas de trabalho já existentes nos órgãos.

A administração pública federal adotou como sistema de informação o desenvolvimento da arquitetura *ePing*, com padrão de interoperabilidade de tecnologia da informação e da comunicação (TIC) estabelecido pela *Portaria nº 92, de 24 de dezembro de 2014* (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2014). A interoperabilidade é a possibilidade de comunicação e de troca de informações entre distintos sistemas de informação. Como outra frente do projeto de interoperabilidade, o IPEA constituiu o *Ipea DATA-lab*, laboratório cuja missão é obter, documentar e integrar os registros administrativos do governo federal para que possam ser usados na avaliação de políticas públicas. O laboratório é composto por uma equipe multidisciplinar que faz uso de técnicas avançadas de ciência da computação e estatística para manipular grandes volumes de dados. No laboratório, as bases de dados obtidas das várias áreas são tratadas e alimentam a *Base para Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (BMAP)* (CASA CIVIL *et al.*, 2018b).

A base referida, por conter diversas informações no nível do indivíduo (ou da instituição) em diferentes momentos do tempo, permite acompanhar os impactos das políticas públicas em diversas esferas, como mercado de trabalho, educação, saúde e habitação. O acesso dos pesquisadores à *BMAP* é regido por regras que garantem a privacidade e o sigilo das informações, com protocolos de segurança física (controle biométrico, vigilância presencial e por câmera, sala escura), lógica e documental. Para serem liberados, os resultados gerados na sala de sigilo (estatísticas descritivas agregadas e tabelas de regressão) passam pela aprovação de um comitê de servidores do IPEA, que verificam a preservação do sigilo das informações.

Diante da existência da plataforma *GovData* e do *Ipea DataLab*, o Brasil dispõe de um sistema completo e seguro para gerar dados oficiais e alimentar a *Base para Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (BMAP)* que, por certo, poderia ser utilizada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública no sentido de promover os ajustes necessários ao desenvolvimento e consolidação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. A interoperabilidade desse sistema permite cruzamento de dados e informações, entre os diversos órgãos e instituições, capazes de fomentar subsídios para o desenvolvimento de estudos e pesquisas e metodologias de monitoramento e avaliação voltadas ao aprimoramento da gestão, das políticas públicas antitráfico humano.

Há que se lamentar a ausência marcante do Ministério da Justiça e Segurança Pública observada desde a concepção da plataforma *GovData* e essencialmente, do *Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)*, onde não possui representação.

Essa ausência promove a descontinuidade e fragmentação das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, banindo-a de representatividade institucional. Nessa mesma esteira da desinformação e desarticulação, segue o *Conselho Nacional de Justiça* que criou, no ano de 2015, o *Fórum Nacional do Poder Judiciário para Monitoramento e Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas (FONTET)*. Esse Fórum tem por objetivo, entre outros, promover o levantamento de dados estatísticos relativos ao número, à tramitação, às sanções impostas e a outros dados relevantes sobre inquéritos e ações judiciais que tratem da exploração de pessoas em condições análogas à de trabalho escravo e ao tráfico de pessoas (CNJ, 2015). Em janeiro de 2016, o CNJ também criou o *Comitê Nacional Judicial de Enfrentamento à Exploração do Trabalho em Condição Análoga à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas*. Apesar de ter assumido um compromisso público, o CNJ não possui banco de dados próprio capaz de gerar informações qualificadas sobre o tema.

Vale dizer também que existe um acordo de cooperação assinado entre o *Ministério da Justiça e Segurança Pública* e o *Conselho Nacional de Justiça* para o desenvolvimento de ações conjuntas e produção de dados sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil (CNJ, 2015). O silenciamento e a invisibilidade se fazem presentes, tanto no campo das políticas públicas quanto no cancelamento das pessoas vitimadas pelo crime.

3.3.1 Monitoramento e avaliação de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas: análises empíricas, evidências, formas de controle, transparência e responsabilização

O monitoramento e a avaliação estão no cerne da formulação de políticas com base em evidências. Fornecem um núcleo básico de ferramentas que as partes interessadas podem usar para verificar e melhorar a *qualidade, eficiência e efetividade* das intervenções nas várias etapas de execução ou, em outras palavras, focar em resultados. Sistemas de monitoramento e avaliação constituem uma das etapas mais relevantes na gestão de programas sociais e políticas públicas, sobretudo de enfrentamento ao tráfico de pessoas. O *pari passu* do acompanhamento e a realização de estudos e pesquisas são procedimentos relativamente novos na gestão pública brasileira e, portanto, ainda não institucionalizados de forma adequada. Um exemplo concreto dessa afirmativa é a inexistência de banco de dados oficiais e relatórios de monitoramento sobre os resultados da implementação dos *Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil* (PINTO, 2016).

Diante dessa realidade, a metodologia de monitoramento indicada pelo *Sistema de Monitoramento das Políticas Públicas e Programas Sociais do Governo Federal (SAM)* (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006) deve ser aplicada no sentido de garantir um processo democrático e transparente de coleta e análise sistemática de informações. Os passos e procedimentos metodológicos deverão ser construídos por meio de um viés interdisciplinar e holístico mediante a conjugação de atores públicos e privados com vistas a garantir o protagonismo das pessoas em situação de tráfico, conferindo-lhes dignidade por meio da garantia de direitos.

As estratégias de monitoramento deverão se basear em metas e atividades dirigidas. Trata-se de uma ferramenta inestimável para um bom gerenciamento que fornece uma base de avaliação muito útil para os gestores públicos e sociedade civil, uma vez que permite o acesso a informações relacionadas à utilização dos recursos financeiros, possibilitando verificar o nível de investimento na capacidade de trabalho dos profissionais e se o planejamento é realizado adequadamente, ou seja, com vistas a atingir as metas e objetivos estipulados pelos *Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*.

Presume-se, então, que um sistema de monitoramento em processo de construção, deve visualizar novas formas de controle, transparência e responsabilização dos agentes públicos sobre si mesmos e perante a sociedade. Isso porque a transparência na gestão está inserida em um contexto em que novas formas de controle na gestão pública, relacionadas aos resultados alcançados pelas políticas públicas, ganham importância em detrimento do controle de normas e procedimentos do modelo burocrático.

O monitoramento de resultados relaciona-se à aferição dos ganhos de *eficiência, eficácia e efetividade* do conjunto de ações e cumprimento das linhas operativas dos *Planos de ETP*, sendo realizado pela combinação de diferentes tipos de controle: a partir da definição de metas e indicadores de desempenho, estipulados de forma precisa; por meio da apuração dos gastos realizados; pela busca por oferecer o melhor tipo de serviço público ao usuário; e pela avaliação dos serviços públicos pelas pessoas ofendidas pelo tráfico.

A inclusão da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no sistema de monitoramento do governo federal poderá apresentar à sociedade, assim como ao poder público, a forma, a temporalidade e a localização territorial de cada uma das metas a serem atingidas, permitindo ao cidadão aferir o andamento de cada uma delas. Há, também, um sentido pedagógico em mostrar de forma clara e inequívoca o processo a ser percorrido para o alcance de cada meta estabelecida. Portanto, o monitoramento deverá permitir ao cidadão e ao gestor público acompanharem as ações correspondentes a cada uma das metas estipuladas. O

mútuo acompanhamento favorece a fiscalização e a qualificação das informações disponíveis. Consiste em um instrumento que amplia a participação do cidadão como sujeito das políticas públicas, reforçando o amplo controle social.

Um dos objetivos dessa inclusão no sistema de monitoramento é a instituição de um processo contínuo de acompanhamento do desempenho das ações em relação às metas estipuladas pelos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, em que resultados podem ser medidos por meio de indicadores produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados.

A principal característica do sistema de monitoramento é sua alta complexidade e magnitude. Antes de sua elaboração, é necessário estabelecer uma série de definições quanto aos procedimentos de coleta e fontes utilizadas. Ao serem estabelecidas diretrizes, indica-se a fundamental importância de se determinarem as características de um modelo que sirva como guia metodológico, de modo que possibilite a comparação entre as políticas. Construir parâmetros de comparação é uma forma de incentivar, entre as políticas públicas, o intercâmbio de meios e a integração de ações como formas para superar desafios. Nessa visão, o estudo de casos de pessoas em situação de tráfico e identificação de boas práticas significa, portanto, um caminho que pode ser percorrido por meio desse monitoramento (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

A montagem de um sistema de monitoramento exige: a estruturação de uma base de dados; a construção de indicadores; e o desenvolvimento de ferramentas. O componente mais precioso de um sistema de monitoramento são os dados operacionais dos programas sociais e das políticas públicas. Esses dados não são produzidos apenas internamente, mas também externamente.

O primeiro passo para a realização desse levantamento consiste em verificar os dados disponíveis armazenados antes e atualmente. É preciso, então, trilhar um caminho exploratório e investigativo, localizando e mapeando toda a estrutura de dados disponíveis e os fluxos existentes.

A construção de indicadores de monitoramento sobre as políticas públicas é feita a partir da coleta de dados primários sobre os programas, nas várias esferas de atuação: órgãos municipais, estaduais e federais provedores de serviços governamentais e não governamentais instâncias de controle social etc. Os dados também devem ser produzidos com periodicidade e agregação definidas para que os indicadores possam ser comparados. A definição de indicadores requer muita clareza sobre os objetivos e a lógica em que foi pautada a política pública. É sempre possível calcular um número grande demais de indicadores, os quais nem

sempre expressam os fenômenos ou as condições mais significativas das ações a serem realizadas.

O *Sistema de Monitoramento das Políticas Públicas e Programas Sociais do Governo Federal (SAM)* (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 30-31) definiu indicadores com base nos seguintes atributos: (i) *validade*: capacidade de o indicador medir o fenômeno; (ii) *confiabilidade*: qualidade dos dados de base para o cálculo do indicador; (iii) *sensibilidade*: deve ser sensível o bastante para identificar o atributo que se pretende captar em relação às pessoas ou fenômenos; (iv) *desagregação*: o nível territorial ao qual se refere o indicador; e (v) *periodicidade*: intervalo de tempo em que o indicador é atualizado.

No momento da coleta de dados, faz-se necessária uma visita ao “campo”. Ou seja: ao local onde o trabalho está sendo realizado. O objetivo é acompanhar a condução do trabalho de “campo”, compreender o contexto local, conversar com beneficiários e, com isso, promover o aprendizado da própria equipe. O monitoramento jamais deverá se resumir a uma atividade de “gabinete”. A ida a campo constitui um momento de rica aprendizagem, que, inclusive, contribui para a melhoria da capacidade de acompanhar o desenvolvimento da política pública.

A metodologia ora proposta sugere a criação de uma unidade horizontal dentro de uma estrutura pública para monitoramento dos *planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Afirma, ainda, que esse tipo de estrutura apresenta caráter inovador e democrático. Assim, ao ser utilizada, poderia dar excelente contribuição no sentido de agregar qualidade à gerência e ao desempenho dos programas com base em informação e análise de dados, fortalecendo a expansão de uma cultura de transparência e *accountability* na administração pública e, igualmente, nas instituições da sociedade civil (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

Segundo o *SAM*, trata-se de uma iniciativa para a modernização da gestão das políticas, além de ser parte de um processo voltado para a melhoria da *eficiência, eficácia e efetividade* de um conjunto de ações a serem desenvolvidas pelo Estado democrático de direito.

A institucionalização de um sistema de monitoramento sensível a essa complexidade é um pressuposto para a integração efetiva das várias áreas e programas que hoje convergem para a *política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil*. Tais instrumentos, quando construídos de maneira democrática e participativa, criam as condições técnicas e operacionais para a efetividade de sua gestão. Dito de outro modo: o monitoramento, quando efetivamente incorporado à cultura – crenças e práticas – do campo das políticas públicas, sobrevive a qualquer tipo de turbulência, evitando descontinuidades e retrocessos.

Tal institucionalização também induz à formação de recursos humanos mais qualificados capazes de estabelecer parcerias na formulação de resultados e propostas. O pleno funcionamento do sistema, orientado por indicadores e conceitos compartilhados sobre dimensões comuns - tais como: prevenção, repressão, responsabilização, atendimento às pessoas em situação de tráfico, rede de proteção, cursos de capacitação etc. – promove a formação de uma identidade comum na área, especialmente em um momento em que se pretende implementar uma mudança de paradigma, com a substantiva expansão da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços oferecidos às pessoas em situação de tráfico.

Vale salientar que o monitoramento, como parte das organizações pertencentes ao Estado, aproxima a dimensão técnica da gestão das políticas. Certamente, são inúmeros os desafios para essa aproximação, com seus distintos tempos, necessidades, práticas, formas de discursos e critérios de julgamento.

Nesse sentido, a grande inovação na área de monitoramento é a criação de mecanismos institucionais que venha a viabilizar não apenas a interação entre o conhecimento técnico e científico e as políticas, mas sua efetiva utilização na retroalimentação das políticas públicas criadas tendo como referência as demandas das pessoas em situação de tráfico (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

3.3.1.1 Abordagens de avaliações no campo da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas: análises documentais e análise de narrativas

As avaliações, no entendimento desta pesquisa, são processos periódicos, julgamentos e objetivos de um projeto, programa ou política planejada, em andamento ou concluída. As avaliações podem abordar três tipos de questões: (i) *Perguntas descritivas*. A avaliação procura determinar o que está sendo executado e descreve processos, condições, relações organizacionais e pontos de vista das partes interessadas. (ii) *Perguntas normativas*. A avaliação compara o que está sendo executado ao que deveria ocorrer; avalia atividades e se as metas estão ou não sendo alcançadas. As perguntas normativas podem ser aplicadas a insumos, atividades ou produtos. (iii) *Perguntas de causa e efeito*. A avaliação analisa resultados e procura identificar que diferença a intervenção faz para os resultados alcançados. As *avaliações de impacto* são um tipo particular de avaliação que procura responder a perguntas de causa e efeito (MORRA IMAS; RIST, 2009).

As políticas públicas podem ser avaliadas primeiramente por meio de *abordagem de avaliação executiva* (CASA CIVIL *et al.*, 2018b), que permite, de forma prática e rápida,

identificar em qual elemento ou em qual processo da cadeia de valor da política há maior chance de ocorrerem aprimoramentos. Essa abordagem contempla a apresentação do panorama geral da política, a análise do problema que a política pretende combater, a teoria do programa, das atividades e produtos, dos resultados e impactos, de custo e gestão financeira e dos indicadores de eficiência. A partir dessas evidências, será desenvolvida uma análise global da política, traçando conclusões e recomendações para o seu aprimoramento ou para o debate de priorização dos recursos públicos em sua execução.

A partir dos resultados da *avaliação executiva*, outras abordagens de avaliação poderão ser desenvolvidas, aprofundando-se em um determinado componente da política, como em seus efeitos sobre a realidade, no caso da *avaliação de resultado ou de impacto*, ou na capacidade de fornecimento do produto ou do serviço planejado, com a execução da avaliação de processo ou da análise de eficiência.

Por meio da *avaliação executiva*, mais especificamente a partir do tópico que descreve e apresenta brevemente a relação e os indicadores mais gerais do problema para o qual a política se dirige as suas causas e consequências, pode-se chegar, por exemplo, à conclusão de que cabe aprofundar a *análise do diagnóstico desse problema*. Isso pode ser motivado, basicamente, por dois fatores. O primeiro decorre da mudança da conjuntura: ou porque a política foi extremamente eficaz em combater uma ou mais causas do problema, ou porque essas causas cessaram; nesse caso, a realidade verificada no presente não permite mais o diagnóstico anterior que justificava a intervenção com a política pública. O segundo fator é a análise crítica que verifica se o diagnóstico anterior estava realmente correto e adequado.

A análise *ex ante* considera fundamental que o diagnóstico do problema elaborado pelos envolvidos na formulação da política pública seja analisado por um grupo externo, que poderá formular um segundo parecer sobre a boa definição do diagnóstico estabelecido, destacando a sua existência e a priorização na alocação dos recursos públicos para a intervenção, bem como se a intervenção nas causas que estão sendo focadas terá efetividade na mitigação do problema, entre outros pontos (CASA CIVIL *et al.*, 2018a). Na etapa de avaliação *ex post*, o problema identificado já está sendo “tratado” e cabe novamente verificar se o diagnóstico anterior estava correto, pois o problema pode não ter sido alterado nos casos em que a demanda por intervenção advém de outras origens. Por exemplo, quando novas evidências são apresentadas de modo a modificar a teoria anteriormente estabelecida entre o problema e suas causas.

Devemos salientar que, mesmo nos casos em que, na fase de *formulação da política*, o *modelo lógico da política* tenha sido elaborado de modo adequado juntamente com a análise do desenho proposto, na etapa posterior – o início da execução da política –, a *avaliação de desenho*

ainda cumprirá papel importante. Essa análise permitirá que o desenho planejado inicialmente seja confrontado com a experiência prática de implementação da política, o que gera informações e recomendações para retroalimentar o desenho da política e, conseqüentemente, aprimorar a sua gestão e os seus resultados.

A *avaliação executiva* permite a análise de desenho da política pública. No caso específico, esta pesquisa percebeu que, ao ser desenhada a política de enfrentamento ao tráfico de pessoas, ou seja, quando seu funcionamento já está sedimentado e automatizado, esse tipo de avaliação se faz necessária uma vez que permite a revisão do desenho aplicado, com uma análise mais ampla que aborda a revisão crítica do modelo lógico, os indicadores relacionados a esse modelo, a análise da teoria do programa e a identificação de falhas e erros no desenho da política (CASA CIVIL *et al.*, 2018b).

Dentro de uma mesma perspectiva, mas, para tentar enxergar por entre as brechas e contornos da política de ETP, foi realizada a *avaliação executiva* (CASA CIVIL *et al.*, 2018b) com foco na *implementação da política*, por meio de um olhar aprofundado sobre o processo de transformação de insumos utilizados pelas políticas públicas que margeiam o enfrentamento no sentido de garantir a proteção integral das pessoas em situação de tráfico humano. Desta feita, a pesquisa lançou mão da *análise de implementação* que opera na “engenharia de produção” das políticas públicas. É por meio dessa abordagem que se identifica se a execução das políticas públicas de ETP vem ocorrendo conforme os normativos existentes e o desenho estabelecido – observando a entrega adequada de produtos e que estes estejam sendo feitos para o público elegível; a existência de eventuais forças e fraquezas que possam interferir na execução das políticas públicas; e o espaço para melhoria na aplicação dos recursos que geram os produtos e os bens entregues à sociedade.

Considerando que outras avaliações possuem foco nas conseqüências da intervenção governamental por meio da política pública, torna-se boa prática a realização prévia de *avaliação de implementação* (CASA CIVIL *et al.*, 2018b) de forma a permitir maior confiabilidade na premissa de que as outras fases de formulação da política estejam adequadas.

Nesta pesquisa, realizou-se análises *sobre a governança da política pública de ETP* que diz respeito à análise das estruturas, das funções, dos processos e das tradições organizacionais para garantir que as ações planejadas (políticas) sejam executadas de maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente. Buscou-se, portanto, avaliar a efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) dessas políticas. Convém salientar que essa avaliação está

em consonância com o referencial para avaliação de governança elaborado pelo *Tribunal de Contas da União* (TCU).

A implementação das políticas e programas públicos tem se tornado cada vez mais multinível, intersetorial e dependente da participação de atores externos ao poder público. Dessa forma, faz-se, cada vez mais, necessária uma atuação articulada do poder público, em seus três níveis, e da sociedade civil, visto que a interdependência entre esses atores é cada vez mais evidente. Nesse cenário, nenhum ator, governamental ou não, tem condições de isoladamente elaborar, implementar e avaliar as políticas públicas capazes de atender aos anseios e necessidades da população quanto ao acesso com qualidade aos serviços públicos, pois os problemas públicos perpassam as temáticas, por exemplo, de um só ministério.

Esta pesquisa observou que, dessa maneira, é muito mais produtivo que a discussão envolva distintos órgãos, cada um com sua *expertise*, para construir políticas que realmente deem conta da problemática tratada. E essa relação entre órgãos, bem como com os demais atores de outros entes federados e não governamentais, é constituída por estruturas horizontalizadas e policêntricas sem relação de hierarquia entre os órgãos atuantes. Assim, para o alcance dos resultados desejados nesse cenário complexo e formado por diversos atores com interesses conflitantes, faz-se necessária uma estrutura de governança que permita alcançar os objetivos comuns e canalizar a sinergia entre os atores, propiciando a prestação de melhores serviços públicos para a população.

Feitas as análises previamente pontuadas, pode-se finalmente, chegar à *avaliação de resultados* (CASA CIVIL *et al.*, 2018b) que ajuda a responder se, primeiro, há variáveis de resultados e de impactos da política definidas, mensuráveis e disponíveis; e segundo, se há evidências de que esses resultados estão sendo alcançados ao longo do tempo e se estão em linha com os planejamentos anteriormente estabelecidos pela política e pelos instrumentos de planejamento macro e setoriais. Essa avaliação de resultados se debruça sobre os indicadores que foram utilizados para a construção das metas – se foram indicadores com *relevância* (a relação entre o indicador e o objetivo da política), *comparabilidade* (se o indicador utiliza dados padronizados), *periodicidade* (se podem ser construídas séries históricas) e *desagregabilidade* (se é possível extrair do indicador microdados que podem ser tabulados conforme o que o avaliador deseja saber), ou se há outros indicadores que podem ser incluídos no escopo do monitoramento da política pública.

Também está incluída na *avaliação de resultados* a análise da percepção da população atendida e o seu nível de satisfação. Neste sentido, foram feitas observações participativas como instrumentos para a coleta dessas informações junto aos usuários da política, que foram

posteriormente sistematizadas e analisadas. O presente estudo aponta que é importante para o aprimoramento da política e sua legitimidade que os usuários diretos sejam ouvidos. Portanto, a *avaliação de resultados* aborda o desempenho da política, segundo os indicadores selecionados nas metas estabelecidas, bem como outros selecionados para complementar os anteriores ou substituí-los, se for o caso, mas sempre na perspectiva de seus beneficiários diretos.

A *avaliação de impacto* (CASA CIVIL *et al.*, 2018b) é também uma etapa da pesquisa que significa um subconjunto da avaliação de políticas públicas. Trata-se do tipo de avaliação que busca demarcar, na vida dos beneficiários, a diferença atribuída à política de forma inequívoca. A ideia central dessa *avaliação de impacto* é isolar o efeito da política pública dos demais fatores que possivelmente contribuíram para a mudança observada.

Dando continuidade ao processo de *avaliação executiva*, cabe destacar que as análises *ex ante* (CASA CIVIL *et al.*, 2018a) permitem averiguar o custo-benefício, ou o retorno econômico e social da política. O correto direcionamento da política pública, gerada a partir dessas informações, favorece que a política encontre maiores chances de sucesso. Além da complexidade *per se* da técnica de mensuração do custo-benefício, os esforços são diferentes, porque a política pública ainda não foi executada. Não houve, portanto, desembolso de recursos, e é preciso estimar tanto os benefícios quanto os custos, em geral, com base em políticas semelhantes implementadas em determinadas regiões ou em outros países. Tal verificação se dá a partir da comparação da soma dos diferentes impactos da política, de curto, médio e longo prazo, com os seus custos. Procura-se responder se o custo do programa foi razoável em relação à magnitude dos impactos alcançados pela política. Caso a resposta seja positiva, os argumentos para que a política seja perene, ao longo de sucessivos governos, tornam-se consistentes. Caso a resposta seja negativa, isso não necessariamente implicaria o fim da política, mas se tornaria um indicador de vulnerabilidade que requer monitoramento constante. Essa segunda afirmativa vai de encontro com o observado durante a realização desta pesquisa. Ou seja, a política de ETP apresenta extrema vulnerabilidade no cenário das políticas públicas brasileiras uma vez que não foram cumpridas, por parte do governo federal e estaduais, as etapas indicadas anteriormente.

No caso específico da avaliação *ex ante* o presente estudo pôde observar, por meio de análises documentais e vivências práticas, que foi delineado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, em parceria com *Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crimes (UNODC)*, caminhos metodológicos com vistas à criação de um modelo de implementação descentralizado tendo como matriz referencial o desenho do *Programa de Proteção e Assistência às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA)* inaugurado enquanto política

pública a partir da Lei nº 9.807/1999 (BRASIL, 1999), a qual garante atuação articulada do poder público, em seus três níveis, e da sociedade civil, constituída por estruturas horizontalizadas e policêntricas sem relação de hierarquia entre os órgãos atuantes.

O Estado brasileiro apostava, à época, no desenho de implementação norteador de política pública georrefenciada a partir de uma matriz descentralizada cuja “engenharia de produção” estaria alicerçada á construção de uma rede nacional integrada para atendimento e proteção às pessoas em situação de tráfico humano.

Na sequência do processo avaliativo, esta pesquisa, baseada na metodologia das evidências, ao realizar análises *ex post*, pôde constatar que, apesar de terem sido construídas estratégias de indução eficientemente desenhadas, estas não foram decisivas para assegurar os resultados da sua descentralização. Não houve por parte do poder público interesse, disposição e meios para formular e implementar um programa cujo desenho permeasse requisitos capazes de gerar incentivos com vistas a superar obstáculos na implementação e gestão da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas, sob a ótica dos direitos humanos.

A pesquisa também analisou *os processos de implementação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil*, estudou documentos públicos, relatórios oficiais, desenvolveu discussões qualificadas com atores públicos e da sociedade civil que operam na “engenharia de produção” dessa política pública. Assim, referenciada por uma coleta de dados e por evidências históricas, o estudo pôde identificar que a execução da política pública *ETP* não respeita os normativos existentes e o desenho pré-estabelecido – observou também, que não ocorre a entrega adequada de produtos destacados nos planos nacionais *ETP* e que estes não asseguram os direitos das pessoas vitimadas pelo crime, promovendo a invisibilidade e o silenciamento desses indivíduos e desse tipo de crime.

Constatou-se, ainda, que as forças dessa política pública residem na atuação dos Comitês Interinstitucionais de *ETP* que foram desarticulados e os que resistem tornaram-se apenas protocolares; bem como constatou que, apesar do empenho de alguns setores dos governos federal e estaduais, não ocorrem investimentos para melhoria e muito menos a aplicação dos recursos públicos capazes de gerar os produtos e os bens entregáveis à sociedade e ao público-alvo dessa política pública. Em suma, não existe dotação orçamentária específica para o desenvolvimento de ações voltadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. A ideia da descentralização pulverizou iniciativas que não constam nos orçamentos públicos, gerando vulnerabilidade e fragmentação das iniciativas indicadas nas linhas operativas dos planos nacionais *ETP*.

Permeada pela abordagem *ex- post*, esta pesquisa realizou também *análises sobre o modelo de governança da política pública de ETP* em que foram observadas as estruturas, as funções, os processos e as estruturas organizacionais a fim de garantir que as ações planejadas sejam efetivadas para atingir seus objetivos e resultados de forma transparente. Por meio dessa análise, esta pesquisa buscou, portanto, observar se houve maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das políticas.

Diante dessa perspectiva, observa-se que a implementação da política e dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas não conseguiu desenvolver, com eficácia e eficiência, a estruturação de uma rede multinível e intersetorial em parceria com atores externos ao poder público. Pôde-se constatar, por meio das evidências, que se torna imprescindível uma atuação articulada do poder público, em seus três níveis, e da sociedade civil, visto que a interdependência entre esses atores é cada vez mais necessária no sentido de elaborar, implementar e avaliar as políticas públicas capazes de atender aos anseios e necessidades das pessoas vitimadas pelo crime quanto ao acesso com qualidade aos serviços públicos, pois os problemas públicos perpassam as temáticas, por exemplo, de vários ministérios.

Assim, seria de fundamental importância que os *Comitês Interinstitucionais e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP)* (MJSP, 2013) promovessem discussões qualificadas e ações conjuntas, já asseguradas pela *Lei nº13.344/2016* (BRASIL, 2016b), envolvendo distintos órgãos, cada um com sua *expertise*, para construir políticas que realmente dessem conta de desenvolver e garantir os direitos das pessoas violadas pelo crime. A interação entre órgãos, assim como entre os demais atores de outros entes federados e não governamentais, seria de fato constituída por estruturas horizontalizadas e policêntricas, sem relação de hierarquia entre os órgãos atuantes.

Após análises acuradas sobre o processo de implementação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas, pôde-se constatar que não foram alcançados os resultados desejados dentro desse cenário sociopolítico e econômico bastante complexo desprovido de uma estrutura de governança que permitisse alcançar os objetivos comuns e canalizar a sinergia entre os atores, propiciando o pleno desenvolvimento da política.

Esta pesquisa revelou, com base nas evidências, que na implementação do modelo de governança não foram estabelecidas variáveis de resultados e de impactos definidos, mensuráveis e disponíveis. Constatou também, que não há evidências de que os resultados estão sendo alcançados ao longo do tempo e que não se encontram alinhados com os planejamentos anteriormente estabelecidos pela política e pelos instrumentos de planejamento macro e

setoriais dos governos federal e estaduais. Portanto, essa *avaliação de resultados*, ao analisar a construção das metas estabelecidas nos três planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, percebeu contradições significativas no sentido de que as metas relacionadas, apesar de manterem perfeito diálogo com os objetivos, não foram atingidas. Portanto, não permitem a *comparabilidade e desagregabilidade* entre os dados informados nos relatórios analisados. Ficou perceptível a descontinuidade e fragmentação no tocante à periodicidade, ou seja, à construção de séries históricas indicadas no escopo de viabilidade para efetivação do monitoramento da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

Na *avaliação de resultados* também está incluída a análise da percepção da população atendida e o seu nível de satisfação. Para tal, foi criado um instrumento de coleta dessas informações junto aos usuários da política que foi sistematizada e analisada. O resultado dessa análise indica que a *vítima não se considera vítima*, além de ser invisibilizada e silenciada pelo Sistema de Justiça e Segurança Pública. A pesquisa observou, também, que não existem protocolos específicos para o atendimento das pessoas em situação de tráfico, fluxos delineados e sistemas de informação oficial que gerem interoperabilidade entre os órgãos do poder público, o que favorece a subnotificação do crime e a fragmentação das ações de enfrentamento. Constata-se, ainda, a ausência de formação continuada dos agentes públicos responsáveis pelo atendimento e proteção. A *revitimização* é um dos efeitos mais impactantes da ineficiência da política pública.

A *avaliação executiva* permitiu analisar que não existe impacto positivo mensurável na vida dos beneficiários atendidos pelos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante, uma vez que essas estruturas não conseguem quantificar, classificar e muito menos qualificar a existência do crime e o pronto atendimento às pessoas violadas. Diante da imprecisão e por vezes inexistência dos dados, torna-se praticamente impossível monitorar e promover os ajustes necessários ao avanço e consolidação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Diante disso, é impossível isolar o efeito da política pública dos demais fatores que possivelmente contribuíram para qualquer tipo de mudança a ser observada.

Matizada por fragmentação, descontinuidade e ausência de dados, a política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas não consegue delinear sua *face pública*. Encontra-se, portanto, banida do sistema público de registros e dados oficiais.

Esta pesquisa indica, ainda, que as dificuldades para se mensurar o tráfico de pessoas no Brasil são grandes, apesar das iniciativas de alguns setores públicos, sociedade civil e de organismos internacionais no intuito de aprimorar a mensuração desse crime. Observa ainda

que, segundo o *Relatório Nacional Sobre Tráfico de Pessoas* (MJ; UNODC, 2017), a coleta de dados continua sendo um desafio, por razões diversas: (i) *a manualidade no registro* - a incipiente produção de dados quantitativos sobre tráfico de pessoas no Brasil é bastante questionável. Esse problema tem origem na manualidade no registro dos dados em algumas instituições ou na manualidade no momento de se gerarem relatórios; (ii) *variáveis relevantes inexistentes* - apesar da construção de metodologias, quer seja pelo poder público ou por instituições internacionais e da sociedade civil, sugerindo um mínimo de variáveis, não há sistemas de informação capazes de registrar dados de enfrentamento ao tráfico de pessoas que contemplem suas características e mensurem a dimensão do problema.

Os sistemas da justiça criminal são os mais precários em termos de detalhamento; (iii) *conceitos díspares* – a exemplo do *Relatório Nacional* (OIT, 2012), percebe-se que cada conceito utilizado pode ser diferente em cada sistema de informação. A polícia não utiliza o mesmo conceito de tráfico de pessoas que o *Ministério do Trabalho* e instituições que assistem às *vítimas*, impossibilitando análises comparativas. O conceito de tráfico de pessoas utilizado pelas instituições da justiça criminal está referenciado pelo *Código Penal*, já o empregado pelas instituições de assistência às *vítimas* segue o *Protocolo de Palermo* (BRASIL, 2004a), *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (MJ, 2008) e a *Lei nº 13.344/2016* (BRASIL, 2016b); (iv) *descompasso temporal* – as instituições não sistematizam os dados referenciados por uma tabela de temporalidade, tornando públicos os resultados de maneira assistemática; (v) *formatação inadequada dos dados* – as instituições produzem relatórios informando dados sem análises estatísticas, o que torna impossível o exercício de comparabilidade geográfica do fenômeno observado; (vi) *margem de erro* - nos sistemas em que houve algum avanço no que diz respeito à ampliação de variáveis para explicar o fenômeno, os *não informados* ainda constituem uma grande parcela, contabilizando até cerca de 40% apresentados sem a desagregação dos dados. Ou seja, a margem de erro para qualquer análise de frequência ou comparativa geograficamente é muito grande, não devendo ser feita porque pode induzir a erro grave; (vii) *ausência de periodicidade no levantamento das informações*: não há periodicidade na análise dos dados de tráfico de pessoas pelas próprias instituições. A análise, ainda que interna, acontece motivada por demanda, o que implica na ausência de conhecimento sobre os dados colhidos, bem como na ausência de análise da qualidade ou crítica dos seus próprios dados para aprimoramento; e por fim, (viii) *inconsistência dos dados* - a inconsistência dos dados é uma mera consequência dos problemas aqui listados. Foi observado, por exemplo, que o número total de casos difere, num mesmo ano, a depender da variável estudada.

Os relatórios analisados consistem apenas no levantamento manual de dados de tráfico de pessoas junto, especialmente, aos órgãos da segurança pública e justiça criminal, mas também junto a outros órgãos que possam de alguma forma contribuir para a descrição e quantificação do fenômeno ao tráfico de pessoas no Brasil. Esta pesquisa indica que o levantamento é manual, pois sua metodologia consiste no envio de ofícios para estes órgãos, solicitando-lhes os dados de que disponham sobre tráfico de pessoas. A elaboração destes relatórios tem sido bem artesanal haja vista que, a forma como os dados são gerados, por sistemas distintos, que não se comunicam que não interagem, cujas variáveis e suas respectivas definições são também bastante distintas, não permite qualquer análise estatística, nem de frequência. O modo como os dados são coletados também não permite comparações ou análises multivariadas com um mínimo de confiabilidade.

Obviamente, o esforço é válido, por algumas razões, primeiro, porque destaca a precariedade com a qual ainda se trata, no Brasil, o registro de dados oficiais no formato quantificado, tendo como resultado a fragilidade da produção de informações e conhecimento nessa seara e a fragilidade das estatísticas relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas. Segundo, porque descrevem, ainda que precariamente, as causas e consequências dessa prática criminosa no território brasileiro. São esses relatórios quantitativos mais recentes que informam, por exemplo, o perfil das *vítimas*, minimamente, apenas idade e gênero, assim como o perfil do agressor, o número de prisões realizadas pelo crime de tráfico de pessoas e as mais frequentes formas de exploração. São relatórios que, portanto, guardam sua importância.

Esta pesquisa constatou também que, com o objetivo de aprimorar a coleta de dados e informações sobre tráfico de pessoas no Brasil, foi elaborada a *Metodologia Integrada de Coleta e Análise de Dados e Informações sobre Tráfico de Pessoas*. Nos termos da própria Metodologia:

Para superar, ainda que parcialmente, os obstáculos ao conhecimento do fenômeno ao tráfico de pessoas no Brasil, é indispensável a integração dos órgãos responsáveis pelo seu enfrentamento, mas, principalmente, a integração dos bancos de dados ou dos sistemas de informação existentes na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas (MJ; UNODC, 2012, p. 12).

A *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, inclusive, prevê em seu art. 8:

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: [...] m) organizar e integrar

os bancos de dados existentes na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas e áreas correlatas [...] (MJ, 2008, p. 71-72).

Posteriormente, com a elaboração da Metodologia Integrada e a aprovação da *Política Nacional*, a *Lei nº 13.344/2016* (BRASIL, 2016b, art. 10) também previu que “[o] Poder Público é autorizado a criar sistema de informações visando à coleta e à gestão de dados que orientem o enfrentamento ao tráfico de pessoas”.

Nenhum destes dispositivos legais foi suficiente. As instituições continuam coletando dados de maneira artesanal, amadora e sem dignidade científica. Não há integração entre as informações, e a sistematização dos dados de tráfico de pessoas só acontece eventualmente – a exemplo do pedido de dados pelos Ministérios –, e não como estratégia necessária de análise criminal e para o conhecimento dos fenômenos e a elaboração de políticas públicas mais adequadas.

À deriva de todo essa fragilidade, encontra-se o *FONTET* (CNJ, 2015) que, para além de sua própria deficiência institucional frente à estruturação de um banco de dados, não consegue validar o acordo de cooperação estabelecido com o *Ministério da Justiça e Segurança Pública* no sentido de produzir informações qualificadas e confiáveis diante da inexistência de sistema para monitoramento e avaliação sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil capaz de gerar subsídios para tomada de decisões no campo das políticas públicas.

3.4 Evidências, interdisciplinaridade e subsídios para tomada de decisão no campo das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas

Diante da complexidade do processo para inserção da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas sob a ótica dos direitos humanos nos sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas do governo federal, da transversalidade de seu produto final e da multiplicidade dos atores governamentais e não governamentais envolvidos, esta pesquisa aponta três necessidades fundamentais: (i) *construir ferramentas para mensurar os avanços e os desafios na implementação e gestão da política pública ETP no Brasil*; (ii) *adotar métricas comuns, qualitativas e quantitativas, capazes de garantir a interoperabilidade dos dados oficiais sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil*; e (iii) *gerar visibilidade sobre os avanços e dificuldades na implementação e gestão da política pública de ETP*.

É de fundamental importância o estabelecimento de passos e procedimentos metodológicos de monitoramento e avaliação capazes de gerar dados parametrizados que permitam aos gestores, dirigentes, políticos e cidadãos conhecer, opinar e decidir acerca dos

múltiplos e complexos arranjos governamentais. No sistema ora proposto, referenciado pela metodologia de evidências, são estabelecidas as dinâmicas entre os elementos que medem o progresso ou não da implementação e gestão da política de *ETP*, além de apontar os ajustes necessários nos arranjos governamentais, nas parcerias com as organizações sociais e com os mecanismos de transparência pública.

Em um ciclo de execução de políticas públicas, o monitoramento e a avaliação oferecem a oportunidade de melhorar progressivamente o que se faz e ampliar a escala, alcançado os objetivos almejados. O ciclo do monitoramento e avaliação implica em: *gerar e/ou coletar dados; fazer a relatoria de progressos e/ou dificuldades; produzir a compatibilização, sistematização, cruzamento e/ou complementação de dados; validar no marco dos mecanismos de governança acordado no sistema; publicizar interna e externamente; aprender com as lições expressas no monitoramento; replanejar para executar melhor no próximo ciclo da política pública, além de apresentar diagnósticos que auxiliem a tomada de decisões* (CARDOSO JUNIOR, 2015).

Três aspectos principais aportam fatores que aumentam a complexidade na construção de um sistema de monitoramento e avaliação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas: *pouco conhecimento sobre a excelência no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil* – o país não apresenta parâmetros definidos e nem referenciados na prática, na realidade e temporalidade sobre o que é um índice ideal para a representação de resultados ou de impacto; *transversalidade das ações de enfrentamento* – o tráfico de pessoas é um fenômeno multidimensional de natureza interdisciplinar. Por conseguinte, não há um sistema de monitoramento e avaliação que venha a ser constituído por fonte de informação única que tenha em si mesma os indicadores que informem sucesso ou fracasso na implementação e gestão de ações de enfrentamento ao tráfico; *baixa expressão do enfrentamento nas políticas públicas de Estado* – as vítimas e as dimensões do problema ainda são invisibilizados dentro de programas e serviços públicos e torna-se um desafio o reconhecimento nos sistemas de registros de dados oficiais.

Desta feita, o sistema de monitoramento e avaliação da política de *ETP* ora delineado visa estruturar um mecanismo combinado de instrumentos, métricas e processos de trabalho destinados a informar as perspectivas e os desafios da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Para conformar um sistema harmônico e coerente, a proposta seria estruturar: *um conjunto de indicadores factíveis e mensuráveis; um conjunto de fontes sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas; os marcos ideais do que se espera alcançar; as métricas para aferir os avanços, retrocessos, impactos, desafios e perspectivas* na gestão,

implementação e monitoramento das políticas públicas de *ETP*; *as ferramentas para registro e compartilhamento de dados* de modo a permitir a transparência e *accountability democrática* além de gerar a interoperabilidade de dados e informações entre os órgãos públicos envolvidos; *fluxos e protocolos de monitoramento e avaliação das políticas ETP* que permitam aos diversos setores públicos tomar decisões qualificadas e eficientes; *mecanismos de governança* que definam os passos e procedimentos dos gestores e ampliem horizontes para os ajustes *no pari passu* e replanejamento das ações (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2016).

Cabe ressaltar que esse sistema tem intenção de validar a importância dos Ministérios responsáveis pelo desenvolvimento da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas no sentido em fazerem valer o *Decreto nº9.203/2017* (PONTIERI, 2017) assim como assumirem o compromisso com a inclusão da política pública de *ETP* na pauta do *Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)* (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, c2021) e nos sistemas de monitoramento e avaliação já existentes no governo federal com vistas à consolidação desta política na perspectiva dos direitos humanos.

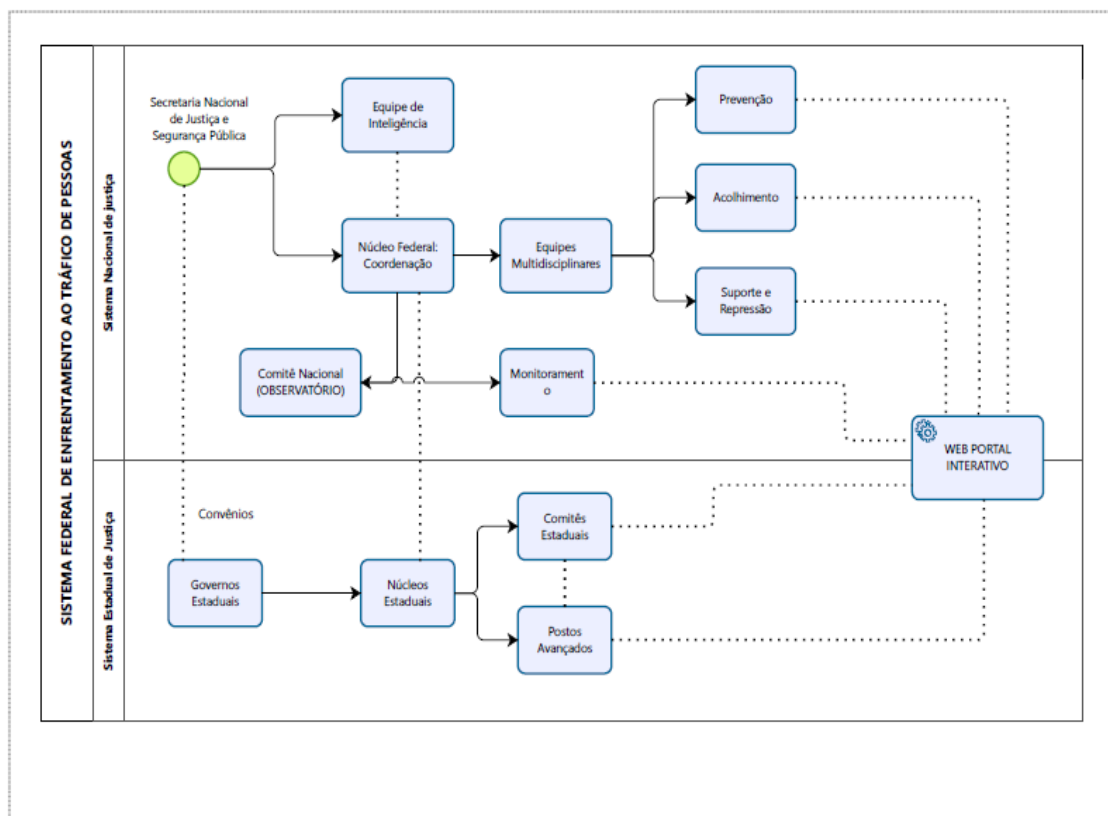
3.4.1 Premissas e diagrama do sistema de monitoramento e avaliação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas

As premissas representam as ideias iniciais que deram origem ao objeto de estudo desta pesquisa. Elas são, portanto, os pontos considerados como verdadeiros, a partir dos quais o estudo foi desenvolvido para delinear o diagrama do *Sistema de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Esses princípios podem ser descritos da seguinte maneira: (i) *as metodologias de monitoramento e avaliação utilizadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública por meio do Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (ETP) e as do FONTET/CNJ não dialogam entre si, portanto, não podem indicar caminhos para construção de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.* (ii) *Os bancos de dados do FONTET/CNJ e do ETP/MJ não estão integrados com os demais órgãos do Sistema de Justiça e Segurança, o que dificulta sobremaneira o desenvolvimento de ações conjuntas voltadas à prevenção, repressão e responsabilização dos acusados e a proteção integral às pessoas em situação de tráfico.* (iii) *As metodologias de monitoramento e avaliação aplicadas pelo ETP/MJ e FONTET/CNJ promovem o silenciamento dos violados e, conseqüentemente, a invisibilidade ao tráfico de pessoas, sobretudo quando as vítimas não são ouvidas e suas histórias de vulnerabilidade não são levadas em consideração.* (iv) *Percebe-se que há uma ausência marcante dos violados por*

meio do silenciamento de suas vozes e, por conseguinte, um destaque especial para a invisibilidade desse tipo de crime, dificultando em demasia a implementação de políticas públicas de prevenção, repressão e responsabilização dos acusados além da proteção às pessoas em situação de tráfico. (v) A pulverização das ações, sua desarticulação e por vezes inexistência fazem com que após quinze anos da publicação do decreto nº 5.948 de 26 de outubro de 2006, que implementou a Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, ainda não se tenha a real dimensão da incidência desse tipo de prática criminosa que explora e “coisifica” pessoas, transformando-as em mercadorias de consumo.

O diagrama a seguir explica visualmente como o sistema de monitoramento e avaliação pode funcionar:

Figura 3 - Sistema Federal de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas



Fonte: elaboração própria.

É importante salientar que o diagrama apresentado na Figura 3 está em perfeita sinergia com a *Política e os planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Desta feita, essa propositura indica que o *Ministério da Justiça e Segurança Pública*, por meio da *Secretaria Nacional de Justiça*, responsável legal pela implementação da política de ETP, cuja coordenação deve ser gestada por um *Núcleo Federal ETP*, deve contemplar os seguintes

objetivos: *implementar a Política e os planos nacionais de ETP, dar suporte técnico ao CONATRAP, monitorar os NETPs, os Postos Avançados e os Comitês Estaduais de ETP (CIPETPs)*. O Núcleo Federal deve ser formado por *equipes interdisciplinares*, divididas por áreas de atuação com as seguintes *funções*: apoiar as áreas de prevenção, repressão e responsabilização, garantindo atendimento integral às *vítimas* do tráfico de pessoas.

A *Equipe de Inteligência*, por sua vez, tem como *objetivo primordial* assessorar o *Gabinete da Secretaria Nacional de Justiça e a Coordenação do Núcleo Federal ETP*, na produção de conhecimentos sobre as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Suas principais *funções* são: gerar inovação, levantar dados, informações, produzir relatórios, estatísticas, organizar registros, elaborar sistemas de informação, alimentar o banco de dados, produzir publicações, e realizar estudos e pesquisas.

Núcleo Federal ETP deve ser formado por equipes interdisciplinares. A *Equipe de Prevenção* tem como *objetivos*: desenvolver campanhas, cursos, oficinas, seminários, mobilizações sócioeducativas, buscas ativas para identificação de casos TP, dentre outros. Suas *funções*: planejar, coordenar e implementar as áreas de prevenção em nível nacional, em parceria com os *Núcleos Estaduais*. A *Equipe de Acolhimento* atende ao seguinte *objetivo*: construir e consolidar a rede de acolhimento e atendimento às *vítimas* para monitoramento e encaminhamento seguro dos casos. Suas *funções*: mapear e monitorar, em conjunto com a *equipe de inteligência*, todas as instituições públicas e privadas, com vistas ao acolhimento das *vítimas*. *Equipe de Suporte a Repressão* tem como *objetivos*: atender casos, receber e encaminhar as denúncias, manter contatos institucionais com os órgãos de *Justiça e Segurança Pública* e monitorar os casos encaminhados. Suas *funções*: realizar a pré-triagem dos casos, receber denúncias, preparar, em conjunto com a *equipe de Inteligência*, relatórios e dossiês para encaminhar às autoridades *Políciais e Ministério Público*.

A *Equipe de Monitoramento* deve estar diretamente ligada ao *Núcleo Federal* e ao *CONATRAP* objetivando: monitorar e avaliar o *Sistema Nacional* e a execução da *Política e dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Suas *funções*: alimentar o portal interativo com as informações recebidas pelos *Núcleos Estaduais e Federal*, elaborar relatórios e analisar informações, produzir estatísticas, em conjunto com a *equipe de Inteligência*, para realização do monitoramento e avaliação *in loco*.

O diagrama apresenta, também, uma proposta para se construir *INTERFACE DE INTEGRAÇÃO: WEB - PORTAL INTERATIVO* para uso exclusivo dos *Sistemas Federal e Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. *Objetivos*: (i) troca de informações sobre casos, iniciar negociações e monitorar permutas de casos; (ii) servir de interface assegurando a

interoperabilidade para os bancos de dados de cada estado, União e instituições responsáveis pelo enfrentamento; (iii) monitorar convênios; (iv) produzir cursos e capacitações on-line; (v) enviar e receber documentos oficiais entre *Núcleos Estaduais e Federal*; (vi) monitorar e avaliar as políticas públicas e enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Os *princípios norteadores* deste portal seriam: (i) *atuar dentro da concepção do GovData, assegurando a accountability democrática*; (ii) *padronizar equipamentos e sistemas oficiais*; (iii) *centralizar as informações*; (iv) *desenvolver e manter os sistemas de tecnologia da informação*; (v) *compartilhar os bancos de dados*; (vi) *cruzar as informações de bancos de dados relacionais*; (vii) *garantir a segurança das informações e comunicações*; (viii) *realizar monitoramento e auditoria permanente*.

Os inúmeros desafios da transversalidade das dimensões caracterizam o tráfico de pessoas, cujas particularidades constroem uma combinação de recortes populacionais e tipologia de crime, tornando ainda mais difícil enfrentar o problema de forma articulada por meio de políticas de Estado. Faz-se necessário, portanto, atentar para a falta de equalização dos diferentes aspectos por meio dos quais esse tipo de crime é reconhecido por diferentes políticas, além de se prestar atenção às diferentes terminologias empregadas para descrever situações que podem ter características similares, de acordo como ponto de vista do ator institucional que observa os fatos.

Percebe-se que, diante do sistema de monitoramento de uma política tão transversal, para cada variável de recorte populacional há que se buscar o que informará, qual a melhor metodologia a ser adotada no sentido da prestação de um serviço público de qualidade e eficientemente organizado para atender às pessoas vitimadas dentro das diferentes políticas públicas. Tal afirmativa procede uma vez que é possível que cada situação ofereça informações de base que são diferentes, a exemplo das *vítimas LGBTQIAP+*, que demandam ações de Estado diferentes das relativas ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas.

Assim, diante de tantas variáveis, torna-se oportuno destacar a relevância de se pactuar politicamente com os diferentes setores e atores sobre o modelo metodológico de atuação que esteja referenciado pelos três eixos da política de ETP: *prevenção, repressão e punição aos acusados, e proteção integral as vítimas*. Torna-se essencial a definição de uma matriz de responsabilidades compartilhadas entre os atores públicos e a sociedade civil no sentido de identificar o recorte populacional de cada foco de atuação dos planos nacionais, para entender o que é mais necessário para cada agrupamento desta população, pensando o lugar de cada ação para cada ator. Recomenda-se que não se generalizem os indicadores pelas modalidades ao

tráfico e pelos recortes populacionais. Isso porque, ao se reconhecerem as particularidades do cruzamento entre as modalidades do crime e os recortes populacionais específicos das *vítimas*, pode-se reconhecer mais facilmente qual é a melhor medida a ser adotada e qual segmento deve executá-la. Isso, por certo, ajudará também a *desinvizibilizar* as *vítimas* dentro das políticas de Estado, já que elas passarão a ser atendidas por suas características específicas e necessidades.

O sistema de monitoramento e avaliação, delineado por esta pesquisa, traz em si a concepção de uma política pública sob a ótica dos direitos humanos capaz de promover a transparência na informação e integração entre os diversos órgãos de Justiça e Segurança Pública. Desse modo, garante-se a interoperabilidade entre as plataformas oficiais já existentes, além de manter o processo decisório orientado por: evidências, conformidade legal, qualidade regulatória, desburocratização e apoio à participação da sociedade civil, gerando subsídios para tomada de decisão no campo das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

4 POLÍTICA PÚBLICA, DIREITOS HUMANOS, INTERDISCIPLINARIDADE E BOAS PRÁTICAS: ASSEGURANDO DIREITOS ÀS VÍTIMAS AO TRÁFICO DE PESSOAS

4.1 Introdução

Este capítulo desenvolve o estudo de uma análise que identifica as violações cometidas pelo Estado brasileiro no enfrentamento ao tráfico de pessoas e a consequente negação de direitos que acelera o processo de *revitimização* das pessoas aliciadas pelo crime. Busca, ainda, contextualizar as perspectivas da governança pública focada na integração e inovação, sob a ótica da interdisciplinaridade, frente ao desenvolvimento de linhas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, referenciadas por boas práticas cujas metodologias podem ser replicadas à luz das evidências.

Serão apresentadas análises sobre os dados produzidos oficialmente por meio do *Relatório Nacional sobre o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (MJSP, 2021), documento que, ao espelhar a realidade das instituições públicas, denuncia a intervenção de um Estado *negacionista* capaz de promover todos os tipos de vulnerabilidades. Sob os olhares da interdisciplinaridade e dos direitos humanos, o que se constata é que os dados publicados não acrescentam nenhuma informação adicional, apenas reafirmam o cenário que vem se agravando e que já está descrito nos relatórios anteriores. Ou seja, o relatório, na verdade, mais que um instrumento de informação, é um estudo que escancara as fragilidades do Brasil no campo das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, uma vez que destaca novamente a inexistência de banco de dados oficiais capaz de subsidiar o monitoramento e avaliação das ações concretas efetivadas pelo Estado brasileiro. Esse documento indica que o *Sistema de Justiça e Segurança Pública* promove a *revitimização* e o silenciamento das pessoas em situação de tráfico humano. Desnuda, portanto, o total descumprimento da *Lei nº 13.344/2016* (MJSP, 2021) além de indicar o *Estado* brasileiro como maior violador.

A presente pesquisa, referenciada por estudos e análises do levantamento *Tráfico de Pessoas em Números – Processos Judiciais* da *Organização Internacional da Migração (OIM)* (OIM; CNJ, 2021), demonstra que o crime de tráfico de pessoas é um assunto secundário e que, portanto, corre o sério risco de ser invisibilizado pelo poder judiciário brasileiro. Os dados apresentados indicam haver lapsos temporais. O levantamento afirma existir um contraponto grave revelado pelo fato de as coletas dependerem da avaliação humana em um esforço descentralizado, não havendo nenhum arcabouço metodológico embasado cientificamente.

Assim, invisibilizadas e silenciadas pelo *Sistema de Justiça e Segurança*, as pessoas em situação de tráfico humano são *coisificadas*, ficando expostas às *vulnerabili*

A segunda boa prática em destaque, neste capítulo, é a *Nota Técnica nº 01/2021/REL/SCI/PGR*, lançada no dia 27 de julho de 2021 pelo *Ministério Público Federal (MPF)* - Assunto: *Corrupção como facilitadora ao tráfico de pessoas*, que foi elaborada conjuntamente pelas segunda e quinta *Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF* (MPF, 2021). Esse documento está referenciado pelos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*, previstos na *Agenda 2030 da ONU*, mais precisamente o Objetivo número 5: *alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas* (NAÇÕES UNIDAS Brasil, 2015). A *Nota Técnica*, ao recomendar a atuação em rede, fortalece a ação do *Ministério Público Federal*, promove a redução da vulnerabilidade institucional à medida em que impõe medidas *anticorrupção* dentro da esfera pública, investe na capacitação dos agentes públicos, estimula o desenvolvimento social e assegura igualdade de gênero. Também incide diretamente no campo das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas referenciando-se pela *Lei nº 13.344/2016* (BRASIL, 2016b), que aduz sobre as políticas públicas de prevenção, repressão desse delito, bem como a atenção às suas *vítimas*.

A política de atendimento à criança e ao adolescente desacompanhado da cidade de São Paulo: setor anexo de atendimento de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio e *vítimas* estrangeiras de tráfico internacional de pessoas – *SANCAST* (SÃO PAULO, 2015), complementa o hall das boas práticas cuja metodologia pode ser replicada no campo das políticas públicas de proteção e defesa da criança e adolescente.

A criação e as práticas adotadas pelo *SANCAST* institucionalizam fluxo e protocolos dentro do *Sistema de Justiça*, produzindo novas subjetividades e saberes. Seu caráter interdisciplinar assegura medidas protetivas mediante ações integradas, implementadas e gerenciadas no âmbito da rede interinstitucional formada pelo poder público e sociedade civil. Por meio dessas ações, observam-se metodologias inovadoras baseadas em evidências que definem ferramentas a serem utilizadas nos processos de avaliação e monitoramento para fins de ajustes no *pari passu* das ações e políticas públicas voltadas à proteção integral e ao acolhimento das crianças e adolescentes.

No sentido de construir caminhos no campo das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, sob a ótica da interdisciplinaridade e dos direitos humanos, esta pesquisa avalia como inovadoras as boas práticas uma vez que apontam soluções efetivas para assegurar direitos às pessoas vitimadas pelo tráfico humano. Atender a demandas públicas e buscar soluções de problemas de ação coletiva de modo racional, consensual ou deliberativo, para

promoção da liberdade, da justiça e de outros valores humanísticos requereu, ao longo da história, o fortalecimento das instituições. Valores públicos constituem, portanto, a base constitutiva e legitimadora do Estado contemporâneo. Identificar o momento adequado para assegurar esses valores é um misto de técnica, política e arte.

4.2 Desnudando as violações do Estado brasileiro no enfrentamento ao tráfico de pessoas: negação de direitos e revitimização

Dados do *Relatório Nacional sobre o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2017/2020)* (MJSP, 2021) elaborado em parceria do *Ministério da Justiça e Segurança Pública com o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC)*, mostram que 72% das vítimas desse tipo de crime no Brasil são negras. A taxa considera as supostas vítimas atendidas nos *Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* e em postos do *Ministério da Saúde*.

Essa é a primeira vez que o relatório traz o recorte por raça. De acordo com o levantamento, entre as possíveis vítimas de tráfico de pessoas que foram atendidas exclusivamente no sistema de saúde, 37,2% são crianças. Segundo o estudo, de 2017 a 2020, foram catalogadas 1.811 vítimas com idades entre 18 e 59 anos pelos *Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)*. No sistema de saúde, foram contabilizadas 615 vítimas potenciais.

Já pelo *Disque 180*, foram recebidas 388 denúncias no período, 61% das quais relacionadas à exploração sexual. No *Disque 100*, entre 2017 e 2019 foram contabilizadas denúncias referentes a 79 vítimas, entre as quais 45 para fins de exploração sexual, 21 relacionadas ao trabalho em condições análogas à escravidão, 11 por adoção ilegal e duas para remoção de órgãos. Os dados referentes ao ano de 2020 então ausentes do relatório.

O *Ministério Público do Trabalho (MPT)*, por sua vez, contabilizou 15.857 aliciamentos entre 2017 e 2020, a maioria (14,80%) no estado de São Paulo, seguido por Minas Gerais (14,52%). Contudo, o próprio *Ministério da Justiça e Segurança Pública* afirmou que ainda é necessário resolver a subnotificação de casos e a falta de um sistema de coleta de dados unificado. O relatório indicou que a formação dos agentes públicos também é de fundamental importância para que se compreendam as reais dimensões e características do crime a fim de enfrentá-lo. Vale destacar que esse é o primeiro relatório após a *Lei nº 13.344, de 2016*.

Os dados apresentados pela *Polícia Federal* informam que foram feitos 218 inquéritos ante 204 entre 2017 e 2019 somados. O número parece um contrassenso em um ano marcado pelo fechamento de fronteiras e restrições de circulação por conta da pandemia. No entanto, o

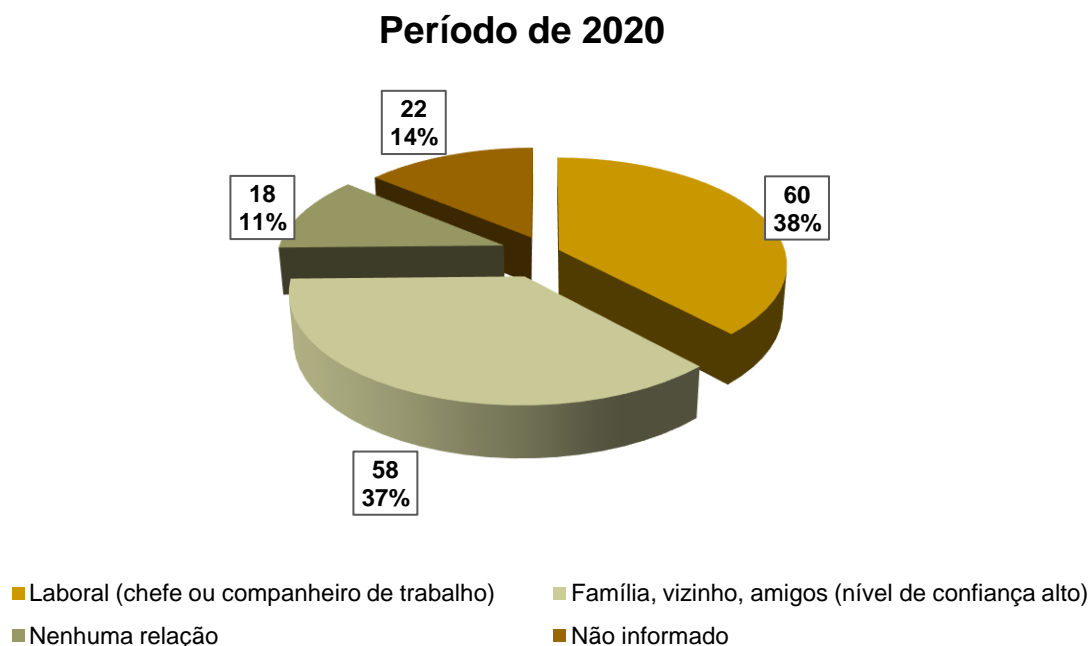
relatório apontou que o aumento do desemprego motivou migrações dependentes de contrabandistas; a crise econômica obrigou muitos a aceitar mais trabalho por salários menores; o confinamento isolou *vítimas*, especialmente mulheres, de redes de apoio; os aliciadores passaram a atuar com mais força na internet em uma tendência que deve persistir mesmo após o fim da pandemia; e a *Covid-19* deslocou, para a saúde, verbas, equipamentos e pessoal de várias áreas, inclusive do enfrentamento ao tráfico de pessoas. Se as ações de enfrentamento a esse tipo de prática criminosa já eram incipientes, durante a pandemia fragilizaram-se ainda mais.

Segundo o *Relatório do MJSP/UNODC*, o principal fator de risco de uma possível *vítima* ao tráfico é a pobreza. A vulnerabilidade aumenta se a pessoa estiver em uma relação de poder desigual, como no caso de mulheres, crianças, migrantes, negros e pessoas socialmente excluídas. As mulheres costumam ser mais exploradas sexualmente. Parte é enganada com promessas falsas e levada para servir o mercado internacional. Os homens são mais explorados em dinâmicas de trabalho análogas à condição de escravidão, dentro do próprio país.

As *vítimas* continuam a ser aliciadas por conhecidos(as) ou amigos(as) de amigos(as) e aceitam as propostas que lhes são oferecidas, sem coação ou violência física. Em alguns casos, ascendem na estrutura do crime e tornam-se elas mesmas aliciadoras. Quando a justiça deflagra um esquema criminoso, normalmente são esses(as) aliciadores(as) que costumam ser investigados e, eventualmente, condenados(as). O relatório afirmou que o(a) aliciador(a) se aproxima do cotidiano da *vítima* e o aliciamento pode se suceder em situações corriqueiras do dia a dia, por meio do convite de alguém confiável. Essa afirmação foi sublinhada por 86,4% dos(as) entrevistados(as) segundo dados coletados pela pesquisa de percepção sobre o tráfico de pessoas.

No Gráfico 2, a seguir, os casos de tráfico de pessoas de acordo com a relação entre traficantes/exploradores e as *vítimas*, as quais foram atendidas pelos Núcleos e Postos:

Gráfico 2 - Relação traficantes-vítimas



Fonte: Elaboração própria com base em MJSP, [c2022?].

Em relação às mudanças no *modus operandi* do tráfico de pessoas, a utilização de recursos tecnológicos como a internet e aplicativos de celulares foi apontada como a mudança mais significativa na forma de aliciar. Essas ferramentas permitem que o(a) explorador(a) não se arrisque porque não necessita estar perto da *vítima* e é possível exercer controle a distância. Além disso, alguns relatos indicaram o uso desses artifícios também para a exploração. Em relação ao gênero das pessoas condenadas pela prática do crime, apresentam-se os seguintes dados do *Departamento Penitenciário Nacional*: 78% são homens e 22% são mulheres. Importante destacar a prevalência de mulheres condenadas em casos de tráfico internacional.

Sob os olhares da interdisciplinaridade e dos direitos humanos, o que se constata é que esse relatório não acrescentou nenhuma informação, apenas reafirmou o cenário que vem se agravando, o que já foi descrito nos relatórios anteriores. Ou seja, o relatório, na verdade, é mais um instrumento de informação, pois seu conteúdo escancara as fragilidades do Brasil no campo das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas uma vez que destaca novamente a inexistência de banco de dados oficial capaz de subsidiar o monitoramento e avaliação das ações concretas efetivadas pelo Estado brasileiro. O documento indicou que o *Sistema de Justiça e Segurança Pública* promove a *revitimização* e o silenciamento das pessoas em situação de tráfico humano. Desnuda, portanto, o total descumprimento da *Lei n° 13.344/2016* (BRASIL, 2016b), além de indicar o *Estado* brasileiro como maior violador.

À luz dos dados apresentados pelo *Relatório Nacional sobre o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2017/2020)* (MJSP, 2021), cabem ainda algumas reflexões no sentido das noções de *Estado e Cidadania* configurando-se em produtos de um diálogo constante travado em palavras ou ações práticas, posições e posturas. Como *noções sociais*, fazem parte de um imaginário maior, gerando um caminho de mão dupla entre práticas específicas e noções abstratas. Jamais qualquer estudo científico vai achar *o Estado* como também nunca poderá identificar a *Cidadania*, porém vai poder analisar as ações concretas derivadas das políticas públicas a exemplo de moradias, escolas, trabalho, eventos, procedimentos, e reações que são *o Estado e a Cidadania* em ação.

No cotidiano, pode-se observar diversos exemplos dessas diferentes relações entre *Estado e Cidadania*, com destaque às vezes para uma e às vezes para a outra. Mas também se reconhece que nem tudo que é público é produto do *Estado*. A lógica das relações entre *Estado, público e território* não pode ser estratificada, presumindo-se que cada nível se encaixa perfeitamente em uma hierarquia. Ao contrário, é complexa, contraditória e conflituosa. O *Estado* claramente tem um papel central, mas ações de interesse público podem incluir, também, todas as ações estruturadas pela sociedade civil a partir de suas próprias demandas e pressões de ordem política.

Nesses meandros, as vulnerabilidades das pessoas em situação de tráfico humano deveriam ser reduzidas por governos comprometidos com o desenvolvimento de políticas públicas sob a ótica dos direitos humanos. A ideia de vulnerabilidade se refere, portanto, à ação prática de *Estado* eficiente e competente na prestação de um serviço público pautado pela garantia de direitos. Um Estado capaz de, em conjunto com a sociedade civil, construir e assegurar a cidadania de forma plena às pessoas vitimadas pelo crime. Nesses casos específicos, se houvesse um olhar sinérgico entre as *duas visões* (gestores públicos e pessoas vitimadas pelo crime de tráfico humano) ao ponto em que formuladores de ações e implementadores de serviços assegurassem a proteção integral com base nas vulnerabilidades apresentadas pelas *vítimas*, certamente o resultado seria um impacto positivo nas políticas de prevenção ao crime e punição aos(às) aliciadores(as).

No caso contrário, ou seja, quando não existe o mínimo de sinergia entre estes dois olhares e o direcionamento do *Estado* diverge substancialmente, caminhando em sentido oposto às necessidades apontadas pelas *vítimas*, a consequência é drástica. A exemplo do que hoje o Brasil já testemunha: a falência do poder público e o conseqüente aumento das vulnerabilidades, não apenas as sociais e materiais, mas ainda pior, as institucionais (SPINK, 2014). Assim, diante de tantas fragilidades e descompromissos com o enfrentamento a esse tipo de crime, as

Nações Unidas já avaliam o tráfico de pessoas como sendo a *epidemia do século XXI*. A vacina eficaz para exterminar o vírus que *coisifica pessoas* é a busca para o fortalecimento das instituições democráticas e do *Estado de Direito* para que se tornem capazes de assegurar às pessoas vulneráveis ao tráfico humano acesso às políticas públicas garantidoras da ordem democrática concreta, eliminando, assim, as ameaças de *vulnerabilidades*.

4.3 Tráfico de pessoas, um tema secundário para o judiciário brasileiro: as complexidades do sistema de justiça no enfrentamento ao tráfico de pessoas, olhares e capacidades limitadas

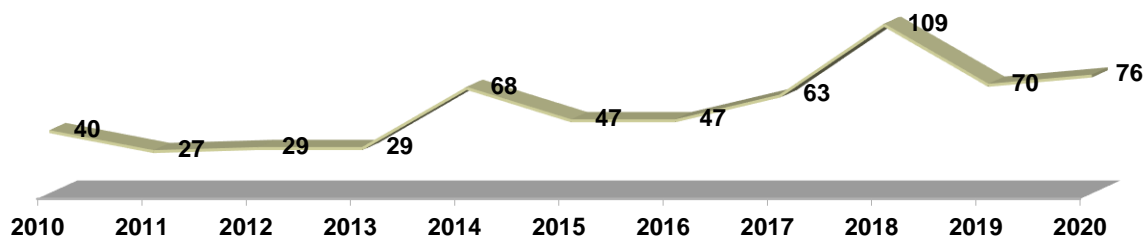
O crime de tráfico de pessoas é complexo e subliminar. Impõe abordagem interdisciplinar e análises na perspectiva dos direitos humanos. Exige uma ação conjunta entre *poder público e sociedade civil* com a finalidade de implementar políticas públicas de prevenção, repressão e proteção integral. O propósito maior é de interditar o ciclo de *revitimização*.

Faz-se necessário, portanto, ampliar os olhares e capacidades do sistema de justiça e segurança para que as investigações e os julgamentos dos crimes de tráfico de pessoas sob a perspectiva da *vítima* sejam conduzidos de maneira efetiva. São inúmeros os ganhos quando é possível identificar as rotas, os perfis das *vítimas* e dos aliciadores. Só assim, a *Lei n°13.344/2016* (BRASIL, 2016b) poderá ser efetivada. Porém, devido à subnotificação, à precariedade e por vezes à inexistência dos dados oficiais, o número reduzido de sentenças é um dos sintomas da invisibilidade do crime pelo judiciário.

Nesse diapasão, esta pesquisa analisa o levantamento *Tráfico de Pessoas em Números – Processos Judiciais da Organização Internacional da Migração (OIM)*, que informou:

O banco de dados do CNJ reflete a extração de dados do DATAJUD, abrangendo processos judiciais ajuizados de 2015 a 2020, nas justiças estaduais e federais, nos assuntos Tráfico Internacional de Pessoas, Tráfico Internacional para fins de exploração sexual, Tráfico Interno de Pessoas e Tráfico Interno para fins de exploração sexual (tanto em atos infracionais como crime do código penal). Segundo essa fonte de informação, 192 casos foram processados em cinco anos. As classificações do DATAJUD são lançadas pelos participantes do processo judicial (via-de-regra em campos estruturados como “assunto”. Essas informações são de fácil resgate pelo CNJ. O contraponto é que elas dependem da avaliação humana em um esforço descentralizado, de sorte que elas são contingentes do conhecimento dos participantes sobre o tema. Ações judiciais podem apresentar mais de um assunto, apesar de a classificação permitir apenas um. Desse modo, caso o Tráfico de Pessoas seja um assunto secundário, corre-se o risco de ele não ser identificado nessa base de informação. A pesquisa com inteligência artificial teve como escopo auxiliar na compreensão geral dos casos no Brasil referente à temática de tráfico de pessoas. Como resultado final, num lapso de dez anos (2010 a 2020) foram encontradas aproximadamente 612 decisões no Poder Judiciário. As decisões do recorte final foram proferidas em 41 tribunais diferentes [...] (OIM; CNJ, 2021, p. 2)

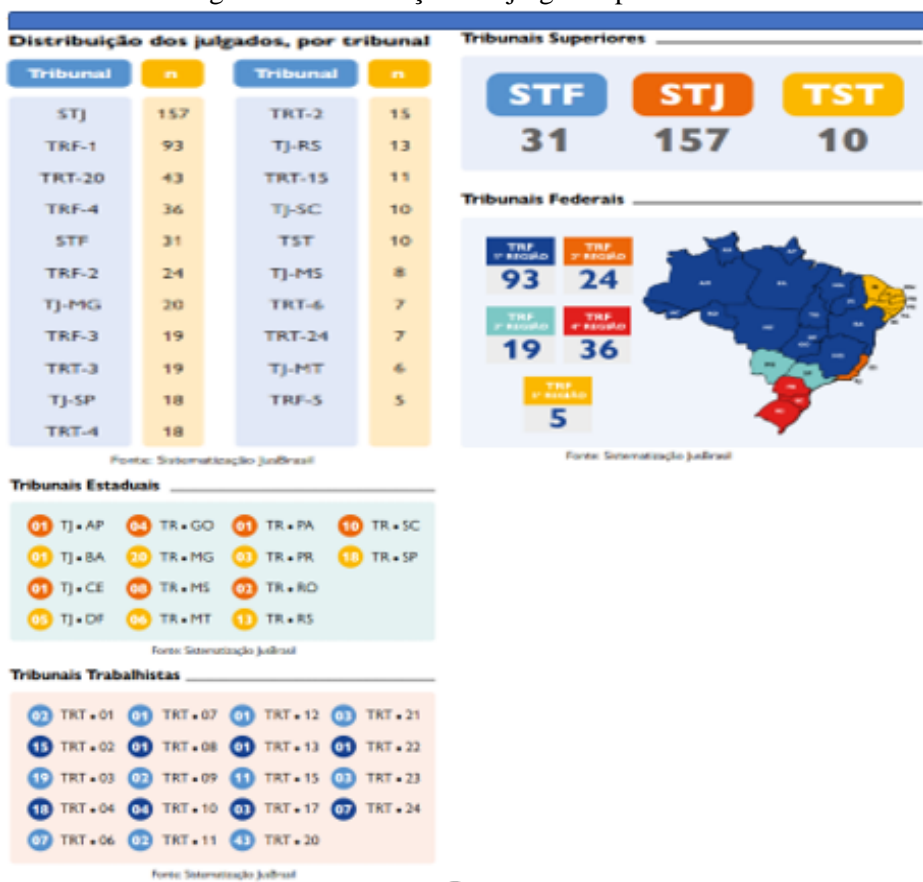
Gráfico 3 - Distribuição Temporal dos Julgamentos



Fonte: Elaboração própria com base em OIM; CNJ, 2021, p. 2.

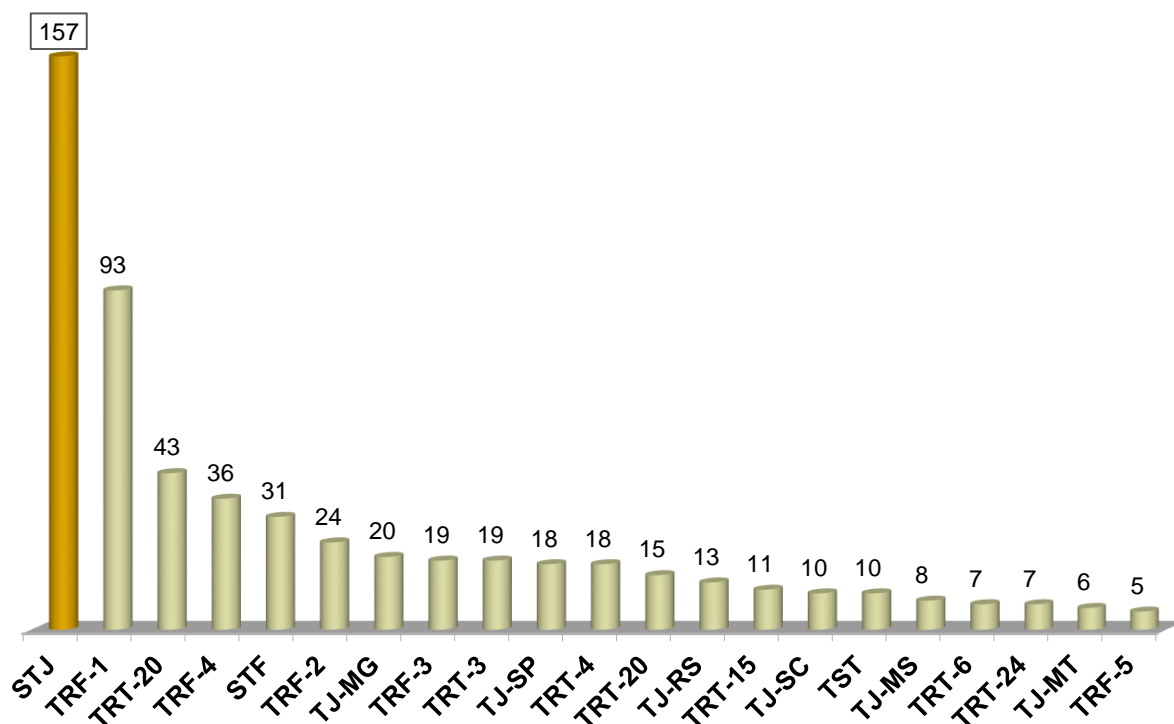
As decisões do recorte final foram proferidas em 41 tribunais diferentes, conforme a distribuição descrita na Figura 4.

Figura 4 - Distribuição dos julgados por tribunal



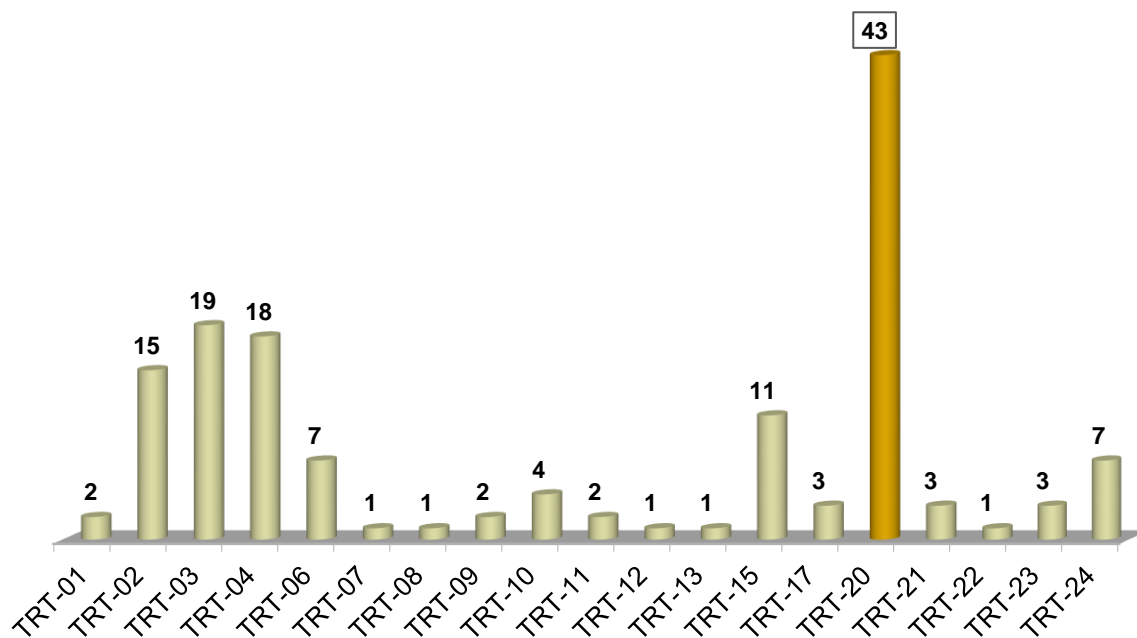
Fonte: OIM; CNJ, 2021, p. 2-3.

Gráfico 4 - Distribuição dos julgados por tribunal



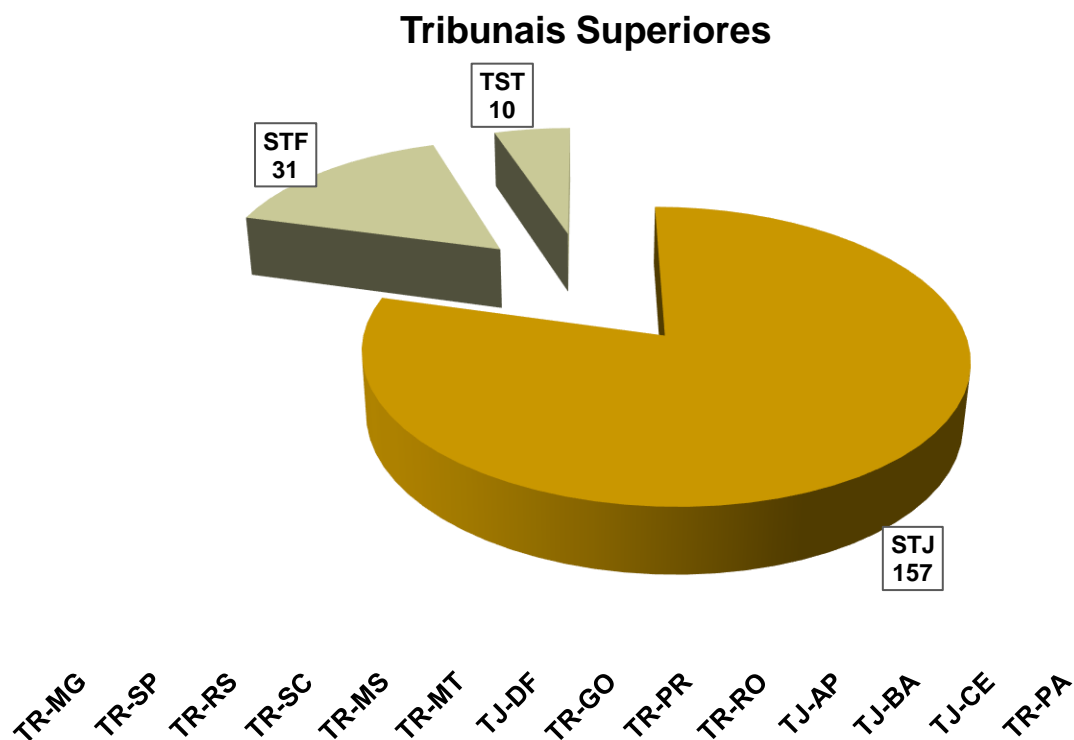
Fonte: elaboração própria com base em OIM; CNJ, 2021.

Gráfico 5 - Distribuição dos julgados por tribunais trabalhistas



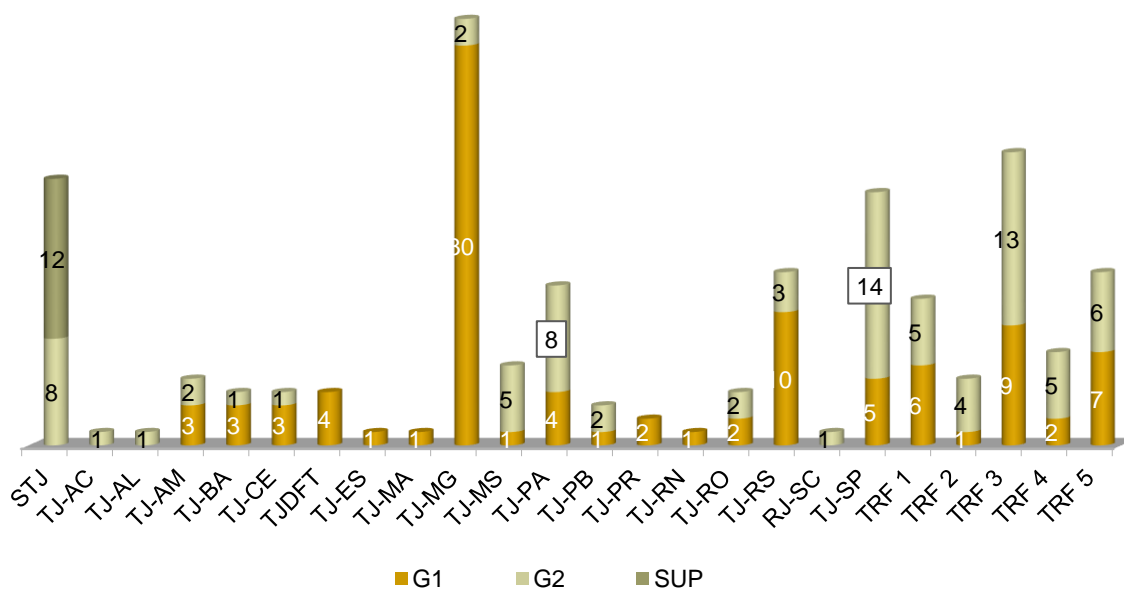
Fonte: elaboração própria com base em OIM; CNJ, 2021.

Gráfico 6 - Distribuição dos julgados por Tribunais Superiores



Fonte: elaboração própria com base em OIM; CNJ, 2021.

Gráfico 7- Distribuição dos julgados por tribunal e por grau (2015-2020)



Fonte: elaboração própria com base em OIM; CNJ, 2021.

O levantamento de dados, *Tráfico de Pessoas em Números – Processos Judiciais*, serve, assim como o *Relatório Nacional sobre o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2017/2020)* (MJSP, 2021), como um instrumento de denúncia uma vez que indica um lapso temporal de dez anos (2010 a 2020) sem que o *FONTET/CNJ* (CNJ, 2015) realizasse nenhum tipo de levantamento. Demonstra que o crime de tráfico de pessoas é um assunto considerado secundário, portanto corre o risco de ser invisibilizado pelo próprio poder judiciário. Os dados apresentados indicam que existe um contraponto grave revelado pelo fato de que as coletas dependem da avaliação humana em um esforço descentralizado, de sorte que elas são contingentes do conhecimento das pessoas envolvidas nesse tipo de levantamento. Portanto, não existe um arcabouço metodológico embasado cientificamente.

A pesquisa da *OIM* revela ainda que, ao se comparar a amostra dos dados extraídos pelo *FONTET/CNJ* (CNJ, 2015) ao longo de cinco anos com os dados do período de dez anos obtidos por meio de inteligência artificial (dobro da amostra temporal), é possível verificar que há um número expressivo de processos que tratam de tráfico de pessoas como um tema não imediatamente identificado pelo operador que classificou o caso no *DATAJUD* (CNJ, c2022) (Figura 4). Observa-se, na pesquisa, que a comparação das duas amostras permite identificar um ganho de escala após a aprovação da nova lei sobre tráfico de pessoas, em 2016 (*Lei nº13.344/2016*). Em ambas as amostras, o número total de casos é significativamente baixo, apontando espaço para o desenvolvimento de estratégias no sentido de melhorar o acesso à justiça e o processamento dos crimes (ver Gráfico 4).

As análises feitas revelam ainda que, a partir do levantamento dos dados oficiais do *DATAJUD* (CNJ, c2022) e da geração de informações complementares pela agregação de dados do *JusBrasil*⁵, foi mapeado o cenário geral de casos de tráfico de pessoas no Brasil, verificando-se tanto o registro inicial (via *DATAJUD*) quanto a referência ao tema em decisões (via *JusBrasil*). Chama especial atenção o número resumido de processos que tramitam no *Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF1)* e *Tribunal Regional Federal da Terceira Região (TRF3)*, evidenciando, ainda mais, os gargalos do *Sistema de Justiça* no enfrentamento ao tráfico de pessoas. O mapeamento apresentado permite uma análise qualitativa aprofundada dos casos, eliminando as incongruências entre as duas bases de dados. Abre espaço também para a produção

⁵ O *JUSBRASIL* é uma ferramenta tecnológica que auxilia no cumprimento da determinação constitucional de publicidade dos atos oficiais e jurídicos a partir do momento em que permite, com uma simples busca, que qualquer página de sua base de mais de 50 milhões de documentos seja facilmente encontrada, por qualquer cidadão brasileiro. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/home>. Acesso em: 24 out. 2021.

de um levantamento de necessidades de treinamento e possibilidades de cooperação para o desenvolvimento do tema na perspectiva das *vítimas*.

Invisibilizadas e silenciadas pelo *Sistema de Justiça e Segurança*, as pessoas em situação de tráfico de humano são *coisificadas* ficando expostas às *vulnerabilidades sociais, materiais e institucionais* (SPINK, 2014). O *Levantamento Nacional sobre o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2017/2020)* (MJSP, 2021) foi elaborado no âmbito da *Lei n.º 13.344/2016* (BRASIL, 2016b) portanto, em relação aos anteriores, amplia as finalidades de exploração decorrentes do crime e destaca que a *vulnerabilidade socioeconômica* é um dos principais fatores de risco ao tráfico de pessoas. Esse documento informa que os relatos descritivos sobre esse delito, proporcionados por profissionais com atuação no enfrentamento ao tráfico de pessoas, apontam que 95% deles acreditam que a pobreza é um dos principais fatores de risco que estimulam as *vítimas* a aceitar as propostas dos(as) aliciadores(as). Da mesma forma, 91,5% indicaram o desemprego como circunstância de *vulnerabilidade*.

Diante desse cenário, o tráfico de pessoas, sob a compreensão da interdisciplinaridade e à luz dos direitos humanos, tem que ser analisado diante de uma perspectiva *multidimensional* uma vez que os aliciadores, por meio de propostas sedutoras, geram ilusões sobre a melhoria na qualidade de vida e perspectivas de um futuro promissor. Ao lançar mão dessa estratégia, obtêm o consentimento das *vítimas*, aproveitando-se de suas *vulnerabilidades*. Não é necessário, portanto, o uso de violência, fraude, coação ou grave ameaça para obtenção do *consentimento*. Sobre isso, o *Protocolo de Palermo* (ONU, 2003) apresentou um texto de fácil compreensão, não apenas ao conceituar o tráfico de pessoas, mas também ao destacar a irrelevância do *consentimento* dado pela *vítima* do crime. Porém, a *Lei n.º 13.344/2016* (BRASIL, 2016b), que aduz sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às *vítimas*, apesar de ser considerada um avanço, ignora o *Protocolo de Palermo* (ONU, 2003) no quesito do *consentimento*, vulnerabilizando ainda mais as pessoas ofendidas pelo crime.

Essas análises sobre as diversas *vulnerabilidades* e dificuldades que envolvem as denúncias relativas ao crime tráfico de pessoas, são essenciais a fim de ampliarmos os horizontes na busca por soluções para o enfrentamento dessa prática delituosa que transforma pessoas em mercadorias de consumo. As soluções mais efetivas, por certo, serão no sentido de reduzir ou eliminar as *vulnerabilidades*, sobretudo as institucionais, de um *Estado* que se apresenta *negacionista*, sendo, portanto, o maior violador dos direitos humanos. No caso de tráfico de pessoas, lançar olhares interdisciplinares para a forma como as instituições que integram o *Sistema de Justiça e Segurança* se estrutura e se apresenta permite compreender não

só os entraves no campo das políticas públicas no Brasil, mas também os gargalos que impedem o acesso à justiça pelas pessoas violadas pelo crime.

4.4 As boas práticas necessárias ao fortalecimento da justiça para o enfrentamento ao tráfico de pessoas: sentença paradigmática, sextorsão, proteção integral e vulnerabilidades

No primeiro semestre de 2021, a *Organização Internacional para as Migrações (OIM)* e a *Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE)* realizaram o *1º Concurso OIM-Ajufe de decisões judiciais e acórdãos em tráfico de pessoas, promoção de migração ilegal e redução à condição análoga à de escravo* (OIM BRASIL, 2021). O livro *Decisões Paradigmáticas* (TORELLY; MACIEL; GONZAGA, 2021), resultado do concurso, reúne 12 decisões e faz parte do conjunto de iniciativas promovidas pelas organizações com vistas ao fortalecimento das capacidades do judiciário para o enfrentamento desses delitos e a promoção dos direitos das vítimas. As decisões que foram selecionadas demonstram como os magistrados podem lançar mão da legislação brasileira, assim como dos instrumentos internacionais para respaldar as sentenças sob a ótica dos direitos humanos.

O enfrentamento ao tráfico de pessoas, ao contrabando de migrantes e ao trabalho escravo faz parte da *Agenda 2030* (UNDP, c2021) para o desenvolvimento sustentável. Pelo menos três metas da agenda dialogam diretamente com este concurso: (i) *Meta 5.2* - Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos. (ii) *Meta 8.7* - Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas. (iii) *Meta 16.2* - Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças. A promoção a *Agenda 2030* é um compromisso da *OIM* e da *AJUFE* frente ao desenvolvimento de iniciativas conjuntas.

As juízas e os juízes tiveram suas sentenças/acórdãos reconhecidos pelo concurso que procurou destacar as 12 decisões proferidas em oito diferentes estados da federação: Acre, Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Roraima e São Paulo. As decisões selecionadas comprovam que esses crimes estão presentes em todo o Brasil e que vitimizam não apenas brasileiros, mas também migrantes em situação de vulnerabilidade.

O concurso teve como objetivos primordiais fortalecer o conhecimento sobre o enfrentamento a esses delitos, promover a visibilidade do tema e gerar insumos para o

desenvolvimento de capacitações, estudos e pesquisas. A Comissão julgadora, composta por mulheres representantes da sociedade civil, judiciário, OIM e universidades, destacou para a menção honrosa da categoria sobre *decisões judiciais e acórdãos em tráfico de pessoas* a sentença proferida pelo Magistrado Jair Facundes (AC).

4.4.1 *Sentença Paradigmática: direitos humanos e acolhimento às mulheres aliciadas pelo crime de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual*

A sentença criminal foi proferida em outubro de 2019, pelo Juiz Federal titular da 3ª Vara de Rio Branco, Estado do Acre, Dr. Jair Araújo Facundes. No relatório da sentença, consta, em síntese, que o réu T. C. A. R., nos meses de junho e julho de 2010, teria promovido o deslocamento de A. P. B. S. para a cidade de Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia, com a finalidade de obter vantagem econômica, uma vez que agenciaria o exercício de prostituição, por parte da *vítima*, naquele país.

Eis o resumo da decisão:

1. Trata-se de ação penal proposta pelo Ministério Público Federal em face de T. C. A. R., imputando-lhe o delito previsto no art. 231, § 1º, com redação dada pela Lei n. 12.015/2009, na forma do art. 69, ambos do Código Penal.
2. A denúncia de fls. 02-a /02-c e o aditamento de fls. 262/262v atribuem 3 (três) fatos ao acusado. Em síntese, narram que T., no mês de junho/julho de 2010, teria promovido o deslocamento de A. P. B. S. para a cidade de Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia, com a finalidade de obter vantagem econômica, uma vez que agenciaria o exercício de prostituição, por parte da aludida vítima, naquele país. Além disso, que, no mês de agosto de 2012, ele teria procedido da mesma forma quanto às nacionais B. L. R. A. S. e S. F. M. R., e, no mês de setembro de 2011, em relação à A. C. O. N. Todavia, as vítimas, ao chegarem na cidade destino, teriam se deparado com situação totalmente diversa da apresentada pelo acusado quando do convite para ir ao país estrangeiro.
3. Houve recebimento da denúncia em 06/11/2018 (fls. 268/269).
4. Resposta à acusação apresentada às fls. 306/308 e apreciada pela decisão de fls. 313/314, que determinou o prosseguimento do feito e designou audiência de instrução.
5. Audiências de instrução realizadas nos dias 27 e 28/08/19 (fls. 392/393 e 406/407), nas quais foram ouvidas as vítimas A. P., B. L., S. F. e A. C.; inquiridas as testemunhas arroladas pela acusação, M. S. P. e A. T. M. A.; pela defesa, J. F. S. e F. S. S.; e além de interrogado o réu.
6. Não foram requeridas diligências na fase do art. 402, do Código de Processo Penal.
7. Em alegações finais por meio de memoriais escritos, o Órgão Ministerial argumentou que nada obstante tenha imputado a prática de crime previsto no art. 231, §1º, do Código Penal, com redação dada pela Lei n. 12.015/2009, esse delito fora revogado, passando a vigorar nos termos do art. 149-A do Código Penal, em relação ao qual entende suficientemente comprovadas a materialidade e a autoria. Aduziu, em síntese, que, as vítimas, ainda que possuíssem consciência de que estavam indo para outro país com o objetivo de fazer “programas”, não sabiam que ficariam sob vigilância e que teriam que trabalhar exclusivamente em uma boate.
8. O réu, em alegações finais, arguiu, preliminarmente, i) exclusão da tipicidade do crime previsto no art. 231, §1º, do Código Penal, diante de sua suposta revogação pela Lei n. 13.344/2016; e ii) cerceamento de defesa, sob o argumento de que enfrentara dificuldades para acessar os autos físicos e neles peticionar. No mérito requereu absolvição do réu, alegando, em resumo, que, a) as vítimas foram para Bolívia por livre e espontânea vontade; b) interrogado, o acusado afirmou que não as levou ao

país estrangeiro para se prostituírem; e c) mesmo se as tivesse levado, não restou comprovado que houve coação, constrangimento, ameaça, violência ou manutenção em cárcere privado (BRASIL, 2019).

O Magistrado Facundes ressaltou na sentença que:

[...] o crime em análise é de especial gravidade e de difícil elucidação, vez que perpetrado por atividade clandestina, realizada de forma velada. Exigir prova cabal do exato momento em que o acusado propõe a uma vítima de tráfico a viagem, ou documentação formal do pagamento das despesas e aquisição de passagens, implica esvaziamento da repressão e punição ao tráfico de pessoas, obrigação esta assumida pelo Brasil no Protocolo de Palermo (BRASIL, 2019).

Ele afirmou, ainda, que:

[...] a análise das restrições sofridas pelas vítimas enquanto permaneceram em Santa Cruz de La Sierra foram utilizadas para análise da existência de fraude, isto é, se o consentimento obtido para deslocamento até a Bolívia era válido. Por esse raciocínio, os depoimentos das vítimas, colacionados no item 34 desta sentença, revelam que o consentimento delas foi extraído mediante fraude porque, embora algumas soubessem da finalidade da viagem – a exploração sexual – o convite efetuado por T. foi de que pudessem trabalhar livremente, sem menção à situação de liberdade vigiada a que foram submetidas em Santa Cruz de La Sierra. **Se soubessem da verdade, teriam aceito o convite?** A fuga narrada pelas vítimas responde à pergunta: **não** (BRASIL, 2019, grifo nosso).

Assim, a sentença proferida aduziu:

Efetuada o cotejo do conjunto probatório carreado aos autos, restaram comprovadas materialidade, a autoria e o dolo, pelo acusado T., o qual agenciou e promoveu a saída das vítimas do território nacional, por meio de fornecimento de passagens aéreas, a Santa Cruz de La Sierra, para trabalhar em boate pertencente a “Dom Marcos”, mediante fraude, uma vez que elas não desejavam trabalhar naquelas condições e não teriam aceito a proposta não fosse as promessas de T. 60. Inexistindo dúvidas acerca da prática do crime previsto no art. 231, §§1º e 2º, IV, do CP, e não tendo sido verificada qualquer causa de excludente de ilicitude ou de culpabilidade, a condenação é medida que se impõe (BRASIL, 2019).

Afirmado o delito, a dosimetria da pena aplicada foi:

Fato 1 – Tráfico de A. P. B. S., em 2010 65. O acusado é primário e não há registro de maus antecedentes. Embora o réu afirme em audiência já ter sido condenado, trata-se da sentença em primeiro grau nos autos n. 0500808- 75.2012.8.01.0081, proferida depois do cometimento dos fatos ora apurados, e que não transitou em julgado (BRASIL, 2019).

O Magistrado fixou a pena base em quatro anos de reclusão e diante da condição financeira do réu (profissão Médico), foi fixada o dia-multa no valor de um salário-mínimo vigente ao tempo dos fatos.

Fato 2 – Tráfico de B. L. R. A. S., S. F. M. R. e A. C. O. N., em 2011 72. O acusado é primário e não há registro de maus antecedentes. Porém, a sentença destaca que: há continuidade delitiva, na medida em que foram agenciadas e transportadas três mulheres para exercerem a prostituição no país vizinho. Dessa forma, por meio de mais de uma ação, em condições de tempo, lugar e maneira de execução, o réu praticou três crimes – relativos ao agenciamento e transporte de 3 pessoas – em que os subsequentes devem ser havidos como continuação do primeiro (BRASIL, 2019).

Com essas razões, o Juiz Facundes julgou procedente o pedido da denúncia e condenou

[...] T. C. A. R. pela prática dos crimes previstos no art. 231, §§ 1º e 2º, IV, com redação dada pela Lei n. 12.015/2009, na forma do art. 69, nas penas do art. 149-A, V, ambos do Código Penal, a 7 (sete) anos, 9 (nove) meses e 26 (vinte e seis) dias de reclusão, no regime inicial semiaberto, e 25 dias-multa, no valor de 1 (um) salário mínimo vigente ao tempo de cada fato o dia multa (BRASIL, 2019).

A sentença proferida pelo Magistrado Jair Facundes explicitou que a demonstração da autoria e materialidade do crime de tráfico humano é trabalhosa e difícil. Apontou quão áspera se torna a instrução do processo uma vez que transitam entre as narrativas das pessoas aliciadas ou dependentes das provas que vinculem o agressor às características do delito crime. Porém, mediante a escuta acolhedora e proativa do magistrado, os depoimentos das *vítimas* se tornaram relevantes no curso do processo. Essa atitude respeitosa permitiu a compreensão de que: (i) *as mulheres aceitaram o convite para trabalharem na Bolívia mediante pagamento de um bom salário*. (ii) *o aliciador foi o responsável pelo traslado das vítimas*; (iii) *havia restrição à liberdade*; e que (iv) *havia a exigência do pagamento das despesas efetuadas pelo aliciador*.

Percebe-se, contudo, que, mesmo não havendo, na sentença, nenhuma menção explícita às questões de gênero, o Juiz Facundes usou de sensatez e conhecimento sobre a importância de assegurar atenção às narrativas e acolhida especial às pessoas em condições de *vulnerabilidade*. A compreensão de que as *vítimas* desse tipo de crime nem sempre conseguem se reconhecer na condição de exploradas, uma vez que podem estar envolvidas emocionalmente com os(as) aliciadores(as), ou por se sentirem culpadas pelo fato de haver aceitado as propostas dos(as) criminosos(as), foi decisiva no curso do processo. O aproveitamento da situação de *vulnerabilidade* das *vítimas* foi um dos meios efetivos para extrair o *consentimento*.

A pergunta, “**se soubessem da verdade, teriam aceito o convite?**” (BRASIL, 2019, grifo nosso) feita pelo Magistrado às mulheres *vítimas* do tráfico humano para fins de exploração sexual, foi absolutamente relevante para a interditar o ciclo de *revitimização*. A escuta proativa, o olhar humanitário desse magistrado retirou as *vítimas* do silenciamento, garantindo-lhes protagonismo como sujeitos de direitos. Um questionamento aparentemente simples foi capaz de tornar o *consentimento* irrelevante, além de ressaltar as *vulnerabilidades*,

assegurando o respeito à dignidade das mulheres aliciadas pelo crime de tráfico de pessoas. Desta maneira, a justiça se fez valer de forma plena.

Sob a ótica dos direitos humanos e do acolhimento na pergunta feita pelo Magistrado, percebe-se claramente quanto se torna fundamental rejeitar o preconceito e a violência de gênero uma vez que se abrem inúmeras possibilidades no sentido de ampliar as respostas judiciais que resultem em decisões capazes de garantir a proteção integral das *vítimas*. A escuta acolhedora e a compreensão de que o enfrentamento a esse tipo de crime deve estar inserido no campo das políticas públicas aponta caminhos no sentido de superar os gargalos e fragilidades existentes no *Sistema de Justiça*. As evidências pontuadas na sentença do Magistrado Jair Facundes abrem inúmeras possibilidades para se delinear a construção de um sistema de avaliação e monitoramento dos passos e procedimentos metodológicos que podem vir a ser utilizados pelo judiciário no sentido de promover a transparência dos dados oficiais referenciados pelas sentenças proferidas a partir da perspectiva da *vítima*.

Por oportuno, vale, também, destacar que uma característica importante das políticas públicas é a finalidade de enfrentar problemas públicos, ou seja, responder às necessidades diagnosticadas que precisam ser geridas de modo a melhorar a vida daqueles impactados pelo tráfico de pessoas. De forma implícita, a sentença proferida pelo Magistrado Jair Facundes indica que a política pública de enfrentamento a esse tipo de crime possui uma explicação lógica, trazendo em si as causas e consequências que justificam sua existência como solução para um problema real. Por meio dessa sentença, o juiz apontou a finalidade da política pública de *ETP* como manutenção ou modificação de uma realidade, sendo, assim, voltada à justiça social e consolidação da democracia. A decisão judicial teve, portanto, a intenção de responder a um problema público de maneira eficiente e eficaz para redução das *vulnerabilidades*, assegurando direitos às pessoas vitimadas pelo crime de tráfico humano.

4.4.2 Sextorsão: corrupção como facilitadora ao tráfico de pessoas, trabalho em rede e enfrentamento da vulnerabilidade institucional

Outro exemplo que merece destaque é o do *Ministério Público Federal (MPF)* - Assunto: *Corrupção como facilitadora ao tráfico de pessoas* que foi elaborado conjuntamente pelas segunda e quinta *Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF* (MPF, 2021).

Esse documento está referenciado pelos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*, previstos na *Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)*, mais

precisamente o Objetivo número 5: *alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas* (NAÇÕES UNIDAS Brasil, 2015).

A partir da *Agenda 2030*, o MPF apontou a necessidade de compreender melhor a correlação entre aspectos de gênero e corrupção, em especial como tais práticas delitivas afetam mulheres e meninas de maneira diferenciada. O MPF também ressaltou a importância dada pela *Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (UNCAC)*⁶ e pela *Declaração da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS)*⁷ no combate à criminalidade transacional, por intermédio do fortalecimento da cooperação internacional e da igualdade de gênero.

A *Nota Técnica* considerou, também, os conceitos do *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional (UNTOC)*, relativo à *Prevenção, à Repressão e à Punição ao tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo)*, que definiu, internacionalmente, o crime de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, comércio ilegal de órgãos, trabalho análogo à escravidão e adoção infantil irregular, além do contrabando de migrantes⁸.

A *Nota Técnica* ressaltou, ainda, as recomendações do *Protocolo de Cooperação Interinstitucional para Fortalecer Investigação, Atenção e Proteção nos Delitos de Tráfico de Pessoas, da Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos (AIAMP)* (AIAMP, 2017), no que concerne ao aprofundamento de *capacitações para identificação de vínculos entre os crimes de corrupção e tráfico de pessoas, mediante prática, minimamente, de convivência de agente público quanto às ilegalidades do procedimento, em especial no contexto de tráfico de seres humanos com finalidade de exploração sexual; considerando, por fim, especificidades em padrões de corrupção que acarretam vulnerabilidades particulares às partícipes do sexo feminino, com potencial para favorecer cruzamento ilegal de fronteiras, aceitação de*

⁶ Artigo 1: “A finalidade da presente Convenção é: [...] b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; [...]” UNODC, 2007.

⁷ “69. We will improve our understanding of the linkages between gender and corruption, including the ways in which corruption can affect women and men differently, and we will continue to promote gender equality and the empowerment of women, including by mainstreaming it in relevant legislation, policy development, research, projects and programmes, as appropriate and in accordance with the fundamental principles of domestic law.” (UN, 2021, p. 15-16).

⁸ “Para efeitos do presente Protocolo: a) Por “tráfico de pessoas” entende-se o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos; [...]” (BRASIL, 2014, art. 3º).

identificações pessoais fraudulentas ou emissão de passaportes irregulares, conforme esclarecido pelo documento temático El Papel de la Corrupción em la Trata de Personas, produzido pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC, 2011b).

Essa *Nota Técnica* teve por objetivo evidenciar relevante nexos entre o tráfico internacional de pessoas, como crime principal, e o fenômeno da corrupção sistêmica, como elemento facilitador daquela ofensa. A identificação dessa problemática, embora relativamente recente, vem ganhando força nas discussões da comunidade internacional, marcadamente entre os atores da América Latina, por sua relevância na região, o que exige maior coordenação de esforços do *Ministério Público Federal* e das demais autoridades brasileiras no sentido de definir premissas básicas para favorecer a devida investigação e persecução dessas práticas delitivas.

O *Ministério Público Federal* entende que a permissividade de funcionários públicos a procedimentos irregulares de entrada e saída de indivíduos do país se concretiza a partir de recebimentos periódicos de dinheiro ou favores sexuais, o que, a depender do caso, pode, também, caracterizar comportamentos ameaçadores ou extorsivos, além do crime de corrupção como facilitador ao tráfico humano. Os agentes estatais envolvidos na ilicitude omitem deveres de vigilância e lisura, exercendo atos ímprobos, que se estendem desde o vazamento de informações sobre investigações sigilosas até a efetiva falsificação da documentação exigida no trânsito migratório. Há, ainda, a possibilidade de os próprios servidores da administração controlarem o lucrativo negócio ilícito de contrabando de migrantes, integrando grupo criminoso transnacional (DÍAZ RIVILLAS; SOLANO LÓPEZ, 2020).

Em razão da elucidação da problemática em diversas regulamentações da comunidade internacional, pode-se reconhecer a verdadeira importância e atualidade ao tema. A corrupção, como facilitadora ao tráfico de pessoas, prejudica o desenvolvimento social e a igualdade de gênero na América Latina, por afetar predominantemente mulheres e meninas, tendo em vista a complexa perspectiva regional de sistêmico favorecimento do contrabando de migrantes entre as fronteiras que separam o Brasil de seus vizinhos, com especial atenção ao vínculo entre este crime, práticas de exploração sexual e trabalhos análogos à escravidão.

Faz-se importante e necessária uma breve contextualização quanto ao posicionamento internacional do *Ministério Público Federal* brasileiro acerca da discussão. O *MPF*, por intermédio da *Secretaria de Cooperação Internacional, da Procuradoria-Geral da República*, coordena a *Rede Ibero-Americana de Procuradores Contra a Corrupção* e compõe a *Rede Ibero-Americana de Combate ao Tráfico de Pessoas e Contrabando Ilícito de Migrantes*, duas redes permanentes de cooperação jurídica internacional, no âmbito da *Associação Ibero-*

americana de Ministérios Públicos (AIAMP), exercendo, atualmente, posto de coordenação da primeira.

A partir de 2018, vem-se desenvolvendo trabalho conjunto entre as mencionadas *Redes*, com o apoio do *Programa EUROSociAL+* (FIIAPP, 2016), sobre o tema da corrupção associada ao tráfico de pessoas, com perspectivas de gênero. Essas iniciativas colaboraram para a melhor compreensão regional do fenômeno e garantiram aos *Ministérios Públicos dos países da AIAMP* a oportunidade de proporcionar adequado tratamento jurídico ao nexos entre esses crimes. O trabalho das *Redes* permitiu a sensibilização dos procuradores sobre a temática, em razão da difusão de conhecimentos e boas práticas entre seus membros.

No ano de 2020, os *Ministérios Públicos Ibero-americanos* assinaram declaração conjunta (MPF, 2020), para impulsionar a luta contra a corrupção associada ao tráfico de mulheres e crianças. O documento reconheceu a necessidade de aprimoramento nos mecanismos de investigação dos órgãos de persecução nacionais, a partir do mapeamento dos dados oriundos das ofensas relacionadas à corrupção e ao tráfico humano e, concomitantemente, previu a adoção de ferramentas de análise criminal que esclareçam as interrelações entre os tipos penais. A declaração estimulou, ainda, a capacitação dos agentes públicos que atuam diretamente na área, com treinamento para percepção associativa das correlações entre tais ações criminosas.

No caso brasileiro, visando a um diagnóstico nacional, em 2019, a *Nota Técnica* informou, ainda, que foi realizada pesquisa e levantamento de casos, em acompanhamento pelo *MPF*, com vínculos entre o tráfico de pessoas e a corrupção. O resultado, em síntese, revelou a inexistência de inquéritos, processos judiciais ou procedimentos extrajudiciais, que abarcassem ambas as práticas delitivas. Evidenciou-se, assim, uma incongruência do cenário brasileiro com as tendências criminosas identificadas pelos estudos em nível internacional, os quais constataam a inviabilidade ao tráfico humano, sem a influência, em algum grau, de corrupção de agentes públicos. A partir desses elementos, questiona-se sob qual ótica as autoridades brasileiras têm analisado a problemática, até o momento.

O documento revelou, portanto, como sendo imprescindível, um pioneirismo do *Ministério Público Federal* brasileiro diante da iniciativa de estruturar ações e estratégias coordenadas que permitam maior precisão na apuração dos fatos, atualmente subnotificados nos sistemas informatizados existentes. O *MPF* entende que a corrupção como fenômeno facilitador ao tráfico de pessoas (crime principal) é tema que vem ganhando força nas discussões da comunidade internacional, por sua relevância em diversos aspectos da criminalidade transnacional, como o trabalho análogo ao de escravo e a exploração sexual, ofensas que afetam as mulheres e meninas com maior proeminência.

Ressalte-se, por oportuno, que os países vizinhos latino-americanos já se encontram comprometidos com o zelo pela constatação de prováveis práticas corruptas nos crimes de tráfico humano, beneficiando o controle mútuo dessas ofensas, inclusive, nas regiões de fronteira com o Brasil. O *Ministério Público do Peru*, por exemplo, incluiu o tópico em sua agenda institucional, com classificação de *sextorsão*, diagnóstico de tráfico associado à corrupção em áreas geográficas limítrofes e maior posicionamento no plano anticorrupção; o *Ministério Público da Argentina*, por sua vez, realizou o primeiro mapeamento de riscos de corrupção associados à *trata* (tráfico de pessoas) e promoveu mecanismos de trabalho conjunto entre os setores especializados em cada um dos temas; já o *Ministério Público do Chile* promoveu a inclusão de sua *Unidade Anticorrupção* na *Mesa Interinstitucional de Tráfico*, em âmbito nacional.

Assim, a título de *Orientação Conjunta aos Procuradores da República* que atuam em casos de contrabando de migrantes e tráfico de pessoas, em quaisquer de suas modalidades – para fins de exploração sexual, laboral, adoção ilegal e tráfico de órgãos -, o documento sugeriu:

(1) que, a despeito de não existir um tipo penal específico para a figura conhecida no direito comparado como sextorsão, que os procuradores considerem a possibilidade de enquadrar as condutas de solicitar, exigir, dar, oferecer, receber ou prometer favorecimento sexual como crimes de peculato eletrônico, concussão, corrupção ativa e passiva, corrupção de testemunha, todos do Código Penal comum (artigos 313-A, 316, 317, 333 e 343), ou delito de extorsão mediante sequestro (artigo 159), do Código Penal comum, além dos crimes equivalentes do Código Penal Militar (artigos 308, 309 e 347), considerando a respectiva paga sexual nas expressões “vantagem indevida” e “qualquer vantagem” previstas nesses tipos penais, sem prejuízo dos crimes sexuais ou contra a liberdade sexual eventualmente incidentes; (2) que as investigações e persecuções sobre os fatos envolvendo os crimes de contrabando de migrantes e tráfico de seres humanos trabalhem sempre com a possibilidade de favorecimentos ilícitos com práticas corruptas de agentes públicos como contrapartida, de modo a formalizar o trato institucional com relação às associações entre esses tipos penais; (3) que prevaleça a preponderância do crime de tráfico de pessoas, para efeitos de manter a investigação sob a atribuição da 2ª CCR, ainda que sobrevenha a suspeita do envolvimento de agente público (MPF, 2021, p. 6-7).

A *Nota Técnica*, ao recomendar a atuação em rede, fortaleceu a ação do *Ministério Público Federal*, promoveu a redução da vulnerabilidade institucional à medida em que impôs medidas de *anticorrupção* dentro da esfera pública, investiu na capacitação dos agentes públicos, estimulou o desenvolvimento social e assegurou igualdade de gênero. Não apenas isso, mas incidiu diretamente no campo das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas referenciando-se pela *Lei nº 13.344/2016* (BRASIL, 2016b) que aduz sobre as políticas públicas de prevenção, repressão desse delito, bem como sobre a atenção às suas *vítimas*.

4.4.3 A política de atendimento à criança e ao adolescente desacompanhado da cidade de São Paulo: setor anexo de atendimento de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio e vítimas estrangeiras de tráfico internacional de pessoas – SANCAST

No ano de 2015, o *Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo* implementou o *Setor Anexo de Atendimento de Crianças e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico Internacional de Pessoas (SANCAST)*, o qual desenvolve trabalho interinstitucional, sob a ótica da interdisciplinaridade, envolvendo os atores do *Sistema de Garantia de Direitos*. Este setor foi instituído por meio do *provimento CSM n° 2279/2015, do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no dia 12 de agosto* (SÃO PAULO, 2015), e apresenta seis considerandos como justificativas que o respaldam: (i) a existência do *Protocolo Adicional das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional*, conhecido como *Protocolo de Palermo*, ratificado pelo Brasil por meio do *Decreto n° 5.017, de 12 de março 2004*, que determina a assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas; (ii) que o *ECA* estabelece como fator de conexão para a sua aplicação o domicílio e não a nacionalidade; (iii) que tanto a vítima de tráfico de pessoas quanto o solicitante de refúgio, quando da entrada no Brasil, ainda não estabeleceram domicílio; (iv) que em razão dos *artigos 7° e 8° da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*, qualquer *Vara da Infância e da Juventude da Comarca de São Paulo* é competente para aplicar a medida socio protetiva de acolhimento institucional às crianças e adolescentes estrangeiros sem domicílio; (v) a experiência da *Vara da Infância e Juventude de Penha de França* no atendimento de crianças e adolescentes em situação de refúgio; e (vi) o *Inquérito Civil n° SISMP 14.0522.089/2015*, instaurado pela *Promotoria de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e da Juventude da Capital*.⁹

Esse provimento vincula o *SANCAST* à *Vara da Infância e Juventude do Foro Regional VI – Penha de França*, atribuindo ao titular da *Vara* a corregedoria permanente do setor. A competência do *SANCAST* é a de conhecer e julgar as medidas socioprotetivas referentes a crianças e adolescentes solicitantes de refúgio ou refugiadas e vítimas estrangeiras ao tráfico internacional de pessoas, que estejam acolhidas institucionalmente ou necessitem das medidas protetivas, na *Comarca de São Paulo*. O provimento também indica que a equipe do *SANCAST*

⁹ Quanto ao Inquérito Civil mencionado nos considerandos, cabe destacar que o procedimento foi instaurado de ofício pela referida Promotoria de Justiça, em março de 2015, com o propósito de acompanhar as reuniões para discussão sobre um fluxo de atendimento a crianças e adolescentes refugiados em situação de acolhimento institucional no Estado de São Paulo. Contudo, com a série de encaminhamentos ocorrida ao longo do procedimento, bem como ações empreendidas para o envolvimento dos agentes da rede de proteção, o procedimento foi arquivado pela Promotoria de Justiça em 11 de janeiro de 2017, depois da criação do *SANCAST*, tendo seu conteúdo também integrado às justificativas da criação do setor.

será constituída de maneira multidisciplinar formada por, no mínimo, um psicólogo judiciário e um assistente social judiciário (SÃO PAULO, 2015).

Vale salientar que a necessidade de criação do *SANCAST* decorreu de uma situação concreta vivenciada pelo juiz Paulo Fadigas e pela promotora de justiça Fátima Liz Bardelli quando, ao realizarem uma visita de inspeção regular à entidade de acolhimento, verificaram a presença de um menino haitiano (11 anos de idade) que havia sido acolhido. O garoto não falava português, apresentando, por conseguinte, dificuldades em estabelecer relacionamentos interpessoais. Diante disto, a equipe da *Vara da Infância* entrou em contato com a *Caritas Arquidiocesana de São Paulo*¹⁰ que auxiliou na identificação do idioma da criança e na comunicação, apoio essencial para assegurar a efetividade do acolhimento. Esse caso paradigmático serviu, portanto, para apontar os caminhos estruturantes do *SANCAST*.

Desta feita, delinearam-se os passos e procedimentos do *fluxo de atendimento* a ser estabelecido entre *Ministério Público, Vara da Infância e Juventude e a Caritas*. Foram criados protocolos com vistas a atender às demandas desse público específico, estabelecendo procedimentos capazes de melhor compreender as demandas apresentadas, além de matizar uma rede mais especializada para esses casos envolvendo todos os atores do sistema de garantia de direitos. O propósito para a criação do *SANCAST* foi, justamente, o de criar um serviço especializado, capaz de estabelecer um fluxo de atendimento, cuja metodologia pode ser replicada e inserida no campo das políticas de proteção às crianças e adolescentes.

Vale destacar que é dever do *Estado* assegurar os direitos da criança e do adolescente. É dever do *Poder Judiciário* prover os órgãos jurisdicionais de estrutura física e humana que assegurem a prestação de um serviço público de qualidade (AMIN, 2019). Apesar da ausência de dados oficiais sobre o número e perfil de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio na situação de desacompanhadas ou separadas, e até mesmo diante da incidência de casos inusitados do ponto de vista jurisdicional, houve sensibilidade por parte de seus agentes públicos para absolvição das demandas, assim como preocupação em formalizar os procedimentos adotados com vistas a promover a proteção integral capaz de interditar o ciclo da *revitimização*.

A *Vara da Infância e Juventude da Penha de França*, ao voltar-se para as necessidades locais, propôs a institucionalização de um serviço público de qualidade que permitisse atender as principais necessidades verificadas por meio de uma rede interinstitucional formada pela sociedade civil e poder público. Trata-se, portanto, de uma rede sociopolítica que tem como

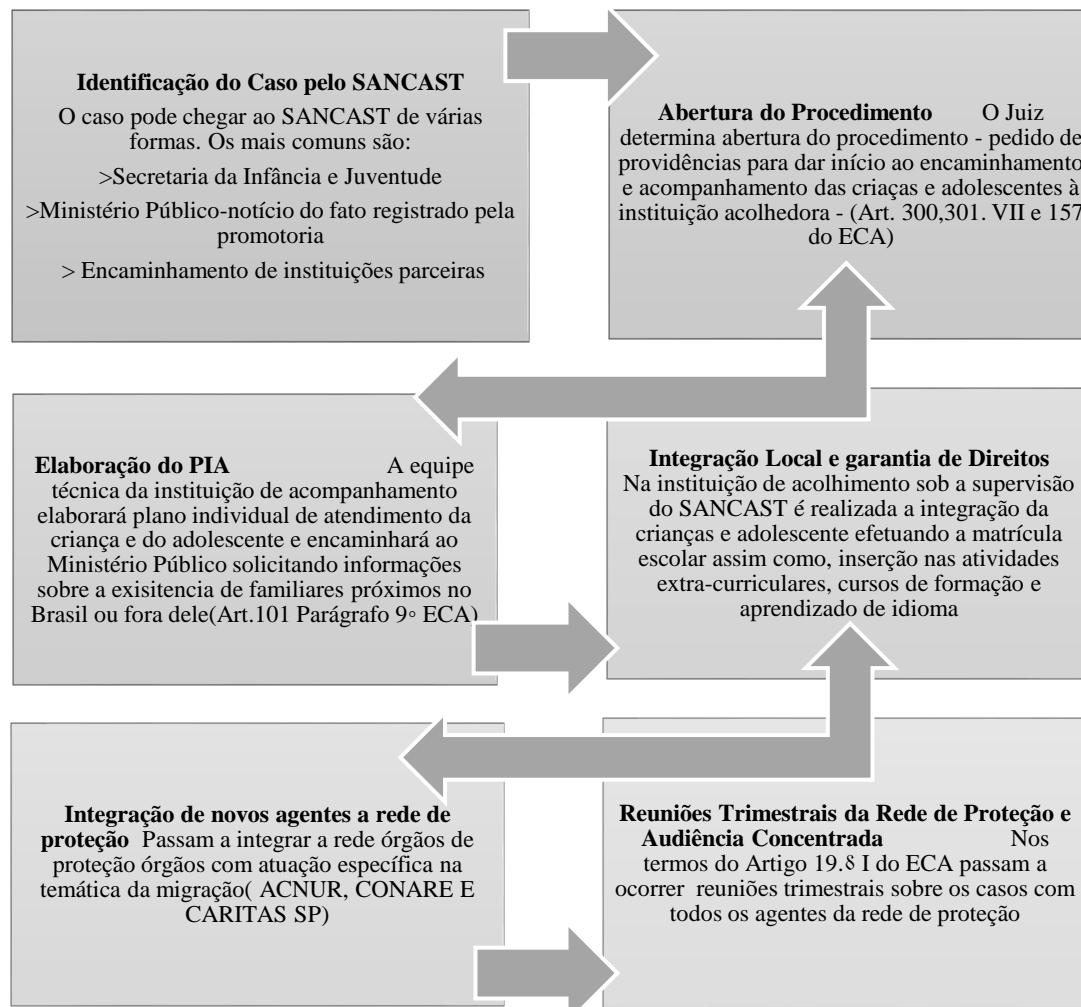
¹⁰ A Caritas Internacional é uma confederação de 165 organizações humanitárias da Igreja Católica que atua em mais de duzentos países. Coletiva e individualmente a sua missão é trabalhar para construir um mundo melhor, especialmente para os pobres e oprimidos.

missão garantir o acolhimento e proteção de crianças e adolescentes vitimadas pelo tráfico de pessoas.

Tal iniciativa ratifica o propósito do princípio da municipalização presente no *ECA* mencionado dentre as diretrizes da política de atendimento do *artigo 88*, que determinam a criação e manutenção de programas que observem a descentralização administrativa, no intuito de obter resultados mais promissores (AMIN, 2019). Assim, o *SANCAST* protagoniza o cenário das políticas públicas de Justiça desenvolvendo um fluxo próprio de atendimento capaz de interditar o ciclo da *revitimização* de crianças e adolescentes, além de gerar insumos para a estruturação de cursos voltados à formação das equipes interdisciplinares e de agentes multiplicadores sobre o tema. As ações desenvolvidas pelo *SANCAST* desenvolvem procedimentos comprovadamente efetivos respaldados na aplicação de medidas de proteção já descritas no *ECA* para assegurar o acompanhamento da criança ou adolescente solicitante de refúgio desacompanhado ou separado, além de também poder assegurar o atendimento aos casos de tráfico nacional para fins de exploração de crianças e adolescentes.

O fluxo de atendimento do *SANCAST* pode ser delineado em seis etapas: (i) *identificação do caso* - o caso pode chegar ao *SANCAST* por meio de diversas instituições > Secretaria da Vara da Infância; >Ministério Público; >Encaminhamentos de instituições parceiras; (ii) abertura do procedimento – o juiz determina a abertura de procedimento - pedido de providências - para dar início ao acompanhamento e encaminhamento da criança ou adolescente à instituição de acolhimento (*Art. 100, 101, VII e 157 do ECA*); (iii) *elaboração do PIA* - a equipe técnica da instituição de acolhimento elaborar o *plano individual de atendimento da criança ou adolescente* e encaminha ao *Ministério Público*, pesquisa informações sobre a existência de familiares no Brasil ou no exterior (*Art. 101, parágrafo 9º, ECA*); (iv) *integração local e garantia de direitos* - na instituição responsável pelo acolhimento, com supervisão das autoridades do *SANCAST*, é realizada a integração da criança ou adolescente na escola, em atividades extracurriculares, em cursos de capacitação, assim como de idioma; (v) *integração de novos agentes à rede de proteção* – a rede de proteção é formada pelos órgãos com atuação específica na temática de migração e refúgio (*ACNUR, CONARE e CÁRITAS SP*); e (vi) *reuniões trimestrais da rede de proteção e audiência concentrada* - nos termos do *art. 19, § 1º do ECA*, passam a ocorrer reuniões trimestrais de discussão e monitoramento de casos com todos os agentes envolvidos na rede de proteção.

Figura 5 - Fluxo de Atendimento da Criança ou Adolescente Solicitante de Refúgio Desacompanhada ou Separada Estabelecido pelo SANCAST



Fonte: elaboração própria com base em SÃO PAULO, 2015.

A prática adotada pelo *SANCAST* tem preenchido as lacunas existentes e garantido o alcance às medidas de proteção de crianças e adolescentes vitimadas pelo tráfico internacional de pessoas, sem prejuízo da regularização da situação migratória. Assim, por meio do trabalho em rede, estabelece fluxo e protocolo de atendimento essencial para a observância dos direitos das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade psicológica, social, econômica e institucional. Essas ferramentas permitem que sejam elencadas prioridades e distribuídos os procedimentos institucionais necessários para garantir a proteção integral sob a ótica dos direitos humanos.

Observam-se cinco aspectos fundamentais no atendimento socio protetivo de crianças ou adolescentes desacompanhados ou separados realizado pelo *SANCAST*: (i) a existência de setor ou serviço específico de referência; (ii) o estabelecimento de um fluxo de atendimento a fim de propiciar o correto acompanhamento e promoção de direitos desse público; (iii) a

aplicação das disposições do ECA deve ocorrer com absoluta isonomia para a criança ou adolescente solicitantes de refúgio, do mesmo modo que ocorre com crianças e adolescentes nacionais; (iv) a participação da criança ou adolescente é fundamental para o bom desenvolvimento do acompanhamento socioprotetivo, sendo que qualquer fluxo de atendimento pensado para esse fim deve considerar a manifestação de vontade e expressão da criança ou adolescente atendido; (v) e, por fim, as ações socioprotetivas devem promover a autonomia da criança ou adolescente, efetivando encaminhamento e auxílio para outras redes de apoio, quando encerrada a adolescência.

Contudo, ainda se trata de prática pioneira, adotada em apenas um estado brasileiro. Ela não está institucionalizada oficialmente, em nível nacional, como sendo responsável pela integração do procedimento previsto na *Resolução Conjunta n° 01 e pela Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente* prevista pelo ECA. As práticas inovadoras adotadas pelo *SANCAST* criam dinâmicas capazes de reduzir, sobretudo, as *vulnerabilidades institucionais*, produzindo uma nova cultura e subjetividades positivas. O setor público, referenciado por essas dinâmicas, pode desenvolver o monitoramento e avaliação dessa prática humanística destacando a importância de se considerar a complexidade operacional de programas públicos, valores normativos e critérios-padrão. Políticas e programas são empreendimentos complexos, formulados segundo uma série de valores públicos, princípios constitucionais e pressupostos normativos, como dignidade humana, justiça social e equidade, nem sempre resgatados em processos avaliativos das políticas públicas brasileiras. O *SANCAST* aponta caminhos para esse resgate.

Em contextos de desmonte da estrutura pública, austeridade fiscal, economicidade e conformidade processual, costumam ser princípios mais regularmente empregados, restringidos à análise mais abrangente do mérito das intervenções públicas. Esse déficit valorativo reflete-se na incompletude da aplicação de critérios-padrão na avaliação e monitoramento de políticas públicas. Se, por um lado, é fato que a eficiência dos meios, a eficácia no cumprimento dos objetivos e a efetividade social do programa são mais comumente presentes nos monitoramentos e avaliações, por outro, a relevância da demanda atendida e a sustentabilidade dos efeitos da intervenção são critérios bem menos frequentes nas análises. Essas questões devem ser estudadas, discutidas e tratadas conceitualmente, a fim de gerar dignidade científica das práticas inovadoras desenvolvidas pelo *SANCAST* considerando a complexidade da implementação deste tipo de políticas e programas no contexto brasileiro. Afinal, sendo a política pública em contextos democráticos uma produção negociada entre diferentes agentes e representantes da sociedade, seu desenho e avaliação precisam estar ancorados no conjunto de

valores públicos por ela reconhecidos e legitimados. O *SANCAST*, por meio de suas ações, edifica a construção pública de uma política que merece ser monitorada e avaliada de maneira democrática e transparente por se tratar de uma boa prática cuja metodologia poderá ser replicada pelo *Sistema de Justiça*.

4.5 Políticas públicas, interdisciplinaridade, inovação e soluções: construindo caminhos para assegurar direitos às pessoas vitimadas pelo tráfico humano

As boas práticas estudadas por esta pesquisa estão referenciadas por evidências capazes de promover avanços significativos e inovadores, além de apontar caminhos possíveis para o desenvolvimento de metodologias interdisciplinares de monitoramento e avaliação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Os passos e procedimentos metodológicos adotados em cada um deles desnudam inúmeras possibilidades de implementar, gerir, monitorar e avaliar, pela ótica dos direitos humanos, as políticas públicas de prevenção, repressão, responsabilização dos acusados e proteção integral.

No campo das políticas preventivas, as boas práticas atuam nas três dimensões: (i) primária – antes de o fato acontecer – as boas práticas podem servir de estudo de casos para construir metodologias inovadoras voltadas à formação dos atores públicos e da sociedade civil; (ii) secundária – durante a ocorrência do fato – as boas práticas apontam caminhos para enfrentar as vulnerabilidades sociais, econômicas e institucionais; (iii) terciária – interditar a repetição do fato – as boas práticas indicam caminhos para interditar o ciclo da *revitimização*.

Percebe-se que essas três dimensões delineiam diversos caminhos para inovação de olhares nas políticas públicas de repressão e responsabilização uma vez que incidem diretamente, por exemplo, na *vulnerabilidade institucional*. A *Nota Técnica nº 01/2021/REL/SCI/PGR* (MPF, 2021) “pôs o dedo na ferida” do Estado, provando ser ele o maior violador. Apontou a corrupção como uma das portas de entrada ao tráfico de pessoas por destacar haver o envolvimento dos agentes públicos. a nota aduziu medidas legais para o enfrentamento, inclusive, criando uma tipificação jurídica – *Sextorsão* –, além de ter promovido mudanças na cultura institucional.

A sentença proferida pelo juiz Jair Facundes promoveu olhares interdisciplinares na perspectiva dos direitos humanos. Indicou, ainda, que o crime pode ser caracterizado sem que a *vítima* esteja confinada em cativeiro e ressaltou o *consentimento* como irrelevante, suscitando modificações na *Lei nº13.344/2016* (BRASIL, 2016b). Por meio da escuta acolhedora, o magistrado deu voz às *vítimas*, retirando-as do silenciamento e tornando-as sujeitos de direitos.

A inovação consiste no fato de o judiciário incidir no campo das políticas públicas apontando soluções para uma gestão qualificada capaz de apresentar resultados inovadores e eficientes.

A criação e as práticas adotadas pelo *SANCAST* (SÃO PAULO, 2015) institucionalizaram fluxo e protocolos cuja metodologia poderá ser replicada dentro do *Sistema de Justiça*, produzindo novas subjetividades e saberes. Seu caráter multidisciplinar assegura medidas protetivas mediante ações integradas, implementadas e gerenciadas no âmbito da rede interinstitucional formada pelo poder público e sociedade civil. Por meio destas ações, observam-se metodologias inovadoras baseadas em evidências que definem ferramentas a serem utilizadas nos processos de avaliação e monitoramento para fins de ajustes *pari passu* das ações e políticas públicas voltadas à proteção das crianças e adolescentes e no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Ao lançar mão das inúmeras possibilidades indicadas pelas boas práticas, aqui analisadas, verifica-se a tendência de registros oficiais mais qualificados, transparentes e democráticos. Os dados produzidos podem gerar *interoperabilidade* entre os bancos de dados institucionais no sentido de qualificar a inserção do enfrentamento ao tráfico de pessoas no campo das políticas públicas para serem planejadas, implementadas, geridas, monitoradas e avaliadas pelo Estado brasileiro.

Atender a demandas públicas e buscar soluções de problemas de ação coletiva de modo racional, consensual ou deliberativo, para promoção da liberdade, da justiça e de outros valores humanísticos requereu, ao longo da história, o fortalecimento das instituições. Valores públicos compõem a base constitutiva e legitimadora do Estado contemporâneo. Identificar o momento adequado para assegurar esses valores é um misto de técnica, política e arte.

4.5.1 Dignidade da pessoa humana como norte das políticas públicas sobre tráfico de pessoas

No sentido amplo, esta tese objetivou apresentar um diagnóstico da realidade do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, das políticas públicas e caminhos possíveis que podem ser trilhados, pelo poder público em conjunto com a sociedade civil, com vistas a superação dos desafios. Todavia, faz-se necessário contextualizar os estudos e resultados delineados no cenário atual que apresenta produção de níveis insustentáveis de complexidade política, em que os direitos humanos se perfectibilizam como complexos desafios à humanidade.

A realidade imposta evidencia as condições precárias em que os grupos vulneráveis sobrevivem em espaços deficitários, os quais não detêm uma estrutura mínima capaz de efetivar

seus próprios direitos. Nessas condições, seres humanos são percebidos como meros corpos sob condição de invisibilidade social e, por consequência, não ostentam o status de cidadãos, pois não são reconhecidos em toda sua existência e significado. Nesse ambiente hostil, formam-se zonas de sacrifício humano, pois a dignidade não é incorporada no conteúdo correspondente à carga valorativa de cidadania. A partir de tal constatação, percebe-se que as relações sociais constituem um nexó comunicacional problemático que determina a maneira como os seres humanos são identificados, ou seja, considerados (ir)relevantes. Também se pode dizer, ligado a um sentido tradicional do termo: o modo pelo qual eles são tratados como *pessoas* (LUHMANN, 2013).

Nesse diapasão, deve-se reconhecer a perspectiva crítica do jurista espanhol Joaquín Herrera Flores, que conduz à ideia de direitos humanos como processos que propõem novas significações às dinâmicas institucionais e sociais do mundo real. No pensamento de Herrera Flores (2009), os direitos humanos são processos que potencializam a ascensão de espaços de luta em prol da dignidade humana.

Os direitos humanos adquirem, assim, um caráter universal no instante em que se estabelecem condições para que a vida seja digna de ser vivida, ao passo que *a luta pela dignidade humana é a razão e a consequência da luta pela democracia e pela justiça*. Dito de outro modo, a universalidade dos direitos humanos se dá quando há *o fortalecimento de indivíduos, grupos e organizações na hora de construir um marco de ação que permita a todos e a todas criar as condições que garantam de modo igualitário o acesso aos bens materiais e imateriais*. Os direitos humanos existem para resolver as problemáticas concretas da humanidade ao reconhecer a pluralidade e a diversidade inerente nos movimentos de luta pela dignidade e suas especificidades.

Ademais, os direitos humanos estão intimamente atrelados à *afirmação da luta do ser humano para ver cumpridos seus desejos e necessidades nos contextos vitais em que está situado*. Nesse arranjo, constata-se que o cerne fundamental dos direitos humanos é *o conjunto de lutas pela dignidade, cujos resultados, serão garantidos por normas jurídicas, por políticas públicas e por uma economia aberta às exigências da dignidade*. Logo, os direitos humanos devem ser compreendidos e postos em operacionalização consoante a dinâmica do mundo real e suas especificidades. Outrossim, tais direitos se fundamentam em *produções simbólicas que determinados grupos humanos criam para reagir frente ao entorno de relações em que vivem* (HERRERA FLORES, 2009).

Observa-se que um dos grandes desafios para o avanço de políticas públicas de direitos humanos no Brasil é a atual fragilidade da própria cultura de direitos humanos, que corre riscos

de sofrer retrocessos legais, programáticos e simbólicos expressivos, que podem aprofundar processos de violações de direitos, desigualdade e discriminações. Forma-se por conseguinte, um cenário favorável a prática do crime tráfico de pessoas maculado pela ausência e/ou fragmentação de políticas públicas.

Diante disso, o Estado brasileiro apresenta-se como violador destas políticas, uma vez que o respeito à dignidade da pessoa humana constitui-se em um dos pilares que sustentam e legitimam sua própria atuação, coibindo qualquer ato que procure de alguma forma restringir os direitos fundamentais, em qualquer que seja a dimensão. O princípio da dignidade da pessoa humana identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas as pessoas em razão única de sua própria existência no mundo. Como o crime ao tráfico de pessoas simplesmente ignora esta máxima, resta à sociedade civil e ao poder público enfrentarem, juntos, esse tipo de prática criminosa, garantindo a efetivação e consolidação de políticas públicas eficazes, consolidadas e abrangentes na perspectiva dos direitos humanos. O Estado brasileiro não se mostra capaz de implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, portanto, não pode assegurar a efetivação dos direitos humanos e restaurar a dignidade das pessoas aliciadas pelo crime.

Apesar de o Estado, na atual conjuntura, ser reconhecido como maior violador dos direitos humanos, cabe a ele a tutela e a proteção desses direitos contra qualquer abuso de outra pessoa ou órgão político (SOUZA; BELMUDES, 2008). É importante destacar que os direitos humanos possuem aplicabilidade imediata, ou seja, tão logo sejam reconhecidos devem ser aplicados de forma efetiva aos sujeitos de direito.

4.5.2 Valores públicos no monitoramento e avaliação do enfrentamento ao tráfico de pessoas: técnica, política e arte

A geração de insumos com vistas a aplicabilidade das metodologias de monitoramento e avaliação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas é essencial. A partir disso, pode-se apontar caminhos para a realização de ações estruturantes e necessárias em um momento em que as expectativas civilizatórias de uma transição inclusiva no Brasil parecem ter se convertido em insatisfação generalizada diante de uma crise política, econômica e moral sem precedentes (ARRETCHE, 2003). A ausência das metodologias supramencionadas e a invisibilidade das *vítimas* ao tráfico humano revela um país onde a fome, a miséria e a corrupção endógena ao serviço público oportunizam a atuação do crime organizado e a exploração dos vulneráveis.

O *Relatório Nacional sobre o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2017/2020)* (MJSP, 2021), o levantamento de dados, *Tráfico de Pessoas em Números – Processos Judiciais/OIM* (MJSP, 2021) e as boas práticas acima referenciadas, cada uma dentro de suas especificidades, indicam que a política pública vai muito 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, a promover políticas públicas. Os conteúdos, ferramentas, protocolos e metodologias utilizadas pelos diversos poderes e sociedade civil constituem, segundo Celina Souza (2006), *arenas sociais* que formulam a política pública alicerçada pelo convencimento de que existe um problema que precisa ser enfrentado.

A dinâmica do funcionamento das organizações criminosas que promovem o tráfico de seres humanos mostra que, uma vez estabelecidas dentro de um país, elas se expandem rapidamente e oferecem riscos ao Estado. A grande rentabilidade financeira da exploração sexual comercial, o trabalho forçado e o comércio ilegal de órgãos assomada a outras fontes de recursos ilícitos, contamina as instituições financeiras por meio de diversos mecanismos de lavagem de dinheiro e corrupção causando impactos negativos na economia de qualquer país. O envolvimento das instituições financeiras com a lavagem de dinheiro, somada a outros fatores de risco, como a corrupção do setor público e privado, desestimula investimentos externos no país, tornando-o menos atrativo para as estratégias de empresas globais. Mesmo diante de todas estas constatações e evidências o judiciário brasileiro ainda considera o crime de tráfico de pessoas como de menor potencial, segundo os resultados do levantamento realizado pela Organização Internacional da Migração (OIM; CNJ, 2021).

As análises realizadas na presente tese revelaram também, que o *Sistema de Justiça e Segurança* não é capaz de garantir a efetivação dos padrões mínimos de proteção e tratamento digno para as pessoas vitimadas pelo crime desrespeitando inclusive, o bem-estar emocional e tornando possível, por exemplo, que seu depoimento não seja feito na presença dos(as) aliciadores(as). Observou-se um total despreparo da maioria dos operadores do direito no sentido de compreender o crime a partir da perspectiva das *vítimas*. Despreparo e falta de sensibilidade que promovem a revitimização, silenciamento das pessoas em situação de tráfico punindo-as nos processos mediante a justificativa do consentimento. Consentimento cuja tendência é aumentar diante das vulnerabilidades evidenciadas pela transpandemia.

A atuação dos(as) criminosos(as), mesmo que de maneira individualizada, podem gerar a expansão e diversificação do crime organizado. Pois, o tráfico de pessoas não fica restrito apenas a um setor isolado. Uma vez estabelecidas, as redes de tráfico podem expandir suas

áreas de atuação, estabelecendo associações com organizações criminosas de outras esferas, como as que atuam no tráfico de drogas e armas (OIM; CNJ, 2021).

As altas somas de dinheiro envolvidas nas organizações criminosas criam inúmeras oportunidades para a corrupção de agentes públicos e podem minar todos os esforços dos operadores da *Justiça e Segurança Pública* comprometendo a efetivação das políticas públicas relativas a essas áreas. Em busca de proteção para seus negócios, os traficantes podem, também, se associar a políticos, obtendo favores e influência política por meio de suborno (OIM; CNJ, 2021).

O tráfico de pessoas em larga escala pode causar efeitos negativos no equilíbrio populacional de regiões, tanto no local de origem das *vítimas* quanto no país que passa a receber membros de determinado grupo étnico ou nacional, fato que pode dar origem a movimentos xenofóbicos. A introdução das *vítimas* na indústria ilegal do sexo e nos setores que desrespeitam as leis trabalhistas tem o potencial de gerar guerras territoriais entre traficantes e os chefes que controlam a exploração humana.

Importante ressaltar também que os atores públicos e a sociedade civil são quem constituem a denominada *comunidade política*, uma comunidade de especialistas, formada por instituições e pessoas que estão dispostas a investir tempo e recursos variados, esperando retornos positivos. Todos unidos com o propósito de inserir o *problema* na agenda pública. Pensar em políticas públicas consiste em pensar sobre o contexto no qual elas ocorrem. Para tanto, não cabe apenas ao Estado formular as políticas públicas. Deve-se ampliar a capacidade de atuação pluralista dos atores sociais, tais como as organizações não governamentais (ONGs), organismos internacionais, universidades, dentre outros. Esses seriam protagonistas das políticas públicas tanto quanto o poder público.

No atual contexto brasileiro, as boas práticas de implementação de políticas públicas determinam a eficiência enquanto o principal objetivo a ser alcançado, mesmo apresentando problemas em sua concepção. Soma-se a isso, ainda, credibilidade e a delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política (organizações não governamentais, por exemplo). Portanto, uma boa política pública não pode ser alvo de disputa entre grupos, mas, sim, de uma análise racional, com vista ao bem-estar do usuário ao qual esta será destinada. Em síntese, deve-se ressaltar que a eficiência das políticas públicas envolve vários atores sociais e, por extensão, diversos níveis de decisão, muito embora materializado pelos governos que as gestam. Com isso, a política pública envolve processos posteriores de sua respectiva decisão e proposição. Ou seja, cabe também sua conseqüente implementação, execução, monitoramento

e avaliação com foco na eficiência de suas ações frente às demandas apresentadas pelos usuários, no caso específico as pessoas em situação de tráfico humano.

Valores públicos devem ser ressaltados no sentido de o Estado brasileiro promover a inserção do enfrentamento ao tráfico de pessoas no campo das políticas públicas sob a ótica dos direitos humanos. Esta pesquisa, após análise dos relatórios oficiais, bibliografias, dissertações, teses e algumas pesquisas desenvolvidas por universidades, tem a intenção de apresentar insumos para a criação de um sistema de monitoramento e avaliação capaz de gerar interoperabilidade entre as informações produzidas pelo poder público e sociedade civil com vistas a assegurar o desenvolvimento da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas a partir da perspectiva das *vítimas*. Este sistema traz, em si: (i) *valores públicos* pois, envolve *técnicas*, na medida em que cria ferramentas e protocolos que geram a *interoperabilidade* entre os dados oficiais; (ii) aponta passos e procedimentos para a implementação, gestão, monitoramento e avaliação da *política* pública; (iii) estimula, por meio de ações concretas de enfrentamento, produção de saberes e novas subjetividades capazes de transformar a *arte* de se fazer política pública no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito da (in)efetivação dos direitos humanos no Brasil, o país consolida-se como um território que, na maioria das vezes, reforça vulnerabilidades e produz *vítimas*. Por consequência da inexistência ou ineficácia de políticas públicas ou, ainda, devido ao seu desmantelamento, a fragmentação da dignidade humana aflora e a situação desumana de transformar pessoas em mercadorias de consumo ganha espaço.

Assim, de acordo com os *déficits* estruturais do enfrentamento ao tráfico de pessoas, observa-se que as políticas públicas a serem implementadas/executadas no Brasil em prol das pessoas aliciadas por esse tipo de crime devem ser articuladas a partir do reconhecimento das demandas sociais vinculadas às problemáticas coletivas que pretendem combater. Ademais, existe uma multiplicidade de elementos a serem analisados no contexto das políticas públicas, quais sejam: a complexidade social, a intersetorialidade, a transversalidade, a democracia, a participação e a pluralidade da cartografia humana.

Esta tese transitou no campo da construção, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil sob a perspectiva dos direitos humanos. Matizada por estudos e análises da evolução dos modelos democráticos das políticas públicas com foco nas análises das evidências, interdisciplinaridade e nas boas práticas como subsídios essenciais para a tomada de decisões na área da gestão pública buscou desenhar as premissas e o diagrama de um sistema, simples, transparente e democrático, com foco no monitoramento e avaliação da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. A eficiência desse diagrama consiste em criar indicadores robustos, assim como apontar dados capazes de inserir essa política pública no cerne da efetivação da Justiça e dos direitos humanos.

Delineou a linha do tempo (2000/2019) da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil e os desafios da descentralização. Ao traçar a geografia de implementação da política pública destacou as singularidades dos processos de descentralização e gestão. Apontando a diversidade da prática em análise de políticas públicas: produção de conhecimento e inovação na perspectiva da construção de uma agenda pública, complexa e multifacetada, de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil sob a ótica dos direitos humanos.

Ressaltou também, a importância da gestão de informações para integração de avaliações de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas diante da subnotificação, invisibilidade, equívocos e distorções sobre esse tipo de crime. Evidenciou que a inexistência dos sistemas de informações e dados do *Ministério da Justiça e Segurança*

Pública/Governo Federal e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promovem o silenciamento das pessoas em situação de tráfico humano revelando a total negação de direitos.

A complexidade em torno das políticas públicas operacionalizadas no Brasil, em um contexto de pluralidade humana e de cenários sociais mais problemáticos, agravaram, vertiginosamente, as vulnerabilidades. Sobretudo, as crises em dinâmica no contexto sociopolítico são acontecimentos de potencial transformação e reinvenção do mundo real que, na seara da presente tese, podem ressignificar a compreensão das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas como um bem comum a ser assegurado à humanidade. Logo, a garantia da efetivação dos direitos humanos e a consolidação da dignidade humana dos mais vulneráveis diante das crises em operacionalização seria um marco fundamental para o avanço das políticas de acesso à justiça e direitos humanos.

Sabe-se que as fases das políticas públicas são formuladas mediante a percepção do problema/demanda: o desenho das ações da política pública, sua inclusão na agenda política, a implementação e monitoramento e avaliação adequados. Portanto, vale salientar que a presente tese foi iniciada antes do período da transpandemia da *COVID-19* e que se encontra alicerçada pelo método empírico, instruída por análises bibliográficas (2000/2021) pautadas, majoritariamente, na análise de relatórios oficiais, artigos científicos, dissertações, teses publicadas e estudos de casos.

Portanto, é imprescindível contextualizar a problemática ao tráfico de pessoas em tempos da *COVID-19*, a qual amplia um complexo abismo entre o acesso às políticas públicas de justiça e direitos humanos no Brasil em detrimento da justiça social. Trata-se de um país marcado por déficits estruturais em seus sistemas de gestão e que convive com a existência de patologias sociais (desigualdade, miséria, exclusão, pobreza etc.), as quais se acentuam de acordo com a dinâmica de suas crises e obstaculizam a efetivação dos direitos fundamentais, principalmente, dos mais vulneráveis. Nesse enredo, constata-se que a transpandemia da *COVID-19* complexifica a efetivação dos direitos humanos no Brasil, tendo em vista que escancara desigualdades sociais e impacta indivíduos de múltiplas formas.

Os achados da pesquisa, embora em período anterior ao da *COVID-19*, cabem perfeitamente para análise contemporânea, marcada por cicatrizes pandêmicas. A tese identificou que o Estado brasileiro apresenta zonas de sacrifícios humanos, o que ganha realce a partir da transpandemia da *COVID-19*. Assim, o resultado desta tese pode evidenciar a veracidade dessa afirmativa apontando um cenário desolador para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, mediante o esfacelamento da estrutura pública, ausência de políticas

eficientes, falta de orçamento público, dados oficiais precários e pouco confiáveis, subnotificação do crime e profissionais carentes de formação específica para melhor compreensão das características do crime com vistas ao enfrentamento. Além do crescimento do desemprego associado ao uso da internet que ampliou sobremaneira, o campo de atuação dos(as) aliciadores(as) (MJSP, 2021). Ou seja: os(as) criminosos(as) não perderam tempo em ajustar seus modelos de negócio diante das novas rotinas criadas pelo *COVID 19* especialmente pelo uso e abuso da internet e dos meios de comunicação. Na mesma velocidade em que o coronavírus avançou o crime organizado se fortalece e finca rapidamente, seus tentáculos no vácuo deixado pelo Estado.

Diante do impacto social provocado pela *COVID-19* restringe-se, ainda mais, a capacidade do poder público em prestar serviços essenciais às *vítimas* ao tráfico de pessoas. Portanto, é imprescindível que sejam assegurados locais de acolhimento e apoio emergencial às pessoas traficadas. Torna-se fundamental garantir o acesso aos tribunais e ampliar a capacidade de ação das instituições responsáveis pelo enfrentamento a esse tipo de crime, cuja a lucratividade financeira ao já se equipara ao tráfico de drogas e armas, segundo a ONU (UNODC, 2020). O número de pessoas traficadas no planeta atinge a casa dos quatro milhões anuais. O Brasil é um dos países campeões no mundo em relação ao fornecimento de seres humanos para o tráfico internacional. Trata-se da *epidemia do século XXI* (ONU, c2022).

No Brasil contemporâneo, a impunidade protege a atuação dos exploradores/perpetradores de pessoas, destruindo a ecologia dos saberes (SANTOS, 2004) e tornando o país omissor diante da *coisificação* de pessoas. Retomando a ideia de Souza e Belmudes (2008), de que o Estado, enquanto nação, encontra-se associado à criminalidade organizada, apresentando-se, portanto, como o maior violador dos direitos e da dignidade da pessoa humana, destaco a urgência de que o país assumira postura diferente, comprometida com os valores constitucionais.

Ressalto minha convicção de que os direitos humanos são uma utopia a ser conquistada por um país desesperançoso e ávido por justiça. Encerro esta tese com a convicção de que a ciência é uma das formas de resistir ao Estado violador e omissor no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

REFERÊNCIAS

- AIAMP - Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos. *Protocolo de Cooperación Interinstitucional para Fortalecer la Investigación, Atención y Protección a Víctimas del Delito de Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes Entre los Ministerios Públicos Ibero Americanos AIAMP*, 2017. Disponível em: https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2017/11/Protocolo_AIAMP.pdf. Acesso em: 31 out. 2021.
- AJUFE - Associação dos Juizes Federais do Brasil. *Início*. Brasília, DF: AJUFE, c2021. Disponível em: <https://www.ajuje.org.br/>. Acesso em: 24 out. 2021.
- ALTSCHULD, James W.; KUMAR, David Devraj. *Needs assessment*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2010. Disponível em: <https://books.google.com/vc/books?id=mI92AwAAQBAJ&printsec=copyright#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 19 jan. 2021.
- AMIN, Andréa Rodrigues. Doutrina da proteção integral. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019.
- APPLETON-DYER, Sarah *et al.* Understanding evaluation influence within public sector partnerships: a conceptual model. *American Journal of Evaluation*, v. 33, n. 4, p. 532-546, 2012. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.955.8629&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.
- ARRETCHE, Marta T. S. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 7-9, 2003. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/6354/S0102-69092003000100001.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- ARRETCHE, Marta T. S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revam; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta T. S.; RODRIGUEZ, V. (org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: FUNDAP; FAPESP; Brasília-DF: IPEA, 1999.
- AYRES, José Ricardo C. M. Vulnerabilidade e violência: a resposta social como origem e solução do problema. In: WESTPHAL, Marcia Faria; BYDLOWSKI, Cynthia Rachid (org.). *Violência e juventude*. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 59-71.
- BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação*. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dez. 2010.
- BEHELAINÉ, Cinthia H. de O.; CKAGNAZAROFF, Ivan B. Por que as avaliações vão para a gaveta? Uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso dos resultados das avaliações de políticas públicas. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 17, n. 2, p. 78-93,

2014. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/642>. Acesso em: 18 jan. 2021.

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. c2021 Disponível em: <https://www.iadb.org/pt>. Acesso em: 19 nov. 2021.

BITTENCOURT, Diana; SILVA; Roberta de Lima. Durante a pandemia, é preciso atenção redobrada ao tráfico de pessoas. *Consultor Jurídico*, 27 maio 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-27/opiniao-traffic-pessoas-durante-pandemia>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BLANCHETTE, Thaddeus Gregory; SILVA, Ana Paula da. O mito de Maria, uma traficada exemplar: confrontando leituras mitológicas ao tráfico com as experiências de migrantes brasileiros, trabalhadores do sexo. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília-DF, v. 19, n. 37, p. 79-105, 2011. Disponível em: <http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/278/253>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BLANCHETTE. Thaddeus Gregory; SILVA, Ana Paula da. On bullshit and the trafficking of women: moral entrepreneurs and the invention of trafficking of persons in Brazil. *Dialectical Anthropology*, v. 36, n. 1-2, p. 107-125, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)] *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei - PL 4584/2004*. 2004b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=272295>. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Comparativo entre a LDO - 2020, o PLDO - 2021 e a LDO-2021. Brasília, DF: Ministério da Economia, [2021c]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/LDO/ComparativoTresColunasLDO2020XPLDO2021XLDO2021.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. Comparativo três colunas LOA 2020 x PLOA 2021 x LOA2021. Brasília, DF: Ministério da Economia, [2021d]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/loa/ComparativotrscolunasLOA2020xPLOA2021xLOA2021.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição ao tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 141, n. 50, p. 10-12, 15 mar. 2004a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 207, p. 9-11, 27 out. 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos/2006decreto5948.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 6, p. 1, 9 jan. 2008. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6347-8-janeiro-2008-567843-publicacaooriginal-91222-pe.html>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 244, p. 17-36, 22 dez. 2009a Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. 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. 2013a Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2013/decreto-7901-4-fevereiro-2013-775232-norma-pe.html>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016. Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 124, p. 2-3, 30 jun. 2016a. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21288289/do1-2016-06-30-decreto-n-8-789-de-29-de-junho-de-2016-21288223. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília-DF, ano 154, n. 244, p. 3-4, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=3&data=23/1/2017>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.440, de 03 de julho de 2018. Aprova o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 127, p. 2-4, 4 jul. 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9440.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.440%2C%20DE%203,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.588, de 27 de novembro de 2018. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília-DF, ano 155, n. 228, p. 6-15, 28 nov. 2018b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/52251897/do1-2018-11-28-decreto-n-9-588-de-27-de-novembro-de-2018-52251694. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 112, de 27 de outubro de 2021. Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 204, p. 1, 28 out. 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/125onstituicao/Emendas/Emc/emc112.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. ENFRENTAMENTO ao Tráfico de Pessoas. *Ministério da Justiça e Segurança Pública*, 23 nov. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas>. Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. Governo Digital - Plataforma de Análise de Dados da Administração Pública – GovData, c2021a. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/governo-digital-plataforma-de-analise-de-dados-da-administracao-publica-govdata>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. GOVERNO Digital. *Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP)*, c2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009. Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei nº 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 156, n. 151, p. 1-2, 10 ago. 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112015.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013. Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Edição Extra, Brasília, DF, ano 150, n. 149-A, p. 5, 5 ago. 2013b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112847.htm. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Edição Extra, Brasília, DF, ano 151, n. 104, p. 3-4, 3jun. 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-12986-2-junho-2014-778850-publicacaooriginal-144291-pl.html>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.344, de 06 de outubro 2016. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei

nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). *Diário Oficial da União*, Edição Extra, Brasília, DF, ano 151, n. 104, p. 3-4, 3jun. 2014. 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113344.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997. Dispõe sobre a Remoção de Órgãos, Tecidos e Partes do Corpo Humano para fins de Transplante e Tratamento e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 25, p. 2191-2193, 05 fev. 1997. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=EFAA5C58A38F396B9E0B40136D059E3E.proposicoesWebExterno1?codteor=257311&filename=LegislacaoCitada+-PL+4582/2004. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 133, p. 1-2, 14 jul. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19807.htm. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016*. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 67, p. 79, 8 abr. 2016c. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22668940/do1-2016-04-08-portaria-interministerial-n-102-de-7-de-abril-de-2016-22668893. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional. Avaliação de políticas públicas: uma proposta a partir das experiências internacionais. *Boletim de Avaliação de Políticas Públicas*, Brasília-DF, v. 1, n. 1, jul. 2015. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28266. Acesso em: 29 maio 2022.

BRASIL. Tribunal Federal da Primeira Região. Processo 7525-59.2018.4.01.3000 Ministério Público Federal versus T. C. A. R. Magistrado: Jair Araújo Facundes. Rio Branco, Sentença de 10 out. 2019. *OIM*, Brasília, DF: OIM, 2021. Disponível em: https://www.ajufe.org.br/images/2021/pdf/OIM_decisoes_paradigmaticasWEB.pdf. Acesso em: 29 maio 2022.

BRESCANCINI, Ana Maria. Projetos como ciclos de inovação e melhoria da gestão de políticas de direitos humanos. In: DELGADO, Ana Luiza de Menezes *et al.* (org.). *Gestão de políticas públicas de direitos humanos — coletânea*. Brasília-DF: Enap, 2016. p. 243-264. Disponível em: http://observatoriodh.com.br/wp-content/uploads/2020/11/Livro_Gest%C3%A3o-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-de-Direitos-Humanos-_Colet%C3%A2nea.pdf. Acesso em: 29 maio. 2022.

CACCIAMALI, Maria Cristina; AZEVEDO, Flávio Antonio Gomes de. Entre o tráfico humano e a opção da mobilidade social: os imigrantes bolivianos na cidade de São Paulo. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, ano 5, v. 1, p. 129-143, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81803/85109>. Acesso em: 22 jul. 2021. <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2006.81803>.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira *et al.* Análise das redes de cooperação científica através do estudo das coautorias dos artigos publicados em eventos da ANPAD sobre avaliação de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 6, p. 1869-1890, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122011000600012&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 30 abr. 2022.

CARACELLI, Valerie J. Evaluation use at the threshold of the twenty-first century. *New Directions for Evaluation*, v. 2000, n. 88, p. 99-111, 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/229739867_Evaluation_Use_at_the_Threshold_of_the_Twenty-First_Century. Acesso em: 19 nov. 2021.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. *Texto para Discussão*, 2040, Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2015.. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3536/1/td_2040. Acesso em: 26 jul. 2021.

CASA CIVIL da Presidência da República *et al.* *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/orgaos-vinculados/comite-interno-de-governanca-da-casa-civil/cartilha-avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-ante>. Acesso em: 24 jul. 2021.

CASA CIVIL da Presidência da República *et al.* *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2021.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. *Tráfico de pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo*. Brasília: Edição da Autora, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordagem_direitos_humanos.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

CAVALCANTI, Tiago Muniz. O trabalho escravo entre a arte e a realidade: a necessária superação da perspectiva hollywoodiana. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 81, n. 2, p. 207-222, abr./jun. 2015. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/95930/2015_cavalcanti_tiago_trabalho_escravo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 nov. 2021.

CEARÁ. Governo do Estado. Secretaria da Administração Penitenciária. Disponível em: <https://www.sap.ce.gov.br/>. Acesso em: 16 nov. 2021.

CEARÁ. Governo do Estado. *Secretaria da Administração Penitenciária*. 2011. Disponível em: <https://www.sap.ce.gov.br/2011/04/13/eepsh-realiza-duas-acoes-preventivas-em-abril/>. Acesso em: 16 nov. 2021.

CEBES. Vacinas e vacinação contra a Covid: produção local, patentes, equidade e cobertura [S.l.], 2021. 1 vídeo (1 h 40 min). Disponível em: <https://youtu.be/c9KxMTq5Rr8>. Acesso em: 29 jun. 2022.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. *Revista de Administração de Empresas*, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000400005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 19 nov. 2021.

CHAMBERS, Donald E.; WEDEL, Kenneth R. *Social policy and social programs: a method for the practical public policy analyst*. 5th ed. Boston: Allyn and Bacon, 2009.

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Base Nacional de Dados do Poder Judiciário DATAJUD*. Brasília, DF: CNJ, c2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/>. Acesso em: 24 out. 2021.

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. *Resolução nº 212, de 15 de dezembro de 2015*. Institui o Fórum Nacional do Poder Judiciário para Monitoramento e Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas às de Escravo e ao Tráfico de Pessoas (FONTET), com o objetivo de elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento do sistema judicial quanto ao tema. Brasília, DF: CNJ, 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado224647202007085f064cd758f78.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2021 e 30 abr. 2022.

COÊLHO, Denilson Bandeira. Diffusion of good government: social sector reforms in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 161-166, 2013. Resenha de: SUGIYAMA, Natasha Borges. *The Diffusion of Good Government: Social Sector Reforms in Brazil*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=394334975007>. Acesso em: 18 jan. 2021.

COLARES, Marcos. *Tráfico de seres humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará*. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 22, p. 969-992, 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>. Acesso em: 10 jan. 2021.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). *Revista do Serviço Público*, ano 52, n. 4, p. 89-111, out./dez. 2001. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/316/322>. <https://doi.org/10.21874/rsp.v52i4.316>. Acesso em: 09 jul. 2021.

DELOR, F.; HUBERT, M. Revisiting the concept of “vulnerability”. *Social Science & Medicine*, Oxford, v. 50, n. 11, p. 1557-1570, 2000.

DÍAZ RIVILLAS, Borja; SOLANO LÓPEZ, Ana Linda. Funcionarios corruptos, un eslabón imprescindible en la trata de personas. *El País*, 18 jul. 2020. Disponível em: https://elpais.com/elpais/2020/07/15/planeta_futuro/1594821972_794679.html. Acesso em: 01 nov. 2021.

DIJCK, M. van. *Trafficking in human beings: a literature survey*. Report to the 6th Framework Programme of the European Commission, Tilburg: Tilburg University 2005.

DRAIBE, Sônia M. Policy analysis in Brazil: emergence and institutionalisation. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 4, p. 118-122, 2014. Resenha de: VAITSMAN, Jeni; MENDES RIBEIRO, José and LOBATO, Lenaura (ed.). *Policy Analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press, International Library of Policy Analysis Series, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/MRVwYKj53Wh4PMPWVMjmFBh/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Guía para el diseño de la matriz de Indicadores para Resultados*, 2016. Disponível em: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaMIR.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *RBCS*, v. 20, n. 59, p. 97-169, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092005000300007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 06 jan. 2021.

FIIAPP - Fundación Internacional y Iberoamericana. EUROsociAL+: programa para la cohesión social en América Latina. Madrid, 2016. Disponível em: https://www.fiiapp.org/proyectos_fiiapp/eurosoci-al-programa-para-la-cohesion-social-en-america-latina/. Acesso em: 01 nov. 2021.

FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz. Pesquisas, notas técnicas e relatórios. *Fiocruz*, Covid-19, Rio de Janeiro, c2022. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/pesquisas-notas-tecnicas-e-relatorios>. Acesso em: 30 abr. 2022.

FREITAS JR., Antonio Rodrigues de. Tráfico de pessoas e repressão ao crime organizado. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 3, p. 9-14, 2009. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33278-42390-1-PB.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/0>. Acesso em: 12 jan. 2021.

G1 PE. PF prende última integrante de grupo condenado por tráfico de órgãos. *G1*, Nordeste, 04 maio 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2013/05/pf-prende-ultima-integrante-de-grupo-condenado-por-trafico-de-orgaos.html>. Acesso em: 09 jul. 2021.

GINSBERG, Pauline E. Book Reviews: Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice, *Evaluation Praticce*, v. 14, n. 1, p. 87-89, 1993. Resenha de: SHADISH JUNIOR, William R.; COOK, Thomas D.; LEVITON, Laura C. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1991, 527 p. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/109821409301400117>. Acesso em: 16 jan. 2021.

GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto R. C. (ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília-DF: IPEA, 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf. Acesso em: 30 abr. 2022.

GONÇALVES, Guilherme Leite; VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. *Teoria dos sistemas sociais: direito e sociedade na obra de Niklas Luhmann*. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=JYZnDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT54&dq=ARAUJO%3B+WAIZBORT,+1999,+p.+189&ots=NecjTH8Qo4&sig=nSOWmQqq3Pld8T3pGDnmD-8qpHA#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 22 abr. 2022.

GOVERNO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU. *Aviso do Chefe do Executivo n.º 13/2010*. B.O. n. 17, II Série, p. 4704-4715, Imprensa Oficial, 28 abr. 2010. Disponível em: <https://www.io.gov.mo/pt/legis/int/rec/908>. Acesso em: 22 abr. 2022.

HAZEU, Marcel (Coord.). *Pesquisa tri-nacional sobre tráfico de mulheres do Brasil e da República Dominicana para o Suriname: uma intervenção em rede*. Belém: Sodireitos, 2008. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/2008pesquisa_trinacional.pdf. Acesso em: 21 jul. 2021.

HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

ICMPD - International Centre for Migration Policy Development. *Municípios de Fronteira: mobilidade transfronteiriça, migração, vulnerabilidades e inserção laboral*. MT Brasil, migrações transfronteiriças: Fortalecendo a capacidade do governo federal para gerenciar novos fluxos migratórios. Viena, 2016. Disponível em: <https://www.icmpd.org/file/download/54247/file/MT%2520Brasil%2520-%2520Munic%25C3%25ADpios%2520de%2520Fronteira%2520-%2520Mobilidade%2520Transfronteiri%25C3%25A7a%252C%2520Migra%25C3%25A7%25C3%25A3o%252C%2520Vulnerabilidades%2520e%2520Inser%25C3%25A7%25C3>. Acesso em: 22 jul. 2021.

INSTITUTO FÓRMULA. *Home Instituto Fórmula*. Brasília, DF: Instituto Fórmula, c2019. Disponível em: <https://www.institutoformula.com.br/>. Acesso em: 12 nov. 2021.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Portal IPEA*. Brasília, DF; Rio de Janeiro, IPEA, c2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal>. Acesso em: 11 jul. 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222/227>. Acesso em: 26 jul. 2021.

JUSBRASIL. *Home Jusbrasil*. Salvador: Jusbrasil, [c2021]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/home>. Acesso em: 24 out. 2021.

KANYAMUNA, Vincent *et al.* Role of Actors outside government in strengthening the country monitoring and evaluation system in Zambia. *World Journal of Social Sciences and Humanities*, v. 6, n. 1, p. 22-29, 2020.

KISBY, Ben. Analyzing policy networks. *Policy Studies*, v. 28, n. 1, p. 71-90, 2007. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01442870601121502>. Acesso em: 29 ago. 2022.

KUSHNER, Saville; ROTONDO, Emma (ed.). *Evaluation voices from Latin America*. San Francisco: Jossey-Bass, 2012.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?lang=pt>. Acesso em: 30 abr. 2022.

LUHMANN, Niklas. Inclusão e exclusão. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (org.). *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 15-50.

MAIA, José Afonso Ferreira. Metodologia para avaliação ex-ante e ex-post da relevância social de políticas públicas. *Sitientibus*, UEFS, v. 38, p. 35-56, 2008. Disponível em: http://www2.uefs.br:8081/sitientibus/pdf/38/3_metodologia_para_avaliacao_ex_ante_e_ex_post.pdf. Acesso em: 02 abr. 2021.

MANN, J., TARANTOLA, D.J.M.; NETTER T. Como avaliar a vulnerabilidade à infecção pelo HIV e AIDS. In: PARKER, R. *A AIDS no mundo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993. p. 276-300.

MARTINS, Valter. O modelo de proteção social brasileiro: notas para a compreensão do desenvolvimento da seguridade social. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 1, n. 1, p. 137-158, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/1237/1134>. Acesso em: 19 nov. 2021.

MEDINA, José; ARAÚJO, Fábio. Art. 151 – Seção III. Da coação. In: MEDINA, José; ARAÚJO, Fábio. *Código Civil comentado: com jurisprudência selecionada e enunciados das Jornadas do STJ sobre o Código Civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/1196961547/art-151-secao-iii-da-coacao-codigo-civil-comentado-ed-2020>. Acesso em: 30 abr. 2022.

MELO, Marcos André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). São Paulo: Sumaré; Brasília-DF: Capes, 1999. v. 3, p. 59-99. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/o-que-ler-1970-1995/volume-iii-ciencia-plitica/648-estado-governo-e-politicas-publicas/file>. Acesso em: 13 jan. 2021.

MENESES, Maria Paula *et al.* (org.). *Boaventura de Sousa Santos: construindo as epistemologias do Sul para um pensamento alternativo de alternativas*, Volume II. (Series: Antologías del pensamiento social latinoamericano y caribeño). c2019. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctvt6rkm6>. Acesso em: 29 nov. 2022.

MICHAEL, Ewen J. *Public policy: the competitive framework*. South Melbourne: Oxford University Press, 2006.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. *Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)*, 22 jun. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/paefi>. Acesso em: 24 jul. 2021.
 MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. *O Sistema Único de Assistência Social no Combate ao Trabalho Escravo e ao Tráfico de Pessoas*. Brasília-DF: Ministério da Cidadania, 2020. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2020/06/Combate_Trabalho_Escravo_01.06.pdf. Acesso em: 24 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP*, c2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/institucional>. Acesso em: 11 jul. 2021.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Portaria nº 92, de 24 de dezembro de 2014. Institui a arquitetura ePING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), que define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na interoperabilidade de serviços de Governo Eletrônico. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 250, p. 50, 26 dez. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=50&data=26/12/2014>. Acesso em: 11 jul. 2021.

MJ - Ministério da Justiça Secretaria Nacional de Justiça. *Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília, DF: Ministério da Justiça. 2013a Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexo_gi-monitoramento/termo_de_referencia_grupo_interministerial.pdf. Acesso em: 16 nov. 2021.

MJ - Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. *Pesquisa ENAFRON: Diagnóstico Sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira*. Brasília-DF: Ministério da Justiça 2013c. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/pesquisa_enafron_202x266mm_1710_19h00_web.pdf. Acesso em: 19 nov. 2021.

MJ - Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. 2. ed. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos/2008cartilhapnep.pdf/@@download/file/2008cartilhapnep.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

MJ - Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2007. Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/documentos/cartilha_trafico_pessoas.pdf. Acesso em: 12 nov. 2021.

MJ - Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011*. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2013d. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Publicacao_diagnostico_ETP.pdf.

MJ - Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. Organização de Fernanda Alves dos Anjos *et al.* 1. ed. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2013e. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordagem_direitos_humanos.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

MJ - Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2013b. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf. Acesso em: 16 nov. 2021.

MJ - Ministério da Justiça; UNODC - Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crimes. *Critérios e fatores de identificação de supostas vítimas ao tráfico de pessoas*. Elaboração: Luciana Campello Ribeiro de Almeida e Frans Nedersigt. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/criterios-e-fatores-de-identificacao-de-supostas-vitimas-de-etp.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

MJ - Ministério da Justiça. Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (Pestraf). Brasília-DF: Resumo de: Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA), 2002.. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/2003pestraf.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MJ - Ministério da Justiça. Tráfico Internacional de pessoas e tráfico de migrantes entre deportados(as) e não admitidos(as) que regressam ao Brasil via o Aeroporto internacional de São Paulo. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2007. Disponível em: <https://www.asbrad.org.br/wp-content/uploads/2018/12/pesquisatraficopessoas3.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

MJ - Ministério da Justiça; UNODC - Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crimes. *Metodologia integrada de coleta e análise de dados e informações sobre tráfico de pessoas*. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt->

br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/metodologia-integrada-de-coleta-e-analise-de-dados. Acesso em: 24 jul. 2021.

MJ - Ministério da Justiça; UNODC Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime. *Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas*: dados de 2013. Brasília-DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/relatorio-_2013_final_14-08-2015.pdf. Acesso em: 09 jul. 2021.

MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP*. 2013. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-protecao-2/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/conatrap>. Acesso em: 04 abr. 2021.

MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Comitês Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/redes-de-enfrentamento/nucleos-e-postos-de-etp/comites-1>. Acesso em: 16 nov. 2021.

MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Home do MJSP*, Brasília, DF, [c2022?]. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br>. Acesso em: 04 dez. 2022.

MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública. *O Plano Plurianual – PPA*. 2019b. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA>. Acesso em: 09 jul. 2021.

MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Postos Avançados de Atendimento Humanizado aos Migrantes (PAAHMs)*. 2014a Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/redes-de-enfrentamento/nucleos-e-postos-de-etp/postos-avancados>. Acesso em: 16 nov. 2021.

MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas*: dados 2017 a 2020. Brasília-DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-nacional-trafico-de-pessoas_2017-2020.pdf. Acesso em: 24 out. 2021.

MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Formação em Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 02 dez. 2014b. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/formacao-em-etp/anexos/matriz-formacao.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2021.

MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Avaliação sobre o progresso do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP)*. Brasília-DF, dez. 2014c. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/arquivos-geral/avaliacao-do-ii-pnetp_publicau00e7u00e3o.pdf. Acesso em: 24 jul. 2021.

MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública; UNODC - Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime; PNUD - Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento.

Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: dados 2014 a 2016. Brasília-DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-de-dados.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2021.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. *Sociedade em Debate*, v. 17, n. 2, p. 29-40, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://docplayer.com.br/40317461-O-marco-conceitual-da-vulnerabilidade-social.html>.

MONTERO, Alfred P. *Brazilian politics: reforming a democratic state in a changing world*. Cambridge: Polity Press, 2005.

MORRA IMAS, Linda G.; RIST, Ray. *The Road to results: designing and conducting effective development evaluations*. Washington, DC: World Bank, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7891-5>. Acesso em: 24 jul. 2021.

MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Nota Técnica 1/2021/Rel/SCI/PGR*. 27 jul. 2021. Corrupção como facilitadora ao tráfico de pessoas. Sugestão de Orientação Conjunta às 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/atuacao-do-mpf/notas/nota-tecnica-1-2021-rel-sci-pgr/at_download/file. Acesso em: 29 out. 2021.

MPF - Ministério Público Federal. MPs ibero-americanos se comprometem a fortalecer combate à corrupção associada ao tráfico de pessoas. *Ministério Público Federal, Notícias*, 30 jul. 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mps-ibero-americanos-se-comprometem-a-fortalecer-combate-a-corrupcao-associada-ao-trafico-de-pessoas/>. Acesso em: 01 nov. 2021.

MPF - Ministério Público Federal. Nota Técnica nº 01/2021/REL/SCI/PGR. Assunto: Corrupção como facilitadora do tráfico de pessoas. Sugestão de Orientação Conjunta às 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF. *PGR-00267073/2021*, Brasília, DF: MPF, 27 jul. 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/PGR00267073.2021.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.

MTP - Ministério do Trabalho e Previdência. *Home do MTP*. Brasília, c2022. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br>. Acesso em: 05 dez. 2022.

NAÇÕES UNIDAS Brasil. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 31 out. 2021.

NEIROTTI, Nerio. Evaluation in Latin America: paradigms and practices. In: KUSHNER, Saville; ROTONDO, Emma (ed.). *Evaluation voices from Latin America*. San Francisco: Jossey-Bass, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Crimes contra a dignidade sexual*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *OECD Brazil*, [S.l.], c2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 19 nov. 2021.

OEA - Organização dos Estados Americanos. *Home OEA*, Washington, DC, c2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/>. Acesso em: 12 nov. 2021.

OIM - Organização Internacional da Migração. *Home OIM*, Brasília - DF, c2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br>. Acesso em: 24 out. 2021 e 30 abr. 2022.

OIM - Organização Internacional para as Migrações. OIM e AJUFE lançam concurso de decisões judiciais sobre tráfico de pessoas. *OIM Brasil*, 02 abr. 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/news/oim-e-ajufe-lan%C3%A7am-concurso-de-decis%C3%B5es-judiciais-sobre-tr%C3%A1fico-de-pessoas>. Acesso em: 24 out. 2021.

OIM - Organização Internacional para as Migrações; CNJ - Conselho Nacional de Justiça. *Tráfico de Pessoas em Números: Processos judiciais*. Brasília - DF: ONU Migração, 2021. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/inline-files/Factsheet%20Tra%C3%81fico%20em%20nu%C3%81meros_OIM_CNJ%20vf.pdf. Acesso em: 24 out. 2021.

OIT - Organização Internacional do Trabalho. *Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil (2004-2011): avaliações e sugestões de aprimoramento de legislação e políticas públicas..* Brasília-DF: OIT, 2012. Disponível em: <https://justica.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/Relat%C3%B3rio.20OIT.20ETPessoas.Brasil.202004.20111.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ONU - NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *As Nações Unidas no Brasil*, c2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/about/about-the-un#:~:text=Posicionamentos%20do%20Sistema%20ONU%20no,pa%C3%ADs%20din%C3%A2mico%2C%20multifacetado%20e%20diversificado>. Acesso em: 30 abr. 2022.

ONU - NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 30 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição ao tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças* [Protocolo de Palermo]. Nova York, 2003. Disponível em: https://apav.pt/apav_v3/images/pdf/protocolotraficopt.pdf. Acesso em: 24 out. 2021 e 21 jul. 2022.

PINTO, Anália Belisa Ribeiro. *Enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: desafios e perspectivas 2016*. 148 f. Dissertação (Mestrado em Humanidades, Direitos e outras Legitimidades) – Núcleo DIVERSITAS, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8161/tde-02032016-162734/publico/2016_AnaliaBelisaRibeiroPinto_VCorr.pdf. Acesso em: 24 jul. 2021.

PONTIERI, Alexandre. Decreto 9.203 de 22.11.2017 - política de governança da administração pública federal direta autárquica e fundacional. *Jus*, 22 dez. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/63057/decreto-9-203-de-22-11-2017-politica-de-governanca-da-administracao-publica-federal-direta-autarquica-e-fundacional>. Acesso em: 02 abr. 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Casa Civil*. Brasília, DF: c2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br>. Acesso em: 30 abr. 2022.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000500005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 jan. 2021.

REVISTA de Administração Pública, v. 50, n. 6, 2016. Publicação de: Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0034-761220160006&lng=en&nrm=isso. Acesso em: 12 jan. 2021.

RODRIGUES, Thaís de Camargo. *O tráfico internacional de pessoas para fim de exploração sexual e a questão do consentimento*. 2012. 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-30102012-102346/publico/REDACAO_FINAL_Thais_de_Camargo_Rodrigues.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. *Evaluation: a systematic approach*. 7. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2004. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/israelvc12/evaluation-a-systematic-approachrossilipseyfreeman>. Acesso em: 14 jan. 2021.

ROSSI, Peter H.; WRIGHT, James D. Evaluation research: an assessment. In: MILLER, Delbert C. (ed.). *Handbook of research design and social measurement*. 5. ed. Newbury Park: Sage Publications, 1991.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. *Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil*. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2021.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania. In: PINHEIRO, P. S.; GUIMARAES, S. P. (org.). *Direitos humanos no século XXI*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais e Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

SALT, John. Trafficking and human smuggling: a European perspective. *International Migration*, v. 38, n. 3, p. 31-56, 2000. <https://doi.org/10.1111/1468-2435.00114>. Acesso em: 03 jun. 2022.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Porto: Edições Afrontamento, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma Ecologia de Saberes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 78, p. 3-46, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. *In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural*. Porto: Afrontamento. 2004. (Coleção: Reinventar a Emancipação Social, v. 3).

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP. *Provimento CSM nº 2279/2015*. Cria o Setor de Anexo de Atendimento de Criança e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico Internacional de Pessoas. *Diário da Justiça Eletrônico*, Caderno Administrativo 1, ano 8, ed. 1944, p. 9-10, 12 ago. 2015. Disponível em: <https://sites.google.com/view/sanecast/legisla%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 01 nov. 2021.

SÃO PAULO (Estado). *Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP)*. c2022a. Disponível em: <https://justica.sp.gov.br/index.php/nucleo-de-enfrentamento-ao-traffic-de-pessoas/>. Acesso em: 16 nov. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Justiça e Cidadania. *Comitê Estadual ETP*. c2022b. Disponível em: <https://justica.sp.gov.br/index.php/coordenacoes-e-programas/nucleo-de-enfrentamento-ao-traffic-de-pessoas/comite-estadual-etp/>. Acesso em: 19 nov. 2021.

SCHINCARIOL, Isabela. Fiocruz lança curso online para auxiliar planejamento escolar e gestores educacionais. *Fiocruz Campus Virtual*, 27 out. 2020. Disponível em: <https://campusvirtual.fiocruz.br/portal/?q=noticia/59701>.

SEDINI, Sandra. Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil e Estados Unidos. *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, Eventos, 24 jul. 2019. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/eventos/enfrentamento-ao-traffic-de-pessoas>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SEPM - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Tráfico de mulheres: conhecer para prevenir*. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/publicacoes-1/Traficodemulheres.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2021.

SILVA, Ofélia Ferreira da. *Guia de atuação no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil*. Orientações para Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante no Brasil. 1.ed. Brasília-DF: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/traffic-de-pessoas/publicacoes/guia_de_atuacao_no_enfrentamento_ao_traffic_de_pessoas_no_brasil.pdf. Acesso em: 09 jul. /2021.

SINDPD - Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Tecnologia da Informação do Estado de São Paulo. *Movimento Contra o Tráfico de Pessoas- MCTP*. [entre 2010 e 2015]. Disponível em: https://lae.princeton.edu/catalog?utf8=%E2%9C%93&locale=pt-BR&search_field=all_fields&q=MOVIMENTO+CONTRA+O+TR%C3%81FICO+DE+PES+SOAS. Acesso em: 16 nov. 2021.

SNJ - Secretaria Nacional de Justiça. *Indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2005 *apud* MJ, 2013c.

SNJ - Secretaria Nacional de Justiça. Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: SNJ, 2008. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/2008_PlanoNacionalTP.pdf. Acesso em: 16 nov. 2021.

SOUZA, Bruno Ricardo Miragaia; BELMUDES, Eduardo. Com o dever de proteger direitos humanos, Estado é o maior violador. *Consultor Jurídico*, 26 dez. 2008. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-dez-26/estado_maior_violador_direitos_humanos. Acesso em: 22 abr. 2022.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 nov. 2021.

SPINK, Peter. Vulnerabilidade urbana e a segurança cidadã. *Série documentos de trabalho Working papers*, n. 4, ago. 2014. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17137/04_Vulnerabilidade%20Urbana%20e%20Seguran%C3%A7a%20Cidad%C3%A3.pdf. Acesso em: 24 jul. 2021.

TORELLY, Marcelo; MACIEL, Natália; GONZAGA, Victoriana Leonora Corte. *Decisões paradigmáticas: concurso OIM-AJUFÉ de decisões judiciais e acórdãos em tráfico de pessoas, promoção da migração ilegal e redução a condição análoga à de escravo*. Brasília-DF: Organização Internacional para as Migrações - OIM, 2021. [livro eletrônico]. 318 p. Disponível em: https://www.ajufe.org.br/images/2021/pdf/OIM_decisoes_paradigmaticasWEB.pdf. Acesso em: 24 out. 2021.

TREVISAN, Andrei P.; BELLEN, Hans M. van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

UN - United Nations. General Assembly Special Session Against Corruption (UNGASS). Our common commitment to effectively addressing challenges and implementing measures to prevent and combat corruption and strengthen international cooperation, *A/RES/S-32/1*, 2 June 2021. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/138/82/PDF/N2113882.pdf?OpenElement>. Acesso em: 31 out. 2021.

UN. United Nations. *Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR*, Genebra, c2021. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/ohchr_homepage. Acesso em: 12 nov. 2021.

UNDP - United Nations Development Program. WHAT are the Sustainable Development Goals? *UNDP*, c2021. Disponível em: https://www.undp.org/sustainable-development-goals?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=Cj0KCQjwiNSLBhCPARIsAKNS4_e0YNqRo2_qc5Yi9eCmqll1LJjDa-VxfaHZBzS7-nwZoJ2qeMp9qvQaAvyxEALw_wcB. Acesso em: 24 out. 2021.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime -. Anti-human trafficking manual for criminal justice practitioners. Module 2: Indicators of trafficking in persons. New York: United Nations, 2009a. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP_module2_Ebook.pdf. Acesso em: 09 jul. 2021.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Report on Trafficking in Persons*. Viena: UNODC, 2009b. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf. Acesso em: 09 jul. 2021.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime *Documento Temático: El Papel de la Corrupción en la Trata de Personas*. Naciones Unidas, Viena: UNODC, 2011b. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/CrimenOrganizado/El_Papel_de_la_Corrupcion_en_la_Trata_de_Personas_v4.pdf. Acesso em: 01 dez. 2021.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção* - UNCAC. Brasília, DF: UNODC, 2007. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 31 out. 2021.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. *Anti-Human Trafficking Manual for Criminal Justice Practitioners*. New York: United Nations, 2009c. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/2009/anti-human-trafficking-manual.html>. Acesso em: 09 jul. 2021.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. COVID-19: UNODC alerta sobre maiores riscos para as vítimas de tráfico de pessoas. *Escritório de Ligação e Parceria no Brasil*, Brasília-DF, 5 maio 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2020/05/covid-19-unodc-alerta-para-maiores-riscos-para-vtimas-do-trfico-de-pessoas.html>. Acesso: 30 dez. 2021.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Report on Trafficking in Persons*. Viena, 2014. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/GLOTIP_2014_full_report.pdf. Acesso em: 24 jul. 2021.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. *Guidance Note on 'abuse of a position of vulnerability' as a means of trafficking in persons in Article 3 of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. Viena: UNODC, [201-]. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2012/UNODC_2012_Guidance_Note_-_Abuse_of_a_Position_of_Vulnerability_E.pdf. Acesso em: 24 jul. 2021.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes. *UNODC*, Escritório de Ligação e Parceria no Brasil, Brasília, DF: UNODC c2022. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>. Acesso em: 12 nov. 2021.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Report on Trafficking in Persons*. 2012. New York: UNODC, 2012. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf. Acesso em: 09 jul. 2021.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. Viena: UNODC, 2018b. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>. Acesso em: 22 abr. 2022.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime; ICMPD - International Centre for Migration Policy Development. *Jornadas Transatlânticas: uma pesquisa exploratória sobre tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal*. Brasília-DF: UNODC, 2011^a.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. *Relatório Global sobre Tráfico de Pessoa 2018*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2018^a. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf. Acesso em: 09 jul. 2021.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. *Home UNODC*, [S.l.], c2021. Disponível em: <https://www.unodc.org/>. Acesso em: 05 abr. 2021.

USP - Universidade de São Paulo. *DIVERSITAS - Núcleo de Estudos das Diversidades, Intolerâncias e Conflitos*. São Paulo: USP, c2021b. Disponível em: <https://diversitas.fflch.usp.br/>. Acesso em: 20/11/2021.

USP - Universidade de São Paulo. *Instituto de Estudos Avançados*. São Paulo: USP, c2021a. Disponível em: <http://www.iea.usp.br>. Acesso em: 20 nov. 2021.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. *O Sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome do Brasil*. Brasília-DF: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2006. 77 p. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/Most/mostport.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.

VASCONCELOS, Arnaldo. Sobre a coação jurídica: verbete para um dicionário de filosofia do Direito. *Pensar*, Fortaleza, v. 15, p. 385-400, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2132/1730>. <https://doi.org/10.5020/23172150.2012.385-400>.

WEISS, Carol H.; BIRCKMAYER, Johanna. Social experimentation in public policy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006. p. 806-830. Disponível em:

<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199548453.001.0001/oxfordhb-9780199548453-e-039>. Acesso em: 09 jan. 2021.

WORLD BANK. *Home World Bank*, Washington, DC, World Bank, c2021. Disponível em: <https://www.worldbank.org>. Acesso em: 19 nov. 2021.