

Por que é Importante Compreender o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas como uma Política de Estado?

**por Anália Belisa Ribeiro.*

O Brasil é a principal potência econômica e política da América do Sul. Milhões de brasileiros, porém, vivem à margem dos benefícios derivados da força econômica e política do país. O Brasil é o quinto maior país do mundo, com a quinta maior população, portanto, um país de renda média com valiosos recursos humanos, tecnológicos e naturais. Apesar de ter apresentado um alto índice de desenvolvimento nos últimos 50 anos, suas populações marginalizadas não tem acesso aos benefícios de tal crescimento econômico.

Tão lamentável panorama reflete uma realidade ainda mais desoladora: o descrito contexto de desigualdades acaba dando margem a praticas criminosas como as que descreveremos a seguir e diante das quais não podemos nos conformar.

Estudos indicam que o fenômeno da migração na contemporaneidade vem associado ao Tráfico de Pessoas sendo assim, vem despertando o interesse da comunidade nacional e internacional, na busca de mecanismos de enfrentamento. Cerca de 3% da população mundial, quase 200 milhões de pessoas, residem em um país distinto ao do seu nascimento; 30 milhões no caso dos latino-americanos.

Aumenta a cada ano o número de migrantes que chegam à América Latina. O fenômeno, evidenciado por um estudo da Organização dos Estados Americano-OEA, deriva das políticas duras contra os indocumentados em nações desenvolvidas.

No ano de 2009, cerca de 60 mil estrangeiros que viviam irregularmente no Brasil foram agraciados com uma anistia, e benefícios semelhantes foram criados também na Argentina, Colômbia e México.

O fenômeno migratório aumenta de maneira expressiva na década de 80 com a emigração de cerca de um a três milhões de brasileiros (as) para os seguintes destinos: Estados Unidos, Japão e Paraguai. Porém, observa-se que atualmente, existe um grande fluxo de retorno dessas pessoas devido à crise econômica mundial e, sobretudo motivado pela política migratória que se constituem em verdadeiras “barreiras sanitárias” promovendo a exclusão das populações afro-descendentes, mulheres, travestis e transexuais, sobretudo nos países receptores do Norte. Segundo dados da imprensa existem apenas, dois milhões de brasileiros que atualmente, vivem no exterior.

A comissão especial para questões migratórias da OEA admite as dificuldades em definir os números reais destes fluxos, o que gera a suspeita de um incremento do Tráfico Internacional de Pessoas. As redes criminosas de tráfico humano, ficam fortalecidas e se beneficiam da falta de um esquema de segurança mais rígido para estimular a imigração ilegal em troca de dinheiro.

Dentre as modernas formas de violação dos direitos fundamentais, destaca-se o Tráfico de Pessoas, nas suas três finalidades: para fins de exploração sexual comercial, do trabalho escravo e da remoção ilegal de órgãos. Nessa modalidade de crime organizado transnacional viola-se dentre outros, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito: a “dignidade da pessoa humana”.

Apesar da escassa preparação para enfrentar esse fenômeno, os países latino-americanos estão respondendo com tempestividade, por meio de programas de cooperação e reformas migratórias.

O princípio da dignidade da pessoa humana identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas as pessoas por sua própria existência no mundo. Como o crime organizado do Tráfico de Pessoas simplesmente ignora a máxima

da dignidade humana, resta à sociedade e ao poder público enfrentar esse tipo de prática criminosa, pautando suas condutas e decisões pela concretização do princípio da dignidade humana, verdadeiro progênie de todos os princípios – desde o momento da persecução investigatória, no contato com as vítimas, até o momento da aplicação da pena aos infratores.

O Tráfico de Humanos é uma das formas mais explícitas de escravidão moderna. Embora tenha sido abolida oficialmente, a escravidão nunca foi realmente erradicada. Tratados internacionais, leis nacionais e resoluções compulsórias podem ser capazes de proibir esse tipo de tráfico, no entanto, colocar um ponto final a esta prática depende também da realização de um trabalho em rede, onde as Políticas Públicas estejam pautadas pela lógica do compromisso e da dignidade conferida à pessoa humana.

“dignidade é o pressuposto da idéia de justiça humana, porque ela é que dita a condição superior do homem como ser de razão e sentimento... é inerente à vida e, nessa contingência, é um direito pré-estatal”¹.

O refinamento das organizações criminosas não nos permite mais contar com os modelos tradicionais de enfrentamento, o próprio tráfico de pessoas “*é fenômeno social multifacetado, financeiro e político*”², portanto, exige um tratamento multidisciplinar. Traficar alguém é muito mais que cometer um crime³ trata-se de transformar o ser humano em mercadoria enfim, “coisificá-lo”.

¹ ANTUNES ROCHA, Carmen Lúcia. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social. Texto mimeografado em palestra proferida na XVII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Rio de Janeiro, 29 de agosto a 02 de setembro de 1999 (*apud* PIOVESAN, Flávia. Temas de Direitos Humanos. 2ª Ed. São Paulo: Max Limonad. 2003. p. 389).

² FREITAS JR., Antonio Rodrigues de. Tráfico de Pessoas e Repressão ao Crime Organizado. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/33278/public/33278-42390-1-PB>. Acesso em 13 de julho de 2010. p. 01.

³ Crime, num conceito coloquial, “*é a concepção da sociedade sobre o que pode e deve ser proibido, mediante a aplicação de uma sanção penal*” (NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Direito Penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 145), lembrando que nosso sistema penitenciário também se propõe à recuperação do sancionado.

⁴ .O Protocolo no artigo 3º estabelece a definição do que é o “tráfico de pessoas”, sendo ela: “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos”.

O Tráfico de Pessoas é uma prática que surgiu nos primórdios da antiguidade mas que acontece ainda, nos dias de hoje, Trata-se de uma das atividades ilícitas mais rentáveis , podendo ser praticada tanto por pessoas que se aproveitam da vulnerabilidade das vítimas, quanto por redes criminosas organizadas, associadas em geral ao tráfico de armas e de drogas. O aliciamento tem conexão com redes internacionais de prostituição, turismo sexual, trabalhos forçados em diversos setores e as quadrilhas transnacionais especializadas na remoção ilegal de órgãos.

Desde a Constituição de 1988, artigo 245, o Estado brasileiro obriga-se a dar uma especial atenção às pessoas vítimas de crimes e seus herdeiros e dependentes. Assim, referenciado pela Carta Magna, o Brasil tornou-se signatário do Protocolo de Palermo (1999) com o compromisso de enfrentar o crime organizado transcontinental. Porém, o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas entrou na agenda política apenas, no início de 2002, quando a primeira Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil – PESTRAF (2002) foi conduzida através de uma articulação de ONGS brasileiras e universidades com substancial apoio internacional e do Governo Federal através da Secretaria Nacional de Justiça /SNJ. A PESTRAF,tornou público a gravidade do problema no Brasil, quando delineou as principais rotas de tráfico de seres humanos existentes no país.

Em 26 de Outubro de 2006, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou o Decreto 5.948/06, promulgando a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, e organizou diversas iniciativas no âmbito do governo federal em torno desse tema. Constituiu-se como um marco histórico para o Brasil, no que se refere à construção de uma Política com caráter humanitário.

O PNETIP reconhece o tráfico humano como um problema multidimensional que necessita de ações articuladas, e envolve pela primeira vez todos os diferentes atores sociais e governamentais Numa análise mais ampla, pode-se dizer que a política antitráfico brasileira se baseia nos princípios de direitos humanos (Artigos 1º. e 3º.), uma vez que, por exemplo, declara que nenhum direito da vítima é condicionado a sua cooperação com a justiça (Artigo 3º., III).

A partir do ano de 2009, pode se observar um incremento frente à implantação da Política e do Plano supra-referido. O Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça, passou a priorizar essa temática assumindo o desafio na implantação do Sistema Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Desta maneira, tomou para si o papel de organizar um GT legislativo com vistas à formatação do Projeto de Lei que tipifica o comércio de vidas como crime e institui o sistema acima referido.

Em 2011, o Governo Federal convoca a Sociedade Civil e o poder público para avaliar o I PNETP assim como, elaborar o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. O referido plano foi concluído em novembro de 2011 e encontra-se no Gabinete Civil da Presidência da República no aguardo de publicação. Em função de tão longa espera, observa-se uma enorme fragilidade e até mesmo indícios de desconstrução das Políticas Públicas (PPs) anti- tráfico humano que vinham sendo realizadas em diversos Estados do Brasil.

Uma Política Pública de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas pode ser definida como o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, no caso brasileiro, nas escalas federal, estadual e municipal, com vistas ao atendimento a determinados setores da sociedade civil e dos poderes constituídos . Elas podem ser desenvolvidas inclusive, de maneira sistêmica em parceria com organizações não governamentais.

Entende-se por Políticas Públicas (PPs) o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público.

Cabe ao Estado , enquanto nação, propor ações preventivas diante de situações de risco à sociedade por meio de Políticas Públicas (PPs) . O contratualismo gera esta expectativa, ainda mais na América Latina, marcada por práticas populistas no século XX. No caso do Tráfico de Pessoas, por exemplo, é dever do Estado indicar alternativas que diminuam as conseqüências que essa ação do crime

organizado traz à população do Brasil, em especial para a mais pobre portanto, mais vulnerável a ação dos criminosos. Porém, não resta dúvida que diversas forças sociais que integram o Estado representam agentes com posições muitas vezes antagônicas. Também, é preciso ter claro que as decisões acabam por privilegiar determinados setores, nem sempre preocupados com a defesa e promoção dos Direitos Humanos. Optando em desenvolver políticas ladeadas por práticas higienistas e preconceituosas que travestidas de assistencialismo buscam maquear a realidade dos fatos. Dito de outro modo: em função da falta de vontade política dos governos, nas três esferas, observa-se uma omissão frente ao atendimento as pessoas em situação de tráfico como consequência do evidente desmantelamento da rede sócio política de proteção.

Analisar ações em escalas diferentes de gestão permite identificar oportunidades, prioridades e lacunas. Além disso, possibilita ter uma visão ampla das ações governamentais em situações distintas da realidade brasileira que, além de complexa, apresenta enorme diversidade natural, social, política e econômica que gera pressões nos diversos níveis de gestão. As forças políticas devem ser identificadas para compreender os reais objetivos das medidas aplicadas relacionadas à implementação de Políticas Públicas (PPs) de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil.

Neste diapasão, faz-se necessário que as Políticas Públicas (PPs) sejam de fato monitoradas e avaliadas com vistas a promover ajustes necessários para que possam atingir os objetivos e metas a que se propõe.

A Sociedade Civil deverá ser a protagonista na estruturação de observatórios voltados ao monitoramento dessas políticas e o poder público por sua vez, deverá estar receptivo aos resultados e propostas advindas dessa iniciativa estabelecendo inclusive, canais de diálogos voltados à superação dos desafios e gargalos identificados.

As enormes, rápidas e profundas modificações observadas no cenário mundial estão a exigir uma nova forma de articulação dos grupos sociais, visando dar respostas mais efetivas às complexas demandas sócio-políticas decorrentes desses movimentos. Dentro deste contexto, a Sociedade Civil pode ser definida como “o espaço composto por organizações sociais, sem fins lucrativos, cuja atuação é dirigida

a finalidades coletivas ou públicas” (Fischer, 2002:45). Portanto, esse conjunto de organizações procura lançar mão de metodologias voltadas para formação de redes sociopolíticas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas que funcionem como um mosaico em que cada peça se encaixa na outra para formar um desenho. Cada participante é uma peça fundamental desse jogo e desempenha função específica. Nenhum é mais importante que o outro e todos são necessários para se alcançar um objetivo comum diante do desafio de monitorar as Políticas Públicas (PPs).

As redes de compromisso social organizada no Brasil por meio de Comitês Interinstitucionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CIPETP), a partir do ano de 2002, constituem espaços democráticos formados pela Sociedade Civil e pelo poder público, nas três esferas. Os CIPETPs foram articulados para o desenvolvimento de ações de prevenção, repressão e responsabilização dos acusados além do atendimento integral as pessoas em situação de tráfico. Essa ideia de movimento é que vai configurando o seu projeto de atuação. É nesse tipo de rede que a sociedade tem buscado trabalhar questões relacionadas à garantia e efetivação dos Direitos Humanos. Nesse sentido poderíamos chamá-las de redes orgânicas uma vez que têm como foco a efetivação de ações solidárias e compromissadas com o respeito à dignidade da pessoa humana.

Analisada sob essa ótica pode-se dizer que a rede de compromisso social é aquela que se tece com a mobilização de pessoas físicas e/ou jurídicas a partir da percepção de um problema que rompe ou coloca em risco o equilíbrio da sociedade ou perspectivas de desenvolvimento social, político e econômico. Essa percepção ampliada atrai o universo da cooperação internacional para articular-se com os setores públicos e privados em função de um objetivo comum que podem ser transformados em um conjunto de ações factíveis preservando inclusive, a identidade original dos envolvidos nesse processo.

Esse tipo de ação articulada parece ter relação com a idéia de sociedade solidária. Ou seja, a idéia é de aproximar as instituições pertencentes à Sociedade Civil e ao Poder Público com vistas a produzir subjetividades capazes de implementar ações eficazes no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Insere-se, portanto, no tríplice movimento de redução da demanda do Estado, de reencaixe da

solidariedade e de produção de uma maior visibilidade social. Trata-se de multiplicar os locais de composição social, de inserir as ações em redes sócio-políticas que favorecem a participação ativa e conjunta da sociedade civil e do poder público voltado para proteção integral às pessoas em situação de tráfico, frente ao interdito dos processos de revitimização.

As redes de compromisso social nascem a partir da ampliação da visibilidade da Sociedade Civil sobre ela mesma. Essa visão pode levar grupos a se comprometer, voluntariamente, com um esforço comum para superar riscos ou situações de desequilíbrio e desigualdade social, articulando-se em redes de proteção destinadas para as pessoas aliciadas para o Comércio de Vidas. Neste sentido as redes sociopolíticas se materializam como parte de uma ação que permite manter ou criar alternativas desejáveis para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Os passos e procedimentos metodológicos a serem adotados na estruturação dessa rede são edificados tendo como objetivo primordial o desenvolvimento de forças tarefas eficientes no sentido de promover mudanças sociais, políticas, jurídicas e econômicas pautadas pelo efetivo compromisso com a indivisibilidade dos Direitos Humanos.

O esforço coletivo para construção e implementação de Políticas Públicas (PPs) de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas permitirá o tear de uma rede virtuosa capaz de fomentar políticas de Estado destinadas a prevenir, reprimir, responsabilizar os acusados além, de garantir que as pessoas em situação de Tráfico Humano sejam reconhecidas enquanto sujeitos de direitos com acesso pleno a um sistema de atendimento integral e de proteção cidadã.

A rede sociopolítica ao dialogar de maneira intersetorial com o poder público será também, capaz de construir um sistema de monitoramento e avaliação objetivando promover ajustes, no pari passu, das Políticas Públicas (PPs) de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas assim como, consolidar e gerar visibilidade das boas práticas desenvolvidas em nível nacional e internacional.

Os CIPETPs e o Movimento Contra o Tráfico de Pessoas (MCTP) indicam que existe alternativas viáveis para construção de uma Política Pública de Direitos Humanos que consiga dar conta das normativas nacionais e internacionais que

afirmam existir caminhos para superar as graves violações sofridas pelas pessoas em situação de Tráfico. Quais sejam:

- Acesso á justiça de forma igualitária e efetiva;
- A reparação de danos sofridos;
- O acesso ás informações relevantes concernentes ás violações e aos mecanismos de reparação.

Tais indicativos que se entrecruzam, necessariamente apresentam veredas para a estruturação de PPs voltadas a garantia de defesa e proteção integral as pessoas aliciadas pelo crime organizado transnacional.

O acesso a justiça inclui o dever do Estado difundir de maneira democrática e transparente informações sobre os mecanismos e instrumentos disponíveis de defesa e proteção e promoção dos Direitos Humanos e da Justiça. Além, de garantir acesso a um sistema de proteção integral capaz de preservar a integridade física e psicológica dessas pessoas e de seus familiares cujas vidas encontram-se a mercê de organizações.

Vale ressaltar, que o Estado brasileiro também, tem o dever de assegurar as pessoas em situação de tráfico internacional direito à assistência jurídica, aparato legal, diplomático e consular.

A reparação de danos é uma das garantias da interdição do processo de revitimização. Trata-se de um redesenho das Políticas Públicas agregando-se valores humanitários.

Segundo a resolução 60/147, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 2005 – Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito das Vítimas das Normas Internacionais de Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário a Interpor Recursos e Obter Reparações – a reparação de danos deve ser proporcional á gravidade das violações e dos danos suportados pelas vítimas em razão de atos e omissões do Estado. Ressalta também, a necessidade dos Estados se comprometerem com o estabelecimento de programas nacionais para reparação e outras assistências ás vítimas; assim como dos Estados preverem legislações

e mecanismos efetivos para a realização de julgamentos voltados para reparação de danos. Tal reparação deverá contemplar assim, a singularidade do caso, a singularidade da situação e da violação sofrida pela vítima.

A Resolução 60/147 afirma que a completa e efetiva reparação inclui a restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantia de não repetição. Desta feita, oferece parâmetros para compreensão dessas variáveis que são indicadas como necessárias para a reparação de dano.

No tocante a restituição esta deve restaurar a vítima em sua condição original antes da grave violação de Direitos Humanos ou grave violação ao direito internacional humanitário. O objetivo seria construir uma nova situação com a possibilidade da restauração da liberdade, o gozo dos Direitos Humanos, reconstrução de identidade, vida em família e cidadania, retorno ao local de origem, emprego entre outros.

A compensação deve ser provida para qualquer dano economicamente mensurável, adequada e proporcional ao dano físico e/ou psicológico sofrido; a perda de emprego, educação enfim de oportunidades e benefícios sociais; danos materiais e lucros cessantes, danos morais; custas legais ou assistência médica, hospitalar, psicológica ou social. Nesse caso, cabe a possibilidade de se obter uma restauração da condição anterior a partir de uma compensação financeira.

No caso da satisfação, como um direito a reparação de danos, essa deve incluir , quando aplicável, medidas para cessar a continuidade da violação. Ou seja: “a garantia da não reparação” só que nesse aspecto deve ser aplicada em casos individuais e não coletivos. Portanto, considera-se que esse seja o momento mais relevante para a proteção da vítima: a garantia de que a violação jamais de repetirá. Nesse ponto, trata-se de investigar e confirmar os fatos e as verdades sobre as violações, desde que as vítimas familiares e testemunhas envolvidas não sofram um novo processo de revitimização.

As formas de reparação podem incluir a declaração pública oficial ou a decisão judicial que a dignidade e reputação das vítimas e seus direitos; pedido público de desculpas, inclusive com o conhecimento dos fatos e reconhecimento das responsabilidades; sanções administrativas e judiciais; dentre outras medidas. Enfim

pode-se dizer que o processo de satisfação , enquanto uma ação judicial de reparação de danos impõe que a justiça se efetive através da punição do agressor.

A garantia da não repetição de graves violações de Direitos Humanos inclui uma serie de medidas que induz a implementação de Políticas Públicas (PPs) como por exemplo o efetivo controle da segurança, acesso aos programas de proteção,saúde, educação, trabalho,habitação , entre outros.Além, do Estado oferecer garantias de livre acesso a informação sobre os mecanismos de reparação de danos e os serviços públicos disponíveis que as vítimas possam acessar em busca de seus direitos.

A Sociedade Civil brasileira por acreditar que “Todo o Ser Humano tem direito á vida, á liberdade é a segurança pessoal”⁴. Motivada pela idéia de que “ todo os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos” e que “todo o ser humano tem capacidade de gozar os direitos e liberdades independente de raça, cor, sexo,língua, religião, opinião política, origem social ou nacional, nascimento”, tomou para si a responsabilidade de , a partir do ano de 2002, tecer uma rede sócio-política formada através de Comitês Interinstitucionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CIPETPs) e protagonizou no ano de 2007 , a organização do Movimento Contra o Tráfico de Pessoas (MCTP) que se constitui, segundo as Nações Unidas , como uma das mais eficientes redes de proteção as pessoas em situação de tráfico. Atualmente, cerca de 200 instituições constituem um observatório cujos instrumentos são capazes de delinear o estado da arte de um sistema de monitoramento capaz de mensurar a eficácia e eficiência das Políticas Públicas (PPs) de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil. Tal iniciativa, visa sobremaneira evitar a desconstrução dessas políticas a exemplo do que vem ocorrendo com os CIPETPs , em nível nacional.

Entende-se o monitoramento, que vem sendo realizado pelo MCTP, como um processo democrático e transparente de coleta e análise sistemática de informações a cerca de um determinado objeto. Foi criado com a intenção de melhorar a eficiência e a eficácia, assim como mensurar o impacto das PPs anti-tráfico humano no Brasil. É baseado em metas e atividades dirigidas. Se utilizado corretamente, o monitoramento torna-se uma ferramenta inestimável para um bom gerenciamento e fornece uma base de avaliação muito útil. Habilita saber se os recursos estão sendo bem

⁷. Declaração de Direitos Humanos de 948, da ONU, em seu artigo terceiro.

utilizados e se serão suficientes; se a capacidade de trabalho dos profissionais é suficiente e se esta sendo bem utilizada e de maneira apropriada; e se o planejamento está sendo realizado de maneira adequada com vistas a atingir as metas e objetivos estipulados.

A partir da definição supra-referida, presume-se que um sistema de monitoramento, em processo de construção, deve visualizar novas formas de controle, transparência e responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade.

A transparência na gestão está inserida num contexto em que novas formas de controle na gestão pública, relacionadas aos resultados alcançados pelas PPs, 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 das Políticas Públicas (PPs), 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 pelos cidadãos.

A criação de um sistema de monitoramento de políticas e planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas 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.

O monitoramento que vem sendo realizado pelo MCTP permite ao cidadão e ao gestor público acompanhar as ações correspondentes a cada uma das metas. O mútuo acompanhamento favorece a fiscalização e também a qualificação das informações disponíveis. Configura-se num instrumento que amplia a participação do cidadão como sujeito das Políticas Públicas (PPs), reforçando o amplo controle social.

Um dos objetivos da construção do sistema de monitoramento de PPs é a instituição de um processo contínuo de acompanhamento do desempenho das ações

em relação às metas estipuladas pelo I e II Plano Nacional 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 característica do sistema de monitoramento é sua alta complexidade e magnitude. Antes da sua elaboração, é necessário estabelecer uma série de definições quanto aos procedimentos de coleta e fontes utilizadas.

Ao estabelecer diretrizes o MCTP indica ser de fundamental importância determinar as características de um modelo que sirva como guia metodológico, de modo a possibilitar a comparação sobre as políticas. Construir parâmetros de comparação é uma forma de incentivar, entre as Políticas Públicas (PPs), o intercâmbio de meios e a integração de ações como formas para superar desafios. Nessa visão, o Estudo de Casos exemplares e identificação de boas práticas significam, portanto, um caminho que pode ser percorrido através desse monitoramento.

A montagem de um sistema de monitoramento exige:

- a estruturação de uma base de dados;
 - a construção de indicadores;
 - o desenvolvimento de ferramentas.
-

A principal matéria-prima de um sistema de monitoramento são os dados operacionais dos programas. Esses dados não são produzidos apenas internamente, mas também externamente.

O primeiro passo para a realização desse levantamento consisti em verificar que dados disponíveis existiam e existem – e onde. 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 (PPs) 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 conseguem expressar os fenômenos ou as condições mais significativas das ações a serem realizadas.

Os indicadores podem ser definidos com base nos seguintes atributos:

- a) validade: capacidade do indicador medir o fenômeno;
- b) confiabilidade: qualidade dos dados que servem de base para o cálculo do indicador;
- c) sensibilidade: deve ser sensível o bastante para identificar o atributo que se pretende captar em relação às pessoas ou fenômenos;
- d) desagregação: o nível territorial ao qual se refere o indicador;
- e) periodicidade: intervalo de tempo em que o indicador é atualizado.

No momento da coleta de dados, faz-se necessário uma visita ao “campo”. Estratégia bem sucedida que foi utilizada pelos pesquisadores do Movimento Contra o Tráfico de Pessoas (MCTP). 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 o que inclusive contribui para a melhoria da capacidade de acompanhar o desenvolvimento da Política Pública.

O MCTP sugere em seu relatório a criação de uma unidade horizontal dentro de uma estrutura pública para monitoramento das políticas e planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Afirma ainda, que esse tipo de estrutura apresenta um caráter inovador e democrático. Um exemplo concreto seria a estruturaçãoi do

Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas formado pelos ministérios e representações da Sociedade Civil.

Os CIPETPs em nível estadual e nacional ,constituem um sistema descentralizado e participativo além de ser um espaço essencialmente político, instituído por representações governamentais e não governamentais responsáveis por elaborar, fiscalizar e implementar Políticas Públicas (PPs) eficazes para interdição do comércio nacional e internacional de vidas humanas.. Portanto, os Comitês são instrumentos eficazes de controle social, uma modalidade do direito à participação transparente e democrática que deve interferir efetivamente, no processo decisório da política e dos planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em nível regional, estadual e nacional.

A incorporação da avaliação e monitoramento à gestão e à tomada de decisões, além de agregar qualidade à gerência e ao desempenho dos programas com base em informação e análise de dados, fortalece a expansão de uma cultura de transparência e *accountability* na administração pública assim como, para as instituições da Sociedade Civil.

Trata-se de uma iniciativa para a modernização da gestão das políticas que também é parte de um processo voltado para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade de um conjunto de ações a serem desenvolvidas pelo Estado.

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 as políticas e planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Tais instrumentos quando construídos de maneira democrática e participativa cria as condições técnicas e operacionais para a efetividade de sua gestão. Seguindo esse raciocínio, é importante destacar que o monitoramento deixe de se constituir inovação e que efetivamente seja incorporado à cultura – às crenças e práticas – do campo das Políticas Públicas (PPs) de Estado garantindo-se, portanto sua continuidade.

Por outro lado, a institucionalização do monitoramento 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 a todos

os programas – tais como: prevenção, repressão, responsabilização, atendimento a pessoas em situação de tráfico, rede de proteção, cursos de formação, 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

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 vêm viabilizando não apenas a interação entre o conhecimento técnico e científico e as políticas, mas sua efetiva utilização na retroalimentação das PPs que são criadas tendo como referência as propostas advindas da Sociedade Civil.

Desta feita, verifica-se que a implementação de políticas requer hoje a cooperação de várias agências, pertencentes a uma ou mais esferas de governo, ou ainda a cooperação com os setores privado e não-lucrativo, substituindo a especialização de cada agência governamental por meio da organização de redes (*network*).

Sabendo-se também, que a accountability democrática exige parcerias, transparência e compartilhamento de resultados e informações, indica-se a institucionalização de espaços plurais de caráter deliberativo constituídos em parceria, sociedade civil e poder público, como sendo o lócus onde o monitoramento das Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas teria a sua efetivação.

Necessário se faz ressaltar que a Sociedade Civil no Brasil, através dos movimentos sociais, inaugura os primeiros passos para a consolidação de uma trajetória político-pedagógica destinada a construção de um sistema de monitoramento descentralizado e participativo, configurando-se como instituto político, não tradicional, de gestão de PPs voltado para a democratização do Estado.

Muito se tem ainda á avançar, porém há que se ter vontade política dos governantes. As pessoas em situação de tráfico clamam por direito a uma cidadania consistente. Reivindicam não apenas a “inclusão” nas Políticas Públicas, mas também, o direito de participar na construção de um sistema democrático garantidor da efetivação de dos direitos sociais, políticas e econômicos.

Assim, na articulação entre cidadania e democracia retomam-se mais uma vez, a articulação entre ética e política. Tal compreensão gera um espaço social onde os conceitos se complementam e as relações cidadãs reafirmam as identidades através do diálogo, do respeito mútuo, da justiça e da solidariedade.

A esperança é que os governos municipal, estadual e federal invistam verdadeiramente, na consolidação de uma Política Pública de Estado. E que a sociedade civil exerça o seu papel e seja efetivamente, capaz de monitorar de maneira qualificada os passos e procedimentos adotados pelo poder público no Enfrentamento ao Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas.

Finalizo retomando o questionamento inicial: Por que é Importante Compreender o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas como uma Política de Estado?

Diante do acima exposto, pode-se verificar que o Estado brasileiro tem obrigação legal de implementar Políticas Públicas eficientes na defesa da dignidade da pessoa humana onde todos os debates são travados no campo ético-político se configurando como uma interlocução histórica, vinculada aos princípios que regem a Declaração Universal dos Direitos Humanos. O grande desafio é transformar esse diálogo em algo concreto e posto a serviço das pessoas em situação de tráfico.

Ao longo de duas décadas o Brasil, quer seja através do poder público ou por meio da Sociedade Civil, ou ainda através de ações conjuntas, vem desenvolvendo iniciativas voltadas ao Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Porém, observa-se que apesar dos esforços empreendidos o nosso país não conseguiu implementar Políticas Públicas eficazes e duradouras relacionadas a essa temática.

O Brasil não tem legislação, estatísticas, e muito menos banco de dados oficiais. As pessoas em situação de tráfico não conseguem exercer a sua cidadania plena sendo revitimizadas uma vez que não tem acesso a um sistema de proteção integral.

O II Plano Nacional, de Enfrentamento a Tráfico de Pessoas, fruto de um esforço coletivo, continua refém da burocracia federal e, por conseguinte, verifica – se fragilização e esgarçamento dos avanços anteriormente obtidos. A Sociedade Civil apesar de resistir bravamente a essa desconstrução não consegue alterar um cenário político que ora e apresenta estático, indiferente e por vezes até omissivo diante das dificuldades vivenciadas pelas pessoas aliciadas para o comércio de vidas.

Neste diapasão, pode-se concluir que enquanto o Estado brasileiro não tomar para si a responsabilidade de enfrentar as redes criminosas que transformam pessoas em mercadorias não haverá Políticas Públicas compromissadas com a efetivação da Justiça e dos Direitos Humanos capazes de promover a cidadania plena e gerar dignidade.

Bibliografia:

Castilho, Ela Wiecko V. de. **Tráfico de Pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo.** Disponível em: <http://www.violes.unb.br/rima/artigos/TP%20Convencao%20de%20Genebra%20Palermo.pdf>. Acesso em 13 de julho de 2010.

Piovesan, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** 2ª Ed. São Paulo: Max Limonad. 2003.

- Araújo, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.
- Furtado, Celso. *Em Busca do Novo Modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FIORI, José Luís. *Brasil no Espaço*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- Camargo, J.M.. Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 68-77, 2004.
- Capella, A.C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- Faria, C.A.P. de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51): 21-30, 2003.
- Frey, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, 21: 211-59, 2000.
- Gaetani, F. Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão. *Textos para Discussão ENAP*. Abril, 1997.
- Hamilton, Kimberly; O’Neil, Kevin; Papademetriou, Demetrios. “Migration in the Americas”. Migration Policy Institute Washington D.C, Setembro 2005. Artigo preparado pelo Programa de Política Analítica e Pesquisa da Comissão Global de Imigração Internacional.
- Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2007 - Secretária nacional de Justiça /Ministério da Justiça.
- I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2007 - Secretária nacional de Justiça /Ministério da Justiça.
- Ribeiro, Belisa Anália - “O Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e a Integração de Ações” – Anuário do DHPP/SSP – SP (2008).
- Ribeiro, Belisa Anália - O Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil – Publicação Tráfico de Pessoas – Organizador: Laerte Marzagão Apoios: OAB/SP, ADESP, DESCON – Direitos Autorais: Casa Hope/SP.(2009).
- Manual para Formação de Agentes Multiplicadores para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. IEDC, ILADH, Winrock e Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de São Paulo, (2010).

Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Proteção a Testemunhas: estratégias inteligentes de atuação integrada. Publicação: Proteção A Testemunhas no Estado de São Paulo – Uma década de enfrentamento à impunidade e fortalecimento da cidadania. Organizador: Gustavo Ungaro - Imprensa Oficial . CDD 341.271.(2010)

A Experiência de São Paulo no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - Publicação: Marcadores Sociais – da diferença e repressão penal. Organizador: Paulo César Corrêa Borges – UNIESP. Cultura Acadêmica Editora. ISBN 978-85-7983-150-8 (2010)

Relatório de Atividades do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – 2010. Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania / Governo de São Paulo.

Bechara Ramazzini, Fábio/ Ribeiro, Belisa Anália – Tráfico de Pessoas: A Busca Marco pelo Marco Legal. (texto) – São Paulo 2011.

Ribeiro, Belisa Anália – Monitoramento de Políticas Públicas: Algumas Reflexões. (texto) . São Paulo / 2011.

Relatório de Monitoramento Sobre: A Desconstrução de Uma Política Pública no Estado de São Paulo. Maço de 2012 – Movimento Contra o Tráfico de Pessoas (MCTP).

*Anália Belisa Ribeiro – Psicóloga, Especialista em Direitos Humanos e Proteção a Testemunhas pela UFRJ, Scotland Yard e Polícia Montada do Canadá. Assessora da Presidência do Memorial da América Latina/ São Paulo.Consultora em Advocacy e Responsabilidade Social do Grupo Castagna&Monteiro. Consultora do Instituto Winrock International, Instituto latino Americano de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (ILADH) e da APAE/SP. Ex-coordenadora do Programa Nacional de Proteção a Testemunhas (PROVITA). Ex-coordenadora do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de São Paulo e ex-presidente do Comitê de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de São Paulo
